



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de julio de 2012, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se crea la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de febrero de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se crea la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de febrero de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 125/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, vigente en el momento de su admisión. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, ocho artículos distribuidos en tres capítulos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.



La norma proyectada tiene por objeto continuar con el proceso de modernización en el que están inmersas las Administraciones Públicas al aplicar las nuevas tecnologías a sus sistemas de gestión, que se consagró con carácter general con la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

En el ámbito sectorial el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, prevé el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación del sector público y la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, promovió la factura electrónica en su ámbito de aplicación.

El Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, reconoce el valor legal de las facturas emitidas electrónicamente, siempre que los medios electrónicos utilizados en la transmisión garanticen la autenticidad del origen y la integridad de su contenido y el destinatario de las facturas preste su consentimiento de forma expresa a su recepción.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León se han dictado diversas disposiciones normativas tendentes a garantizar las nuevas tecnologías al servicio del ciudadano, entre las que cabe señalar la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, y es en este contexto en el que se plantea la creación de una plataforma de facturación electrónica.

El preámbulo del proyecto pone de manifiesto el interés de la Comunidad de Castilla y León por la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación e información en sus relaciones con los ciudadanos y el decidido avance hacia la plena implantación de una administración electrónica. En este sentido la creación de la plataforma de facturación electrónica pretende garantizar el derecho de los empresarios y profesionales a la remisión de facturas en formato electrónico, así como el procedimiento para la remisión, archivo y conservación de éstas.

El Capítulo I, "Disposiciones generales" (artículos 1 y 2), define el objeto de la norma y su ámbito de aplicación, que comprende tanto la Administración



General como la Institucional y prevé la posible adhesión a la plataforma de otros entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia integrados en el sector público autonómico.

El Capítulo II, "Régimen Jurídico de la plataforma de facturación electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León" (artículos 3 a 6), regula el acceso y responsabilidad de la plataforma de facturación electrónica, el registro de la plataforma y las obligaciones de los empresarios y profesionales inscritos en dicho registro.

El Capítulo III, "Condiciones técnicas en la expedición y remisión de facturas electrónica" (artículos 7 y 8), regula el formato de las facturas electrónicas y las condiciones técnicas de las facturas remitidas electrónicamente.

La disposición adicional primera establece el carácter obligatorio de la facturación electrónica en el ámbito de la contratación con el sector público.

La disposición adicional segunda, añadida al proyecto de decreto tras el informe emitido por el Consejo Económico y Social el 31 de mayo de 2012, se refiere a la posibilidad que tienen las entidades locales de adherirse a la plataforma de facturación electrónica, una vez formalizado el convenio correspondiente.

La disposición final primera prevé la habilitación para el desarrollo y ejecución del decreto y la disposición final segunda su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Primer borrador del proyecto de decreto, de 28 de febrero de 2011, por el que se crea la plataforma de facturación electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, remitido a las consejerías para que formulen alegaciones.



2.- Observaciones efectuadas por las Consejerías de Cultura y Turismo y de Familia e Igualdad de Oportunidades. El resto de consejerías no formula alegaciones.

3.- Segundo borrador del proyecto de decreto, de 8 de marzo de 2011, tras las alegaciones efectuadas por las consejerías.

4.- Memoria del proyecto de 7 de marzo de 2011, que contiene los documentos e informes exigidos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León:

a) Análisis de necesidad y oportunidad del proyecto de decreto justificada por los propósitos recogidos en el preámbulo de la norma proyectada.

b) Audiencias y consultas a las Consejerías.

c) Análisis de impacto económico, presupuestario y administrativo.

5.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda de 15 de marzo de 2011, de conformidad con lo establecido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

6.- Tercer borrador del proyecto de decreto, de 30 de noviembre de 2011, que se remite a informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

7.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 24 de enero de 2012.

8.- Memoria de la Intervención General de la Administración de la Comunidad sobre las modificaciones introducidas en el proyecto de decreto como consecuencia del informe emitido por los Servicios Jurídicos.

9.- Proyecto de decreto, de 13 de febrero de 2012, que se somete a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 14 de marzo de 2012, se solicita que se complete el expediente con la documentación que a continuación se indica:

1.- Trámite de audiencia o información pública a las personas físicas y jurídicas que contraten con el sector público autonómico, a través de las asociaciones que las representen, esto es la Cámara de Contratistas y la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León.

2.- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

3.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda.

Igualmente se suspende el plazo para emitir dictamen.

El 2 de julio de 2012 tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo de Castilla y León la documentación solicitada y un nuevo texto de proyecto de decreto, por lo que se reanuda el plazo para emitir el dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4ª, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.



El artículo 51 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

A la vista de lo expuesto, y analizada la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto se ha tramitado de conformidad con las previsiones que la ley establece para la elaboración de las disposiciones de carácter general.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

El objeto del presente proyecto de decreto es la creación de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En relación con la expedición de facturas, en el ámbito estatal se dictó el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Dado el indiscutible significado mercantil y fiscal de la factura hay que recordar la competencia exclusiva del Estado, de conformidad con el artículo 149.1 de la Constitución en materia de legislación mercantil (6ª) y hacienda general (14ª).

De ello cabe concluir que las Comunidades Autónomas no pueden regular aspectos relativos a la factura diferentes a lo establecido en la normativa estatal, al no ser objeto de su competencia.



La Plataforma de Facturación Electrónica ha sido regulada en otras Comunidades. En este sentido cabe referirse al Decreto 87/2010, de 21 de mayo, de la Comunidad Valenciana por el que se establecen las condiciones técnicas y normativas para el uso de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Generalitat, Ge-Factura, así como al Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula la factura electrónica y la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en materia de contratación pública de la Administración de la Comunidad de Galicia y entes del sector público dependientes de ella.

El objeto de las citadas normas es también promover e impulsar el uso de las nuevas tecnologías en el ámbito de la contratación pública con el fin de lograr una mejora en la eficacia, calidad y economía de costes en los procedimientos de contratación. Desde esta perspectiva es desde la que debe enmarcarse la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma.

El título competencial que habilita a la Comunidad de Castilla y León para establecer una regulación en esta materia viene determinado por el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía, que dispone: "Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.1.º del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen de los empleados públicos de la Comunidad y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución; la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia; la regulación de la responsabilidad de la Junta y de los entes públicos dependientes de la misma, así como la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad, y la de los contratos y concesiones administrativas en su ámbito".

Asimismo el artículo 71.1.11º atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo normativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca en materias de tecnologías de la información y el conocimiento.

En el ámbito del sector público estatal, la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, promovió



la factura electrónica en su ámbito de aplicación. En el preámbulo de la citada norma se establece que “En materia de facturación electrónica, el artículo 1 establece la obligatoriedad del uso de la factura electrónica en el marco de la contratación con el sector público estatal en los términos que se precisen en la Ley reguladora de contratos del sector público, define el concepto legal de factura electrónica y, asimismo, prevé actuaciones de complemento y profundización del uso de medios electrónicos en los procesos de contratación.

»Así, el citado precepto prevé que el Gobierno determinará el órgano competente de la Administración General del Estado que impulsará el empleo de la factura electrónica entre los diversos agentes del mercado, en particular entre las pequeñas y medianas empresas y en las denominadas microempresas, de acuerdo con la definición establecida en la Recomendación C(2003) 1422 de la Comisión Europea, de 6 de mayo de 2003, con el fin de fomentar el desarrollo del comercio electrónico. Por su parte, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las competencias que tengan reconocidas por sus Estatutos, colaborarán en coordinación con la Administración del Estado en el empleo de la factura electrónica.

»De igual modo el Gobierno, o en su caso las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias desarrollarán, en cooperación con las asociaciones representativas de las empresas proveedoras de soluciones técnicas de facturación electrónica y de las asociaciones relevantes de usuarios, un plan para la generalización del uso de la factura electrónica en España, definiendo, asimismo, los contenidos básicos de dicho plan”.

En estos ámbitos, por tanto, la norma proyectada habrá de respetar las condiciones básicas establecidas por el legislador estatal.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y 27 de mayo de 2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo



de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

Corresponde al titular de la Consejería de Hacienda proponer las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma Ley).

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Hacienda ha elaborado el proyecto de decreto sometido a dictamen.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

Ha de recordarse que esta parte expositiva ha de facilitar con la adecuada concisión la comprensión del objetivo de la norma, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce con la aclaración de su contenido, si es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.



En el supuesto objeto de dictamen, el contenido del preámbulo, tras citar sus antecedentes, reseña de manera concisa tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación.

Sin embargo, el preámbulo no menciona el título competencial cuyo ejercicio habilita para la aprobación de la norma, referencia que debe recogerse en el decreto de forma expresa.

Así, deberá aludirse al artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía dispone: "Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.1.º del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, (...) la regulación de los contratos y concesiones administrativas en su ámbito". De igual modo resulta obligada la mención al artículo 71.1.11º que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo normativo y ejecución en el marco de la legislación básica del estado y, en su caso, en los términos que ella establezca en materias de tecnologías de la información y el conocimiento.

Capítulo I.- *Disposiciones Generales.*

Artículo 2.- *Ámbito de aplicación.*

El apartado 2 de este artículo prevé la adhesión a la Plataforma de Factura Electrónica de los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia integrados en el sector público autonómico según el artículo 2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, que dispone:

"1. A los efectos de esta Ley forman parte del sector público autonómico:

- »a) La Administración General de la Comunidad.
- »b) Los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad.
- »c) Las empresas públicas de la Comunidad.



»d) Las fundaciones públicas de la Comunidad.

»e) Las universidades públicas.

»f) Los consorcios dotados de personalidad jurídica, a los que se refieren los artículos 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, cuando la aportación económica en dinero, bienes o industria realizada por uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo suponga más del cincuenta por ciento o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar el consorcio en dicho porcentaje y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano de la Administración de la Comunidad.

»g) El resto de entes o instituciones públicas creadas por la Comunidad o dependientes de ella, y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participe mayoritariamente.

»2. Los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos generales de la Comunidad, no comprendidos en el apartado anterior, forman parte igualmente del sector público autonómico”.

A la vista de este precepto hay que poner de manifiesto que lo que se pretende con la norma proyectada es la implantación del uso de la factura electrónica en el ámbito de la contratación, debería hacerse extensiva su aplicación al resto de entes integrantes del sector público de la Comunidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Hacienda y del Sector Público, de acuerdo con sus peculiaridades. Por ello debería preverse la posibilidad de adhesión a la Plataforma de Facturación Electrónica mediante la suscripción de los instrumentos correspondientes.

Por otra parte se considera que en este artículo del proyecto de decreto debe encuadrarse lo establecido en la disposición adicional segunda en relación con la posibilidad que se otorga a las entidades locales de utilización de los servicios de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Comunidad de Castilla y León, una vez formalizados los correspondientes convenios de adhesión.



Capítulo II.- Régimen jurídico de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Artículo 3.- Acceso y responsabilidad de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El apartado 1 de este precepto dispone que el acceso a los servicios de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se hará a través de su sede electrónica; sin embargo tal sede no aparece especificada.

Este Consejo Consultivo comparte la observación formulada por la Consejería de Hacienda en la Memoria de las modificaciones introducidas en el proyecto de decreto, puesto que la sede electrónica se regula en una norma reglamentaria con rango de orden de Consejería, que no tendría carácter de reglamento ejecutivo ya que afectaría a un aspecto más bien organizativo, mientras que este proyecto de decreto, de carácter ejecutivo, tiene por objeto la creación de la Plataforma de Facturación Electrónica. Si se modifica la sede electrónica tendría que procederse a modificar el decreto, cuyo concreto objeto no es la determinación de la sede, y su modificación supondría la necesidad de observar un procedimiento más rígido que el exigido para la modificación de la orden de la Consejería. Ahora bien debería añadirse al final del apartado 1 "que se regulará mediante orden de la consejería correspondiente".

Artículo 4.- Registro de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Es plausible que se incentive la utilización de medios electrónicos e informáticos en las relaciones con la Administración Pública, en este caso la utilización de facturas electrónicas, si bien tal utilización debería implementarse de una forma progresiva de acuerdo con la legislación existente sobre la materia.

Este artículo tiene por objeto la inscripción de los empresarios y profesionales en el Registro de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



La remisión de las facturas electrónicas es, con carácter general, voluntaria, puesto que la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos se concibe como un derecho para los ciudadanos no como un deber.

El servicio al ciudadano exige consagrar su derecho a relacionarse con las Administraciones por medios electrónicos. La contrapartida de ese derecho es la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse.

Así se contempla en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, norma estatal básica que vincula a la Comunidad Autónoma. En dicha Ley se establece la obligación de la Administración de dotarse de medios electrónicos para facilitar las relaciones con los ciudadanos pero en ningún caso esto supone un deber para el ciudadano de relacionarse únicamente a través de medios electrónicos, sino una posibilidad más que coexiste con el resto de formas de relacionarse con la Administración. Lo contrario supondría ir en contra del principio del artículo 4 b) de la Ley 11/ 2007: "Principio de igualdad con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos".

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, el artículo 44 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública dispone:

"1.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 9.1 de esta ley y conforme dispone la legislación básica estatal, los ciudadanos tienen derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración autonómica, pudiendo realizar sus trámites por medios electrónicos.

»2.- (...).



»3.- La Administración autonómica reglamentariamente podrá imponer a los ciudadanos, por causas objetivas justificadas, la obligación de utilizar solo medios electrónicos para la comunicación con la Administración de la Comunidad, siempre que por su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizados el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

El hecho de que una norma habilite la utilización de la factura electrónica en las relaciones de los empresarios y profesionales con la Administración no justificaría la casi desaparición del formato tradicional de facturación en soporte papel.

Por otra parte, el apartado 3 de este artículo 4 ha de ponerse en relación, del mismo modo que la disposición adicional primera del proyecto, con la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que prevé el establecimiento, en desarrollo de esta Ley, de las condiciones en que podrán utilizarse facturas electrónicas en la contratación del sector público (apartado 2), así como el fomento del empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos de contratación por parte de los licitadores o los candidatos, otorgando a dichos medios un carácter preferente (apartado 3).

No existe base legal que permita imponer, como hace este apartado 3, el uso exclusivo de la factura electrónica como medio de pago, tal y como cabe deducir del apartado 2 de la disposición adicional decimosexta del mencionado texto refundido.

De ello se deriva la inexistencia de fundamento legal que motive la distinción entre la inscripción en el Registro voluntaria u obligatoria, establecida en el apartado 2 del precepto.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 5.- Procedimiento de inscripción y cancelación de la inscripción en el Registro de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



Este artículo se remite a una orden posterior de la Consejería competente por razón de la materia para determinar las condiciones de inscripción en el Registro de la Plataforma de Facturación Electrónica.

Este Consejo Consultivo considera sin embargo que, dado el objeto y el carácter ejecutivo del proyecto de decreto que tiene vocación de permanencia, es en este ámbito donde se debe concretarse el procedimiento de inscripción y cancelación de esta última. En el supuesto de que el procedimiento se regulara en una orden de la Consejería, su modificación no sería tan rígida y podría estar sometida a permanentes cambios, con lo que podría atentarse contra el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución. Además en ningún caso se está ante una organización de los órganos y servicios de una Consejería, sino ante un procedimiento de inscripción y cancelación en un registro que excede del ámbito interno y organizativo de la Administración, puesto que se refiere a los empresarios y profesionales que quieran emitir facturas electrónicas en sus relaciones de contraprestación con la Administración.

Artículo 6.- Obligaciones de los empresarios y profesionales inscritos en el Registro de la Plataforma de Facturación Electrónica de la administración de la Comunidad de Castilla y León.

La expresión “la naturaleza de los mismos” que se recoge en las letras b) y c) del apartado 1 de este artículo no permite conocer si se refiere a los documentos acreditativos de los datos y circunstancias o a los datos y circunstancias en sí.

Es objeto del registro la inscripción de los empresarios y profesionales, por lo que la expresión parece referirse más bien a los datos y circunstancias de la inscripción.

En todo caso se recomienda clarificar la redacción de ambos apartados con el fin de garantizar una interpretación que no ofrezca dudas acerca de las obligaciones objeto del precepto.

Capítulo III. *Condiciones técnicas en la expedición y remisión de facturas electrónicas.*

Artículo 7. -Formato de las facturas electrónicas.



Hay de señalarse que en esta materia debe respetarse lo establecido en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, que tiene carácter de norma básica. Por ello habrán de tenerse en cuenta las condiciones básicas establecidas por el legislador estatal.

Artículo 8.- Condiciones técnicas de las facturas remitidas electrónicamente.

El apartado 1 sería plausible sustituir el término "autenticación" por "autenticidad" que responde a los exactos términos utilizados en la normativa estatal y, por esta razón, resulta un término de mayor propiedad en cuanto a su uso y utilización.

Disposiciones Adicionales.

Disposición Adicional Primera.- Carácter obligatorio de la facturación electrónica.

En esta disposición adicional se establece con carácter general la obligatoriedad de la facturación electrónica en el ámbito de la contratación con el sector público.

La disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que se refiere al uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley dispone en sus apartados 2 y 3 lo siguiente:

"2. Ajustándose a los requisitos establecidos en el apartado anterior y a los señalados en las normas que regulen con carácter general su uso en el tráfico jurídico, las disposiciones de desarrollo de esta Ley establecerán las condiciones en que podrán utilizarse facturas electrónicas en la contratación del sector público.

»3. En cumplimiento del principio de transparencia en la contratación y de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa, se fomentará y preferirá el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en esta Ley por parte de los



licitadores o los candidatos. En todo caso en el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, dichos medios deberán estar disponibles en relación con la totalidad de los procedimientos de contratación de su competencia”.

El contenido de esta disposición adicional, tal y como se establece en la disposición final segunda del citado texto legal, es legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre contratos administrativos y, en consecuencia, es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de éstas.

No cabe por ello que la disposición adicional primera del proyecto de decreto establezca la obligatoriedad de la emisión de facturas electrónicas en el ámbito de la contratación con el sector público de la Comunidad, puesto que tal obligación no se prevé en la normativa estatal; la utilización de la facturación electrónica puede tener un carácter preferente pero nunca obligatorio.

A ello hay que añadir que la competencia normativa en esta materia no la detenta la Comunidad Autónoma sino el Estado, tal y como se establece en el apartado 2 de la disposición adicional decimosexta del texto refundido al que ya ha hecho referencia.

En concreto, su disposición final cuarta, que también tienen el carácter de legislación básica, referida a la habilitación normativa en materia de uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, y uso de factura electrónica dispone:

“1. Se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para aprobar, previo dictamen del Consejo de Estado, las normas de desarrollo de la disposición adicional decimosexta que puedan ser necesarias para hacer plenamente efectivo el uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos en los procedimientos regulados en esta Ley.

»2. Igualmente, el Ministro de Economía y Hacienda, mediante Orden, definirá las especificaciones técnicas de las comunicaciones de datos que deban efectuarse en cumplimiento de la presente Ley y establecerá los modelos que deban utilizarse.



»3. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio, adoptará las medidas necesarias para facilitar la emisión de facturas electrónicas por las personas y entidades que contraten con el sector público estatal, garantizando la gratuidad de los servicios de apoyo que se establezcan para las empresas cuya cifra de negocios en el año inmediatamente anterior y para el conjunto de sus actividades sea inferior al umbral que se fije en la Orden a que se refiere el párrafo anterior”.

En este ámbito, por tanto, el proyecto habrá de respetar las condiciones básicas establecidas por el legislador estatal, de lo que se derivaría la necesidad de suprimir el contenido de la disposición adicional primera.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Disposición Adicional Segunda.- Entidades Locales.

El contenido de esta disposición no se corresponde con el que debe ser el objeto de una disposición adicional. La Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, dispone que estas disposiciones deberían regular: “a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.

»El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.

»b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o a alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.



»c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.

»d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma”.

En esta disposición se faculta a las Entidades Locales a utilizar los servicios de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León previa formalización del convenio de adhesión, lo que no tienen cabida en ninguno de los apartados a los que se ha hecho referencia, que constituyen el objeto de las disposiciones adicionales, puesto que en esta disposición adicional segunda no se crea un régimen jurídico especial, ni se exceptúa ni dispensa la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos; tampoco se trata de un mandato o autorización no dirigido a la producción de normas ni un precepto residual que no pueda tener acomodo en otra parte de la norma, puesto que por su contenido tiene perfecto encuadre en el artículo 2 del proyecto de decreto relativo al ámbito de aplicación.

Disposiciones Finales.

Disposición Final Segunda.- Entrada en vigor.

Esta disposición prevé la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León, previsión que no se justifica de forma suficiente y más si se tiene en cuenta la progresiva implantación que se debe realizar de una forma gradual y paulatina.

Por ello, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, de no existir razones para suprimirla, este Consejo Consultivo considera aconsejable mantener las reglas generales del ordenamiento sobre la "*vacatio legis*", por lo que debería de entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas a los apartados 2 y 3 del artículo 4 y a la disposición adicional primera, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de la Castilla y León" prevista en la disposición adicional primera de la Ley 1/2002, de 9 de abril, y consideradas las demás, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se crea la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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