

Expediente Núm. 276/2014
Dictamen Núm. 282/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 7 de noviembre de 2014 -registrada de entrada el día 12 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establecen Exclusiones a la Obligación de Facturación Electrónica.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se recogen los presupuestos normativos de la regulación que aborda; en concreto, 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, cuyo artículo 4,

relativo a “la factura electrónica en el sector público”, dispone que “Todos los proveedores que hayan entregado bienes o prestado servicios a la Administración Pública podrán expedir y remitir factura electrónica”, añadiendo en su segundo párrafo que, “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”.

Señala que “el presente decreto pretende dar cumplimiento a la citada previsión, teniendo en cuenta, en relación con las facturas de cuantía inferior o igual” a “5.000 €, las dificultades iniciales que podrían sufrir los pequeños comercios y negocios individuales que realizan suministros y/o servicios de escasa cuantía para la Administración del Principado de Asturias si se les exigiese la obligación de presentación en soporte electrónico de aquéllas. Igualmente, resulta oportuno excluir de dicha obligación a las facturas emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior del Principado de Asturias, hasta que los mismos dispongan de los medios y sistemas apropiados para la recepción de las facturas en formato electrónico”.

La parte dispositiva del proyecto consta de un único artículo y una disposición final.

El artículo único, titulado “Exclusión de la obligación de facturación electrónica”, establece la misma para las facturas en ella determinadas, de conformidad con lo dispuesto en el precepto estatal transcrito, precisando que las facturas “excluidas de la obligación (...) deberán seguir presentándose en los registros administrativos correspondientes”.

Asimismo, se decreta la aplicación del “procedimiento de registro y de tramitación establecido en la citada Ley” 25/2013 para aquellas “facturas de importe igual o inferior a 5.000 euros” que facultativamente presenten los proveedores en formato electrónico.

La disposición final única se refiere a la entrada en vigor de la norma, que prevé tendrá lugar al día siguiente de su publicación.

2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la norma objeto del presente dictamen se inicia por Resolución de la Consejera de Hacienda y Sector Público de 12 de septiembre de 2014.

Figuran en el expediente las memorias justificativa y económica, suscritas el 28 de agosto de 2014 por el Interventor General, así como una tabla de vigencias en la que se indica que ninguna norma modifica o deroga la proyectada, y un "cuestionario para la valoración de propuestas normativas", ambos sin fecha ni firma.

En la memoria justificativa se expone que la citada Ley 25/2013, "de aplicación según su artículo 2 a las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre proveedores de bienes y servicios de las Administraciones Públicas", establece en su artículo 4 "las entidades que están obligadas al uso de la factura electrónica", añadiendo el precepto en su último párrafo que, "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". Razona que "la aplicación indiscriminada de la obligación de emisión en formato electrónico de las facturas cuya entrada en vigor está prevista para el 15 de enero del próximo ejercicio (disposición final octava, epígrafe a de la Ley), podría suponer al menos en un primer momento serias dificultades para pequeños negocios que suministran bienes y/o servicios al Principado cuya cuantía previsiblemente es de importe notoriamente reducido, así como para los servicios en el exterior del Principado hasta que los mismos no dispongan de los medios y sistemas

apropiados para su recepción”, por lo que “resulta aconsejable excluir de la obligación” las entregas de bienes y/o prestaciones de servicios señaladas.

En la memoria económica se indica que el proyecto “no implica ningún coste adicional, ya que las facturas de hasta 5.000 euros que no se emitan en formato electrónico, seguirán presentándose en los mismos registros que se presentan en la actualidad, no siendo necesaria la implantación de ningún proceso nuevo para las mismas, por lo que no tiene impacto económico”.

El día 26 de septiembre de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público solicita un informe sobre la norma en elaboración a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público. En atención a este requerimiento, el 1 de octubre de 2014 emite informe la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos y Sector Público, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 38 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias. En él especifica que, “según la memoria económica del centro gestor, se trata de una disposición de carácter general que no conlleva repercusión económica”, por lo que “se emite informe favorable”.

Con fecha 8 de octubre de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias una copia del proyecto de Decreto “al objeto de que se formulen las observaciones que se estimen pertinentes”.

La Jefa del Secretariado de Gobierno efectúa, el 14 de octubre de 2014, diversas observaciones a la norma proyectada.

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público emite, con fecha 15 de octubre de 2014, un informe sobre el proyecto de Decreto en el que resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. Respecto a las observaciones formuladas por la Consejería de Presidencia,

señala que son “acogidas prácticamente en su totalidad”, y concluye que la disposición pretendida “cumple con los requisitos legales pertinentes en cuanto a tramitación y aspectos competenciales, así como en materia de técnica normativa”, de lo que se informa “en cumplimiento del artículo 33.4” de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

El texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos con fecha 16 de octubre de 2014, según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión el día 21 del mismo mes, en la que se añade que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

Fuera ya del plazo establecido al efecto formula observaciones la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, y en ellas se plantea la equiparación de los centros educativos públicos no universitarios con los servicios en el exterior de la Administración, por carecer aquellos -por los motivos que detalla- de “medios humanos y técnicos para poder hacer efectiva la presentación de facturas electrónicas en los términos expuestos”. Al respecto, recuerda el Interventor General, con fecha 29 de octubre de 2014, que “los supuestos de exclusión están tasados”, sin que quepa aplicar la analogía sugerida. Añade que “se han remitido las observaciones de referencia al Director General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Principado de Asturias para que, desde un punto de vista funcional, estudie la forma en la que se pueda organizar la recepción de la facturación electrónica por parte de los proveedores y la recepción de la misma en los centros educativos”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de noviembre de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita

dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se establecen Exclusiones a la Obligación de Facturación Electrónica, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se establecen exclusiones a la obligación de facturación electrónica. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

Se inicia el expediente por Resolución de la Consejera de Hacienda y Sector Público de 12 de septiembre de 2014.

Al mismo se han incorporado, entre otros documentos, un informe suscrito el día 28 de agosto de 2014 por el Interventor General; sin embargo, en la Resolución de inicio no se hace ninguna referencia al órgano que realiza la

propuesta. Advertimos, igualmente, que alguno de los documentos que han de aportarse al procedimiento con posterioridad a la resolución de inicio, como es el caso de las memorias justificativa y económica, se unen al mismo anticipadamente. Al respecto, este Consejo Consultivo viene reiterando la necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de tramitación.

Por otra parte, figuran en aquel los informes preceptivos, en este caso, de la Dirección General de Presupuestos y Sector Público. También se ha remitido el texto de la norma en elaboración a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, habiéndose valorado por la Secretaria General Técnica las planteadas, y analizándose también por el Interventor General las efectuadas fuera de plazo. Finalmente, se ha emitido un informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar.

Así las cosas, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta conforme con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.6.^a, 8.^a, 13.^a y 18.^a de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras y por lo que aquí interesa, en materia de “Legislación mercantil (...). Legislación civil (...). Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, y “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

El artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias le habilita -en el ejercicio de la competencia exclusiva que el artículo 10.1.1 le reconoce en materia de "Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"- para desarrollar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, reservadas al Estado por el artículo 149.1.8.^a de la Constitución y, en particular, establecer "el régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas (...) y la regulación de los contratos (...) en el ámbito del Principado de Asturias".

En el marco de distribución competencial descrito el Estado aprobó 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 en su artículo 4 establece la obligación, para las entidades que enumera, de uso de la factura electrónica y de presentación de la misma a través del punto general de entrada que corresponda. Asimismo, dispone que "las Administraciones Públicas podrán excluir reglamentariamente de esta obligación de facturación electrónica a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 € y a las emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior de las Administraciones Públicas".

La disposición final quinta de la Ley estatal determina, a su vez, el carácter de norma básica de la misma.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y el marco normativo estatal de referencia, así como la habilitación para el desarrollo reglamentario previsto en la citada Ley, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma objeto del presente dictamen, y que el rango de la disposición en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

En el segundo párrafo del primer apartado del artículo único se recoge que, “No obstante lo anterior, los proveedores podrán optar voluntariamente por emitir en formato electrónico las facturas de importe igual o inferior a 5.000 euros, en cuyo caso se les aplicará el procedimiento de registro y tramitación establecido en la citada Ley”.

Este Consejo considera conveniente dotar a la previsión contenida en dicho párrafo de una redacción más acorde con el carácter facultativo -para el emisor de la factura- de dicha opción, pues esta deriva, en todo caso, de la propia legislación básica estatal, y en concreto de la literalidad de su artículo 4, del que es desarrollo la norma proyectada. Así, se afirma en él expresamente que “Todos los proveedores que hayan entregado bienes o prestado servicios a la Administración Pública podrán expedir y remitir factura electrónica”. Esto es, la exclusión permitida por la Ley, previa regulación reglamentaria efectuada por la Administración pública correspondiente, afecta a la obligación establecida con carácter imperativo para las entidades señaladas en las letras a) a f) del citado artículo, pero no impide en ningún caso que los proveedores que así lo deseen presenten en formato electrónico sus facturas, con independencia de su cuantía (en el caso de los servicios en el exterior la Ley supedita la presentación en ese formato al cumplimiento de los requisitos de carácter técnico que se explicitan). En este sentido, estimamos más adecuada una redacción del siguiente tenor, ubicada además en un apartado diferenciado: “2. Se aplicará el procedimiento de registro y de tramitación establecido en la citada Ley a aquellas facturas de importe igual o inferior a 5.000 euros emitidas en formato electrónico que sean voluntariamente presentadas por los proveedores”.

Respecto a la disposición final, debe reiterarse la doctrina de este Consejo sobre la supresión de la *vacatio legis*, pues resulta contraria al principio de seguridad jurídica en tanto no se justifiquen los motivos que asisten a la

inmediata entrada en vigor de la norma, los cuales deberán quedar especificados en el preámbulo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL ADJUNTO,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.