

Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas del sector público

Blanca Lozano Cutanda

*Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo*

Carlos Vázquez Cobos

Abogado, socio coordinador del Área de Público de Gómez-Acebo & Pombo

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 (BOE de 28 de diciembre), tiene como primer objetivo impulsar la factura electrónica, principalmente en el sector público, pero también en el privado. Con ello, además de responder a las directrices europeas¹, la Ley acomete una de las medidas estructurales propuestas por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA), con el objetivo de reducir la morosidad en el sector público.

Pero, aún más relevantes que la obligación (a partir de enero de 2015) de presentación de la factura electrónica, son las previsiones de la Ley por las que se crea el registro contable de facturas del sector público y se regula un nuevo procedimiento para su tramitación, que introduce la obligación de su remisión a este registro contable antes que al órgano gestor.

Este nuevo procedimiento de gestión de facturas supone una novedad importante, pues hasta ahora las facturas se presentaban ante el órgano gestor sin conocimiento previo del órgano contable, que no tenía constancia de su presentación hasta que se tramita el procedimiento de pago. La

obligación de constancia registral de las facturas refuerza la protección del proveedor y evita las facturas pendientes de pago en poder de los órganos administrativos sin una adecuada constancia documental (las "facturas en el cajón").

El nuevo procedimiento de facturación permitirá un mejor seguimiento y control de los pagos a proveedores, tanto para velar por el pago de las facturas pendientes, como para conocer los periodos medios de pago de la Administración correspondiente, a los efectos de la aplicación, en su caso, de las previsiones contenidas en la reciente Ley Orgánica 9/2013, de control de la deuda comercial². La Ley atribuye, además, funciones de control y de información sobre la tramitación de las facturas a los órganos contables y de intervención.

Pasamos a exponer las principales novedades de la Ley en cuanto al impulso de la factura electrónica y el nuevo procedimiento de tramitación de las facturas en el sector público, aunque es preciso advertir que esta norma contiene también medidas para impulsar la factura electrónica en el ámbito privado; su disposición final segunda establece, para ello, la obligatoriedad de la facturación electrónica para las empresas prestadoras de

¹ La facturación electrónica, tanto en el sector público como en el privado, constituye una de las medidas para lograr un "mercado único dinámico" que contempla la "Agenda Digital para Europa" dentro de la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para la próxima década "Europa 2020". Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre "Una agenda digital para Europa" [COM(2010) 245 final/2].

² Véase la noticia breve de Gómez-Acebo & Pombo *Ley Orgánica 9/2013, de control de la deuda comercial: medidas coercitivas para las Administraciones Morosas*, por Blanca Lozano y Carlos Vázquez.

determinados servicios, en su relación con empresas y particulares que acepten recibirlas o que las hayan solicitado expresamente.

Estas obligaciones —que se introducen mediante una modificación de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información—, no serán exigibles hasta el 15 de enero de 2015.

El nuevo procedimiento de tramitación de facturas en el sector público ha entrado en vigor el 1 de enero de 2014. Sus prescripciones no se aplican a las facturas ya expedidas en el momento de su entrada en vigor, pero se permite que los proveedores puedan voluntariamente presentarlas ante un registro administrativo, lo que resulta recomendable a nuestro juicio, en cuanto contribuye a reforzar las garantías del proveedor.

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

1.

- La Ley se aplica a las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre los proveedores de bienes y servicios y todas las Administraciones Públicas, incluidas la Administración institucional, las Corporaciones locales y las Comunidades Autónomas.
- El concepto de "Administración Pública" a efectos de la Ley, abarca los entes y organismos que enuncia el art. 3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, en su función colaboradora de la gestión de la Seguridad Social.

OBLIGACIÓN DE PRESENTACIÓN DE FACTURA ELECTRÓNICA

2.

- A partir del 15 de enero de 2015, estarán obligados a usar factura electrónica, y presentarla a través del punto general de entrada que corresponda, los proveedores de bienes y servicios de las Administraciones Públicas que revistan la forma de sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, uniones temporales de empresas y demás personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que enuncia el art. 4 de la Ley. Los demás proveedores podrán expedir y remitir voluntariamente factura electrónica.
- Podrá excluirse reglamentariamente de esta obligación a las facturas cuyo importe sea inferior a 5.000 euros y (de forma transitoria), a las emitidas por los proveedores a los servicios de las Administraciones Públicas en el exterior.

LOS PUNTOS GENERALES DE ENTRADA DE FACTURAS ELECTRÓNICAS

3.

- Se creará un único punto de entrada de facturas electrónicas por cada Administración (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), a través del cual recibirán todas las facturas electrónicas que correspondan a sus entidades, entes y organismos vinculados o dependientes.
- Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse al punto general de entrada de facturas electrónicas establecido por la Administración General del Estado (y las Entidades Locales, además, a los que proporcione su Diputación o Comunidad Autónoma). Si bien la adhesión de las Comunidades Autónomas o entidades locales al punto de entrada de la Administración General del Estado es voluntaria, la no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia.
- Todas las facturas electrónicas presentadas a través del punto general de entrada de facturas electrónicas producirán una entrada automática en un registro electrónico, proporcionando un acuse de recibo electrónico con acreditación de la fecha y hora de presentación.
- El proveedor o quien haya presentado la factura podrá consultar en este punto general de entrada su estado de tramitación.

FORMATO Y EFECTOS FISCALES DE LAS FACTURAS ELECTRÓNICAS**4.**

- Las facturas deberán tener un formato estructurado y estar firmadas con firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido; también se admitirá el sello electrónico avanzado basado en un certificado reconocido que reúna los requisitos que establece la Ley. En tanto no se desarrolle el contenido de este sello electrónico avanzado, las facturas electrónicas podrán garantizar su autenticidad e integridad mediante un certificado que resulte válido en la plataforma de validación de certificados electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (@ firma).
- Por Orden ministerial se determinará el formato estructurado de la factura electrónica (la disposición adicional segunda establece el formato que se aplicará a las facturas remitidas a la Administración en tanto no se apruebe esta Orden).
- La Ley dispone que esta factura electrónica "será válida y tendrá los mismos efectos tributarios que la factura en soporte papel". En particular, podrá ser utilizada como justificante a efectos de permitir la deducibilidad de la operación conforme a la normativa de cada tributo.

CREACIÓN DEL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS Y NUEVO PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN**5.**

- Todas las Administraciones tendrán un registro contable de facturas, gestionado por el órgano que tenga atribuida la función contable, que estará interrelacionado o integrado con el sistema de información contable.
- En este registro contable se anotarán todas las facturas, tanto electrónicas como no electrónicas. Las facturas electrónicas presentadas en el punto general de entrada de facturas electrónicas serán puestas a disposición o remitidas electrónicamente, mediante un servicio automático, al registro contable de facturas que corresponda (y el proveedor recibirá un acuse de recibo electrónico). Para las facturas no electrónicas, la Ley dispone que el registro administrativo que las reciba las remitirá inmediatamente a la oficina contable competente para su anotación en el registro contable.
- De la anotación en este registro contable podrán excluirse reglamentariamente (por el Estado, las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona), las facturas cuyo importe sea inferior a 5.000 euros y (de forma transitoria), las emitidas por los proveedores a los servicios de las Administraciones Públicas en el exterior.
- La recepción de la factura en el punto general de entrada de facturas y su anotación en el registro contable tiene "únicamente" los efectos que se derivan de su presentación en un registro administrativo conforme a la Ley 30/1992. La Ley lo subraya para evitar que se lleve a cabo cualquier intervención previa del gasto por parte de los órganos contables responsables de dicho registro.
- La función del registro contable es, fundamentalmente, la de facilitar el seguimiento de las facturas. A tal fin, la anotación de la factura en el registro contable dará lugar a la asignación del correspondiente código de identificación de la factura por el registro contable y, una vez reconocida la obligación por el órgano competente, la tramitación contable de la propuesta u orden de pago identificará con este código a la factura.

FUNCIONES DE CONTROL E INFORME DE LA TRAMITACIÓN DE LAS FACTURAS DEL ÓRGANO CONTABLE

6.

- A partir de ahora, los órganos contables efectuarán requerimientos periódicos de actuación a los órganos competentes respecto a las facturas pendientes de reconocimiento de obligación.
- Además, se encomienda a estos órganos contables la elaboración de un informe trimestral con la relación de facturas en las que se haya excedido el plazo de tres meses desde que fueron anotadas y no se haya efectuado el reconocimiento de la obligación por el órgano competente. Este informe se enviará al órgano de control interno.

FUNCIONES DE SUPERVISIÓN E INFORME DE LA TRAMITACIÓN DE LAS FACTURAS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO

7.

- La Intervención de la Administración General del Estado y los órganos de control equivalentes autonómicos y locales, tendrán acceso en cualquier momento a la información de este registro, así como a la documentación justificativa y a la contabilidad.
- Se encomienda al órgano de control interno la elaboración anual de un informe en el que evaluará el cumplimiento de la normativa en materia de morosidad, que en el caso de las Entidades Locales se elevará al Pleno.

INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN CON LA AEAT

8.

- Los registros contables de facturas remitirán a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), por vía telemática, la información sobre las facturas recibidas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de facturación.
- Se prevé, asimismo, un intercambio de información entre la AEAT, los órganos de recaudación de Comunidades Autónomas y Entidades Locales y los órganos pagadores de las Administraciones públicas sobre deudores de las Administraciones y los pagos a los mismos, con el objeto de realizar las actuaciones de embargo o compensación que procedan; a tal fin, la AEAT creará y administrará una plataforma informática.

Para más información consulte nuestra web www.gomezacebo-pombo.com, o diríjase al siguiente email de contacto: info@gomezacebo-pombo.com

Barcelona | Bilbao | Madrid | Málaga | Valencia | Vigo | Bruselas | Lisboa | Londres | Nueva York