



CIRCULAR 1/2018, DE 23 DE ENERO, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, SOBRE LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SOBRE LA REGULACIÓN PREVISTA 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 RELACIÓN AL USO DE LA FACTURA ELECTRÓNICA EN EL SECTOR PÚBLICO.

El impulso de la Administración digital, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones han tenido su reflejo en el ordenamiento jurídico que en los últimos años se ha caracterizado por la aprobación de un conjunto de disposiciones normativas, que han ido abordando a nivel normativo, las necesidades que la citada evolución tecnológica requería en los distintos sectores y ámbitos de actividad, tanto pública como privada.

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso de la Factura Electrónica (en adelante, Ley 25/2013) se aprobó con el objetivo de llevar a cabo una reforma estructural que a través del impulso de la factura electrónica y otras medidas, erradicase la morosidad de las Administraciones Públicas. Su aprobación se llevó a cabo en un momento en el que regulación de los aspectos generales relativos al uso de los medios electrónicos en las relaciones con las Administraciones Públicas se caracterizaba por su dispersión normativa.

Con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), el legislador ha pretendido incorporar al anterior escenario legislativo *“una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico”*.

En este nuevo marco normativo, desde distintas Administraciones Públicas y proveedores de bienes y servicios se están planteado algunas dudas respecto al colectivo de obligados a la factura electrónica dado el distinto ámbito subjetivo de la Ley 25/2013 (art. 4) y de la Ley 39/2015 (art. 14), más amplio en este segundo caso, extendiéndose las mismas incertidumbres también a la posibilidad de exclusión reglamentaria para facturas de hasta 5.000 € prevista en la Ley 25/2013.

En efecto, el **apartado 1 del artículo 4 de la Ley 25/2013**, al regular el **uso de la factura electrónica en el sector público**, dispone:

“Todos los proveedores que hayan entregado bienes o prestado servicios a la Administración Pública podrán expedir y remitir factura electrónica. En todo caso, estarán obligadas al uso de la factura electrónica y a su presentación a través del punto general de entrada que corresponda, las entidades siguientes:

- a) Sociedades anónimas;*
- b) Sociedades de responsabilidad limitada;*
- c) Personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que carezcan de nacionalidad española;*
- d) Establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes en territorio español en los términos que establece la normativa tributaria;*
- e) Uniones temporales de empresas;*
- f) Agrupación de interés económico, Agrupación de interés económico europea, Fondo de Pensiones, Fondo de capital riesgo, Fondo de inversiones, Fondo de utilización de activos, Fondo de regularización del mercado hipotecario, Fondo de titulización hipotecaria o Fondo de garantía de inversiones.*

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.”

Por su parte, el **artículo 14 de la Ley 39/2015** regula el **derecho y obligación de relacionarse con las Administraciones Públicas** en los siguientes términos:

“1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.”

De un análisis comparado entre ambos preceptos legales, se observa efectivamente un diferente ámbito subjetivo en relación, de una parte, a las entidades **“obligadas al uso de la factura electrónica y a su presentación a través del punto general de entrada que corresponda”** (artículo 4.1 Ley 25/2013); y de otra parte, a los sujetos **“obligados a relacionarse a través de medios electrónicos**

con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo” (artículo 14.2 Ley 39/2017). Adicionalmente, el artículo 4.1 de la Ley 25/2013, reconoce a las Administraciones Públicas la posibilidad de que excluyan 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 (actual Ministerio de Hacienda y Función Pública), y los servicios en el exterior dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dichos servicios.

Por tanto, la cuestión que se suscita es determinar si, ante la diferencia de ámbitos, debe prevalecer el criterio de especialidad, entendiendo que la Ley 25/2013 es especial en materia de factura electrónica, en cuyo caso prevalecería el artículo 4.1 respecto a los sujetos obligados o, por el contrario, ha de imperar el criterio cronológico, en virtud del cual la Ley 39/2015 posterior habría derogado los preceptos de la Ley 25/2013 que contradigan o se opongan a lo dispuesto en aquella.

A fin de resolver las dudas suscitadas, se estima necesario realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

El artículo 14 de la Ley 39/2015 regula el derecho y la obligación de relacionarse con las Administraciones Públicas por lo que, en una primera aproximación, podría entenderse que al no referirse a trámites de un procedimiento administrativo no sería de aplicación para resolver la cuestión objeto de análisis lo dispuesto en la disposición adicional primera de la citada Ley, en virtud de la cual, *“los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a esto, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.”*

En efecto, del tenor literal de la disposición transcrita parece deducirse que el criterio de especialidad solo sería aplicable para resolver las diferencias que puedan existir entre distintas leyes en los aspectos procedimentales o formales pero no en la configuración material de los derechos y obligaciones que la Ley 39/2015 reconoce al ciudadano en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

De ser así, habría que concluir que en la medida que existiese una ley especial que impidiese al que, en virtud de una ley general, tiene derecho a relacionarse con la Administración con medios electrónicos hacerlo, o permitiese a quien, también de acuerdo con esta última, está obligado a relacionarse con medios electrónicos a hacerlo por otro medio, para resolver la contradicción no sería de aplicación el criterio de especialidad sino el cronológico que articula la sucesión en el tiempo de las normas y en virtud del cual las leyes solo se derogan por otras posteriores, tal y como establece el artículo 2.2 del Código Civil (C c) en los siguientes términos: *“Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior.”*

Ahora bien, esta posible derogación tácita del artículo 4 de la Ley 25/2013, dado que la Ley 39/2015 no la recoge expresamente entre las disposiciones enumeradas en su disposición derogatoria única, plantea problemas de interpretación e integración de ambos cuerpos normativos. A fin de resolverlos, la interpretación de cada una de ellas, esto es, la comprensión de su sentido ha de realizarse teniendo en cuenta el conjunto del ordenamiento jurídico en el que se integran.

Un análisis de las normas aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial del Estado en este último período pone de manifiesto un volumen importante de cambios en el ámbito del Derecho Administrativo, y dentro de él de las normas que regulan la denominada “Administración digital”, frente a otros cuerpos más estables como el Civil o Procesal en los que su norma básica (C c y Ley de Enjuiciamiento, respectivamente) se ve afectada en menor intensidad por la actividad legislativa.

En efecto, las singularidades con que la Administración se enfrenta en el ejercicio de sus competencias y deberes no se abordan solo con actos que se limiten a aplicar un orden general, sino también mediante la definición de ámbitos normativos singulares para afrontar las situaciones concretas y especiales en las que desarrolla su actividad. Esta multiplicidad de normas en el ámbito del Derecho administrativo y las innovaciones que las nuevas producen sobre las existentes, han de articularse de forma que es necesario acudir a otros principios del Derecho y criterios de interpretación que permitan una adecuada integración de unas y otras, *“según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas”* (artículo 3 C c).

Como recoge la propia Ley 25/2013 en su exposición de motivos, *“esta Ley incluye medidas dirigidas a mejorar la protección de los proveedores, tales como el establecimiento de la obligación de presentación en un registro administrativo de facturas expedidas por los servicios que presten o bienes que entreguen a una Administración Pública en el marco de cualquier relación jurídica; el impulso del uso de la factura electrónica en el sector público, con carácter obligatorio para determinados sujetos a partir del quince de enero de 2015; la creación obligatoria para cada una de las Administraciones Públicas, estatal, autonómica y local, de puntos generales de entrada de facturas electrónicas para que los proveedores puedan presentarlas y lleguen electrónicamente al órgano administrativo al que corresponda su tramitación y a la oficina contable competente.”*

Todas estas medidas se articulan en orden al cumplimiento de los objetivos y fines que fundamentaron su aprobación *“reducir la morosidad de las Administraciones Públicas, (...) agilizar los procedimientos de pago al proveedor y dar certeza de las facturas pendientes de pago existentes”*.

En orden a la consecución de los mismos, constituye el objeto de la Ley 25/2013, según su artículo 1, *“impulsar el uso de la factura electrónica, crear el registro contable de facturas, regular el procedimiento para su tramitación en las Administraciones públicas y las actuaciones de seguimiento por los órganos competentes”*.

Y para atender esa finalidad concreta, la Ley 25/2013 regula un ámbito o sector singular de actuación, *“las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre proveedores de bienes y servicios y las Administraciones Públicas”*, teniendo en cuenta las características concretas del sector, los problemas que se pretenden superar y los medios para alcanzar ese fin o resultado. A partir de la consideración de estas singularidades, la Ley 25/2013 renunció a la generalidad en el establecimiento de la obligación a relacionarse electrónicamente con la Administración en este ámbito, estableciendo en su artículo 4 la obligación para determinadas entidades del uso de la factura electrónica en el formato establecido y a su presentación a través del punto general de entrada que corresponda, sin perjuicio de reconocer igualmente el derecho de todos los proveedores de poder expedir y remitir factura electrónica en los mismos términos.

Al mismo tiempo, atendiendo a las peculiares características de los procedimientos administrativos para la tramitación de determinadas facturas, las inferiores a 5.000 euros, de una parte; y a los procedimientos y estado de situación de los servicios en el exterior, de otra parte,

reconoció a las Administraciones Públicas la posibilidad de excluir reglamentariamente estos supuestos de la obligación de facturación electrónica.

Por el contrario, el artículo 14 de la Ley 39/2015 regula de forma abstracta el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, si bien reconoce también las especiales circunstancias que pueden concurrir en determinados supuestos para extender el ámbito de los sujetos obligados, al establecer en su apartado 3 la siguiente previsión: *“Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.”*

Reconocer que el artículo 14 de la Ley 39/2015 es de plena aplicación en el ámbito subjetivo y objeto de la Ley 25/2013, entendiéndose por tanto que el artículo 4 de esta última ha quedado derogado y sustituido por aquel, supondría dejar vacía de contenido y cuestionar la vigencia y aplicación de otros aspectos de la Ley 25/2013 por las razones que se exponen a continuación.

En efecto, la Ley 25/2013 impone la obligación de presentar factura electrónica en un determinado formato, con unos requisitos y a través de un procedimiento singular por lo que, a continuación se plantearía el problema de determinar cómo cumplirían la citada obligación los sujetos obligados en virtud del artículo 14 que no se encontraban incluidos en el artículo 4.

Una primera alternativa con el fin de no dejar vacía de contenido y derogada la Ley 25/2013 y teniendo en cuenta que en la medida en que esta última se configura como ley especial, implicaría que los aspectos citados solo podrían aplicarse a los sujetos contemplados en la misma lo que produciría un trato desigual entre los diferentes obligados y, por otra parte, no se alcanzarían los objetivos y resultados perseguidos por la norma si finalmente los distintos tipos de obligados cumplen su obligación de forma diferente.

Una segunda alternativa, entender que a los nuevos sujetos obligados en virtud del artículo 14 de la Ley 39/2015 les resultan de aplicación en toda su amplitud el resto de obligaciones impuestas por la Ley 25/2013 supondría realizar una interpretación extensiva de esta última contraria a los principios que informan la actuación de la Administración y sus relaciones con los ciudadanos habida cuenta que las normas especiales y restrictivas únicamente pueden aplicarse a los supuestos en ellas contemplados.

Llegados a este punto es preciso invocar lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que consagra entre los principios generales de actuación de las Administraciones, *“con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho”*; *“objetividad y transparencia de la actuación administrativa”* así como *“buena fe, confianza legítima y lealtad institucional”*. Y en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, el artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que las *“Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia”*. Estos principios, reconocidos en el ordenamiento han de regir no solo la actuación administrativa sino también han de orientar la interpretación de las normas y su integración, y en este sentido han sido aplicados por la jurisprudencia.

Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional ha reconocido que los principios de buena fe, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad obligan a otorgar protección a quienes legítimamente han podido confiar en la estabilidad de ciertas situaciones jurídicas regularmente constituidas en base a las cuales han adoptado opciones vitales cuya brusca alteración es susceptible de producir perjuicios en muchos casos irremediables.

En este mismo sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia ha consolidado el principio de protección de la confianza legítima que, si bien no es bastante para bloquear de forma radical todo intento de modificación de situaciones preexistentes por vía normativa, si lo es para impedir *“el cambio brusco y por sorpresa, capaz de alterar de forma sensible una situación, en cuya perdurabilidad podía legítimamente confiarse, sin dar tiempo ni medios al afectado para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, especialmente cuando no existe un interés público perentorio que imponga el cambio de un modo brusco”* (entre otras, Sentencias de 16 de mayo de 1979, 28 de octubre de 1982, 17 de abril de 1986,...).

En este sentido, se estima necesario señalar que la Ley 25/2013 fue objeto de modificación a través de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, que afectó entre otros preceptos al artículo 4, pero sin llevar a cabo una equiparación entre ambas disposiciones (Ley 25/2013 y Ley 39/2015), a pesar de que la tramitación parlamentaria de ambas coincidió durante un período determinado, de donde parece desprenderse la voluntad del legislador de mantener las especialidades a la vista de la circunstancias concretas del sector.

En consecuencia, ante la diferencia de ámbitos, debe prevalecer el criterio de especialidad, entendiendo que la Ley 25/2013 es especial en materia de factura electrónica, y por tanto debe entenderse vigente el artículo 4.1 respecto a los sujetos obligados en los términos regulados en la misma, sin que en este aspecto se entienda aplicable el artículo 14 de la Ley 39/2015, por los argumentos expuestos que se pueden concretan en los siguientes motivos.

En primer lugar, ambas leyes (Ley 25/2013 y Ley 39/2015) responden al mismo espíritu y finalidad, el impulso de la “Administración digital”, regulando un ámbito subjetivo en el que junto al derecho de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, establecen, aunque de forma diferente, la obligación de hacerlo para sujetos determinados atendiendo a las características de ciertos colectivos, capacidad económica, técnica, acceso y disponibilidad de los medios, en una de forma abstracta y general y en otra de forma singular para un sector singular.

En segundo lugar, la Ley 25/2013 regula un sector concreto de relaciones, *“las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre proveedores de bienes y servicios y las Administraciones Públicas”*, en orden a alcanzar unos objetivos y resultados específicos para lo que establece unos requisitos adicionales y un procedimiento especial, por lo que como Ley especial no puede extender su aplicación en dichas singularidades a sujetos no incluidos expresamente en su ámbito.

La regulación de la facturación electrónica en el ámbito de las relaciones contractuales, como sector singular y por tanto, con una normativa específica que contemple todas las especialidades es también el tratamiento que se da en el ámbito del Derecho comunitario. Así, la Directiva 2014/55/UE relativa a la facturación electrónica en la contratación pública tiene por objeto promover el uso de la facturación electrónica en la contratación pública al garantizar la interoperabilidad y mejorar la seguridad jurídica. Fue aprobada el 16 de abril de 2014 por el Parlamento Europeo y el Consejo, tras un exhaustivo proceso de preparación dirigido por la Comisión y con la participación de un gran número de partes interesadas.

Recientemente, se ha publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea la Decisión de Ejecución (UE) 2017/1870 de la Comisión, de 16 de octubre de 2017, sobre la publicación de la referencia de la norma europea sobre facturación electrónica y la lista de sus sintaxis de conformidad con la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que requerirá de los Estados miembros las adaptaciones normativas correspondientes.

Lo anterior viene a confirmar la singularidad y el tratamiento especial a nivel normativo que requiere la regulación, tanto los aspectos materiales como procedimentales, del uso de la factura electrónica al menos en el ámbito de la contratación pública, debiendo prevalecer la misma frente a cualquier regulación de carácter general y abstracto.

No obstante lo anterior, de considerarse necesario extender el ámbito de obligados previsto en el artículo 4 de la Ley 25/2013 para igualarlo al ámbito de obligados del artículo 14 de la Ley 39/2015, sería preferible efectuarlo mediante reforma normativa de acuerdo con los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, máxime cuando se prevé su revisión a la luz de las nuevas disposiciones comunitarias.

En virtud de lo expuesto, la respuesta a las dudas suscitadas se concreta en la siguiente

CONCLUSIÓN

La diferencia de ámbitos subjetivos que se deriva de un análisis comparado entre el artículo 4 de la Ley 25/2013 y el artículo 14 de la Ley 39/2015 respecto a los sujetos obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, ha de resolverse en el ámbito de *“las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre proveedores de bienes y servicios y las Administraciones Públicas”*, en favor del criterio de especialidad, entendiendo que la Ley 25/2013 es especial en materia de factura electrónica, y por tanto debe entenderse vigente el artículo 4.1 respecto a los sujetos obligados en los términos regulados en la misma, sin que en este aspecto se entienda aplicable el artículo 14 de la Ley 39/2015.

De considerarse preciso, *“de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica”*, entre otros, equiparar el ámbito de obligados previsto en el artículo 4 de la Ley 25/2013 al establecido en el artículo 14 de la Ley 39/2015, sería preferible efectuarlo mediante reforma normativa expresa de aquella.

LA INTERVENTORA GENERAL

M^a Luisa Lamela Díaz