

IP 5/12

Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

Fecha de aprobación:
Pleno 31 de mayo de 2012



Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

Con fecha 9 de mayo de 2012 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

A la solicitud realizada por la Consejería de la Hacienda de la Junta de Castilla y León se acompaña el Proyecto de Decreto sobre el que se solicita Informe y la documentación que ha servido para su elaboración.

No alegándose la concurrencia de circunstancias de urgencia, procede la tramitación ordinaria prevista en el artículo 35 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Castilla y León.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Economía, que lo analizó en su sesión del día 22 de mayo de 2012, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación en la reunión de 24 de mayo de 2012 acordó elevarlo al Pleno del CES que aprobó el Informe en sesión de 31 de mayo de 2012.

I.-Antecedentes

a) Europeos:

- Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2001, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obra, de suministros y de servicios, como referencia normativa básica en materia de contratación del sector público.



- Decisión 922/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a las soluciones de interoperabilidad para las Administraciones Públicas europeas, a los planes de acción sobre administración electrónica en materia de interoperabilidad y de aspectos relacionados, particularmente con la política europea de compartir, reutilizar y colaborar.

b) Estatales:

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que crea el “Esquema Nacional de Interoperabilidad”.
- Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.
- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica.
- 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.
- 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.

c) De Castilla y León:

- 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.



- Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales
- Decreto 31/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda.
- Decreto 240/1996, de 24 de octubre, por el que se establecen las normas para la tramitación de facturas y certificaciones de obra y su anotación en el Registro de Documentos a Pagar.
- Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 40/2005, de 19 de mayo, por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.
- Acuerdo 29/2009, de 12 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Implantación de la Administración Electrónica en Castilla y León.
- Acuerdo 32/2008, de 17 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011.
- Acuerdo 8/2011, de 20 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración de la Comunidad en materia de contratación, en el que se recoge que *“los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, durante los años 2011 y 2012 introducirán en el régimen de pagos de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que se aprueben, la posibilidad de que los adjudicatarios, siempre que reúnan los requisitos exigidos en la normativa aplicable para la emisión de facturas, se acojan al sistema de facturación electrónica que se implante en Castilla y León”*.



d) Informes Previos del CES:

- Informe Previo 2/2009 del CES de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto de medidas relativas a la Simplificación Documental de los Procedimientos Administrativos.
- Informe Previo 12/2009 del CES de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley de Derechos de los Ciudadanos con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

II.-Estructura del Anteproyecto

El Proyecto de Decreto consta de ocho artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales, estructurados en tres Capítulos y precedidos de un Preámbulo.

El **Capítulo I**, *Disposiciones generales (artículos 1 y 2)* fija el objeto y el ámbito de aplicación de la norma, diferenciando claramente en cuanto al ámbito de aplicación, entre la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León y los demás 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 al 6, ambos inclusive)*, establece el régimen jurídico de la nueva *Plataforma de Facturación Electrónica*. En este sentido, se regula el acceso a los servicios de esta plataforma y la responsabilidad sobre los mismos, se regula también el Registro de la Plataforma, así como el procedimiento de inscripción y cancelación en el mismo, y las obligaciones de quienes se inscriban en el mismo.

El **Capítulo III**, *Condiciones técnicas en la expedición y remisión de facturas electrónicas (artículos 7 y 8)*, regula la obligación de la Administración de garantizar a los usuarios de la Plataforma la convertibilidad y compatibilidad del formato que se



establezca con el que determinen los organismos de normalización de la Unión Europea.

La **Disposición Adicional**, *Carácter obligatorio de la facturación electrónica*, establece la obligación de todo contratista de facturar electrónicamente, así como la posibilidad de fijar alguna excepción cuando las circunstancias lo aconsejen y se justifique debidamente.

Las **Disposiciones Finales Primera y Segunda** contienen la habilitación para el desarrollo y ejecución del Decreto, y la entrada en vigor, respectivamente.

III.-Observaciones Generales

Primera.- Hay que señalar que la contratación del sector público debe desarrollarse en las coordenadas económicas del mercado único europeo, y que los Estados y los organismos comunitarios deben garantizar la existencia de elementos de coordinación e interoperabilidad que permitan el intercambio seguro de documentos entre operadores económicos de los distintos países.

También en el ámbito interno (nacional y autonómico), resulta deseable promover una uniformidad en la determinación de los requisitos de las distintas fases del proceso de contratación y, en particular, por su importancia, en la remisión de facturas destinadas a las distintas Administraciones Públicas y sus organismos públicos.

En el caso del proyecto de Decreto que se informa, se trata de garantizar la homogeneidad en el funcionamiento de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León y los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, en el ámbito de la expedición y remisión de facturas electrónicas.

Segunda.- *El Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre* que aprobó el reglamento que regula las obligaciones de facturación, reconoció el valor legal de las facturas emitidas electrónicamente, siempre y cuando los medios electrónicos utilizados en la transmisión garanticen la autenticidad del origen y la integridad de su contenido, y además el destinatario de las facturas dé su consentimiento de forma expresa a su recepción.

La Administración de Castilla y León ha hecho importantes esfuerzos para fomentar la utilización de las tecnologías de la comunicación e información en sus relaciones con los ciudadanos y, en ese marco, y con el fin de seguir avanzando en la promoción de la administración electrónica autonómica, va a poner en marcha la Plataforma de Facturación Electrónica mediante la aprobación de este Proyecto de Decreto.

Tercera.- Otro aspecto a considerar es el hecho de que una tramitación más ágil de las facturas garantiza que la Administración pueda cumplir sus obligaciones, especialmente teniendo en cuenta que la *Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales*, ha reducido el plazo de pagos del sector público a un máximo de 30 días, que se aplicará a partir de 1 de enero de 2013 siguiendo un período transitorio para su entrada en vigor.

En este sentido, la remisión y recepción de facturas electrónicas prevista en la norma informada, facilitará el cumplimiento de los plazos de pago por parte de la Administración.

Cuarta.- La *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, reconoce el protagonismo de la interoperabilidad, entendida como la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y hacer posible el intercambio de información y conocimiento entre ellos.



Para lograr una óptima interoperabilidad, las Administraciones Públicas deben aplicar las medidas informáticas, tecnológicas y organizativas, y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

Para ello se creó, por la Ley 11/2007, el *Esquema Nacional de Interoperabilidad*, que comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad, entre éstas y con los ciudadanos; Esquema desarrollado por el Real Decreto 4/2010.

IV.-Observaciones Particulares

Primera.- Al *Artículo 1 (Objeto)*. En este artículo se fija como objeto del Decreto la creación de la *Plataforma de Facturación Electrónica* de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la cual se define como “*el instrumento tecnológico de información a través del cual se garantizará el derecho de los empresarios y los profesionales a la remisión de facturas electrónicas...*”.

Este Consejo entiende que dicha plataforma no sólo garantiza el derecho a la remisión de facturas electrónicas, sino que permite de hecho que los proveedores envíen sus facturas por medios electrónicos y que las mismas puedan ser gestionadas con posterioridad por esos mismos medios.

Segunda.- Al *Artículo 2 (Ámbito de aplicación)*. En este artículo se fija el ámbito de aplicación, que comprende a la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, así como a los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia integrados en el sector público autonómico.

A juicio del CES, debería valorarse la posibilidad de tener en cuenta la coordinación con las Entidades Locales en la aplicación de esta norma.

Tercera.- Al *Artículo 3 (Acceso y responsabilidad de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León)*. En este artículo se establece la forma de acceder a los servicios de la mencionada plataforma, entendiéndose este Consejo que resultaría conveniente incluir en la redacción del artículo la dirección de la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establecida por *Orden ADM/2272/2009, de 16 de noviembre*.

Cuarta.- Al *artículo 4 (Registro de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad)*. Este artículo prevé la creación de un Registro, en el que se inscribirán los empresarios y los profesionales que vayan a utilizar los servicios de la Plataforma.

La remisión de las facturas electrónicas es, con carácter general, voluntaria y por consiguiente, también lo es la obligación de inscribirse en el nuevo Registro. Esto supone que los empresarios y los profesionales pueden optar por mantener el formato tradicional de facturación en soporte papel, en sus relaciones con las Administraciones, entes, organismos o entidades incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma de Castilla y León. No obstante, a juicio del CES, puede haber una contradicción entre la redacción que se ha dado a este artículo 4 en el Proyecto de Decreto y el contenido de la Disposición Adicional, de la que parece deducirse el carácter obligatorio de la facturación electrónica.

Si lo que se pretende por parte de la Consejería de Hacienda con la aprobación de este Decreto es la progresiva generalización de la facturación electrónica en el ámbito de la contratación pública, lo cual se valora positivamente por esta Institución, tal vez sería conveniente cambiar el título de la Disposición Adicional, en el sentido señalado, por ejemplo, denominándola "*Carácter preferente de la facturación electrónica*".

Quinta.- Al *Artículo 5 (Procedimiento de inscripción y cancelación en el Registro de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la*



Comunidad de Castilla y León). En este artículo se hace una remisión a una regulación posterior para fijar las condiciones que regirán el procedimiento de inscripción y cancelación en el Registro de la Plataforma.

Respecto a este artículo, el Consejo únicamente propone que se sustituyan los términos “Inscripción” y “Cancelación” por “Altas” y “Bajas” en el Registro, pues en el caso de las cancelaciones sería más correcto hacer referencia a “cancelación de la inscripción”.

Sexta.- Al *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)*. En este artículo se fijan una serie de obligaciones que deben cumplir los empresarios y profesionales inscritos en el Registro de la Plataforma para la Facturación Electrónica.

Parecen adecuadas a este Consejo tales obligaciones y valora positivamente que se haga en el apartado 2 de este artículo 6 una referencia expresa a la importancia que se debe otorgar al tratamiento de los datos de carácter personal.

Séptima.- Al *artículo 7 (Formato de las facturas electrónicas)*. Parece conveniente recordar que resulta obligado a este respecto que las previsiones normativas sean comunes y debe ser, por tanto, abordado por la regulación del Estado.

El CES entiende que es esa la razón por la que en el proyecto de Decreto, cuando se hace referencia al formato de las facturas electrónicas se hace una remisión al Esquema Nacional de Interoperabilidad mencionado en las *Observación General Cuarta* de este *Informe*.

Octava.- Al *artículo 8 (Condiciones técnicas de las facturas remitidas electrónicamente)*. Este artículo tiene especial importancia, ya que regula aspectos fundamentales para garantizar la seguridad de las operaciones realizadas a través de la plataforma de facturación electrónica.



Este Consejo considera que aún queda mucho por hacer en esta materia por parte de las Administraciones Públicas, partiendo de la base de que se trata de una materia cuya competencia corresponde a la Administración Central.

En la *Recomendación Segunda* de este *Informe* se explica con más detalle la opinión de esta Institución sobre la interoperabilidad.

V.-Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES valora positivamente la creación, por medio del Proyecto de Decreto que se informa, de la *Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, por cuanto la implantación de este procedimiento en la expedición y remisión de facturas electrónicas a través de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de nuestra Comunidad supone un avance en la modernización de la Administración, al tiempo que trata de adaptar la normativa autonómica a las directrices marcadas por la Unión Europea.

Segunda.- Resulta conveniente recordar en este *Informe*, que entre los derechos que asisten a los ciudadanos en sus relaciones electrónicas con las Administraciones Públicas, se encuentra el derecho a la conservación por estas últimas de los documentos electrónicos que formen un expediente, puesto que de no ser así, no se garantizaría el derecho constitucional de los ciudadanos al acceso a los archivos y registros administrativos en el caso de expedientes tramitados digitalmente.

En la actualidad no existe en las Administraciones Públicas una política de gestión completa y precisa de archivo y conservación de documentos administrativos en soporte electrónico, frente a la tradicional gestión de archivo y conservación de documentos en soporte papel.

Por ello, el CES recomienda a las Administraciones Públicas que adopten a la mayor brevedad medidas organizativas y técnicas, que garanticen la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo



largo de su ciclo de vida, tal y como prevé 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*, en su *Capítulo X*.

Tercera.- En relación con la utilización de medios electrónicos, este Consejo considera que, para una mejor garantía de accesibilidad a la nueva *Plataforma de Facturación Electrónica*, los medios de comunicación elegidos por la Administración Autónoma para operar en dicha plataforma deberán estar disponibles de forma general de forma que se facilite, y no se restrinja, el acceso de los operadores económicos implicados.

En este sentido, los instrumentos que se utilicen para la comunicación por medios electrónicos, así como sus características técnicas, deberán ser no discriminatorios, estar a disposición del público y ser compatibles con las tecnologías de la información y la comunicación de uso general.

Cuarta.- Ante los potenciales beneficios que la creación de la *Plataforma de Facturación Electrónica* de la Administración de la Comunidad de Castilla y León puede tener en términos de simplificación y agilización de trámites administrativos, en este caso concreto, para las empresas y los profesionales que contraten con la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, y/o con los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia integrados en el sector público autonómico, el CES considera conveniente el diseño y puesta en marcha de una campaña informativa del procedimiento de facturación por vía electrónica, por parte de la Administración Regional.

Valladolid, 31 de mayo de 2012

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández