

Nº 9
Primer trimestre 2017

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 9. Marzo 2017

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Próximamente disponible en SMARTECA y VLEX

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a Araceli Muñoz de Pedro

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. David Larios Risco

Asesor jurídico de la Organización Médica Colegial de España.

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia

D. Jaime Pintos Santiago

Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*"

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias

D^a. Concepción Campos Acuña

Directivo. Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local Ayuntamiento de Vigo

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.



SUMARIO

CELEBRACIÓN DE LA I JORNADA REVISTA GABILEX.....10

EDITORIAL..... 12
El Consejo de Redacción

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

“LA DEFENSA PRIVADA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”.....18
D. Jordi Gimeno Bevia

“EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FACTURA ELECTRÓNICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA.....46

D^a Matilde Castellanos Garijo

“REFLEXIONES CRÍTICAS A LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA NUEVA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO.....92
D. Carlos M^a Rodríguez Sánchez

“ASPECTOS GENERALES DEL DELITO DE DEFRAUDACIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA”128
D^a Mónica de la Cuerda Martín

SECCIÓN INTERNACIONAL

“MERCADOS PÚBLICOS: EVALUAR O NO EVALUAR EL RENDIMIENTO DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS, ESA ES LA CUESTIÓN”.....186
D. Luís Valadares Tavares

“EL PRINCIPIO O CLÁUSULA GENERAL DE IGUALDAD: UN BREVE ESTUDIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO ESPAÑA/BRASIL”.....202
D. Paulo S. Bugarin

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, DE FECHA 16 DE FEBRERO DE 2017 (CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2544-2016): NULIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 36.2.A, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 112004, DE 28 DE DICIEMBRE.....240
D. Roberto Mayor Gómez

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, SALA QUINTA, DE 16 DE FEBRERO DE 2017 (ASUNTO C-555/14): PLAN DE PAGO A PROVEEDORES..... 250
D. Roberto Mayor Gómez

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (SECCIÓN SEGUNDA) DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA MANCHA, DE 31 DE ENERO DE 2017: IMPUGNACIÓN DEL PROCESO SELECTIVO DEL CUERPO DE LETRADOS DE



LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA.....	262
D. Roberto Mayor Gómez	
BASES PARA LA PUBLICACIÓN.....	270

CELEBRACIÓN DE LA I JORNADA REVISTA GABILEX

La Revista del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, GABILEX, ha celebrado su primera JORNADA en Toledo, los **pasados días 2 y 3 de marzo de 2017** en colaboración con WOLTERS KLUWER.

La Jornada ha contado excelentes ponentes, todos ellos juristas de reconocido prestigio que han abordado importantes temas de actualidad, como el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo, principales novedades de las Leyes 39/2015 y 40/2015, Administración electrónica, así como el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público y la inserción de cláusulas sociales y ambientales en la contratación.

Desde el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y desde la Dirección de la Revista, damos las gracias a todos los ponentes por la calidad de sus intervenciones y a los más de 150 asistentes que nos han acompañado, muchos de ellos, de otras Comunidades de Comunidades Autónomas.

En el enlace <http://jornadsgabilex.castillalamancha.es/> se puede consultar toda la información de la celebración



Castilla-La Mancha

Gabilex
Nº 9
Marzo 2017
www.gabilex.jccm.es

**"EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA
FACTURA ELECTRÓNICA EN LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
ESPECIAL REFERENCIA A LA JUNTA DE
COMUNIDADES DE CASTILLA LA
MANCHA"**

D^a Matilde Castellanos Garijo

Viceinterventora General de la Junta de Comunidades
de Castilla- La Mancha

Fecha de finalización del trabajo: 5 de marzo de 2017

RESUMEN: La aprobación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público ha tenido un profundo impacto en los procedimientos económico financieros de las Administraciones Publicas. Se efectuará una valoración sobre esta Ley, así como las razones que fundamentaron su prematura modificación, y las normas aprobadas para el desarrollo de la misma. Nos centraremos de forma más pormenorizada en la normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha que tuvo que adaptar el servicio que se venía prestando desde el año 2009 a las nuevas condiciones impuestas por la legislación básica. Se abordarán y propondrán soluciones en aquellas cuestiones aún no



resueltas por la legislación que han de ser afrontadas en un futuro inmediato.

ABSTRACT: The adoption of Law 25/2013, of 27 December, the promotion of electronic invoicing and creation of accounting records of invoices in the Public Sector has had a profound impact on the financial and economic procedures of Public Administrations. An assessment was made of the standard, as well as the reasons for its premature modification, and the approved standards for its development. We will focus more in detail on the regulations of the Region of Castilla-La Mancha that had to adapt the service that started since 2009 to the new conditions imposed by the basic legislation. Solutions will be addressed and proposed on issues that have not yet been resolved by legislation to be addressed in the immediate future.

PALABRAS CLAVE: Factura electrónica, Administración Pública, Castilla la Mancha, registro contable facturas, puntos generales de entrada de facturas electrónicas, ley de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

KEYWORDS: Electronic invoice, Castilla-La Mancha, accounting record invoices, general points of entry of electronic invoices, law to boost electronic invoice and creation of accounting record of invoices in the Public Sector

SUMARIO:

I. LA FACTURA ELECTRÓNICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 1. Antecedentes normativos. 2 Primeras regulaciones autonómicas. 3. Regulación normativa en Castilla-La Mancha.
II. UN NUEVO MARCO JURÍDICO, LA LEY 25/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO DE LA FACTURA

ELECTRÓNICA Y CREACIÓN DEL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS EN EL SECTOR PÚBLICO(LFERC)

1. Aprobación, desarrollo y modificaciones de la LFERC.
 2. Disposiciones generales. Ámbito subjetivo y objetivo de la Ley.
 3. Formato y firma de las facturas electrónicas.
 4. Los puntos generales de entrada de facturas electrónicas (PGE).
 5. El Registro contable de facturas, procedimiento de tramitación y efectos de su recepción.
- ### III. DESARROLLO NORMATIVO EN CASTILLA LA MANCHA DE LA LEY 25/2013. LA ORDEN DE 4 DE FEBRERO DE 2015, DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA, POR LA QUE SE CREA EL PUNTO GENERAL DE ENTRADA DE FACTURAS ELECTRÓNICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA Y SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA SU TRAMITACIÓN
- ### IV. CONCLUSIONES. PRÓXIMAS CUESTIONES A ABORDAR
- ### V BIBLIOGRAFÍA

I. LA FACTURA ELECTRÓNICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

La factura electrónica tiene un amplio recorrido en el sistema fiscal español; así, como antecedente remoto podríamos citar el ya derogado Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el deber de expedir y entregar factura que incumbe a los empresarios y profesionales, cuando en su artículo 7, al establecer las obligaciones de conservación de las facturas establecía que, “...podrá sustituirse por la utilización de películas microfilmadas o soportes magnéticos que contengan todos los datos de dichos documentos” . Ya en el año 1992, mediante



la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, se reconoció la validez de la facturación telemática, aunque no reguló los detalles de su formulación.

Centrándonos en el ámbito de las Administraciones Públicas, el Plan Avanza en el marco estratégico marcado por la Comisión Europea, i2010 – Sociedad de la información europea 2010-, impulsó la adopción de una serie de iniciativas normativas dirigidas a eliminar las barreras existentes a la expansión y uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como para garantizar los derechos de los ciudadanos en la nueva sociedad de la información. En este contexto surgieron importantes textos normativos que supondrán un cambio sustancial en el régimen jurídico en el que se desenvuelven las Administraciones Públicas. Entre ellos podemos citar la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, así como la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. Esta última introdujo preceptos dirigidos a impulsar el empleo de la factura electrónica y el uso de medios electrónicos en todas las fases de los procesos de contratación. Entre otras medidas definió el concepto legal de factura electrónica cuando en su artículo 1 establece que *"se entenderá que la factura electrónica es un documento electrónico que cumple con los requisitos legal y reglamentariamente exigibles a las facturas y que, además, garantiza la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido, lo que impide el repudio de la factura por su emisor"*. Asimismo, estableció que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las competencias que tuvieran reconocidas por sus Estatutos, colaborarían en coordinación con la Administración del Estado en el empleo de la factura electrónica y anticipó la intención de declarar la obligatoriedad del uso de la factura electrónica en el

marco de la contratación con el sector público estatal, si bien se remitió para su concreción a la Ley reguladora de contratos del sector público. Encontramos otras definiciones de la factura electrónica como la formulada en el manual "La Factura Electrónica" *"Llamaremos Factura Electrónica al documento tributario generado por medios informáticos en formato electrónico, que reemplaza al documento físico en papel, pero que conserva su mismo valor legal con unas condiciones de seguridad no observadas en la factura en papel"*¹

Por su parte, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, incluyó una doble referencia a la facturación electrónica:

- La primera de ellas con carácter básico, la disposición adicional decimonovena, bajo la denominación de *"Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley"* recoge en su apartado 2º que *"las disposiciones de desarrollo de esta Ley establecerán las condiciones en que podrán utilizarse facturas electrónicas en la contratación del sector público"*
- La disposición final novena (no básica) denominada *"Habilitación normativa en materia de uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, y uso de factura electrónica"* recoge diversas autorizaciones a favor del Ministro de Economía y Hacienda para dictar disposiciones de desarrollo, algunas de ellas, con claros mandatos en los que se deja entrever la apuesta por la generalización de la facturación electrónica:
 - En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley aprobaría las

¹ PINO, F; INZA, J Manual "La factura electrónica" Manuales Plan Avanza, Madrid 2006, pag 17.



-
- normas de desarrollo necesarias para hacer posible el uso de las facturas electrónicas en los contratos que se celebren por las entidades del sector público estatal.
- Transcurridos tres meses desde la entrada en vigor de las normas a que se refiere el apartado anterior la presentación de facturas electrónicas sería obligatoria en la contratación con el sector público estatal para las sociedades que no puedan presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada.
 - Por Orden conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio, se extendería progresivamente la obligatoriedad del uso de las facturas electrónicas para otras personas físicas y jurídicas en función de sus características y el volumen de su cifra de negocios. En todo caso, transcurridos dieciocho meses desde la entrada en vigor de las normas a que se refiere el apartado anterior, el uso de la factura electrónica sería obligatorio en todos los contratos del sector público estatal; no obstante, en los contratos menores, la utilización de la factura electrónica sería obligatoria cuando así se estableciera expresamente en estas Órdenes de extensión.

Finaliza esta disposición añadiendo que "El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio, adoptará las medidas necesarias para facilitar la emisión de facturas electrónicas por las personas y entidades que contraten con el sector público estatal, garantizando la gratuidad de los servicios de apoyo que se establezcan para las empresas cuya cifra de negocios en el año

inmediatamente anterior y para el conjunto de sus actividades sea inferior al umbral que se fije en la Orden a que se refiere el párrafo anterior”.

Por tanto, antes de agosto de 2009, el Estado habría tenido que aprobar la norma que posibilitara el uso de la factura electrónica en el ámbito del sector público estatal aunque como veremos, este desarrollo no se realizó en las fechas previstas.

Resulta sorprendente, por coincidir con el objeto del mandato contenido en la disposición final novena de la ley 30/2007 ,que veinticinco días antes de su aprobación se había dictado la Orden del Ministerio de Presidencia 2971/2007, de 5 de octubre, sobre la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración General del Estado u organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla y sobre la presentación ante la Administración General del Estado o sus organismos públicos vinculados o dependientes de facturas expedidas entre particulares. Esta norma, condicionaba la aceptación de facturas electrónicas a un previo consentimiento expreso por parte de la Administración receptora, pero una vez prestado este consentimiento tendrá carácter general y se extenderá a todos los supuestos en que sea destinatario de facturas. Tal y como señala DOMINGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J.² en *“Claves para una contratación Pública Electrónica Eficaz”* esta Orden *“no podía ser más acorde con lo previsto en la LCSP”* por lo que considera suple lo previsto en la Disposición Final Novena y regula lo previsto en ella aun a pesar de ser anterior a la LCSP. En opinión de este autor, *“lo que se regula son las dos caras de la moneda*

² DOMINGUEZ-MACAYA LAURNAGA,J. *“Claves para una contratación pública electrónica eficaz”* pag 368, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley),Madrid, 2011.



de la facturación electrónica... mientras que al proveedor particular que emite factura se le obliga por Ley a facturar electrónicamente, a la Administración que las recibe se le deja libertad para decidir cuándo recibir facturas electrónicas”.

2. PRIMERAS REGULACIONES AUTONÓMICAS

Como hemos visto, el entramado normativo invitaba a que las Comunidades Autónomas se participaran en la implantación de una facturación electrónica sobre la que se preveía una inminente utilización generalizada en el ámbito de las Administraciones Públicas. En palabras de DOMINGUEZ MACAYA LAURNAGA, J. en la reciente obra *“La implantación de la administración electrónica y la e-factura”*³ *“algunas administraciones que creyeron - inocentes ellas- que cuando la Ley de Contratos del Sector Público hablaba de la obligatoriedad de la facturación electrónica para las administraciones públicas, iba en serio”.* Así, destacamos, las siguientes regulaciones autonómicas que se anticiparon a lo que posteriormente sería el objeto de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público (en adelante, LFERC):

- Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula la factura electrónica y la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en materia de contratación pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia y entes del sector público dependientes de la misma.

³ DOMINGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J autor del Capítulo V “La e-factura como elemento esencial de la administración electrónica integral” del libro *“La implantación de la administración electrónica y la e-factura”* coordinado por PINTOS SANTIAGO, J., Wolters Kluwers, 2017.

-
- Decreto 87/2010, de 21 de mayo, del Consell, por el que se establecen las condiciones técnicas y normativas para el uso de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Generalitat Valenciana, Ge-factura.
 - En Cataluña la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña en su Disposición Adicional Sexta declara el deber de impulsar la facturación electrónica, siendo ya posterior a la LFERC el Acuerdo 151/2014, de 11 de noviembre, el que declara como PGE de facturas electrónicas de Cataluña el constituido en el año 2008 por el Consorcio Administración Abierta de Cataluña.
 - Orden de 01/09/2010, de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha.
 - La disposición adicional novena del Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su apartado 1, establece que por el titular de la consejería competente en materia de hacienda se aprobarán las normas necesarias para hacer posible el uso de las facturas electrónicas en los contratos que se celebren por las entidades del sector público autonómico.
 - Decreto 3/2013, de 24 de enero, por el que se crea la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



- Decreto 27/2013, de 13 de septiembre, por el que se regula el Registro de facturas y el servicio de facturación electrónica del Gobierno de La Rioja.

3. REGULACIÓN NORMATIVA EN CASTILLA LA MANCHA

Profundizando en la regulación jurídica de Castilla La Mancha, el Decreto 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha habilitaba, en su capítulo VI, a la Consejería competente en materia de hacienda para regular por Orden el procedimiento de implantación de la facturación electrónica en los distintos departamentos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos vinculados o dependientes, así como las especificaciones técnicas y las medidas necesarias para facilitar la emisión de facturas electrónicas por las personas y entidades que contrataran con el sector público regional.

En ejercicio de esta habilitación se dictó la Orden de 01/09/2010, de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración de la JCCM, que no se limitó a declarar el consentimiento expreso para ser receptora de facturas electrónicas y los requisitos técnicos de las mismas, sino que estableció una serie de servicios y garantías para los usuarios de la plataforma.

Poco después, y tal y como se preveía en el disposición adicional de dicha Orden, se dictó la Resolución de 22/11/2010, de la Intervención General de la JCCM, por la que se estableció la obligatoriedad de la facturación electrónica para contratos con la Administración de la JCCM, convirtiéndose así en la primera administración autonómica que obligaba a sus órganos de contratación

a imponer la facturación electrónica en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos administrativos típicos de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro, servicios y de colaboración entre el sector público y el sector privado, así como los contratos privados.

Con posterioridad , el Decreto 54/2011, de 17 de mayo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos y se establecen medidas de organización y de mejora de la transparencia en la contratación del sector público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha vino a establecer la integración del servicio de factura electrónica con las herramientas corporativas de Registro Único y el sistema económico financiero de la Administración con lo que la factura electrónica comenzaba a perfilarse no solo como un instrumento que dotaba de eficacia y eficiencia el funcionamiento tanto de las Administraciones Públicas como de los proveedores de la misma sino que empieza a utilizarse como un instrumento al servicio del control y el rigor en el procedimiento de tramitación de las facturas dirigidas a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y los organismos integrantes de su sector público.

Como podremos comprobar estas dos normas conforman un catálogo de servicios al proveedor que es casi coincidente con lo que posteriormente se configurará como los Puntos Generales de Entrada de Facturas Electrónicas en la LEFRC:

a) Facilita la confección, firma y verificaciones de la firma de las facturas electrónicas para aquellos proveedores que no dispongan de sistema de facturación electrónica propio, así como el envío de la misma al órgano de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla



La Mancha o al organismo público vinculado o dependiente al que se prestó el servicio.

b) Permite el seguimiento del estado de las facturas a los proveedores

c) Conserva las facturas en el mismo formato electrónico de remisión, sin conversión alguna, junto con los medios que garanticen su autenticidad de origen e integridad del contenido y, en general, cumplir con las obligaciones derivadas de tal conservación en los términos, plazos y condiciones fijados del Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación,.

d) Facilita el acceso en línea inmediato y permanente de los órganos gestores incluidos en el ámbito de aplicación de la presente orden a las facturas que les afecten para la tramitación del correspondiente procedimiento de reconocimiento de la obligación y ordenación del pago.

e) Permite su integración en los sistemas electrónicos de carácter horizontal de planificación, gestión y control del gasto público en general y, en concreto, del derivado de la contratación, que se puedan implantar en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

II. UN NUEVO MARCO JURÍDICO, LA LEY 25/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO DE LA FACTURA ELECTRÓNICA Y CREACIÓN DEL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS EN EL SECTOR PÚBLICO

1. APROBACIÓN, DESARROLLO Y MODIFICACIONES DE LA LFERC

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al abordar el control del endeudamiento público puso el acento en la deuda comercial, incluyéndola como variable para el cálculo de la sostenibilidad financiera que hasta el momento había quedado restringido a la financiera. Así, el artículo 4 establece que *“Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los*

límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.” La factura electrónica pasa a tener un verdadero protagonismo como instrumento de control de gasto de las Administraciones Públicas, y el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, (Informe CORA) ⁴ presentado ante el Consejo de Ministros del 21 de junio de 2013 por la Vicepresidenta y Ministra de la Presidencia y el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas incluye como una de las medidas generales y prioritarias la aprobación de una ley que propicie la generalización del uso de la factura electrónica en el Sector Público con la finalidad de otorgar una mayor protección al proveedor, favorecer un mejor control del gasto público y del déficit generando una mayor confianza en las cuentas públicas. Antes de que finalizara ese año se aprobaría definitivamente la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, que con carácter básico declaraba la obligatoriedad de facturar electrónicamente a la mayoría de proveedores de la Administración Pública.

Solo transcurrieron 68 días desde la entrada en vigor de LFERC, cuando se publica en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados una enmienda a la ley ⁵por el grupo popular con la siguiente justificación “Desde la

⁴Disponible en la dirección electrónica:
http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF

⁵

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-127-2.PDF#page=1



entrada en vigor de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público, se han puesto de manifiesto algunas dificultades para su puesta en práctica. Entre ellas, cabe citar la falta capacidad por parte de algunas Administraciones para recibir facturas electrónicas, la divergencia en las condiciones de acceso y utilización de los distintos Puntos de entrada de facturas electrónicas de las Administraciones autonómicas y locales, o el uso inadecuado del formato de la factura electrónica. Todo ello, está dificultando a los proveedores poder cumplir con la obligación legal de presentar sus facturas por medios electrónicos”.

Sería la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera la que modificara la LEFRC. Tal y como iremos examinando a lo largo del estudio muy pronto se empezaron a apreciar las debilidades que exigieron esta reforma de su articulado.

Aunque veremos con detalle en qué consisten las modificaciones introducidas, adelantaremos que la razón de fondo que subyace en la necesidad de modificar una Ley que se dicta con carácter básico solo dos meses después de su entrada en vigor no es sino en la falta de calidad en la elaboración de la normativa en cuestión. Tenemos que citar a SANTAMARÍA PASTOR, J.A.⁶ cuando indica que, al hablar de la deficiente calidad de las normas, se resaltan sus deficiencias lingüísticas y sistemáticas, pero se habla poco de algo que tiene casi mayor trascendencia: *“la creciente inadecuación de las*

⁶SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *“Sobre el procedimiento administrativo de la elaboración de las normas”* pags. 74-95 en la Revista Española de la Función Consultiva nº2 ,2004.

normas para servir a las necesidades regulatorias que debieran satisfacer: los textos normativos de nuestro tiempo abundan en imprevisiones, en ingenuidades y en voluntarismos políticos o arbitristas de imposible realización;... y ello al tiempo que muestran, en numerosas ocasiones, un inexcusable desconocimiento de la realidad y una acusada insensibilidad de las necesidades y de los imperativos de los sectores económicos y sociales que pretenden regular". Asimismo este autor, aboga por una participación real de las distintas Administraciones afectadas por la norma que sea coherente con la estructura plural del Estado, máxime, cuando una normativa estatal, la precitada Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, invitó a las Comunidades Autónomas a avanzar en esta materia. En efecto, en la elaboración de la normativa sobre factura electrónica se identificó el objetivo programático a conseguir pero no se hizo un diagnóstico suficiente de la situación de partida y no hubo una adecuada participación y coordinación interadministrativa. Esto no solo viene refrendado por la pronta necesidad de modificación sino también por hechos como que la Generalitat Valenciana publicó el mismo día que se aprobaba la LFERC, la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. Esta norma contenía preceptos incoherentes con la ley básica que se publicaría al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado puesto que imponía la obligatoriedad de la facturación electrónica a partir del 1 de julio de 2014 para los proveedores, personas jurídicas, de bienes y servicios de la Administración de la Generalitat y sus entidades autónomas.



GARCÍA JIMENEZ, A. en el estudio "*La implantación de la factura electrónica en las compras públicas*"⁷ ya vaticinaba que en el caso de países como España podía resultar más complicado articular la facturación electrónica dada la alta descentralización existente; no obstante proponían tomar como ejemplo algunos Estados que tienen una estructura federal con entidades que disfrutan de una amplia autonomía como Brasil y Méjico, que han demostrado que es posible establecer la facturación electrónica por lo que pueden servir de referentes en nuestra labor de implantación de la e-factura.

Hay que añadir que no solo mediante la modificación de la normativa se intentaron paliar las disfuncionalidades apuntadas sino que también se procedió a la creación del Foro de Factura Electrónica en el que están representadas todas las Comunidades Autónomas, la FEMP, la AGE y el sector privado. Tal y como afirma DOMINGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J⁸ este foro, creado informalmente sin normativa que le de soporte parece superponerse al Foro Nacional Multilateral sobre facturación electrónica creado por la Orden PRE/2794/2011, de 5 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de agosto de 2011, por el que se determina el marco de ejercicio de las competencias estatales en materia de factura electrónica tal y como denuncia. Si bien coincidimos que el objeto es casi idéntico los representantes del nuevo Foro "informal" son los responsables directos de la

⁷ GARCÍA JIMENEZ, A. Artículo Publicado en la Revista General de Derecho Administrativo n.º 35 y en la dirección web www.laadministracionaldia.inap.es . Consulta realizada en enero de 2017.

⁸ DOMINGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J. op.cit. capitulo V apartado 7.1

factura electrónica, mientras que en el Foro Multilateral el representante de las Comunidades Autónomas era el representante de la Comisión Permanente del Consejo Asesor de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información de las Comunidades Autónomas que en muchos casos no era responsable ni conocía directamente la problemática de la facturación electrónica y no demostró, en muchos supuestos, eficacia en transmitir la información al órgano encargado de gestionar las facturas electrónicas.

Por último, también debemos apuntar que la ley no solo adoleció de un escaso estudio de la realidad preexistente sino también del futuro inmediato que nos obliga a converger con la normativa comunitaria. El 6 de mayo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 relativa a la facturación electrónica en la contratación pública que pretende articular un sistema de factura electrónica interoperable con los sistemas nacionales con el propósito de generalizar la factura electrónica en Europa. Ante este objetivo, tal y como expone MARTINEZ GUTIERREZ, R.⁹, la LFERC nos situaría en una posición aventajada siempre que en el desarrollo de la misma se tuviera presente la regulación comunitaria y los acuerdos del Comité Europeo de Normalización que desarrolle la Directiva. En este sentido hay que decir que si bien la LFERC delega el establecimiento del formato a normativa de desarrollo por lo que podría ser esta normativa la que convergiera con la europea, impone la limitación de que las facturas deben estar firmadas con firma electrónica

⁹ MARTÍNEZ GUTIERREZ, R: *“La Contratación Pública Electrónica. Análisis y propuesta de transposición de las Directivas Comunitarias de 2014”*, pag 122, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015.



avanzada basada en un certificado reconocido, algo que contraviene la directiva puesto que exige a los Estados miembros que la firma electrónica no podrá ser un requisito obligatorio para los proveedores del sector público. Como recuerda GRACIA GARCIA, D.¹⁰ *“desde la primera versión en 2007 del formato Facturae, por ser únicamente válido para su uso en el ámbito estatal fue criticado desde diferentes sectores de las empresas prestadoras de servicios de facturación electrónica, pues a pesar de la noble intención a converger en un futuro con estándares internacionales que expresan las normas indicadas, este formato hoy por hoy no permite su uso transfronterizo y por ello está alejando a las empresas de los estándares europeos internacionales de mayor uso, como UBL-UN/CEFACT CII o el que se establezca en el marco de CEN/CENELEC, so pena de convertir a España en una isla tecnológica en esta materia.”*

Abordando ya el desarrollo reglamentario de la LFERC, éste se materializó en las Órdenes HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre y HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas. Posteriormente se aprobó una nueva modificación de las órdenes de desarrollo estatales que vienen a dar mayor complejidad al entramado normativo que rige la factura electrónica: la Orden HAP/1650/2015, de 31 de julio, por la que se modifican la Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del

¹⁰ GRACIA GARCIA, D: *“ El nuevo régimen jurídico de la factura electrónica.”* Capítulo II apartado 8, Barcelona, 2016, Wolters Kluwer.

registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, y la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas(PGE). Vienen a completar el régimen jurídico de la facturación electrónica la Resolución de 10 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se establecen las condiciones técnicas normalizadas del PGE de facturas electrónicas y la Resolución de 25 de junio de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se establecen las condiciones de uso de la plataforma FACe. Hay que subrayar que las ordenes de desarrollo se declaran de carácter básico en todo su articulado (excepto en la Disposición Adicional Primera) y la Resolución resulta de obligado cumplimiento para todos los Puntos generales de Entradas de Factura por lo que el margen para la normativa autonómica ha sido francamente estrecho.

La LFERC se estructura en cinco capítulos, seis disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y ocho finales. En los siguientes apartados haremos un repaso sistemático de la ley deteniéndonos en los aspectos más importantes e intentando exponer los puntos que han sufrido modificaciones.

2. DISPOSICIONES GENERALES. ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA LEY

El capítulo primero denominado "Disposiciones generales" establece su objeto, que se circunscribe a la regulación del uso de la factura electrónica, el registro contable de facturas y el procedimiento de tramitación de las mismas en las Administraciones Públicas.



Esta norma establece en su capítulo segundo como piedra fundamental la obligación que tiene todo proveedor de presentar las facturas que expida a las Administraciones Públicas en un registro administrativo en el plazo de 30 días desde que se realizó el servicio o se entregó el bien facturado.

Establecida esta obligación de registrar las facturas, la forma de cumplirla vendrá determinada por el formato en que deba o pueda presentarse la factura. Si se trata de facturas en papel, deberá presentarse ante uno de los registros administrativos del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 16.4 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que deroga la anterior) o si es electrónica, este registro se efectuará de manera automática por el PGE de Facturas Electrónicas correspondiente.

Entrando de lleno en la regulación de la facturación electrónica, el artículo 4 determina los proveedores que quedan sujetos a la obligatoriedad de facturar electrónicamente a las Administraciones Públicas en base a su condición jurídica:

- a) *Sociedades anónimas;*
- b) *Sociedades de responsabilidad limitada;*
- c) *Personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que carezcan de nacionalidad española;*
- d) *Establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes en territorio español en los términos que establece la normativa tributaria;*
- e) *Uniones temporales de empresas;*
- f) *Agrupación de interés económico, Agrupación de interés económico europea, Fondo de Pensiones, Fondo de capital riesgo, Fondo de inversiones, Fondo de utilización de activos, Fondo de regularización del mercado hipotecario, Fondo de titulización hipotecaria o Fondo de garantía de inversiones.*

Tras esta amplia y ambiciosa definición de su ámbito de aplicación, la norma abre una vía de escape dejando la posibilidad de que las distintas administraciones públicas establezcan excepciones a la obligatoriedad en las facturas igual o inferior a 5.000€, así como las facturas emitidas a los servicios en el exterior sea cual fuere su importe justificando esta última exclusión por razones puramente técnicas: *"No obstante, las Administraciones Públicas podrán excluir reglamentariamente de esta obligación de facturación electrónica a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros y a las emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior de las Administraciones Públicas hasta que dichas facturas puedan satisfacer los requerimientos para su presentación a través del Punto general de entrada de facturas electrónicas, de acuerdo con la valoración del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y los servicios en el exterior dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dichos servicio"*.

No obstante, aunque las Administraciones Públicas instauren esta excepción por vía reglamentaria, lo que se suprime es la obligatoriedad, nunca el derecho que asiste al proveedor a presentar las facturas electrónicas sean del importe que sean. Cuestión distinta parece la excepción de las *"facturas por servicios prestados en el exterior"*; en este caso no opera el límite cuantitativo y además no parece que el proveedor tenga elección en cuanto al formato de las facturas por cuanto que lo que parece justificar la excepción es la incapacidad técnica de los propios servicios de la Administración *"para poder tramitar esas facturas hasta que dichas facturas puedan satisfacer los requerimientos para su presentación a través del PGE de facturas electrónicas, ...y los servicios en el exterior dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dichos servicios."*



Este artículo ha provocado una heterogeneidad en el régimen jurídico de las distintas administraciones públicas y una inseguridad en los proveedores, que no podían saber con certeza si una Administración Local o Autonómica ha hecho uso o no de esta cláusula habilitante para la exclusión de la obligatoriedad. En los primeros momentos hubo mucha confusión y, a pesar del derecho que asistía al proveedor de presentar sus facturas electrónicamente, hubo determinadas entidades que no lo hicieron posible como veremos más detenidamente al tratar de la regulación de los Puntos Generales de Entrada de Facturas Electrónicas. Con intento de otorgar mayores certezas a los proveedores en esta situación de confusión se introducen las primeras modificaciones en la LFERC y su normativa de desarrollo. Así, la Ley Orgánica 6/2015 introduce un apartado 2 al artículo 4 estableciendo la obligatoriedad a las Administraciones Públicas de informar sobre el uso de la factura electrónica.

En este mismo sentido, la Orden HAP 1650/2015 introduce el artículo 8 bis en la Orden HAP 1074/2014 que prevé el establecimiento de un Directorio de Puntos de Entrada de facturas de las Administraciones Públicas en el que entre otra información se recoja si la Administración ha hecho uso de la exclusión reglamentaria de la obligación de presentar facturas electrónicas y por debajo de qué umbral se ha realizado esta exclusión. Este buscador de Puntos de Entrada está disponible en la dirección <https://face.gob.es/#/es/buscador>. No obstante, aún en la fecha de redacción de este estudio, este buscador no cumple con plenitud la finalidad pretendida ya que no informa acerca de los límites establecidos por cada administración para declarar la obligatoriedad de emitir factura electrónica señalando para todos los puntos que es una opción voluntaria del proveedor para facturas inferiores a 5.000€ y no recoge en aquellos casos que,

como por ejemplo Castilla La Mancha, no hay excepción por razón cuantitativa con carácter general.

3. FORMATO Y FIRMA DE LAS FACTURAS ELECTRÓNICAS

El artículo 5 regula el formato de las facturas y su firma electrónica, imponiendo un formato estructurado y firmado con sello o firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido en los términos en los que se indican en el artículo. Respecto al formato, se encomienda su establecimiento mediante Orden de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, a propuesta conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Industria, Energía y Turismo, que determinará el formato estructurado de la factura electrónica, oído el comité sectorial de Administración electrónica. Entre tanto se aprueba esta norma el formato es el establecido en la Disposición Adicional Segunda el formato Facturae, versión 3.2, y de firma electrónica conforme a la especificación XMLAdvanced Electronic Signatures (XAdES). Hay que tener en cuenta que con posterioridad, mediante Resolución de 21 de marzo de 2014, de la Subsecretaría, se publicó la Resolución de 10 de marzo de 2014, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y de las Secretarías de Estado de Hacienda y de Presupuestos y Gastos, una nueva versión, 3.2.1, del formato de factura electrónica «facturae» *“para superar algunas limitaciones de la versión 3.2 de «Facturae», adaptarlo a determinadas novedades en el ámbito tributario y, sobre todo, prepararlo para un uso más intensivo con la entrada en vigor de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre Esta versión tiene la característica de ser compatible hacia atrás con la versión 3.2, es decir, una factura conformada según la versión 3.2 será interpretada correctamente por un programa que se*



ajuste a la versión 3.2.1.” Ya se ha anunciado en la 70¹¹ reunión del Foro de Factura Electrónica celebrada el 2 de marzo de 2017 la aprobación fechas próximas de una nueva versión del formato facturae, la 3.2.2 fundamentalmente para dar respuesta a las exigencias impuestas por la tramitación de las cesiones de crédito.

4. LOS PUNTOS GENERALES DE ENTRADA DE FACTURAS ELECTRÓNICAS (PGE)

El artículo 6 regula los PGE, como puntos de intermediación entre el presentador de la factura y el órgano contable competente para su registro que, además, deberá ofrecer información sobre el estado de tramitación de las facturas y les proporcionará un acuse de recibo de dicha presentación, con lo que no solo se instrumenta como elemento de rigor en la gestión, sino también como elemento fundamental de transparencia frente al ciudadano.

En la regulación de estos puntos si se puede observar claramente una evolución de la orientación inicial de la Ley a sus desarrollos y modificaciones posteriores.

¹¹ En la fecha de terminación no está disponible el acta de dicha reunión. Una vez redactada estará disponible en la dirección web <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/forofacturae>

A) Puntos Generales Únicos y Excluyentes. En la redacción original de la Ley se establecía que *"el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, dispondrán de un PGE de facturas electrónicas a través del cual se recibirán todas las facturas electrónicas que correspondan a entidades, entes y organismos vinculados o dependientes. No obstante lo anterior, las Entidades Locales podrán adherirse a la utilización del PGE de facturas electrónicas que proporcione su Diputación, Comunidad Autónoma o el Estado"*. Parecían sentarse las bases de la existencia de un PGE único por cada Administración Pública sin dejar prever la posibilidad de convivencia de varios en un mismo nivel. Así, la Orden HAP/1074 en su parte expositiva establecía *"De este modo habría un punto general de entrada de facturas electrónicas por cada nivel administrativo, salvo que las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, en aplicación del principio de eficiencia, se adhieran gratuitamente al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado de acuerdo con lo dispuesto en esta Orden. No obstante, aquellas Administraciones Públicas que deseen disponer de su propio Punto General de Entrada, deberán justificar previamente a la realización de cualquier inversión dirigida al establecimiento de su propio punto, su no adhesión al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado"*. Parecía claro que el legislador lo que quería era que o bien las Administraciones se adhirieran a FACe o bien, justificándolo debidamente, declararan uno propio, descartando entonces su adhesión a FACe. Ciertamente el devenir ha sido otro.



B) Convivencias de puntos de varios Puntos Generales de Entrada de Facturas Electrónicas. Las Administraciones Autonómica y Locales se han visto "forzadas" a adherirse a FACe puesto que el Estado ha condicionado dicha adhesión a poder acceder mecanismos de financiación del estado como el Fondo de Liquidez Autonómico (véase por ejemplo los artículos 17, 22, 41, 42 y 51) del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. Sin embargo, a pesar de adherirse a FACe, las Administraciones que ya disponían de Puntos Generales de Entrada no han querido renunciar al mantenimiento de los mismos y no ha sido una decisión caprichosa.

En estos Puntos Generales de Entrada preexistentes (entonces denominados servicios de factura electrónica o similar), ya estaban operando miles de proveedores de forma satisfactoria, y además muchos de ellos ofrecen servicios adicionales que FACe no presta. El principal es el de "firma delegada," mediante el cual la plataforma firma electrónicamente la factura al amparo de lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación que regula el "*Cumplimiento de la obligación de expedir factura por el destinatario o por un tercero*".

Este servicio ha hecho posible que proveedores de escasa madurez tecnológica hayan podido presentar sus facturas en comunidades como Castilla La Mancha, Castilla y León, Galicia o Generalitat Valenciana. FACe y otros PGE como el de Andalucía exigen que se remitan facturas firmadas por lo que el proveedor tiene que tener certificado electrónico o bien contratar con una empresa prestadora de servicios de factura electrónica que realicen la factura y la firmen por el proveedor.

Obviar la situación preexistente de servicios que ya prestaban determinadas plataformas autonómicas y locales es a nuestro juicio el principal error en el que ha incurrido la LFERC y por el que se ha visto precipitada la rápida modificación.

Así, a pesar de la redacción inicial de la Ley, mantuvieron de forma paralela a la adhesión a FACe los siguientes Puntos Generales de Entrada Propios Autonómicos:

- Andalucía (a pesar que de no era de los preexistentes optó por su creación)
- Castilla León
- Castilla La Mancha
- Canarias
- Cataluña
- La Rioja
- Galicia
- Generalitat Valenciana
- País Vasco, única Comunidad Autónoma que a la fecha de redacción de este trabajo no está adherida a FACe.¹²

C) Regulación de la situación de hecho. Modificación de la LFERC

Pronto empezaron los problemas de convivencia entre los distintos PGE, por lo que en la modificación de la ley ya en este artículo establece 6 introduce la necesaria "interoperabilidad entre los Puntos Generales de Entrada con FACe".

Esta falta de interoperabilidad se traduce en multitud de rechazos de facturas por falta de homogeneidad en las

¹² Las adhesiones se pueden consultar por niveles territoriales en la dirección web <https://face.gob.es/es/directorio/administraciones>



exigencias de formato de cada Punto General de Entrada. Piénsese que mucho antes de las primeras redacciones de la LFERC las Comunidades Autónomas que deciden implantar plataformas de facturación electrónica las integran con sus sistemas económico financieros. Para poder tramitar las facturas de forma automatizada cada Administración fija unos requisitos de formato que permitan a las facturas tramitarse correctamente. Cuando las distintas administraciones se adhieren a FACE y este registra facturas, al trasladarse a los distintos PGE se rechazan por problemas de formato. Así, por ejemplo en Castilla La Mancha, en el mes de abril de 2015 se habían registrado en FACE 19.117 facturas y de ellas fueron rechazadas un 59,96% por problemas de formato, una cifra extremadamente alta si tenemos en cuenta que el promedio de rechazos en el Punto de Entrada de Castilla La Mancha era del 8,27%

Estos problemas vinieron a solucionarse con la Orden HAP/1650 que al modificar la Orden HAP/492 establece unas reglas de validación comunes para todos los registros contables de facturas. Toda factura que cumpla estas validaciones deberá ser anotada en dichos registros, sin que ello prejuzgue el resultado de la misma, ya que el órgano que deba conformarla podrá posteriormente rechazarla.

Otra de las modificaciones introducidas por la Ley 6/2015 es que FACE realice labores de PGE subsidiario para garantizar el derecho de los proveedores que quisieran presentar sus facturas electrónicamente. Esta medida entendemos que no hubiera sido necesaria si se hubiera hecho un examen más exhaustivo de la realidad que se pretendía normativizar (sobre todo por algunas Administraciones Locales con pocos recursos tecnológicos para abordar proyectos de este calado), y en todo caso ha sido tardía porque la situación caótica se produce el 15 de enero cuando hay administraciones (algunas tan importante como la Andaluza que puso en marcha su Punto General de Entrada de Facturas

Electrónicas el 1 de junio¹³, más de 5 meses después de entrar en vigor la obligatoriedad de facturar electrónicamente, a pesar de que lo “declaró” como tal el 29 enero de 2014¹⁴) en las que no es posible presentar factura electrónica alguna.

Termina este capítulo dedicándolo al archivado de las facturas electrónicas otorgando las responsabilidades del mismo al órgano destinatario de las mismas sin perjuicio de que pueda optar por la utilización del correspondiente PGE de facturas electrónicas como medio de archivo y custodia de dichas facturas si se adhiere al mismo.

Por último, un extremo sobre el que no se pronuncia la LFERC es sobre la naturaleza jurídica de los Puntos Generales de Entrada de facturas electrónicas. El estudio “Puntos Generales de Entrada”¹⁵ de PALOMAR OLMEDA, A.; VAZQUEZ GARRANZO, J., plantean la disyuntiva entre su consideración como registro público o bien sistemas auxiliares que se conectan con un registro público, inclinándose sus autores por esta última.

GRACIA GARCIA, D.,¹⁶ lo califica desde una perspectiva general como Punto de Acceso General en el sentido que fue definido por el anexo I de la

¹³Disponible en:

http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/ov/factura_electronica/normativas/Instrucci%C3%B3n%20conjunta%20IG-DGPD%202021%20de%20mayo.pdf

¹⁴

http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/ov/factura_electronica/normativas/Orden%20de%2029%20de%20enero%20de%202015%20JA.pdf . Consulta realizada el 14 de enero de 2017.

¹⁵ Artículo “Punto general de entrada de facturas electrónicas”. Revista Derecho y Salud, (2014), pags. 93-110

¹⁶ GRACIA GARCÍA, D. (2016).op cit. Capitulo III apartado 2.



Ley 11/2007 de AECSA como «conjunto de páginas web agrupadas en un dominio de Internet» cuyo objetivo es ofrecer al usuario, de forma fácil e integrada, el acceso a una serie de recursos y de servicios dirigidos a resolver necesidades específicas de un grupo de personas o el acceso a la información y servicios de «una institución pública» dándole además los efectos de «un registro electrónico administrativo, que desde este enfoque sería un registro electrónico administrativo auxiliar de un registro electrónico general (la «entrada automática en un registro electrónico de la Administración Pública gestora de dicho punto»).

DOMINGUEZ MACAYA-LAURNAGA, J. lo define como « un portal web donde los proveedores pueden presentar sus facturas electrónicas en un determinado formato bien sea de manera manual, o de manera automática desde sus sistemas de gestión económica mediante una interfaz de web,... y donde las Administraciones -en sentido amplio- destinatarias de las facturas pueden gestionarlas -además de, normalmente, descargarlas y notificar el estado de tramitación de las mismas al proveedor-, también... de manera manual,... o mediante interfaces de web services que permiten la recepción automática de las facturas en sus sistemas de gestión económica.»¹⁷

Desde nuestra perspectiva los Puntos Generales de Entrada de Facturas son un servicio administrativo prestado por medios electrónicos. Los PGE según la catalogación de procedimientos y servicios que efectuaron los en los diferentes planes de adaptación a

¹⁷ DOMINGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J. op.cit. apartado 4.2.2.2.2.

la LAECS serían incardinados en el denominado nivel 4¹⁸: conllevan un asiento registral, permiten la normalización de lo que se entrega (en este caso la factura), lo transmiten a la oficina contable identificada gracias al uso del Directorio DIR3 y permiten al proveedor conocer el estado de su factura. Incluso podría ser considerado del nivel 5 al deber permitir solicitar la anulación de la factura inicialmente presentada.

Prueba de ello es que el servicio de factura electrónica regulado por la normativa tratada en el apartado 1.c de este estudio definían como casi con exactitud los mismos servicios que se configuran ahora como definidores de los PGE.

5. EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS, PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN Y EFECTOS DE SU RECEPCIÓN

El capítulo IV establece el Registro Contable de Facturas y el procedimiento de tramitación en las Administraciones Públicas. Se establece la obligatoriedad de creación de registro contable de facturas interrelacionado con el sistema de información contable.

¹⁸ Estos planes clasificaban los distintos procedimientos en 5 niveles según su disponibilidad electrónica : Nivel 0 Inadaptación Total; Nivel 1 Muy baja adaptación o nivel 1 (Información electrónica) Baja adaptación o nivel 2 (Descarga de documentos) Adaptación parcial o nivel 3 (Iniciación electrónica, conexión a Registro) Adaptación total o nivel 4 (Consulta del estado de tramitación): Proactividad o Nivel 5 (Inter-actuación) En el ámbito de la AGE http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dms/pae/Home/documentos/Biblioteca/pae_BIBLIOTECA_PLANES ESTRATEGICOS/pae_BIBLIOTECA_PE_Nacional/2007-diciembre-LAECSP-Plan-de-Actuacion.pdf y en la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20150907/manual_sept.2015_racionalizacion_y_simplificacion.pdf Consulta realizada el 4 de marzo de 2017



El procedimiento para la tramitación de las facturas se establece en el artículo 9 con el siguiente esquema: El registro administrativo que reciba la factura pondrá a disposición, de forma tradicional o bien de forma automática si es electrónica, al registro contable de facturas. Este dará un código de identificación a la factura que, en caso de ser electrónica, se comunicará al PGE de Facturas. Posteriormente a esta inscripción se remitirá, si procede al órgano encargado de conformarla para que realice la tramitación oportuna conducente a su pago o en su caso, a su rechazo.

Al igual que se hizo con el establecimiento de la obligatoriedad de facturar electrónicamente, se otorga la facultad de poder excluir la inscripción en el registro contable de facturas para aquellas inferiores o iguales a 5000 € pero únicamente al Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios de Madrid y Barcelona. Esta facultad si podrá ejercerla cualquier Administración para las emitidas por proveedores de servicios en el exterior. Vuelve a tener la necesidad la LO 6/2015 de modificar la redacción original de la LFERC para adaptar la norma a la realidad de tal manera que ya de forma expresa se establece que *"los registros contables de facturas se podrán conectar con distintos puntos generales de entrada..."*.

Cierra este capítulo regulando las actuaciones del órgano competente en materia de contabilidad que concreta en la realización de requerimientos periódicos así como la elaboración de un informe trimestral respecto a las a las facturas pendientes de reconocimiento.

El capítulo V está dedicado a los efectos de la recepción de las facturas en los Puntos Generales de Entrada y Registros Contables, las facultades de control interno y de acceso a la documentación justificativa así como a la realización de un informe anual que evalúe el cumplimiento en materia de morosidad.

El último artículo de la Ley contiene una habilitación al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas para que determine la periodicidad y formato en el que los registros contables remitirán información sobre las facturas recibidas a las Agencia Estatal de la Administración Tributaria con el objeto de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de facturación cuyo control le corresponda.

De las disposiciones adicionales, transitorias y finales, destacaremos, aparte de la ya citada disposición transitoria segunda que establece el formato de factura electrónica aceptada en la actualidad, el régimen de entrada en vigor de la norma que se establece de forma progresiva:

- El 28 de diciembre de 2013, veinte días después de su publicación en el Boletín Oficial del Estado referido a la generalidad del texto normativo.
- El 1 de enero de 2014, en relación al procedimiento para la tramitación de facturas y el deber de anotación en el registro contable y a la modificación de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones recogida en la disposición final primera.
- El 15 de enero de 2015, respecto al uso de la factura electrónica en el sector público y en el que se establece la obligación de presentar factura electrónica a través del PGE que corresponda a las entidades expresamente relacionadas en el precepto legal, salvo en los supuestos exceptuados por vía reglamentaria.



Esta entrada en vigor produjo confusión inicial en su interpretación. Así, la disposición transitoria primera establece que la obligación de presentación de las facturas en un registro administrativo establecida por el artículo 3 no es aplicable a las facturas emitidas con anterioridad a la ley y lo declara potestativo para las facturas por servicios prestados o bienes entregados con anterioridad a la entrada en vigor. Sin embargo este régimen transitorio es referido únicamente a las facturas en papel, puesto que las electrónicas conllevan el registro administrativo de manera automatizada. La omisión de una cláusula expresa sobre las facturas emitidas con anterioridad a la entrada en vigor de la obligatoriedad de facturar electrónicamente hizo que se plantearan dudas acerca de la misma, lo que vino a resolver la circular 1/2015, de 19 de enero de la Intervención General de la Administración del Estado sobre la obligatoriedad de la factura electrónica a partir del 15 de enero de 2015. Esta circular determina en su conclusión segunda que la obligatoriedad de presentación de factura electrónica lo es solo para las emitidas con posterioridad al 15 de enero de 2015. Cabe preguntarse por qué el legislador "olvidó" entonces hacer esta referencia expresa a las facturas electrónicas emitidas con anterioridad cuando si lo hizo con las de papel.

Esta postura no fue compartida en la Administración de Castilla La Mancha en la que se interpretó que la obligatoriedad de facturar electrónicamente no vendría dada por la fecha de emisión de la factura en la que el proveedor gozaría de cierta discrecionalidad sino por la fecha de registro de entrada de la factura, que se entendía que otorgaba mayor objetividad a la hora de determinar el régimen jurídico aplicable a cada factura.

III.DESARROLLO NORMATIVO EN CASTILLA LA MANCHA DE LA LEY 25/2013. LA ORDEN DE 04/02/2015, DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA, POR LA QUE SE CREA EL PUNTO GENERAL DE ENTRADA DE FACTURAS ELECTRÓNICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA Y SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA SU TRAMITACIÓN

Con la aprobación de la LFERC resultaba claro que había que adaptar la normativa preexistente en Castilla La Mancha, para declarar como PGE de la administración autonómica al servicio de factura electrónica de Castilla la Mancha, así como regular aquellos extremos que la legislación básica había reservado al desarrollo reglamentario.

Los aspectos que regula esta Orden principalmente son los siguientes:

- Declara el preexistente servicio de facturación electrónica Punto General de Entrada de facturas electrónicas de la Administración de la JCCM.
- Establece la competencia para gestionar el mismo a la Intervención General.
- Un aspecto importante es la interconexión que garantiza con FACe lo que viene a establecer un marco que a día de hoy se ha convertido en el generalizado para el resto de las administraciones autonómicas que disponen de un punto propio.
- Adaptar y completar la normativa básica estatal para aquellos aspectos regulados en aquella, como es el formato de la factura, pero incluso va más allá en otros:
 - A diferencia de lo establecido en la AGE no excepciona la obligatoriedad de facturar electrónicamente a los sujetos obligados porque el importe de la factura sea inferior a 5.000€. siendo únicamente las excepciones:



-
- Si se dirige a un centro docente público el proveedor en este caso si podrá optar entre facturar electrónicamente o realizarlo en papel.
 - Aquellos pagos realizados en efectivo mediante el sistema de anticipos de caja fija y pagos a justificar.
 - Por los servicios prestados en el exterior, sin límite de cantidad.
- Al igual que hizo la normativa a la que deroga esta Orden, se va un paso más allá cuando establece *“Los órganos de contratación de los órganos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de esta orden establecerán la obligación de facturación electrónica en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos administrativos típicos de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro, servicios y de colaboración entre el sector público y el sector privado, así como los contratos privados, a través del servicio de facturación electrónica siendo obligatorio el uso de la factura electrónica para todos los adjudicatarios de dichos contratos”*.

Por tanto, aquellos autónomos o profesionales que en principio no se

encuadrarían en el mandato de la ley si pueden verse obligados a facturar electrónicamente si el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato formalizado así lo recoge. En esta Orden no se establece una obligación directa para el proveedor sino para los órganos de contratación de los distintos centros gestores que deberán dar cumplimiento incluyendo la obligatoriedad del proveedor de facturar electrónicamente.

En la norma se renuevan los servicios ofertados al proveedor para adaptarla a la normativa básica; eso sí, condicionado a su previo trámite de alta en el mismo. Resaltaremos por entender que se trata de servicios de valor añadido a los que se establecen como obligatorios en de los Puntos Generales de Entrada de Facturas Electrónicas, los siguientes:

a) Facilitar la confección y firma de las facturas electrónicas para aquellos proveedores que no dispongan de certificado electrónico ni sistema de facturación electrónica propio.

b) Efectuar la firma de facturas para aquellos proveedores que, disponiendo de sistema de facturación electrónica propio, no tuvieran certificado electrónico.

En este caso se presta un servicio adicional facilitando que el proveedor pueda presentar sus facturas electrónicas aun no disponiendo de certificado digital ni de conocimiento o medios informáticos necesarios para elaborar un xml en formato facturae 3.2.



Por tanto, las posibilidades de facturar electrónicamente a través de PeCAM se amplían para los proveedores siendo las siguientes vías:

- Proveedores sin firma ni programas de facturación propios. En este caso utilizan la web del PeCAM para ir creando su factura mediante una aplicación web que les permitirá la creación del facturae 3.2, de enviarlo y firma mediante delegación por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.
- Proveedores sin firma electrónica que tengan un sistema de facturación propio. Estos sistemas de facturación suelen ya incorporar la funcionalidad de creación de ficheros xml con el formato estándar. El proveedor puede cargar este archivo que su programa le realiza sin necesidad de introducir de nuevo los datos en la web de PeCAM.
- Proveedores con firma electrónica que tengan un sistema de facturación propio. En este caso si cargan una factura firmada la plataforma validará la firma de la factura presentada.
- Proveedores con alta capacidad tecnológica que puedan presentar de manera automática sus facturas utilizando el servicio web de presentación de facturas electrónicas.

En cuanto a la tramitación de las facturas electrónicas, una vez registradas de forma automática en el Registro Único de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, se pondrá a disposición del órgano competente de su gestión que tendrá un plazo máximo de 15 días para la conformidad o rechazo de las mismas.

Por último, se recoge el procedimiento de anulación de facturas electrónicas presentadas estableciendo como condiciones:

- Que no haya sido conformada por el órgano competente.

-
- Que la solicitud de anulación esté debidamente justificada.

IV. CONCLUSIONES Y CUESTIONES A ABORDAR

Como hemos visto el inicio de la aplicabilidad de la LFERC fue bastante confuso en detrimento del proveedor, puesto que no se aprovechó el año 2014 para trabajar en la interoperabilidad y homogeneidad de los distintos Puntos Generales de Entrada de Facturas Electrónicas que ya operaban antes de la aprobación de la LFERC aun sin tener esta denominación.

Los objetivos programáticos de la LFERC son la profunda transformación de la Administración en beneficio de la sociedad a la que sirve y concretamente a la comunidad de proveedores, si bien creemos que en la tramitación del proyecto de Ley se obvió la realidad preexistente y no se valoraron adecuadamente los proyectos autonómicos iniciados, así como la situación tecnológica de algunas administraciones, sobre todo locales, y la de determinados proveedores con escasos conocimientos y recursos tecnológicos.

Estas disfuncionalidades se han ido corrigiendo con los sucesivos cambios normativos que se fueron aprobando y espacios de trabajo cooperativo, como el Foro de Factura Electrónica, que van dotando de una actuación homogénea en todas las administraciones y permiten interconexiones eficaces entre los distintos Puntos Generales de Entrada. Una vez reconocida la posibilidad de coexistencia de varios PGE y clarificados los términos de la misma ha sido más fácil lograr una facturación electrónica más ágil y sencilla que favorezca a la comunidad proveedora y a las Administraciones Publicas. Esta coexistencia se demuestra con los datos arrojados en el ejercicio 2016 en el que del total de facturas electrónicas presentadas a la Junta de Comunidades de



Castilla la Mancha un 64,9% lo hizo a través de PeCAM y un 35,1% lo hizo por FACE.

La LFERC ha supuesto una revolución en la forma de facturación de los proveedores de las Administraciones Publicas y ha logrado un verdadero impulso al uso de las nuevas tecnologías en el sector empresarial español. También las Administraciones Publicas se han visto obligadas a modificar la tramitación de sus facturas en favor de procedimientos más eficaces. Tal es así, que a día de hoy en una Administración Autónoma como la de Castilla La Mancha (que no ha excluido de la obligación de emitir factura electrónica por razón del importe y eso sí, ha auxiliado a los proveedores para facilitarles la presentación de este tipo de facturas) el número de facturas electrónicas en el ejercicio 2016 son 446.674 y las de papel solo alcanzan 21.366 lo que supone un 4,7% de la facturación. Hay que resaltar que en Castilla La Mancha las facturas inferiores a 5000 € suponen un 48% de la facturación total y que únicamente el 10% del total de las facturas de esta cantidad se presenta en papel. Por ello, además de la coherencia con el actual procedimiento administrativo consideramos acertada la decisión adoptada de no excluir la obligatoriedad por razón de cuantía de las factura.

Transcurridos dos años desde la entrada en vigor la Ley sin embargo hay cuestiones que aún deben abordarse de forma coordinada por todas las Administraciones Publicas. Sin ánimo de profundizar en las mismas, haremos una enumeración de las que nos parecen más acuciantes:

- Ámbito de aplicación de la LFERC: La entrada en vigor de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y su imposición a las personas jurídicas y ciertas personas físicas del deber de relacionarse de forma electrónica con las Administraciones Públicas ha hecho

que surjan dudas acerca de la vigencia de las excepciones a la obligatoriedad de presentar facturas electrónicas que estableció la LFERC. Aunque en Castilla la Mancha este supuesto es más pacífico puesto que la normativa autonómica no excepciona por razón de la cuantía, sí que afectaría fundamentalmente a los profesionales con colegiación obligatoria que no tengan una relación contractual a la que se refiere el artículo 5.2 de Orden de 04/02/2015, de la Consejería de Hacienda, por la que se crea el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y se regula el procedimiento para su tramitación .

Sobre esta cuestión hay posturas encontradas. GRACIA GARCIA, D. ha recogido este debate el reciente estudio *"Razones de seguridad jurídica (entre otras) para la necesaria reforma de la Ley 25/2013"*¹⁹ en el que concluye que la clave se encuentra en la disposición final quinta de la Ley 39/2015, la cual establece que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, se deberán adecuar a la misma las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo previsto en esta Ley. Y en el caso de que transcurra este plazo sin llevarse a cabo esta adaptación debería prevalecer la Ley 25/2013 sobre la Ley 39/2015, por su carácter de ley especial.

Desde nuestro punto de vista y con la experiencia adquirida en estos dos años nos inclinamos por defender la postura mantenida por ALMONACID, V. en su

¹⁹ GRACIA GARCIA, D. Artículo *"Razones de Seguridad Jurídica (entre otras) para la necesaria reforma de la Ley 25/2013"* publicado en el sitio web El consultor de los Ayuntamientos. <http://elconsultor.laley.es>



publicación "*Las facturas en papel desaparecen*".²⁰ "No es posible defender que para las personas jurídicas todos sus trámites son electrónicos EXCEPTO la facturación, máxime después de haber transcurrido 3 años desde la Ley de impulso de la facturación electrónica".

La Ley de Procedimiento Administrativo Común tiene una vocación generalista de transformar la actuación administrativa y si esta obliga a las personas jurídicas y determinados profesionales a relacionarse con la Administración por medios electrónicos no se entiende porque se deberían ver eximidos de esta obligación únicamente en cuanto a la facturación y solo en el caso de las personas jurídicas en el caso de que sean inferiores a 5000€. Si puede defenderse el supuesto de la sectorialidad y especialidad en cuanto a la imposición del formato específico y la vía de presentación así como al mantenimiento de ciertas excepciones, como es la facturación de los servicios en el exterior por cuestiones meramente prácticas.

Entendemos que debería haberse aprovechado la tramitación del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 que al regular en su artículo 196 el Pago del precio en lugar de establecer una remisión a "*los términos establecidos en la normativa vigente sobre factura electrónica*" debería haber solventado esta controversia apostando claramente por no aceptar excepciones a la obligatoriedad de facturar electrónicamente a la totalidad de personas jurídicas

²⁰ALMONACID,V. "*Las facturas en papel desaparecen*". Artículo consultado el 9 de febrero de 2017, en la dirección electrónica: <https://nosoloytos.wordpress.com/2016/11/20/las-facturas-en-papel-desaparecen>

quedando únicamente la excepción de las facturas en el exterior.

En la 7º reunión del Foro de Factura Electrónica celebrada el 2 de marzo de 2017 se anunció una instrucción conjunta de la Intervención de la Administración General del Estado y la Abogacía del Estado para establecer criterio interpretativo al respecto en la AGE que podría servir de orientación a las restantes Administraciones Públicas.²¹

-Las cesiones de crédito. La cesión de crédito ha sido protagonista en el año 2016 en el Foro de la factura electrónica poniéndose de manifiesto la problemática que esta figura, habitual en la facturación a las Administraciones Públicas presentaba.²² Los cesionarios de las facturas no pueden ejercer los derechos que la LFERC reconoce a los proveedores puesto que solo el emisor de la factura es quien puede acceder al estado de la factura. Si bien hay un campo previsto en el formato facturade relativo a cesiones de crédito, el 1.6 "FactoryAssignmentData", en la Administración de Castilla la Mancha como en la mayoría de las representadas en el Foro de Factura electrónica este apartado tenía carácter indicativo y no se consideraba como notificación válida a los efectos de efectuar la preceptiva "toma de razón" para dotar de efectividad a dicha cesión, debiendo en todo caso, cumplirse las

²¹ En la fecha de terminación no está disponible el acta de dicha reunión. Una vez redactada estará disponible en la dirección [web https://administracionelectronica.gob.es/ctt/forofacturae](https://administracionelectronica.gob.es/ctt/forofacturae)

²² http://administracionelectronica.gob.es/ctt/forofacturae/de_sargas#.WJ-aVVPhC5s Consulta realizada en 21 de enero de 2017



formalidades establecidas en Orden de 2 de febrero de 2010, de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula el procedimiento para la toma de razón de la cesión a terceros de los derechos de crédito frente a la Administración Regional, sus organismos autónomos y entidades dependientes.

Ante la confusión generada y las demandas de los acreedores cesionarios, la IGAE ha venido a establecer criterios referidos a la tramitación de las cesiones de crédito en la Instrucción conjunta con la Abogacía del Estado de 23 de junio de 2016²³. Esta instrucción aconsejaba un cambio en el formato facturae para posibilitar que se puedan incluir en la factura el Código Seguro de Verificación que permita dar acceso a la dirección electrónica en la que se encuentren alojados los documentos electrónicos constitutivos de la cesión. Este es el principal motivo de la aparición en próximas fechas de la versión 3.2.2 del formato facturae al que ya nos hemos referido anteriormente. También con esta finalidad se deberán hacer modificaciones en los sistemas económicos financiero para permitir que en una misma factura puedan tener acceso tanto el emisor cedente (que también tiene interés en conocer el estado de la misma para saber cuándo ha quedado liberado de su deuda) como a los sucesivos cesionarios que pueda tener la factura.

-La conformidad de las facturas. En este apartado nos referiremos a la situación particular en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, puesto que hay otras Administraciones que han resuelto esta cuestión con mayor rapidez. La conformidad de las

²³http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/rcf/Paginas/CircularesIGAE_RCF_FE.aspx

efectuada el 21 de enero de 2017

Consulta

facturas es el acto impuesto con carácter básico por la legislación en materia de contratos en el artículo 314 del TRLCSP” La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 222.4,....».

Con carácter particular en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, el artículo 10.3 del citado Decreto 54/2011, por el que se regula la utilización de medios electrónicos y se establecen medidas de organización Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha establece que *“Una vez recibidas por la unidad orgánica responsable de su gestión, las facturas o documentos sustitutivos deberán ser conformadas e inscritas en el Registro de Facturas o devueltas al sujeto emisor, si no fueran correctas, en el plazo máximo de quince días desde su recepción”*. La terminología utilizada, al ser anterior a la LFERC no es coincidente con la misma, si bien cumple con todas las garantías que dicha ley exige implantar. La factura electrónica que se remite a PeCAM o FACE tiene un número de registro administrativo y es inmediatamente transmitida al sistema económico financiero TAREA gestionado por la Oficina Contable que en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha es la Intervención General. Esta factura recibida es puesta a disposición del órgano gestor que en 15 días o la rechazará o bien previa conformidad del receptor del servicio iniciará su tramitación para su pago.

La solución adoptada por otras administraciones ha sido desarrollar un trámite de conformidad íntegramente electrónico que permita la remisión y firma electrónica



por el órgano competente, y así, aplicarla al presupuesto para su pago. En Castilla La Mancha los esfuerzos de estos años han tenido que reconducirse a la adaptación del PGE y a adoptar las validaciones a la normativa básica por lo que este aspecto se ha visto penalizado. El problema residía en que en el ámbito de la gestión interna que conforma los expedientes administrativos no está generalizado el uso de los medios electrónicos. La LAECSP obligó a las Administraciones a permitir el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, implantando las solicitudes de inicio de procedimientos on line y es donde se han centrado los mayores esfuerzos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha. En este tránsito hacia el expediente electrónico los documentos que conforman el mismo, si tienen formato electrónico deben cumplir los requisitos establecidos por el artículo 27.3. c) de la Ley 39/2015 que establece que *“Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor.”*

En la actualidad, se está trabajando en la integración del sistema económico financiero con la nueva versión del portafirmas electrónico corporativo, que si incluye la incorporación del CSV, lo que permitiría incorporar ya la conformidad electrónica de las facturas aunque el expediente del que forme parte no sea electrónico. Esta será una solución transitoria en tanto se completa la tramitación íntegramente electrónica en los principales expedientes administrativos de los que forma parte la factura.

- El control de las facturas subvencionadas. Esta cuestión planteada en la primera reunión del foro de factura electrónica el 12 de marzo de 2015 ²⁴no tiene una respuesta inmediata. Mientras las Administraciones Publicas han sido precursoras del uso de la factura electrónica aún se pueden ver determinadas ordenes por las que se aprueban bases reguladoras de subvenciones en las que se sigue solicitando la tradicional “estampilla” de las facturas que sirvan de justificación de fondos concedidos (véase por ejemplo la Orden de 23/06/2016, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras del Programa Innova-Adelante en Castilla-La Mancha, cofinanciado en un 80% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. DOCM nº 130 /2016 donde se dice: *“Las facturas originales deberán contar, con un sistema de sellado que haga referencia a la cofinanciación a través del Feder, en el que se indicará la cuantía y porcentaje a imputar de dichas facturas. Los beneficiarios podrán acceder a dicho sello a través del Servicio de Innovación Tecnológica de la Consejería competente en materia de economía y competitividad, o a través de las Direcciones Provinciales correspondientes.”*) Esto resulta paradójico pues si el sellado en las facturas en papel no era un medio eficiente en factura tradicional en la electrónica es aún más evidente puesto que lo que se está sellando no es sino un resumen en papel que no es la factura original.

Los órganos gestores de la subvención continúan con esta forma de proceder porque los reglamentos europeos que estableen que los órganos gestores establecerán mecanismos adecuados que eviten la sobrefinanciación

24

<http://administracionelectronica.gob.es/ctt/forofacturae/descargas#.WJ-aVVPhC5s> Consulta efectuada el 21 de enero de 2017



de las actuaciones. Al no tener alternativa a la estampilla continúan con esta práctica desfasada con el objeto de no ser objeto de descertificaciones de fondos (el Artículo 13.2 Reglamento (CE) Nº 1828/2006 de la Comisión de 8 de diciembre de 2006 que fija normas de desarrollo para el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) nº1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional). Creemos que la única solución eficaz debería encontrarse en la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Dado que todas las Administraciones Públicas estamos nutriendo dicha base de datos que desde la reforma de la Ley General de Subvenciones operada por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, se estableció que operaría como Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones , deberían incluirse las facturas por acreedor que se financian con cargo a las distintas líneas de subvención y así poder detectar de forma eficaz la sobrefinanciación de actividades.

-La futura reglamentación europea. Uno de los problema ante los que se enfrenta la factura electrónica en España es la adaptación a las obligaciones que imponga la aplicación de la [Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014](#) relativa a la facturación electrónica en la contratación pública teniendo como fecha límite para su aplicación el 27 de noviembre de 2018. Dicho plazo tiene efectos únicamente respecto a la Administración General del Estado, mientras que para Comunidades Autónomas y Entidades Locales será aplicable con carácter obligatorio un año después. Esta norma que pretende implantar un

estándar europeo puede derivar a dos posibles escenarios según GRACIA GARCIA, D.²⁵:

- Estableciéndose como nuevo único formato de factura electrónica el que acabe siendo definido por el estándar europeo. Esta opción no parece factible dada la reciente inversión que ha hecho la comunidad proveedora y las distintas Administraciones para incorporar el formato facturae.
- Reformando nuevamente la Ley 25/2013 de tal forma que admita que tanto el formato facturae como el nuevo estándar europeo serán admisibles para facturar a las Administraciones Públicas, las cuales deberían adaptar los Puntos generales de entrada de facturas electrónicas para que admitan ambos formatos. Esta opción evitaría costes a los proveedores nacionales que podrían seguir utilizando facturae.

Si bien esta segunda opción podría considerarse la menos traumática debería considerarse como una solución transitoria puesto que no parece justificado la pervivencia de dos formatos uno, el facturae, en el que se le impone una firma electrónica avanzada y otro, el europeo, en el que no debe contener el requisito de la firma electrónica como uno de sus elementos.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALMONACID, V. "Las facturas en papel desaparecen". Publicado en la dirección electrónica:

²⁵ GRACIA GARCIA, D. Artículo op. cit. "Razones de Seguridad Jurídica (entre otras) para la necesaria reforma de la Ley 25/2013"



<https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/11/20/as-facturas-en-papel-desaparecen>

APARISI APARISI, M.C «Implantación de la factura electrónica en las Administraciones Públicas» publicado en el sitio web *elderecho.com*.
<http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/ImplantacionfacturaelectronicaAdministracionesPublicas>.

DOMINGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J. *Claves para una contratación electrónica eficaz*. El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2011.

GARCÍA JIMÉNEZ, A. «La implantación de la factura electrónica en las compras públicas.» *Revista General de Derecho Administrativo n.º 35* (2014).

GRACIA GARCIA,D. "Razones de Seguridad Jurídica (entre otras) para la necesaria reforma de la Ley 25/2013" publicado en el sitio web "El consultor de los Ayuntamientos."
<http://elconsultor.laley.es>

GRACIA GARCIA, D . " *El nuevo régimen jurídico de la factura electrónica*", Barcelona,2016, Wolters Kluwer.

MARTÍNEZ GUTIERREZ, R. MARTÍNEZ GUTIERREZ, R. "La Contratación Pública Electrónica. Análisis y propuesta de transposición de las Directivas Comunitarias de 2014" ,Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015.

PALOMAR OLMEDA, A ; VÁZQUEZ GARRANZO,J. «*Punto general de entrada de facturas electrónicas.*» *Derecho y Salud* (2014)Pags 93-110.
<http://www.ajs.es/revista-derecho-y-salud/punto-general-de-entrada-de-facturas-electronicas>

PINO, F; INZA, J. "*La factura electrónica*". 2006. Manuales Plan Avanza

PINTOS SANTIAGO, J. "*La implantacion de la administración electrónica y la efactura*". Varios Autores.DOMINGUEZ-MACAYA LAURNAGA,J.



autor del Capítulo V referenciado "La e-factura como elemento esencial de la administración electrónica integral" Wolters Kluwer, 2017.
SANTAMARÍA PASTOR, J.A. «Sobre el procedimiento administrativo de la elaboración de las normas.» *Revista Española de la Función Consultiva* (2004).