

PUNTO GENERAL DE ENTRADA DE FACTURAS ELECTRÓNICAS

Alberto Palomar Olmeda

Magistrado de lo Contencioso-administrativo

Profesor titular de Derecho Administrativo

Javier Vázquez Garranzo

Jefe del Área Jurídica-Sanitaria de la Abogacía CAIB

Letrado de la Administración de la Seguridad Social

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Punto de acceso general. 3. Punto general de entrada de facturas. 3.1. Funciones del punto general de entrada. 3.2. Publicidad. 4. Algunas cuestiones sin resolver. 4.1. Naturaleza jurídica. 4.2. Organización. 5. Régimen específico de la Adhesión al Punto General de Entrada de facturas electrónicas de la AGE. 5.1. FAcE. 5.2. La disposición adicional quinta de la Ley.

RESUMEN

La Ley 25/2013 pretende modernizar la gestión pública y generaliza la facturación electrónica. El presente trabajo analiza la “puerta de entrada” a las Administraciones Públicas de las facturas electrónicas.

ABSTRACT

25/2013 law intends to make management in the public sector more modern and widespread electronic invoicing use. This work analyzes the “gateway” to the use of electronic invoices in the government and public sector environment.

factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, es la aparición del denominado “punto general de entrada de facturas electrónicas”. Como veremos, una de las características de la Ley 25/2013 es la de no pronunciarse sobre cuál es la naturaleza del punto general lo que ciertamente condiciona su eficacia jurídica. Desde nuestra perspectiva, y en esta introducción, es claro que, o bien se trata de un registro público, o es un sistema auxiliar que se conecta directamente con el respectivo registro público de forma que los aspectos jurídicos se entienden directamente trasladados a éste por el simple uso del punto común.

1. INTRODUCCIÓN¹.

Sin lugar a dudas una de las novedades de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la

Antes de esto cabe recordar que, como consecuencia de la Ley 25/2013, los proveedores presentarán y tramitarán electrónicamente las facturas en un punto general de entrada de facturas electrónicas que deberán tener todas las Administraciones. Por tanto, se establece la obligación de que haya un punto único de entrada de facturas electrónicas por cada Administración (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), en el que se recibirán todas las

¹ Sobre el tema, más extensamente, nuestro trabajo “La factura electrónica en la actividad de las Administraciones públicas”, Aranzadi, 2014.

facturas de entidades, entes y organismos vinculados o dependientes de esa Administración².

Así, el punto general de entrada de facturas electrónicas es intermediario entre el proveedor que presenta la factura y la oficina contable competente para su registro. La obligación de facturación electrónica en la Administración, junto a la obligación de centralizar la recepción de facturas electrónicas en un punto único de entrada, permite simplificar el proceso de remisión de facturas a los proveedores, unificando en un único punto y con un formato determinado la presentación de la factura electrónica, lo que permite ahorrar costes y esfuerzo de integración, al tener que comunicarse únicamente con un único punto por Administración.

Ello refuerza la protección de los proveedores, al dejar constancia de fecha a efectos de devengo de intereses en caso de retrasos en el pago. Además, se agiliza la tramitación de las facturas, al incorporar las nuevas tecnologías, y se facilita su seguimiento para su pago posterior.

Las repercusiones que en el ámbito sanitario -caracterizado por tratarse de un sistema integrado por diversos órganos de gestión, muy descentralizado, y por una gran problemática derivada de la demora en los pagos a los proveedores- tiene la existencia de un punto único de entrada de todas las facturas electrónicas son muchas y el reto de su correcta implantación no puede considerarse menor.

Es lo cierto que el cambio que supone la Ley no puede calificarse de sencillo. En este sentido, CHAVES GARCÍA señala que *“se trata de una Ley básica revolucionaria en materia de contratación del sector público ya que comporta importantes cambios (en) el tristemente clásico sistema de facturación del empresario que contrataba con la Administración y que frecuentemente presentaba al cobro facturas cuando podía o cuando la Administración quería, y las rechazaba o incluso para poder cobrar o mantenerse como proveedor llegaba a retocarlas o refundirlas. Por su parte, la Administración como práctica tóxica podía*

dejar aletargadas las facturas en un cajón o celebrar contratos en la sombra y posponer el pago hasta un futuro momento de “vacas gordas”. El resultado era doblemente peligroso y pagaban “justos por pecadores”: el empresario serio a veces no cobraba y el político ladino conseguía rédito electoral de servicios a la ciudadanía mientras la morosidad crecía exponencialmente”³.

No obstante, conviene empezar por distinguir el punto general de acceso, que se regula en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAE), y el punto general de entrada, que se regula en 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 la forma que a continuación se expone, ya que, aunque la filosofía pueda considerarse similar en sus objetivos finales, la operatividad real tiene claras diferencias.

2. PUNTO DE ACCESO GENERAL.

Al punto de acceso general de la Administración General del Estado se refiere el art. 8.2 LAE, que dispone que la Administración General del Estado garantizará el acceso de todos los ciudadanos a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito a través de un sistema de varios canales que cuente, al menos, con las oficinas de atención presencial, los puntos de acceso electrónico, y los servicios de atención telefónica. Según el anexo de definiciones de la LAE el punto de acceso electrónico es el «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».

Respecto a los Puntos de acceso electrónico, consistentes –según refiere el propio artículo 8 LAE– en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación, señala que se creará un “Punto de acceso general” a través del cual los ciudadanos puedan, en sus relaciones con la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, acceder a toda la infor-

² La página web del Mº de Hacienda y Administraciones Públicas http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FAQ%20e_factura.pdf, accesible el 16 de enero, establece:

Los puntos operacionales actuales ¿servirían como registro de entrada de factura?

No, será el Punto general de entrada de facturas electrónicas el único punto de entrada (artículos 6 y 11 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).

³ En <http://contencioso.es/2013/12/28/mas-madera-la-ley-252013-de-factura-electronica-en-el-sector-publico/> Disponible el 7-1-2014.

mación y a los servicios disponibles. Este “Punto de acceso general” contendrá la relación de servicios a disposición de los ciudadanos y el acceso a los mismos, debiendo mantenerse coordinado, al menos, con los restantes puntos de acceso electrónico de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

Si bien una misma dirección electrónica puede ser al mismo tiempo punto de acceso y sede electrónica, no son conceptos, desde nuestra perspectiva, equivalentes en lo funcional. Así, puede señalarse que la sede electrónica, de acuerdo con el artículo 10 LAE, «es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias» y las ventanillas únicas de atención al ciudadano⁴, que según el anexo de definiciones de la LAE son «modos o canales (oficinas integradas, atención telefónica, páginas en Internet y otros) a los que los ciudadanos pueden dirigirse para acceder a las informaciones, trámites y servicios públicos determinados por acuerdo entre varias Administraciones» y que de conformidad con el artículo 44 LAE forman parte de la Red integrada de Atención al Ciudadano y son espacios comunes para obtener la información prevista en el artículo 6.3⁵ LAE y para realizar los

trámites y procedimientos necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio. Para MARTÍN DELGADO el punto de acceso electrónico se trata “de una dirección electrónica que conduce a sedes electrónicas de órganos administrativos, de tal modo que uno y otro no son conceptos equivalentes ... Por su parte, las ventanillas únicas ni siquiera se limitan a los medios electrónicos, sino que van más allá al tratarse, tal y como las define el Anexo de la LAE, de canales a los que los ciudadanos pueden dirigirse para acceder a las informaciones, trámites y servicios públicos determinados por acuerdos entre varias Administraciones”⁶.

El desarrollo reglamentario, en el ámbito de la AGE, respecto a los Puntos de acceso electrónico, se encuentra en Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, de desarrollo parcial de la LAE. Con carácter general podemos decir que un elemento clave en la comunicación jurídica con los ciudadanos en soporte electrónico es el concepto de sede electrónica. En este punto el Real Decreto pretende reforzar la fiabilidad de estos puntos de encuentro mediante tres tipos de medidas:

- 1) Asegurar la plena identificación y diferenciación de estas direcciones como punto de prestación de servicios de comunicación con los interesados.

4 Asimismo, el artículo 18 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, al regular la ventanilla única señala:

1. Los prestadores de servicios podrán acceder, electrónicamente y a distancia a través de una ventanilla única, tanto a la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, como a la realización de los trámites preceptivos para ello, incluyendo las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para obtener una autorización, así como las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, asociaciones, colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.

2. Las Administraciones Públicas garantizarán que los prestadores de servicios puedan, a través de la ventanilla única:

- a) Obtener toda la información y formularios necesarios para el acceso a su actividad y su ejercicio.
- b) Presentar toda la documentación y solicitudes necesarias.
- c) Conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesado y recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente.

3. Asimismo, las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas.

5 En concreto:

a) Los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, en especial los relativos a los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio

y para su ejercicio.

b) Los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como los datos de las asociaciones y organizaciones distintas de las autoridades competentes a las que los prestadores o destinatarios puedan dirigirse para obtener asistencia o ayuda.

c) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios.

d) Las vías de reclamación y recurso en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores.

6 “Concepto y régimen jurídico de la sede (administrativa) electrónica”, en Cotino Hueso, L. y Valero Torrijos J. (Coordinadores): “Administración electrónica”. Tirant lo Blanch 2010. Pág. 510. Posteriormente señala que “la confusión, en realidad, tiene su origen en la definición de sede que emplea la LAE: al ser considerada como una dirección electrónica, encontraremos direcciones electrónicas que sean sede, direcciones que sean puntos de acceso, direcciones que sean ventanilla única e, incluso, direcciones que sean todo lo anterior. De ahí la importancia de tener clara la definición de sede desde la perspectiva material: mientras que el punto de acceso contendrá relaciones de servicios y facilitará el acceso a los mismos, la sede será el espacio virtual en el que se llevan a cabo actuaciones administrativas, sean de obtención de información, de sustanciación de trámites o de tramitación de procedimientos”.

2) Establecer el conjunto de servicios característicos así como el alcance de su eficacia y responsabilidad.

3) Imponer un régimen común de creación de forma que se evite la desorientación que para el ciudadano podría significar una excesiva dispersión de tales direcciones.

Este régimen de la sede, que debe resultar compatible con la descentralización necesaria derivada de la actual complejidad de fines y actividades asumidas por la Administración, resulta, sin embargo, compatible con la creación de un punto de acceso común a toda la Administración, puerta de entrada general del ciudadano a la misma, en la que éste podrá presentar sus comunicaciones electrónicas generales o encontrar la información necesaria para acudir a las sedes electrónicas en las que iniciar o participar en los procedimientos que por ser tramitados en soporte electrónico, requieren el acceso a aplicaciones o formularios concretos.

Más concretamente, es el artículo 9 RLAE, el que señala que «1. El Punto de acceso general de la Administración General del Estado contendrá la sede electrónica que, en este ámbito, facilita el acceso a los servicios, procedimientos e informaciones accesibles de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma. También podrá proporcionar acceso a servicios o informaciones correspondientes a otras Administraciones públicas, mediante la celebración de los correspondientes Convenios...».

En el plano organizativo se indica que «2. El acceso se organizará atendiendo a distintos criterios que permitan a los ciudadanos identificar de forma fácil e intuitiva los servicios a los que deseen acceder» y que «3. El Punto de acceso general será gestionado por el Ministerio de la Presidencia, con la participación de todos los Ministerios y, en su caso, de los organismos públicos dotados por la ley de un régimen especial de independencia, para garantizar la completa y exacta incorporación de la información y accesos publicados en éste».

Finalmente, en el plano funcional, dispone que «4. El Punto de acceso general podrá incluir servicios adicionales, así como distribuir la información sobre el acceso electrónico a los servicios públicos de manera que pueda ser utilizada por otros departamentos ministeriales, Administraciones o por el sector privado».

Para OLIVER, “*al igual que sucede en relación con las ventanillas únicas, los puntos de acceso electrónico también pueden ser unas eficaces herramientas de simplificación de la información al ciudadano y de facilitación del acceso a las distintas sedes electrónicas de una misma Administración pública o bien de diversas Administraciones públicas. De forma que, especialmente en este último caso de diversas Administraciones públicas, a nuestro juicio, deberían potenciarse los puntos de acceso electrónico, como vías para facilitar el acceso de los ciudadanos a las distintas sedes electrónicas*”⁷. Es cierto que la simplificación debe situarse en un plano externo y frente a los ciudadanos, pero al lado de esto, el gran reto de este tipo de instrumentos es el establecimiento de las conexiones necesarias para producir efectos en el ámbito jurídico específico de cada procedimiento. Esta conexión ya no es externa sino interna y el funcionamiento del propio Punto el que debería establecer estas conexiones.

3. PUNTO GENERAL DE ENTRADA DE FACTURAS.

El artículo 6 de la Ley 25/2013 obliga al Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a disponer de un punto general de entrada de facturas electrónicas a través del cual se recibirán todas las facturas electrónicas que correspondan a la respectiva Administración y a entidades, entes y organismos vinculados o dependientes. No obstante lo anterior, y a los efectos cumplir el objetivo propuesto, se permiten formas de ejercicio convenidas. En concreto:

1) A las Entidades Locales, adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione su Diputación, Comunidad Autónoma o el Estado.

2) A las Comunidades Autónomas, adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione el Estado.

Lo expuesto se concreta en la disposición adicional quinta, al regular la adhesión al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado, cuando en su apartado 1 establece que en cumplimiento de la obligación de es-

⁷ Oliver Cuello. R.: “Los registros electrónicos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria”. Quincena Fiscal Aranzadi num. 18/2011. BIB 2011\1472

tablecer un punto general de entrada de facturas electrónicas señalada en el artículo 6 de la Ley 25/2013, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse al punto general de entrada de facturas electrónicas establecido por la Administración General del Estado, que les proporcionará las funcionalidades previstas para el citado punto respecto de las facturas electrónicas de los proveedores.

En cuanto al punto general de entrada de facturas electrónicas, la Ley 25/2013, además de imponer al Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que dispongan de uno para recibir todas las facturas electrónicas, y permitir que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se adhieran a otro, establece el siguiente régimen:

3.1. Funciones del punto general de entrada (arts. 6 y 7).

Las funciones que se atribuyen al Punto general pueden resumirse en las siguientes:

a) La solución de intermediación

El punto general de entrada de facturas electrónicas de una Administración debe proporcionar una solución de intermediación entre quien presenta la factura y la oficina contable competente para su registro y permitir el envío de facturas electrónicas en el formato que se determina en la propia Ley⁸.

La denominada solución de intermediación no es sino un conjunto de servicios adicionales que se prestan directamente desde el punto general y que consisten en la remisión al registro, y el seguimiento de la factura en su procedimiento administrativo. Los términos y la propia responsabilidad derivada de la actuación de este servicio de intermediación corresponden, por tanto, al titular del punto de la co-

rrespondiente Administración o aquel al que se haya adherido la Administración en cuestión. Su contenido debe estar definido por la propia plataforma que ofrece el servicio bien como consecuencia de la obligación legal prevista en el artículo 6 o bien mediante la decisión de adherirse a alguno de los puntos posibles de conformidad con lo que se ha indicado anteriormente.

Más allá de lo oportuno de la denominación es cierto que, realmente, lo que pone de manifiesto es que el punto general presta un conjunto de servicios que son adicionales o complementarios a los que se establecen en las normas procedimentales o de contratos o, incluso, a los que pueden derivarse del marco de la transparencia aprobado por la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Se trata del acceso a determinados datos de un procedimiento o al margen de la estructura del propio procedimiento. En todo caso, se trata de un acceso parcial: solo alcanza a la factura y a los documentos de pago y no al conjunto del procedimiento. De esta forma, el acceso general se produce en el ámbito del órgano de gestión mientras que las cuestiones relativas a las vicisitudes de pago pueden ser accedidas en el marco de esa solución de intermediación que ahora ofrece la Ley 25/2013.

Recientemente se ha publicado la Orden 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, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. Sobre la función de intermediación del punto general de entrada establece que cuando se trate de facturas electrónicas, éstas se recibirán por cada entidad a través del correspondiente Punto general de entrada de facturas electrónicas, con anotación en el respectivo registro electrónico administrativo, para inmediatamente, y de forma automática, ser remitidas al registro contable de facturas que corresponda al centro gestor, entidad u organismo destinatario de la factura⁹.

b) El envío y el servicio de información.

9 El capítulo III “Requisitos técnicos”, de la citada Orden HAP/492/2014, regula la interoperabilidad del registro contable de facturas con el Punto general de entrada de facturas electrónicas y la interoperabilidad a efectos de la distribución o puesta a disposición de los órganos competentes para su tramitación, así como la disponibilidad, confidencialidad, integridad y seguridad del propio registro.

⁸ Recordemos que es el artículo 5 de la Ley 25/2013 el que dispone que las facturas electrónicas que se remitan a las Administraciones Públicas deberán tener un formato estructurado y estar firmadas con firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.1 a) 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. En la actualidad, debe tenerse en cuenta la Resolución de 21 de marzo de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica 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, por la que se publica una nueva versión, 3.2.1, del formato de factura electrónica “facturae”.

Pero sin duda, la función que más razonablemente tiene que realizar el Punto es la prevista en el apartado 3 del artículo 6 de la Ley 25/2013, que incluye una parte referida a los servicios de remisión al registro contable correspondiente y de consulta del estado de tramitación. Se trata de dos elementos claramente diferenciados desde la perspectiva jurídica ya que el primero es una actividad auxiliar del propio procedimiento de contratación en su versión pago de las facturas adeudadas como consecuencia del mismo y el segundo – seguimiento de la factura- es, claramente, únicamente informativo.

Respecto al primero, el punto general de entrada remite al sistema de gestión económico-presupuestaria, el original de la factura y los documentos electrónicos asociados. En cuanto al envío de las facturas al órgano gestor que corresponda, podemos además señalar dos cuestiones. Por un lado, que la recepción de facturas por el órgano gestor desde el punto general de entrada siempre debería tener carácter online o responder a procesos con escasos periodos de retardo, evitando opciones de envío en tiempos diferidos prolongados. Por otro, en lo que se refiere al número de intentos de remisión, se deberán realizar N intentos consecutivos, M veces al día. Tras cada grupo de intentos con error se comunicará a la dirección de correo proporcionada por el órgano gestor para el tratamiento del error. Si tras los intentos indicados no se pudiera dar de alta la factura en el sistema de gestión, el punto general de entrada debería devolver al sistema de gestión un mensaje y comunicará al proveedor los hechos para que se ponga en contacto con el órgano gestor¹⁰.

El artículo 6.3 establece que el punto general de entrada de facturas electrónicas permitirá el envío de facturas electrónicas en el formato que se determina en la propia Ley 25/2013¹¹. Es esta la obligación

10 “Conclusiones del grupo de trabajo sobre arquitectura para la facturación electrónica en la Administración General del Estado”, Comisión Permanente del Consejo Superior de la Administración Electrónica.

11 Es preciso distinguir dos tipos fundamentales de factura electrónica: la factura electrónica con formato estructurado y la factura electrónica con formato no estructurado. La diferencia estriba en que el formato estructurado facilita su tratamiento automatizado mientras que el no estructurado no lo facilita.

Las facturas en formato estructurado contienen datos y pueden ser generadas automáticamente por los sistemas informáticos de facturación del emisor y ser tramitadas de forma igualmente automatizada por los sistemas informáticos de pago y contabilidad del receptor. Ejemplos de formatos estructurados son los que utilizan el lenguaje XML (como UBL o facturae), EDIFACT, etc.

Las facturas en formato no estructurado consisten esencialmente en una imagen, lo que implica que su

que, sin duda, está llamada a producir mayores dificultades prácticas ya que según el citado artículo 6.3 corresponde a la ley estatal determinar el formato de funcionamiento y aceptación de las facturas. Esto va a determinar un cierto problema adicional porque el Estado mediante Orden Ministerial fija el modelo “factura-e”¹² mientras que otros operadores autónomos –es cierto que los menos¹³- prevén otros sistemas, fundamentalmente, el denominado EDI.

A efectos operativos, lo más conveniente es que el punto general de entrada, en principio, no realice la validación contable de la factura¹⁴, pero sí debe

procesamiento para poder ser introducidas en los sistemas informáticos del receptor requiere una intervención manual o un proceso costoso que no suele estar completamente automatizado, como el reconocimiento óptico de caracteres (OCR). Entre estas, tenemos las facturas en papel escaneadas y los ficheros PDF.

12 En la actualidad, debe tenerse en cuenta la Resolución de 21 de marzo de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica 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, por la que se publica una nueva versión, 3.2.1, del formato de factura electrónica “facturae”.

13 La mayoría de CCAA utiliza el mismo formato, “factura-e”, que la AGE. Así, por vía de ejemplo, el artículo 8.2 de la Orden de 1 de septiembre 2010, 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 y sus Organismos Públicos vinculados y dependientes dispone que las facturas o documentos sustitutivos emitidos por medios electrónicos deberán hallarse en un fichero emitido en el formato facturae; en Canarias el Decreto del Presidente 56/2009, de 18 de mayo, en su artículo 18 señala que la factura electrónica debe cumplir con el formato “facturae”; el Servicio Murciano de Salud de acuerdo con la Instrucción 8/2013, de 13 de junio; en La Rioja, el Decreto 27/2013, de 13 de septiembre, que regula el Registro de facturas y el servicio de facturación electrónica del Gobierno de La Rioja, establece que la admisión de facturas por el Servicio de Facturación Electrónica requiere que las mismas se hallen en el formato “facturae”; etc.

Sin embargo, en otras CCAA, como la valenciana, el Decreto 87/2010, de 21 de mayo, que establece las condiciones técnicas y normativas para el uso de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Generalitat, Ge-factura, en su artículo 8 señala que las facturas electrónicas remitidas a la administración de la Generalitat y demás organismos y entidades deberán hallarse en el formato Ge-factura, cuyo contenido se determina en el anexo I del propio Decreto. Estas CCAA deberán adaptarse al nuevo formato establecido en la Ley 25/2013.

14 La página web del Mº de Hacienda y Administraciones Públicas http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FAQ%20e_factura.pdf, accesible el 16 de enero, establece:

3.1 ¿Cuál es el papel de la oficina contable?

Ser el primer receptor de la factura para su control contable y remisión al órgano gestor.

La oficina contable es el órgano competente para la gestión del registro contable de facturas, a la que corresponde recibir la factura desde el registro en el que la haya presentado el proveedor, anotar los datos de la factura en el registro contable

validar que la factura electrónica se ajuste al formato admitido en la Ley. Asimismo validarán la firma electrónica y la política de firma aplicada; y la identificación del órgano gestor al que va dirigida la factura. Los sistemas de gestión, una vez reciban las facturas electrónicas, podrán asumir las validaciones anteriores realizadas por el punto general de entrada, y realizarán la validación contable de la factura.

No obstante, y tal como está redactado, parece que realmente la transmisión está, en sí misma, ligada al cumplimiento del requisito de formato lo que parece que, simultáneamente, se diga o no, producirá el rechazo. La naturaleza de este rechazo para ser admisible habrá que considerarla como elemento de acceso al servicio y con la posibilidad de que los efectos jurídicos se consigan con otro tipo de registros o de medios admisibles en Derecho.

Esto se remarca en el apartado 5 del artículo 6 cuando señala que «... 5. El punto general de entrada de facturas electrónicas proporcionará un servicio automático de puesta a disposición o de remisión electrónica de las mismas a las oficinas contables competentes para su registro....». Este es el momento en el que se inician los efectos puramente procedimentales. El sistema de solución de mediación lo que hace es remitir al registro electrónico la correspondiente factura que se considera registrada cuando lo es en el ámbito del registro electrónico del órgano o la entidad correspondiente.

Sobre esta cuestión, la reciente Orden 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, señala en el artículo 5 que la información objeto de registro que debe ser remitida o puesta a disposición por el correspondiente Punto general de entrada de facturas electrónicas será, por cada factura, la propia factura electrónica, el número de asiento registral asignado en el registro asociado al mencionado Punto, y la fecha y hora de dicho asiento registral.

Desde la perspectiva que aquí analizamos ahora lo que debe quedar claro es que el servicio de intermediación incluye la remisión electrónica al registro

correspondiente del órgano administrativo. Se trata, por tanto, de un trámite previo al de registro o anotación formal y procedimental que debemos entender que tendrá regulados sus efectos en el ámbito del acuerdo de adhesión que deberá aclarar, por ejemplo, la forma inmediata de realización del envío ya que, de lo contrario y siendo el Punto General un trámite obligatorio, se podría producir una disociación de plazos realmente difícil de entender en el esquema conceptual que hemos planteado en el que el Punto General es únicamente el vehículo de entrada en el Registro electrónico correspondiente. Es cierto que algunos de estos problemas tienen una solución ciertamente sencilla, pero lo que se trata es de aclarar que estamos ante trámites jurídicamente diferentes.

En cuanto al servicio de información, el proveedor o quien haya presentado la factura podrá consultar el estado de la tramitación de la misma¹⁵. Se entiende que el punto general de entrada solicitará información al órgano gestor que corresponda. El estado de la factura puede ser registrada, conformada, rechazada, propuesta el pago, pagada, y devuelta a solicitud del proveedor. Aunque nada establece la Ley, en el caso de que el punto general no pueda obtener respuesta del sistema de gestión, debería proporcionar el último estado devuelto por el sistema de gestión así como indicador de que el sistema de gestión no ha dado respuesta en el último intento. Como hemos señalado, se configura aquí un servicio que, desde la perspectiva procedimental, supone un sistema de acceso parcial a un expediente.

¹⁵ La página web del M^o de Hacienda y Administraciones Públicas http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FAQ%20e_factura.pdf, accesible el 16 de enero, establece:

3.3 ¿Cómo se resuelven las incidencias?

Igual que ahora. El procedimiento de devolución de la factura se deberá efectuar por el proceso inverso al de su presentación, es decir a través de la oficina contable y el registro en el que presentó la factura el proveedor.

3.4 ¿Quién informa a la empresa?

El órgano gestor, como hasta ahora.

3.5 ¿Cómo sabe la empresa en qué fecha se ha producido el registro contable de su factura?

El proveedor podrá consultar la anotación en el registro contable de facturas a través del Punto general de entrada de facturas electrónicas, cuando la factura sea electrónica, y a través del registro administrativo, cuando se trate de facturas en papel.

.....
4.5 ¿Podrá comprobar el proveedor el estado de su factura en todo el proceso desde el registro hasta el pago?

Sí, el Punto general de entrada de facturas electrónicas devolverá el último estado que haya notificado la oficina contable destinataria directa de la factura electrónica. Estados actualizados por la unidad tramitadora y la oficina contable. En el caso de facturas en papel la consulta de los estados de la factura se hará a través del registro administrativo.

de facturas y su distribución a los órganos gestores.

3.2 ¿Es la oficina contable quién identifica si hay algún error en la factura y lo comunica a la empresa?

La oficina contable identifica los errores contables y el órgano gestor los demás comunicándoselos a la empresa, como hasta ahora.

Sobre esta función de información del punto general de entrada la reciente Orden 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, establece en el artículo 4.3 que la Administración proporcionará información sobre el estado de las facturas a petición previa del proveedor o del presentador de las mismas, a través del registro administrativo de procedencia, entre ellos, en el caso de las facturas electrónicas, del que corresponda al respectivo Punto general de entrada de facturas electrónicas. Y el artículo 9, suministro de información sobre el estado de las facturas, dispone:

«1. Sobre la base de la información del registro contable de facturas, la Administración Pública proporcionará información sobre el estado de las facturas a petición previa del proveedor o del presentador de las mismas, a través del registro administrativo de procedencia, entre ellos, en el caso de las facturas electrónicas, del que corresponda al respectivo Punto general de entrada de facturas electrónicas. No obstante, en el caso de facturas en papel, cada Administración podrá establecer un procedimiento alternativo para proporcionar esta información.

2. El proveedor tendrá derecho a conocer los siguientes estados de la factura: si ha sido registrada en el registro contable de facturas; si ha sido contabilizada la obligación reconocida; si ha sido pagada; anulada; y rechazada».

c) Servicio de registro

Todas las facturas electrónicas presentadas a través del punto general de entrada de facturas electrónicas darán lugar, según el artículo 6.4 de la Ley 25/2013, a una entrada automática en un registro electrónico de la Administración Pública gestora de dicho punto general de entrada de facturas electrónicas, proporcionando un acuse de recibo electrónico con acreditación de la fecha y hora de presentación. Es este el momento real de conectividad con el procedimiento matriz y el que produce los efectos generales, lo que a su vez tiene efectos evidentes de carácter sustantivo (por ejemplo, en los intereses) y procedimental.

El precepto, como puede verse, supone introducir un elemento de intermediación de forma que los interesados no deben poder acceder, o al menos no lo

necesitan, directamente al registro electrónico cuando se trata de facturas en el ámbito de aplicación de la norma comentada. Es cierto, sin embargo, que esto será en la práctica así pero realmente cuesta mucho admitir que los interesados no puedan acceder directamente al registro electrónico si el mismo está operativo conforme a las disposiciones de la LAE porque en este punto debe recordarse que el concepto de registro electrónico lo toma aquí la Ley 25/2013 de lo establecido, fundamentalmente, en los artículos 24 y 25 de la LAE.

En orden a la acreditación de la presentación en un registro electrónico, el apartado 3 del artículo 25 LAE impone la emisión automática, por parte de los registros electrónicos, de un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro. De conformidad con el artículo 47 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, existen dos modalidades de referencia temporal. Por un lado, la “marca de tiempo”, entendiendo por tal la asignación por medios electrónicos de la fecha y hora a un documento electrónico. Es el propio organismo interesado el que debe de generar la referencia temporal. Por otro, el “sello de tiempo”, la asignación de la referencia temporal se realiza por un tercero de confianza, independiente y ajeno al procedimiento o documento concreto, mediante un proceso de firma electrónica verificable que asegura la exactitud e integridad de la referencia. Así mismo, el sello de tiempo garantiza fehacientemente que una serie de datos, preparados por el solicitante del sello, han existido y no han sido modificados desde un momento determinado.

Sea como fuere lo que el precepto incluye dentro del servicio de intermediación es la remisión del Punto General al registro electrónico correspondiente y la asunción por éste de las obligaciones generales de recepción y acuse de recibo que, a salvo la aclaración que se ha hecho en el apartado anterior en relación con el eventual rechazo por defectos de formato, es el momento que debe computarse a los efectos legales procedentes y, en materia contractual, específicamente, a los efectos del devengo de los intereses legales.

Como hemos indicado, la reciente Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, señala en el artículo 5.2 que la información objeto de registro que debe

ser remitida o puesta a disposición por el correspondiente Punto general de entrada de facturas electrónicas será, por cada factura, la propia factura electrónica, el número de asiento registral asignado en el registro asociado al mencionado Punto, y la fecha y hora de dicho asiento registral. Además, el artículo 10 de la citada Orden indica que la anotación en el registro contable de facturas de las facturas electrónicas procedentes del correspondiente Punto general de entrada de facturas electrónicas, a la que se refiere el señalado artículo 5.2, se efectuará utilizando los servicios de puesta electrónica a disposición que proporcione el propio Punto, que se ajustarán a las condiciones técnicas normalizadas de las interfaces entre el Punto general de entrada de facturas electrónicas adoptado por cada Administración y el registro contable de facturas de las Administraciones Públicas.

d) El servicio potestativo de archivo y custodia de la información.

El conjunto de servicios y actividades que se han analizado en los apartados anteriores conforman lo que podríamos denominar la parte obligatoria del servicio de intermediación del punto general. Al lado de esta parte obligatoria existe una parte potestativa que es la que voluntariamente pueden solicitar las entidades adheridas al régimen ofertado por el punto general de entrada de facturas, que se regula en el artículo 7 de forma autónoma, pues el capítulo III de la Ley 25/2013, concluye con el referido artículo 7, relativo al archivo y custodia de la información.

El receptor final de una factura electrónica debe conservarla tal como le ha sido transmitida, en un soporte electromagnético u óptico y debe disponer de medios informáticos que permitan verificar su autenticidad e integridad.

Una de las ventajas de la facturación electrónica es que no es necesario conservar las facturas emitidas en papel, sino que basta con conservar la “matriz” o base de datos que permite generar la factura electrónica. El receptor debe conservar la factura electrónica y el medio para verificar la firma. Además, el archivo electrónico tiene ventajas evidentes como la posibilidad de que el acceso al mismo sea independiente del lugar, además de poder ser consultado por varias personas al mismo tiempo sin esperas; supone una importante reducción de espacio físico de almacenamiento; facilita la búsqueda de información y de documentos; evita el deterioro y la pérdida de los originales; permite centralizar la seguridad de acceso y

consulta; y, en resumen, supone importantes ahorros económicos y de tiempo en la gestión.

El artículo 7 establece que la responsabilidad del archivo y custodia de la factura electrónica corresponde al órgano gestor, al órgano administrativo destinatario de la misma.

Esto, claro está, constituye la regla central ya que la conservación de los documentos administrativos (en papel o electrónicamente) corresponde al órgano administrativo que tiene la competencia para tramitar y resolver la cuestión. En términos coloquiales podemos indicar que se trata de parte del expediente de pago de la factura y que sobre el expediente en cuestión se articulan los procedimientos de control y supervisión y, por tanto, será preciso el soporte de la actividad administrativa aunque claro está, el soporte no tiene porqué ser necesariamente, en papel.

No obstante esta regla general, el propio artículo 7 admite que el punto general de entrada haga también una función de custodia de las facturas aunque no sean propias. Así, el órgano gestor puede, o bien archivar y custodiar las facturas electrónicas, o bien optar por la utilización del correspondiente punto general de entrada de facturas electrónicas como medio de archivo y custodia de dichas facturas si se adhiere al mismo.

Una vez más cabe plantearse cuál es la naturaleza de estos servicios. A esta cuestión intenta referirse el apartado 2 del artículo 7 cuando señala que «... 2. Cuando el punto general de entrada de facturas electrónicas sea utilizado para archivo y custodia de las facturas electrónicas, su información no podrá ser empleada para la explotación o cesión de la información, salvo para el propio órgano administrativo al que corresponda la factura. Ello se entenderá sin perjuicio de las obligaciones que se puedan derivar de la normativa tributaria...». Esta determinación es relevante porque deja bien claro que se trata de un servicio adicional que no afecta a la competencia procedimental ni a la capacidad ni obligaciones derivadas de la misma.

El precepto está rodeado de alguna confusión derivada de lo que realmente se indica en el mismo. De esta forma:

- a) El precepto externaliza del propio órgano gestor el archivo y el registro de las facturas cuando el órgano administrativo incluya en la adhesión al Punto General esta competencia como parte del servicio de intermediación.

b) Esta referencia tiene una incidencia en la protección de datos personales y en su legislación que obligará al órgano administrativo matriz a considerar al punto general de acceso como el encargado¹⁶ del tratamiento de sus propios ficheros personales para que en el documento correspondiente dichos datos puedan ser localizados en “manos” del encargado del Punto General.

c) En la determinación del régimen jurídico no se entiende bien la referencia final que contiene el apartado cuando señala que «... Ello se entenderá sin perjuicio de las obligaciones que se puedan derivar de la normativa tributaria...». No parece necesario insistir en que las obligaciones fiscales –tanto procedimentales como sustantivas– corresponden a la Administración que efectúa el correspondiente procedimiento administrativo y, por tanto, el que el archivo material se haga en el Punto General debe entenderse que incluirá un obligado más en el deber de colaboración pero, evidentemente, no exonera al titular de la obligación de pago derivado de la misma de su obligación de colaboración.

Este servicio es, claro está, voluntario y deberá formar parte del conjunto de indicaciones que los órganos administrativos deben poner en conocimiento del conjunto de los ciudadanos ex artículo 39 de la LAE cuando obliga a que «...En caso de actuación automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación...».

Desde nuestra perspectiva la externalización administrativa del servicio de archivo y custodia exige un título que permita el ejercicio de una competencia que no es la propia. Este título hemos convenido que

sería el de la adhesión (que realmente es conveniente) al que ya nos hemos referido y siempre que sea notorio que incluye la parte voluntaria del servicio de intermediación. Adicionalmente esta externalización debe formar parte de las prescripciones procedimentales a que se refiere el artículo 39 de la LAE y que es la que permite que los ciudadanos conozcan realmente el iter procedimental que sigue su expediente o procedimiento cuando éste se realiza en sede electrónica. Finalmente es posible que muchos o algunos de los datos a que se refiere la externalización administrativa puedan ser considerados como datos de carácter personal por lo que será preciso cumplir lo que establece dicha normativa en relación con el encargado del Registro.

3.2. Publicidad.

Teniendo en cuenta que la función de los puntos generales se presenta ciertamente como una función indisponible para el cobro de las facturas incluidas en el ámbito subjetivo-objetivo de aplicación de la Ley 25/2013, la publicidad del punto general de entrada que presta estos servicios para cada Administración se convierte en un elemento central para evitar colisiones normativas y, sobre todo, los efectos jurídicos derivados de las mismas.

Como consecuencia de esto, es la disposición adicional sexta de la Ley 25/2013 la que indica que «a la creación de los puntos generales de entrada de facturas electrónicas y de los registros contables se le dará publicidad»¹⁷.

Es evidente que la disposición adicional sexta podría haber sido más explícita. En primer término, podría precisar la forma de la publicidad si se trata de una publicidad formal o material y, en concreto, si debe o no figurar en los correspondientes Diarios Oficiales. Aquí el problema, de nuevo, deriva de la naturaleza del acto de adhesión, a la que posteriormente nos referiremos. Si se trata de un convenio

¹⁶ Recordemos que según la LOPD, encargado del tratamiento es la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento. Asimismo, el art. 9.1 LOPD determina que el responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y evite su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana del medio físico o natural.

¹⁷ Cabe recordar, que el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal exige que la creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones públicas se haga por medio de disposición general publicada en el “Boletín Oficial del Estado” o Diario Oficial correspondiente.

Asimismo, en su apartado 2 señala que las disposiciones de creación o de modificación de ficheros deberán indicar la finalidad del fichero y los usos previstos para el mismo; las personas o colectivos sobre los que se pretenda obtener datos de carácter personal o que resulten obligados a suministrarlos; el procedimiento de recogida de los datos de carácter personal; la estructura básica del fichero y la descripción de los tipos de datos de carácter personal incluidos en el mismo.

interadministrativo o de una encomienda de gestión, formalizada en convenio igualmente, resultaría aplicable el artículo 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas cuando señala que «... 2. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa. Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial” de la Comunidad Autónoma respectiva....».

En este sentido parece claro que, desde luego, cuando incluye determinaciones sobre la competencia y esto ocurre, sin duda, en los que hemos denominado servicios potestativos o complementarios de archivo y custodia, el convenio debería ser objeto de una publicidad formal.

Adicionalmente, podrán establecerse otros elementos de publicidad material como es la referencia en la plataforma receptora de la adhesión del conjunto de los adheridos o en la del órgano encomendante del destinatario final de la competencia en cuestión.

Finalmente y como se ha indicado, según el artículo 39 de la LAE, la opción por la adhesión en tanto integra el propio procedimiento deberá formar parte de las obligaciones indicadas en la materialización de las obligaciones que establece el mismo.

4. ALGUNAS CUESTIONES SIN RESOLVER

4.1. Naturaleza jurídica.

Más allá de las consideraciones generales que acaban de hacerse es lo cierto que la Ley 25/2013 se caracteriza por la instauración de un procedimiento que, materialmente hablando, se solapa o completa el establecido con carácter general en materia contractual. Con estas afirmaciones no queremos sino ofrecer una visión de conjunto sobre cómo entender las reglas de tramitación que se establecen en la Ley y que se presentan con una cierta autonomía que para el interprete es preciso organizar, sistematizar y encuadrar en el ámbito en el que nos situamos ya que no podemos dejar de recordar que una factura no tiene –por lo general– una entidad propia sino que realmente es el reflejo de una realidad obligacional subyacente. Luego no puede entenderse que la factura tenga una “vida” completamente independiente

del negocio jurídico de soporte y, en este caso, nos vamos a situar en el ámbito de la actividad formalizada y procedimental de las Administraciones Públicas que, también, tiene reglas que deben ser analizadas como soporte central del sujeto interviniente: la Administración Pública.

Es cierto, sin embargo, que la determinación de la operatividad de las reglas de tramitación y su conjunción con los procedimientos matrices – fundamentalmente el de contratación aunque con aspectos puramente procedimentales como en materia de registros– no resulta sencilla porque para ello hay que dar solución a una cuestión previa y de concepto como es el relativo a la naturaleza jurídica de los trámites que se contienen en la Ley 25/2013. Esta cuestión es ciertamente compleja y su resolución no constituye un prurito teórico más o menos vistoso sino que tiene unas consecuencias prácticas indudables.

Como hemos señalado, realmente una de las características de la Ley 25/2013 es la de no pronunciarse sobre qué es el punto general desde una perspectiva de su naturaleza jurídica. Desde nuestra perspectiva es claro que, o bien se trata de un registro público, o, de un sistema auxiliar que se conecta directamente con el respectivo registro público de forma que los aspectos jurídicos se entienden directamente trasladados a éste por el simple uso del punto común.

Como primera aproximación y aunque no sea una cuestión definitivamente aclarada hay que pensar la Ley 25/2013 parece situarse en el último de los planteamientos. En este sentido el apartado 4 del artículo 6 señala que «... 4. Todas las facturas electrónicas presentadas a través del punto general de entrada de facturas electrónicas producirán una entrada automática en un registro electrónico de la Administración Pública gestora de dicho punto general de entrada de facturas electrónicas, proporcionando un acuse de recibo electrónico con acreditación de la fecha y hora de presentación....». Esta referencia nos sitúa, por tanto, en un entorno en el que se producen dos circunstancias diferenciadas en el tiempo y en sus efectos jurídicos como pasamos a analizar:

- Efectos jurídicos: Según el precepto transcrito la utilización del punto común genera un ítem automático en el registro electrónico del correspondiente órgano administrativo. En consecuencia y a todos los efectos legales se trata de un acto de inscripción o registro del correspondiente órgano administrativo y, por tanto, los

efectos jurídicos de dicha presentación aparecen en dicho momento y su regulación será la que, respectivamente, corresponda en función de su naturaleza jurídica.

- Efectos adicionales; El conjunto de trámites que se contienen en la norma nos permite indicar que, adicionalmente a los efectos jurídicos, se produce un conjunto de trámites que se incluyen bajo la referencia poco jurídica de “servicio de intermediación”, ya visto anteriormente, y que, realmente, identifica un conjunto de servicios que se prestan desde el punto general y que son más de carácter informativo que puramente procedimentales. Es lo cierto, sin embargo, que los mismos existen y tienen una cierta autonomía respecto de los puramente asociados al trámite en concreto.

Esto nos permitiría intentar aclarar el procedimiento diseñado conforme al esquema (al pie de página).

Los efectos jurídico-formales se producen desde el punto dos mientras que los servicios asociados al nuevo servicio de control de facturas se producirían desde el punto primero de los indicados.

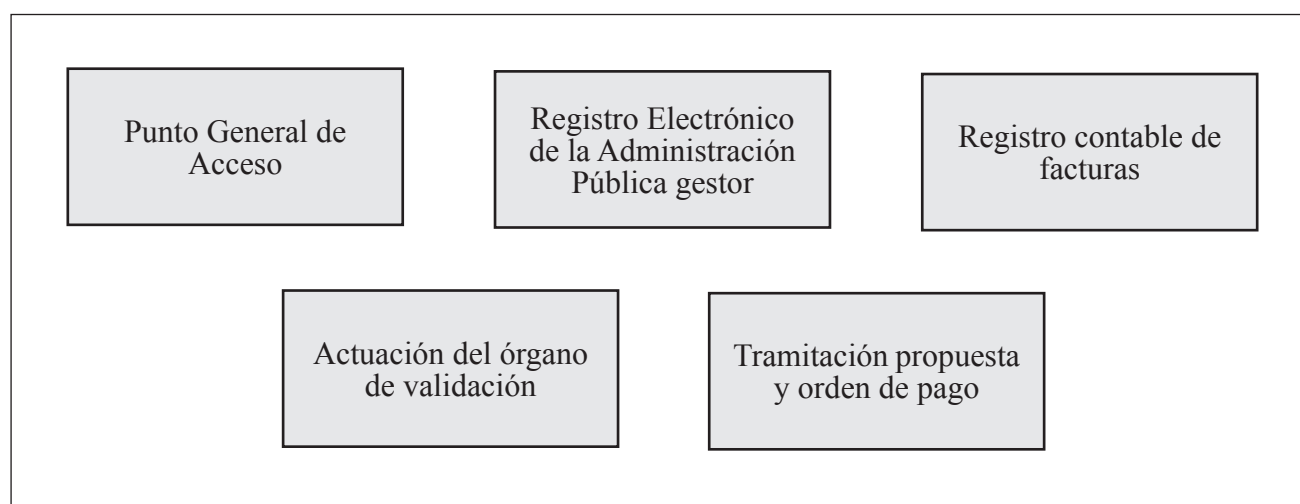
4.2. Organización

La Ley no aclara ni precisa la configuración técnica -ni legal- del punto del que habrá que entender, por tanto, se trata de una plataforma electrónica autónoma o integrada en alguno de los respectivos Portales corporativos de las respectivas Administraciones Públicas.

El punto de acceso es, sin duda, una vía de acceso electrónica que debe situarse en alguno de los sistemas de identificación electrónica de la respectiva Administración. Dicho esto, la Ley 25/2013 podría haber optado por aclarar la ubicación real en cada Administración del punto de acceso en los términos que hemos analizado pero no lo hace limitándose, por tanto, a la indicación de su funcionalidad: tiene que permitir recibir las facturas electrónicas de la Administración directa e indirecta.

Se trata, por tanto, de un instrumento de intermediación, por utilizar la misma compleja delimitación que hace la propia Ley en otro momento, de eficacia limitada –por cuanto su objeto solo pueden ser las facturas electrónicas- en relación con los registros convencionales previstos en la Ley 30/1922, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que obliga a admitir los documentos y solicitudes que se presenten sin referencia selectiva alguna.

Frente a esto parece que se sitúa en un marco más próximo al de la LAE, cuando señala en el artículo 24 que «3. En cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública. Las Administraciones Públicas podrán, mediante convenios de colaboración, habilitar a sus respectivos registros para la recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones de la competencia de otra Administración que se determinen en el correspondiente convenio...». Recordemos únicamente que esta opción del artículo 24 de la LAE es más restrictiva que la del artículo 38 de la LRJAP en la que los



documentos y escritos que se pueden presentar lo son no solo de la respectiva Administración sino, incluso, de otras diferenciadas.

Es cierto que se admiten dos posibilidades organizativas adicionales, como son que las Entidades locales podrán adherirse al punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione la Diputación, la Comunidad Autónoma o el Estado; y que las Comunidades Autónomas podrán adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione el Estado.

En ambos casos se produce el mismo esquema, es decir, una situación de colaboración entre una Entidad Local/CA y el Servicio de mediación que hemos denominado Punto General que se corresponde con otra Administración.

Se trata de una opción organizativa abierta que permite a las Entidades Locales/CCAA adherirse a su voluntad a los puntos de entrada. En el caso de las Entidades Locales, puede hacerlo a los Puntos de la Diputación correspondiente, la Comunidad Autónoma o el Estado y la capacidad de elegir entre las opciones diversas no aparece condicionada en forma alguna.

La opción teórica que anteriormente hemos aceptado, esto es, la de indicar que los efectos jurídicos se producen únicamente por el registro, inscripción o anotación en el ámbito del Registro de la correspondiente Administración hace que la presentación en el punto común tenga –en el ámbito procedimental– una configuración meramente instrumental por lo que los requerimientos posteriores y demás incidencias en dicho ámbito se producirán, únicamente, desde la anotación al correspondiente registro público.

Es cierto, por tanto, que el punto general debería configurarse como meramente instrumental de forma que no incida en los correspondientes procedimientos. Por decirlo más claro, los efectos procedimentales e, incluso, los subsanatorios del cumplimiento de los requisitos respectivos deberían proceder no del punto general sino del registro y del órgano competente para ordenar el pago de la correspondiente factura.

Podría pensarse en la utilidad de algunos servicios adicionales por parte del punto general entre los que puede destacarse el de comprobación de si la factura en cuestión responde al formato establecido por la Ley y si se cumplen los requisitos necesarios para

su tramitación. Es cierto, sin embargo, que el marco de lo que denominaremos “convenio adhesivo” que es la fórmula de vinculación elegida, las posibilidades de transferir esta facultad aparecen ciertamente mermadas. En todo caso si en la adhesión no aparece expresamente indicada es inviable la devolución o cualquier otra actividad (como el rechazo) ya que aquellas tienen consecuencias jurídicas que solo pueden provenir del órgano competente y en el marco del procedimiento de pago¹⁸.

Se plantean dos cuestiones:

a) Naturaleza jurídica de la adhesión.

Aunque ya hemos apuntado la cuestión es lo cierto que no se regula la naturaleza de la adhesión o, por decirlo más claro, hay que superar la concepción material de cómo se hace la adhesión para situarse en el plano conceptual para responder a la pregunta.

Desde una perspectiva jurídica es evidente que la actuación de unos órganos por otros, de unas Administraciones por otras, solo puede producirse en Derecho por una triple vía: el convenio interadministrativo, la encomienda de gestión o el contrato de servicios.

Si analizamos a modo de ejemplo las características previstas en la disposición adicional quinta en relación con la adhesión al Punto General de la AGE podemos observar que las únicas determinaciones son que se realice por el órgano competente de la respectiva Administración, que se haga electrónicamente y que se acepten las condiciones de uso de la

18 Sobre este tema, la reciente Orden 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, establece:

«Artículo 8. Anotación en el registro contable de facturas de la propuesta de anulación de la factura y de su devolución.

1. Cuando en el registro contable de facturas se reciba, a través del registro administrativo o, en el caso de las facturas electrónicas, el que corresponda al respectivo Punto general de entrada de facturas electrónicas, una solicitud del presentador de anulación de una factura anterior, se tomará nota de la solicitud de anulación en el registro contable de facturas, cuando esa factura ya estuviera anotada en dicho registro. En caso contrario, será rechazada y devuelta la solicitud al registro administrativo que la remitió.

2. Las solicitudes de anulación de las que se hubiera tomado nota en el registro contable de facturas serán comunicadas a los correspondientes órganos competentes para su tramitación, a efectos de que procedan a su estimación y subsiguiente devolución de la factura, previa anulación, si fuera el caso, de las anotaciones que se hubieran efectuado en dicho registro en relación con la factura, o a su rechazo».

plataforma sobre la que opera. Todos estos requisitos son de carácter meramente instrumental y material pero no prejuzgan los elementos jurídicos que subyacen en esta operación.

Desde nuestra perspectiva se trata, como hemos dicho, de un servicio adicional y complementario al puramente procedimental y, por tanto, salvo determinación expresa en contrario (cumpliendo los requisitos legales de la delegación) no puede afectar al régimen de ejercicio y a la competencia en cuestión. Para que esto se produjera es ciertamente sencillo entender que se produce una afección competencial que exige la concurrencia de las causas y formas generales para la gestión o la transferencia de competencias.

Este servicio adicional puede ser objeto de convenio o de encomienda de gestión. En lo que se refiere al convenio estaríamos, ciertamente, y al menos en el ámbito de la AGE, ante lo que podríamos denominar como un convenio de adhesión que se produce con la firma (electrónica avanzada) del acto de adhesión y, claro está, con la aceptación de las condiciones de utilización de la plataforma que es condicionante de la propia adhesión.

Finalmente podría entenderse que se trata de una encomienda de gestión de las previstas en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común cuando señala que «...1. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño....». La verdad es que, según señala el párrafo 2 del mismo artículo 15, esta parece ser la figura que más se ajusta a la realidad que aquí se analiza ya que «...2. La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda....».

Incluso, desde una perspectiva procedimental parece que no habría inconveniente en aceptar que la adhesión cumple con los requisitos del apartado 3 del artículo 15 cuando indica que «...3. La encomienda de gestión entre órganos administrativos o Enti-

dades de derecho público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades intervinientes. En todo caso el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicado, para su eficacia en el Diario Oficial correspondiente.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada....».

Esto nos permite indicar que el servicio adicional que realizan los puntos generales es consecuencia de un convenio interadministrativo o de una encomienda de gestión que alcanza a los servicios adicionales –esencialmente informativos– a los que nos hemos referido y que no alcanzan como queda dicho, afecciones esenciales a la competencia sustantiva ni a la forma de ejercicio de la misma.

A partir de esta solución podría entenderse que las relaciones son convenientes y no contractuales. El recurso al contrato sería así la última ratio interpretativa para el supuesto de que las soluciones anteriores no fueran realmente admitidas. En realidad se trata de prestar un servicio a un ajeno (mediación, registro, información, archivo, etc.) que podría articularse mediante un contrato. Es cierto, sin embargo, que la eventual y previsible gratuidad del servicio –pese a que en la Ley se establezca que la adhesión al punto general entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado podrá conllevar la repercusión de los costes económicos que se generen– lo sitúa más cerca de los planteamientos convenientes que de los puramente contractuales.

b) Efectos de la adhesión desde una perspectiva procedimental.

Como consecuencia de lo que acaba de indicarse y a salvo alguna modificación que proceda del convenio en el que se prevea la cesión de competencias administrativas de algún tipo podemos indicar que los efectos procedimentales se producen únicamente con la inclusión en el registro contable. Así parece intentar zanjarlo el artículo 11 de la Ley 25/2013 cuando señala que «...La recepción de la factura en el punto general de entrada de facturas electrónicas y su anotación en el registro contable de facturas tendrá únicamente los efectos que de acuerdo con la Ley

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deriven de su presentación en un registro administrativo....».

5. RÉGIMEN ESPECÍFICO DE LA ADHESIÓN AL PUNTO GENERAL DE ENTRADA DE FACTURAS ELECTRÓNICAS DE LA AGE.

5.1. FACe¹⁹.

En la actualidad, FACe es el Punto General de Entrada de Facturas de la Administración General del Estado. Permite la remisión de facturas en formato electrónico a aquellos organismos de las administraciones que acepten la recepción de facturas en formato electrónico y que estén previamente dados de alta en el sistema. Este servicio FACe trata de proporcionar una solución razonable en el ámbito de la AGE y sus organismos públicos vinculados o dependientes para la intermediación entre el proveedor que presenta la factura y la oficina contable competente para su registro contable, pudiendo además, de forma opcional, actuar como medio de archivo y custodia de las facturas electrónicas si bien la responsabilidad corresponde al órgano administrativo destinatario de la misma.

FACe permite presentar facturas a través del portal web face.gob.es en el que el proveedor puede remitir sus facturas de forma manual, y además para proveedores que deseen automatizar sus sistemas de gestión de facturación con el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, pone a su disposición una interfaz de servicios web para ser invocados de forma automática y remitir las facturas de la misma manera.

19 <https://face.gob.es> Asimismo, La página web del Mº de Hacienda y Administraciones Públicas http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FAQ%20e_factura.pdf, accesible el 16 de enero, establece:

En el caso del Punto General de Entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado (FACe), en la siguiente url: <http://face.gob.es> se puede acceder a la sección Directorio donde se encuentra la relación de oficinas contables, órganos gestores y unidades tramitadoras que pueden recibir facturas a través de FACe.

Para proveedores que conecten sus sistemas de manera automática a través de servicios web a FACe, se proporciona un método de consulta automático de unidades y códigos dados de alta en el mismo. Todo ello, sin perjuicio de otras soluciones de acceso que pueda desarrollar más adelante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La plataforma FACe permite a proveedores la remisión de las facturas a aquellos órganos de la AGE que tienen la posibilidad de recibir facturas electrónicas. El sistema remite la factura electrónica al órgano destinatario, simplificando a los proveedores el envío de las mismas, al centralizar en un único punto todos los organismos de la AGE y al unificar el formato de factura electrónica.

El sistema proporciona a los proveedores un portal web donde pueden presentar sus facturas electrónicas en formato *facturae*; y una interfaz de *web services* para el envío automático de las facturas desde sus sistemas de gestión económica.

Y proporciona a las Administraciones Públicas un portal de gestión accesible a través de la red SARA, donde los destinatarios pueden gestionar las facturas recibidas, descargarlas y notificar el estado de tramitación de las mismas al proveedor; e interfaces de *web services* que permiten la recepción automática de las facturas en sus sistemas de gestión económica.

5.2. La disposición adicional quinta.

Ya hemos indicado que, por un lado, las Comunidades Autónomas pueden adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione el Estado y, por otro, las Entidades Locales pueden adherirse al que proporcione su Diputación, Comunidad Autónoma o el Estado.

Más allá de la formulación general y aplicable al conjunto de Administraciones Públicas al que nos hemos referido cabe entender, de alguna forma, que la Ley 25/2013 piensa en línea con lo que establece el informe CORA de septiembre de 2013²⁰, que por vía voluntaria las Administraciones Públicas distintas a la AGE pueden encontrar en los servicios administrativos de la propia AGE una solución a sus propios problemas y, por tanto, que les sea más cómodo, económico o sencillo – simplemente- el utilizar la Plataforma estatal.

A regular este procedimiento viene la disposición adicional quinta de la Ley 25/2013 que regula la adhesión al Punto General de Entrada de facturas

20 Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, se crea la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. La CORA se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Vid. <http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/index/bannersTematicos/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF>

electrónicas de la Administración General del Estado conforme al siguiente esquema:

a) El Punto General de la AGE como una forma de cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 6 de la Ley 25/2013.

Si como hemos visto anteriormente las Administraciones Públicas (AGE, Comunidades Autónomas, Entidades Locales) vienen obligadas a ofrecer un servicio que se denomina punto general de entrada de facturas electrónicas de la correspondiente Administración, lo primero que cabe indicar, es que la propia Ley 25/2013 establece que la adhesión al punto de la AGE es una forma admisible de cumplimiento de las propias obligaciones.

Teniendo en cuenta que el sistema que diseña la Ley 25/2013 entra en vigor y, por tanto, la presentación de facturas electrónicas se convierte en un derecho exigible desde el 15 de enero de 2014²¹ la forma de cumplir la obligación no es ciertamente un tema nada menor. Basta, por tanto, con la adhesión para entender que la Administración en cuestión ha cumplido con la obligación que le impone el artículo 6º de la Ley.

b) La adhesión como obligación del Punto General AGE de prestar los servicios de intermediación.

En línea con lo que hemos indicado anteriormente cabe señalar que la adhesión produce como efecto fundamental el exonerar a la correspondiente Admi-

nistración de la obligación de prestar el denominado “servicio de intermediación” al que ya nos hemos referido. Correlativamente, la adhesión constituye al punto general de la AGE en la obligación de realizarlo. Así lo señala la Disposición Adicional cuando indica «...que les proporcionará las funcionalidades previstas para el citado punto respecto de las facturas electrónicas de los proveedores....».

c) Procedimiento.

La forma de realizarse la adhesión al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado será, tal como indica el apartado segundo de la Disposición «... por medios telemáticos a través del portal electrónico establecido al efecto en el citado punto por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas...».

d) Régimen jurídico de la adhesión.

El régimen jurídico de la adhesión no puede considerarse, desde luego, sencillo pese a la simplicidad aparente de la regulación.

En este sentido el apartado 3 de la disposición adicional exige que la adhesión se haga con firma electrónica avanzada. El problema inmediato es pero ¿la firma electrónica avanzada de quien? Aquí hay más problemas porque la Ley 25/2013 se limita a indicar que debe ser la del órgano competente de la Comunidad Autónoma o Entidad local de que se trate.

La determinación de la competencia no es fácil ya que se trata de procedimientos que no tienen un régimen uniforme. De esta forma y como se refiere a un conjunto de registros electrónicos de los que forman parte de una Administración y de procedimientos cuya responsabilidad tampoco es uniforme habrá que entender que el órgano es siempre el que representa al conjunto de los mismos. Especialmente esta visión de máximo órgano se corresponde con la capacidad de formalización del convenio cuando esa fuera la forma de realización o de encargo.

La confluencia de procedimientos y de competencias (registros, procedimiento administrativo, contratación, procedimientos de contratación) hace que la determinación unitaria del órgano competente no sea, por tanto, una labor sencilla que, es de suponer, se va a resolver con la atribución al órgano que ocupa la cúspide administrativa de la respectiva organización por su capacidad obligacional general vía convenio.

²¹ Planteada la cuestión en términos de obligación-no obligación, el esquema temporal de la Ley es el siguiente:

a) La regla general, teniendo en cuenta la LAE y la propia Ley 25/2013, es la facultad o derecho de todos los proveedores que hayan entregado bienes o prestado servicios a la Administración pública de expedir y remitir factura electrónica y consiguiente obligación de la Administración u organismo correspondiente, por tanto, de admitir la factura electrónica expedida y remitida. El esquema es que, por un lado, se pueden presentar facturas electrónicas con carácter voluntario desde la entrada en vigor de la Ley 25/2013 y, por otro, que todas las Administraciones están obligadas a asumir las en el formato que establece la misma.

b) A partir del 15 de enero de 2015 la voluntariedad se torna en obligatoriedad para las entidades enumeradas en el artículo 4 de la Ley (sociedades anónimas; sociedades de responsabilidad limitada; personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que carezcan de nacionalidad española; establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes en territorio español en los términos que establece la normativa tributaria; uniones temporales de empresas; etc.

c) Las facturas inferiores a 5.000 euros y las emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior de las Administraciones Públicas pueden dar lugar a un régimen específico.

En otro orden de cosas la adhesión implica la aceptación en su integridad de «las condiciones de uso de la plataforma, determinadas por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas».

En lo que refiere a los costes de la adhesión la Ley 25/2013 no establece si por la adhesión y por los servicios que se presten como consecuencia de la misma existe un deber de contraprestación directa e incondicionada. Únicamente se señala en el apartado 5 que «... La adhesión al punto general entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado podrá conllevar la repercusión de los costes económicos que se generen...». Debe tenerse presente que la Ley utiliza el término “podrá” y que, adicionalmente, la repercusión tiene que referirse únicamente a los costes económicos que se generen.

Frente a esto sí se prevé expresamente que «...4. Los desarrollos técnicos que, en su caso, deban implantar las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales para integrar y hacer compatibles sus sistemas informáticos con el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado serán financiados con cargo a los Presupuestos de cada Comunidad Autónoma o Entidad Local...».

e) Un sistema voluntario, con matizaciones.

El artículo 6 de la Ley 5/2013 establece claramente que la adhesión al punto general de la AGE es voluntaria, pues utiliza el término “podrán”. En concreto, la disposición adicional quinta establece que «...5. La adhesión de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado es voluntaria...». Hasta aquí la corrección más evidente en lo que se refiere al respeto al régimen competencial de cada Administración.

Es cierto, sin embargo, que la propia Disposición Adicional añade que «...si bien la no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera...».

Es decir que la no adhesión exige justificación en términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012. El citado precepto regula el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos en los siguientes términos: «... 1.Las políticas de gasto

público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. 2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. 3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera....».

El sistema voluntario se convierte en voluntario con justificaciones. Pero para saber si la decisión de las Administraciones Públicas (no AGE) que se adhieran es o no correcta en términos de eficiencia de gasto público lo que debería quedar claro definitivamente es el coste del punto general de entrada de la AGE que, como se acaba de ver, puede repercutir los costes sin que la norma contenga precisión alguna sobre qué tipo de costes, su fórmula de cálculo o referencia alguna que nos permita entender si adherirse es o no más barato que mantenerse en el sistema propio. Debe recordarse que el carácter potestativo de la repercusión de los costes choca -potencialmente- con la obligación de adaptar los sistemas electrónicos de cada organización.

Nos encontramos, por tanto, con una referencia a costes que no es demasiado precisa, a una obligación de adaptación de los propios sistemas y, sobre todo, de organizaciones que habían establecido ya y antes de la Ley 25/2013 sus propios sistemas de control de facturas o de facturas electrónicas por lo que los costes de transición de sistemas se convertirá en la clave de arco para entender cuando se produce y cuando no una decisión no eficaz en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 7/2012.

En todo caso y desde la perspectiva del respeto institucional y competencial no deja ser extraño que algo que no se declara como gratuito expresamente (aunque finalmente pueda resultarlo) exija por parte de quien no quiere adherirse una explicación en términos de gasto público que sería razonable solicitarla si el servicio que se ofrece es gratuito.

