

Dictamen n^o: **538/14**
Consulta: **Consejero de Economía y Hacienda**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **17.12.14**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 17 de diciembre de 2014, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Economía y Hacienda, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de Decreto por el que se excluye la obligatoriedad de presentar en formato electrónico determinadas facturas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Economía y Hacienda, por escrito de 27 de noviembre de 2014, formula consulta a este Consejo Consultivo, correspondiendo su ponencia al Consejero Permanente D. Joaquín Leguina Herrán, quien firmó la propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 17 de diciembre de 2014.

SEGUNDO.- La norma reglamentaria proyectada tiene como objeto excluir de la obligación de presentar en formato electrónico determinadas facturas y consta de una parte expositiva y de otra parte dispositiva integrada por tres artículos y tres disposiciones finales, relativas a la competencia, habilitación y entrada en vigor del decreto.

TERCERO.- Además del texto de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo, consta de los siguientes documentos:

1. Informe relativo a la solicitud del dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto por el que se excluye la obligatoriedad de presentar en formato electrónico determinadas facturas (folios 2 a 4).

2. Informe de la letrada-jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía y Hacienda, emitido el 19 de noviembre de 2014 (folios 10 a 22).

3. Proyecto de decreto enviado al Servicio Jurídico (folios 23 a 25).

4. Informe de 22 de octubre de 2014 emitido por el secretario general técnico de la Consejería de Economía y Hacienda (folios 26 a 28).

5. Memoria de análisis de impacto normativo de 22 de octubre de 2014, realizada por la interventora general de la Consejería de Economía y Hacienda (folios 29 a 38 y 51 a 61).

6. Informe de la interventora general de la Consejería de Economía y Hacienda de 22 de octubre de 2014, sobre la aceptación de las observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (folio 39).

7. Observaciones de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano al proyecto de decreto (folios 40 y 41).

8. Observaciones a la norma proyectada, realizadas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de: Empleo, Turismo y Cultura; Educación, Juventud y Deporte; Sanidad; Transportes, Infraestructuras y Vivienda; Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (folios 42 a 48).

9. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda de 16 de octubre de 2014 (folio 49).

10. Copia de la resolución de 24 de septiembre de 2014, publicada en el Boletín Oficial de Comunidad de Madrid de 3 de octubre siguiente, por la que se acuerda la apertura del trámite de información pública en la norma proyectada (folio 50).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Carácter del dictamen y competencia del Consejo Consultivo.

De acuerdo con el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC), este órgano emite dictamen preceptivo a solicitud del consejero de Economía y Hacienda, órgano legitimado para realizar la consulta de conformidad con el artículo 14.1 de la LCC.

SEGUNDA.- Cuestiones formales o procedimentales del proyecto de decreto objeto de dictamen.

1º.- La Comunidad de Madrid no ha dictado regulación relativa al procedimiento para la elaboración de reglamentos por lo que, en virtud de lo establecido en los artículos 149.3 de la Constitución Española (CE) y 33 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EA), resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de

noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno así como el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno *“la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

El proyecto objeto de dictamen es propuesto por la Consejería de Economía y Hacienda, que ostenta competencias para el ejercicio de las funciones contables que se regulan en la normativa vigente y para la presentación de las cuentas, estados y demás documentos contables, así como para centralizar la información deducida o relacionada con la contabilidad de las distintas entidades que integran el sector público autonómico, según lo dispuesto en los Decretos 23/2012, de 27 de septiembre, del presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 22/2014, de 20 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda. En concreto, la Intervención General (artículo 22 del Decreto 22/2014) es el centro directivo competente para el control contable, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, cabe considerar que el procedimiento se ha iniciado en la Consejería competente.

2º.- En el expediente consta una memoria de impacto normativo, cuya redacción se desarrolla de forma paralela a la tramitación del proyecto de decreto. Se observa que mantiene su contenido esencial en las dos

versiones de la memoria incorporadas al expediente, que recogen el objeto y contenido del proyecto de decreto y justifican su necesidad y oportunidad pero en cada nueva versión se van incorporando aspectos derivados de la tramitación del expediente.

La memoria se acompaña de un documento titulado *“Ficha de resumen ejecutivo”* en el que se hace constar que la norma proyectada no tiene efectos significativos sobre la competencia, no comporta cargas administrativas para la Comunidad de Madrid ni contiene previsiones que puedan tener impacto por razón de género. No se hace referencia a la repercusión del proyecto de decreto sobre la unidad de mercado.

Este órgano consultivo entiende que la memoria debería contener un examen más detenido en relación con los efectos sobre la competencia y la unidad de mercado, en este sentido recuerda las consideraciones efectuadas sobre estas materias por la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a facturación electrónica en la contratación administrativa:

“A falta de una norma común, los Estados miembros, a la hora de promover o imponer el uso de facturas electrónicas en la contratación pública, optan por elaborar sus propias soluciones técnicas, basadas en normas nacionales distintas. Por ello, el número de normas diferentes que coexisten en los Estados miembros va en aumento y es probable que siga aumentando en el futuro.

La multiplicidad de normas que carecen de interoperabilidad genera una excesiva complejidad, inseguridad jurídica y costes de funcionamiento adicionales para los agentes económicos que utilizan facturas electrónicas en todos los Estados miembros. Los agentes económicos que desean realizar actividades de contratación transfronteriza deben atenerse a menudo a nuevas normas de facturación electrónica cada vez que acceden a un nuevo mercado.

Dado que disuaden a los operadores económicos de emprender actividades de contratación transfronteriza, los requisitos técnicos y jurídicos divergentes en materia de facturación electrónica constituyen obstáculos de acceso al mercado en la contratación pública transfronteriza y obstáculos al comercio. Son un obstáculo al ejercicio de las libertades fundamentales y, por tanto, afectan directamente al funcionamiento del mercado interior.

Es probable que esos obstáculos al comercio dentro de la Unión aumenten en el futuro, a medida que se elaboren más normas nacionales y de uso particular incompatibles y que se generalice o se convierta en obligatorio el uso de las facturas electrónicas en la contratación pública en los Estados miembros. 6.5.2014 L 133/1 Diario Oficial de la Unión Europea ES (1)DO C 79 de 6.3.2014, p. 67. (2)Dictamen de 28 de noviembre de 2013 (no publicado aún en el Diario Oficial). (3)Posición del Parlamento Europeo de 11 de marzo de 2014 (no publicada aún en el Diario Oficial) y Decisión del Consejo de 14 de abril de 2014.

Es preciso eliminar o reducir los obstáculos transfronterizos al comercio derivados de la coexistencia de diferentes requisitos legales y normas técnicas en relación con la facturación electrónica y de su falta de interoperabilidad. Con el fin de alcanzar ese objetivo, debe desarrollarse una norma europea común para el modelo de datos semánticos de los elementos esenciales de una factura electrónica básica («la norma europea sobre facturación electrónica»). Esta norma debe establecer y describir los elementos esenciales que ha de contener siempre una factura electrónica, facilitando de ese modo el envío y la recepción de facturas electrónicas entre sistemas basados en normas técnicas distintas. Siempre que no entren en conflicto con dicha norma europea, las normas técnicas nacionales existentes no deben sustituirse ni su utilización debe verse limitada por la presente

norma, y ha de seguir siendo posible que se continúen aplicando paralelamente a dicha norma”.

Esta consideración no tiene carácter esencial.

3º.- Sobre la memoria de impacto de género es doctrina muy reiterada de este Consejo Consultivo (valgan, por todos, los dictámenes 572/2013 y 573/13, ambos de 27 de noviembre), que la competencia para su elaboración corresponde a la Dirección General de la Mujer integrada en la Consejería de Asuntos Sociales. No obstante, y puesto que ha emitido informe la Secretaria General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, consejería en la que se integra la Dirección General de la Mujer, puede considerarse cumplido el trámite de ese informe.

4º.- Asimismo, se ha sometido a informe de las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

Igualmente, se ha emitido el informe jurídico previsto en el artículo 4.1. a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

5º.- El artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución, dispone que:

“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles (...)”.

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado, puesto que consta en el expediente que el proyecto de decreto se sometió a información pública durante quince días hábiles,

según consta en anuncio publicado en el B.O.C.M. núm. 235, de 3 de octubre de 2014.

6º.- El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia.

Ello no obstante, es preciso señalar que la Disposición final primera carece de contenido dispositivo, limitándose a indicar que el proyecto de decreto se dicta en ejecución de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre y en ejercicio de las competencias derivadas del artículo 27.2 EA, del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y del artículo 8.a) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Este contenido es de naturaleza expositiva por lo que su ubicación dentro del texto normativo corresponde a la Exposición de Motivos, donde también se contiene. Por ello, entendemos que procedería la supresión de la Disposición final primera y, en concordancia con ello, que las disposiciones finales segunda y tercera pasasen a denominarse primera y segunda, respectivamente.

Esta consideración no tiene carácter esencial.

TERCERA.- Habilitación legal y competencial.

1º.- La Comunidad de Madrid tiene competencia para el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de contratos y concesiones administrativas en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, en virtud de lo establecido en el artículo 27.2 EA.

Es preciso subrayar que la implantación de la factura electrónica regulada por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre tiene como destinatarios los proveedores de bienes y prestadores de servicios para las Administraciones públicas, por lo que nos encontramos ante la competencia en materia de contratos, debiendo así concluir que la Comunidad de Madrid ostenta las competencias para dictar la norma proyectada.

2º.- Procede seguidamente estudiar si concurre habilitación legal en el Consejo de Gobierno para aprobar el decreto que se pretende.

El desarrollo reglamentario de esta materia no está atribuido de forma específica al presidente ni a los consejeros en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, puede concluirse que el rango normativo es el adecuado: Decreto del Consejo de Gobierno. En aplicación del artículo 50.2 de la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de la precitada Ley.

3º.- El proyecto de decreto pretende el desarrollo del artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, que en su último párrafo dispone:

“No obstante, las Administraciones públicas podrán excluir reglamentariamente de esta obligación de facturación electrónica a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros y a las emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior de las Administraciones públicas hasta que dichas facturas puedan satisfacer los requerimientos para su presentación a través del Punto general de entrada de facturas electrónicas, de acuerdo con la valoración del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y los servicios

en el exterior dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dichos servicios”.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

La finalidad del proyecto de decreto es, como ya se ha dicho, el desarrollo de la autorización otorgada por el artículo 4 de la Ley 25/2013 para eximir de la obligación de presentar en formato electrónico determinadas facturas.

Con esta regulación se pretende dar cumplimiento a la normativa estatal establecida 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, dictada al amparo de los artículos 149.1.6^a, 149.1.8^a, 149.1.13^a, 149.1.14^a y 149.1.18^a de la Constitución Española.

Es preciso recordar que la Directiva 201/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a facturación electrónica en la contratación administrativa dispone una normalización en el ámbito europeo sobre la obligatoriedad de la factura electrónica, los elementos esenciales de la misma y la recepción y tratamiento de las facturas electrónicas, sin perjuicio de la propia normativa europea sobre protección de datos el I.V.A. El plazo de transposición de esta Directiva se extiende hasta el 27 de noviembre de 2018.

La parte expositiva del proyecto de decreto interpreta la implantación de la factura electrónica como una medida de protección al proveedor en tanto que dicha factura electrónica también implica un control de la deuda comercial de las Administraciones públicas y constituye un medio para disminuir y erradicar la morosidad. Sin embargo, también se reconoce que puede dar lugar a dificultades técnicas para las pequeñas empresas y por ello se prevé la posibilidad de eximir de la obligatoriedad de su presentación en facturas por importe inferior o igual a 5.000 euros.

La parte dispositiva está integrada por tres artículos y tres disposiciones finales.

El artículo primero se refiere al objeto de la norma proyectada: la exclusión de la obligación del formato electrónico para determinadas facturas.

El artículo segundo, que trata del ámbito subjetivo de aplicación del proyecto de decreto, prevé la inclusión en el mismo de los entes, organismos y entidades equivalentes a los incluidos en el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Por razones de sistemática, este precepto debería regular también la exclusión que se hace de las Universidades en el artículo siguiente, ya que tiene relación directa con el ámbito subjetivo de aplicación en tanto en cuanto constituye una excepción dentro del mismo.

El artículo 3 dispone la exclusión de la obligación de facturar electrónicamente en los casos en los que es posible que, como es preceptivo, coinciden con los casos en los que la legislación del Estado lo permite, es decir, para los proveedores de bienes o prestadores de servicios:

- A la Administración de la Comunidad de Madrid, cuyo importe sea de hasta 5.000 euros, impuestos incluidos, sin perjuicio de que los proveedores, con carácter potestativo, expidan y remitan factura electrónica.

- A los servicios en el exterior de la Administración de la Comunidad de Madrid, hasta que dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción.

Este artículo también establece que

“Las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, en virtud de su potestad reglamentaria y organizativa, podrán si así lo desean establecer su regulación específica en relación a las exclusiones previstas en la normativa básica estatal, sin que les sean de aplicación las establecidas en este artículo”.

Como ha quedado expuesto más arriba, esta cuestión versa sobre el ámbito subjetivo de aplicación por lo que su regulación correspondería al artículo 2.

La exclusión de las Universidades públicas del ámbito subjetivo de aplicación del proyecto de decreto es respetuosa con la potestad reglamentaria de las propias Universidades, considerada como una manifestación del derecho fundamental a la autonomía universitaria por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 131/1996, de 11 de julio al afirmar:

“(...) estas normas básicas deben permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, sin excluir tampoco que las Universidades puedan ejercer competencias reglamentarias dentro de los espacios que el legislador estatal y autonómico no hayan agotado en su regulación”.

El Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4^a) por su parte, en Sentencia de 23 de febrero de 2010 (recurso 3374/2008) reconoce también la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada así como la autonomía económica y financiera, en virtud de los artículos 79 y 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

No existe obstáculo alguno para que las Universidades, en el ejercicio de su potestad reglamentaria y su autonomía financiera, desarrollen por sí mismas la Ley de Implantación de factura electrónica con objeto de excluir de la obligatoriedad de su presentación a los proveedores de bienes o servicios por importe de hasta 5.000 euros, ya que la potestad reglamentaria de las Universidades alcanza a cualquier materia que pudiese regularse en ejecución de una norma legal del Estado o de la Comunidad de Madrid.

En el supuesto de que las Universidades decidiesen realizar este desarrollo reglamentario nos encontraríamos ante reglamentos en ejecución de ley en los que, si se dictaren, requerirán informe preceptivo de este Consejo Consultivo, en aplicación de lo establecido en el artículo 13.1.c) LCC.

El proyecto de decreto concluye con tres disposiciones finales relativas a la competencia, habilitación y entrada en vigor del decreto.

Ya hemos expuesto, al tratar las cuestiones de técnica legislativa, que la Disposición final primera debería suprimirse al tener un contenido de naturaleza expositiva que, además, ya se contiene en la Exposición de Motivos.

La Disposición final segunda habilita al titular de la consejería competente en materia de Hacienda para dictar las disposiciones y adoptar las medidas necesarias para la aplicación y ejecución del proyecto de decreto.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el 15 de enero de 2015.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se excluye la obligatoriedad de presentar en formato electrónico determinadas facturas, para que se apruebe con la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”, puesto que las observaciones formuladas en el presente dictamen no tienen carácter esencial.

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

Madrid, 17 de diciembre de 2014

