

Dictamen Núm. 223/2020

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 8 de octubre de 2020, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 7 de agosto de 2020 -registrada de entrada el día 12 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 151/2014, de 29 de diciembre, 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 legales de la regulación que aborda; en concreto, la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso a la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable de Facturas en el Sector Público.

Según se expone, el artículo 4 de la citada norma “recoge la posibilidad para las Administraciones Públicas de excluir reglamentariamente de esa 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”. En cumplimiento de dicha previsión, en el ámbito del Principado de Asturias el Decreto 151/2014, de 29 de diciembre, estableció exclusiones a la obligación de facturación electrónica; en particular, para las facturas emitidas por los proveedores de bienes y servicios de la Administración del Principado de Asturias de cuantía inferior o igual a 5.000 euros y para las “emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior de la Administración del Principado de Asturias, hasta que estos últimos dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dicho formato electrónico”.

Al respecto, precisa que “en el momento actual se considera que ha transcurrido el tiempo suficiente para que las pequeñas empresas que realizan suministros y/o servicios para la Administración del Principado de Asturias hayan solventado las dificultades iniciales para la presentación de las facturas en formato electrónico”, sin obviar “las ventajas que desde el punto de vista de la gestión administrativa tiene la presentación de las facturas electrónicas sobre las de papel”. Atendiendo a dichas circunstancias, se propone la modificación del Decreto 151/2014, de 29 de diciembre.

Desde otro punto de vista, se deja constancia en el preámbulo de las competencias del Principado de Asturias “para operar” la modificación normativa, recogidas en los artículos 10.1.1; 10.1.15 y 10.1.33 de su Estatuto de Autonomía, así como de la atribución competencial efectuada en la materia en favor de la Consejería de Hacienda, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 13/2019, de 24 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de Reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, se hace referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y al respeto del principio de transparencia, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único y una disposición final única.

El artículo único, titulado "Modificación del Decreto 151/2014, de 29 de diciembre, por el que se establecen exclusiones a la obligación de facturación electrónica", proporciona una nueva redacción al artículo único del citado Decreto, cuyos cuatro apartados se refunden en uno del siguiente tenor: "Se excluyen de la obligación de emisión en formato electrónico establecida en el artículo 4 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, las facturas emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior de la Administración del Principado de Asturias, hasta que los mismos dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dicho formato electrónico".

Completa el proyecto de Decreto una disposición final única en la que se fija la entrada en vigor de la norma "el día 1 del mes siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*".

2. Contenido del expediente

Mediante Resolución de la titular de la Consejería de Hacienda de 28 de octubre de 2019, se inicia el procedimiento para la elaboración del Decreto de Primera Modificación del Decreto 151/2014, de 29 de diciembre, por el que se establecen Exclusiones a la Obligación de Facturación Electrónica.

Consta en el expediente que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se sustanció, a través de su publicación en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias, el trámite de consulta pública, fijándose como plazo para realizar aportaciones el comprendido entre los días 31 de octubre y 14 de noviembre de 2019, a cuyo término, según informa la Coordinadora de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería instructora, no se recibió “ninguna opinión de los sujetos y de las organizaciones potencialmente afectadas por la futura norma”.

Figura incorporada al expediente la siguiente documentación: a) Primer borrador de la norma. b) Memoria justificativa de su necesidad, que incluye a su vez una memoria económica y un informe sobre el impacto de la norma en la unidad de mercado. c) Informe sobre el análisis de impacto normativo por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia.

Con fecha 20 de febrero de 2020, la Consejera de Hacienda dicta Resolución por la que se acuerda someter el proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende al trámite de información pública, que se cumplimenta mediante la publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de la misma el día 2 de marzo de 2020, sin que conste la presentación de alegaciones durante el plazo conferido al efecto.

Mediante oficio de 16 de junio de 2020, la Directora General de Finanzas y Economía comunica que, expuesto durante un plazo superior a veinte días en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, no se han presentado alegaciones al proyecto.

Con fecha 18 de junio de 2020, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite el texto en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen pertinentes, sin que conste su presentación por parte de estas.

El día 24 de junio de 2020, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme de la Directora General de Presupuestos, emite

informe a la vista de la memoria económica. En él refleja que en la memoria económica se manifiesta “que la propuesta, que estiman supondrá una mejora de la productividad y un ahorro para las empresas, no tiene ningún impacto desde el punto de vista presupuestario”, e indica que desde el punto de vista presupuestario “no hay observaciones que hacer (...), sin perjuicio de las valoraciones técnico jurídicas que se considere oportuno realizar en otras instancias y que superen el objeto específico de este informe”.

Se incorporan a continuación al expediente un cuestionario para la valoración de propuestas normativas y una tabla de vigencias.

El día 13 de julio de 2020, emite informe el Secretario General Técnico de la Consejería instructora en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Finalmente, el proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 14 de julio de 2020, según certifica al día siguiente el Secretario General Técnico de la Consejería de Administración Autónoma, Medio Ambiente y Cambio Climático.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de agosto de 2020, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 151/2014, de 29 de diciembre, por el que se establecen Exclusiones a la Obligación de Facturación Electrónica, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente en soporte digital.

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 de Primera Modificación del Decreto 151/2014, de 29 de diciembre, 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 encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 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).

Obran en el expediente, además de los sucesivos borradores de la norma, las correspondientes memorias justificativa y económica, integradas en un único documento, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992. Atendido el propósito de la norma, resulta especialmente destacable el detalle de la memoria conjunta, en la que se especifica el número total de facturas registradas en el ejercicio 2019 en la Administración autonómica

(245.469) y el número total de facturas electrónicas presentadas (197.143), datos que contempla la enumeración de las ventajas que ofrece la presentación electrónica.

La iniciativa ha sido objeto del trámite de consulta previa a la redacción del texto, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC. En el curso del procedimiento se ha sometido el proyecto de Decreto al trámite de información pública, y figura en el expediente el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

También se han incluido en él las evaluaciones de impacto de género (en cumplimiento de lo señalado en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género); de impacto en infancia, adolescencia y familia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil), y de impacto en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado).

El proyecto de Decreto ha sido remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para observaciones, y consta en el expediente un informe del Secretario General Técnico de la Consejería instructora acerca de la tramitación efectuada, así como sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar.

Finalmente, el proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. No obstante, advertimos que la certificación correspondiente al informe favorable emitido por esta última está suscrita por el Secretario de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático. Dado que conforme al artículo 6 del Decreto 33/2020, de 2 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica

Básica de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, el titular del Secretariado del Gobierno ostenta la secretaría de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, la competencia para la emisión del certificado correspondería al mismo. Si bien nada se explicita al respecto, se entiende que tal divergencia responde a la suplencia del firmante respecto del secretario/a titular.

En consecuencia debemos concluir que, en lo sustancial, la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en la normativa de aplicación.

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.

En dicho marco competencial, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias dictó el Decreto 151/2014, de 29 de diciembre, por el que se establecen Exclusiones a la Obligación de Facturación Electrónica, cuyo artículo único se pretende ahora modificar.

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 general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas con carácter general en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, no apreciamos objeción en cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la puntual modificación del Decreto vigente.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

El título del proyecto de Decreto incluye el ordinal de la modificación, en este caso la primera, junto al nombre de la disposición modificada, con lo que responde a las previsiones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias.

II. Parte expositiva y parte dispositiva.

En estos apartados el Consejo Consultivo no estima necesario formular observaciones de carácter singular.

III. Parte final.

La disposición final -que al ser una permite la supresión de su calificación como "única"-, establece la entrada en vigor de la norma "el día 1 del mes siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*". Tal previsión implica que en función de la fecha de publicación puede eventualmente acortarse el plazo de 20 días propio de la *vacatio legis* sin que se aprecie la urgencia ni se expliciten los motivos. Ello obliga a reiterar la doctrina de este Consejo sobre la supresión de la *vacatio legis*, conforme a la cual tal forma de proceder resulta contraria al principio de seguridad jurídica en tanto no se justifiquen los motivos que la aconsejan, que deberían 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 atendidas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.