



CIRCULAR 1/2015, DE 19 DE ENERO, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, SOBRE OBLIGATORIEDAD DE LA FACTURA ELECTRÓNICA A PARTIR DEL 15 DE ENERO DE 2015.

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, de aplicación a las facturas emitidas por la entrega de bienes o la prestación de servicios a las Administraciones Públicas, entendiendo por tales los entes, organismos y entidades a que se refiere 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 (en adelante, TRLCSP), incluye entre otras medidas el impulso del uso de la factura electrónica en el sector público, con carácter obligatorio para determinados sujetos a partir del 15 de enero de 2015.

Así, el artículo 4 de la Ley 25/2013 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, la Disposición Final octava de la Ley 25/2013, relativa a su entrada en vigor, establece lo siguiente:

“La presente Ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». No obstante:

- a) El artículo 4, sobre obligaciones de presentación de factura electrónica, entrará en vigor el 15 de enero de 2015.*
- b) El artículo 9, sobre anotación en el registro contable de facturas, y la disposición final primera, por la que se modifica el apartado 4 del artículo 34 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, entrará en vigor el 1 de enero de 2014.”*

De acuerdo con los preceptos transcritos, la citada Ley 25/2013 establece una entrada en vigor progresiva debiendo tenerse en cuenta los siguientes momentos:

El primero se produjo a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado que tuvo lugar el 28 de diciembre de 2013.

El segundo momento se fijó el 1 de enero de 2014 en relación al procedimiento para la tramitación de facturas regulado en su artículo 9 y a la modificación de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones recogida en la disposición final primera.

El tercer momento se produce a partir del 15 de enero de 2015 afectando al artículo 4 relativo al uso de la factura electrónica en el sector público y en el que se establece la obligación de presentar factura electrónica a través del punto general de entrada que corresponda a las entidades expresamente relacionadas en el precepto legal, salvo en los supuestos exceptuados por vía reglamentaria.

En este sentido, en desarrollo de la citada previsión, la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, al regular el Punto de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado, ha excluido de la obligación de expedir y remitir factura electrónica en el ámbito de la Administración del Estado, *“a las facturas (...) por importe de hasta 5.000 euros y a las facturas (...) emitidas por proveedores a los servicios en el exterior hasta que se haya consolidado el uso de la factura electrónica y los servicios en el exterior dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dichos servicios”* (Disposición adicional Primera, apartado 4).

En consecuencia, según las disposiciones analizadas, a partir del 15 de enero de 2015, todas las entidades relacionadas en el artículo 4 están obligadas a expedir y remitir factura electrónica a través del punto general correspondiente establecido a tales efectos, por los bienes entregados y servicios prestados en el marco de las relaciones jurídicas con las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, salvo los supuestos excluidos reglamentariamente.

Sin embargo, la aplicación de los preceptos citados ha planteado determinadas cuestiones sobre la forma de proceder y efectos derivados del incumplimiento de la obligación de expedir y remitir factura electrónica en los supuestos de carácter obligatorio, en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, estimándose necesaria la emisión de la presente Circular dado el interés general de las mismas y la necesidad de lograr una actuación homogénea en el ejercicio de las funciones atribuidas a los órganos de control y contables.

La problemática suscitada se puede concretar en el análisis de las siguientes

C U E S T I O N E S

1. Determinación del ámbito de aplicación objetivo, esto es, si las obligaciones derivadas de la Ley 25/2013 afectan únicamente a las facturas o también a otro tipo de documentos justificativos de los gastos y obligaciones de las Administraciones Públicas.
2. Aplicación directa, a partir del 15 de enero de 2015, de la obligación de expedir y remitir factura electrónica a través del punto general correspondiente establecido a tales efectos, por parte de todas las entidades relacionadas en el artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, por los bienes entregados y servicios prestados en el marco de las relaciones jurídicas con las

Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación subjetivo de la citada Ley, salvo los supuestos excluidos reglamentariamente.

Asimismo, si a tales efectos la fecha a considerar para la aplicación de la citada obligación sería la fecha de expedición de las correspondientes facturas.

3. En caso de confirmación, efectos derivados de su incumplimiento. En concreto, si se puede entender incumplida la obligación del proveedor de expedir y entregar factura en tiempo y forma y, en consecuencia, no se iniciaría el cómputo del plazo para que la Administración efectúe el pago ni el devengo de los intereses por incumplimiento de este último plazo.
4. Qué órgano sería el competente para rechazar las facturas que se expidieran y remitieran incumpliendo la referida obligación prevista en el artículo 4 de la Ley 25/2013.
5. En el ámbito de la función interventora, forma de proceder en los supuestos en los que no se haya incorporado en el expediente de reconocimiento de la obligación que se remita a efectos de su control previo, la factura electrónica anotada en el correspondiente registro contable de facturas.

Con el fin de resolver las citadas cuestiones, se estima necesario realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

I

La Ley 25/2013 en su artículo 2.1 especifica que *“lo previsto en la presente Ley será de aplicación a las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre proveedores de bienes y servicios y las Administraciones Públicas”*.

Por tanto, habida cuenta que el legislador ha utilizado el término “facturas” en todo el articulado de la Ley 25/2013, debe entenderse, según una interpretación literal de la misma, que las distintas obligaciones previstas en la referida Ley afectan a las facturas en sentido estricto, esto es, a la distinta tipología de facturas regulada en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y que deban expedirse en el ámbito de las relaciones jurídicas entre proveedores y las Administraciones Públicas por la entrega de bienes o prestaciones de servicios. En consecuencia, el ámbito de aplicación de las obligaciones establecidas en la citada Ley no alcanza a otros documentos justificativos de otros gastos u obligaciones de las Administraciones Públicas.

II

En segundo lugar, la diversidad de regímenes aplicables o la distinta situación en la que se pueden encontrar los contratos o relaciones jurídicas el 15 de enero de 2015 ha suscitado diversas dudas sobre la aplicación directa del artículo 4 de la Ley 25/2013 a todas las facturas que se expidan a partir de la citada fecha.

A juicio de esta Intervención General, de acuerdo con una interpretación literal y sistemática de los distintos preceptos inicialmente relacionados y atendiendo al espíritu y finalidad de la referida Ley, la obligatoriedad prevista en su artículo 4, salvo los supuestos exceptuados reglamentariamente, ha de entenderse aplicable a todas las facturas que se expidan a partir del 15 de enero de 2015.

En primer lugar, como se ha señalado, porque así deriva de la dicción literal del referido artículo 4 y la disposición final octava. A “sensu contrario”, dicha obligatoriedad no será aplicable a las facturas ya expedidas en un momento anterior, sin perjuicio de la posibilidad de expedirla y presentarla electrónicamente con carácter voluntario si se dieran los demás requisitos previstos en la Ley a tales efectos.

Así, la obligatoriedad de expedición y remisión de facturas electrónicas que impone el artículo 4 de la Ley 25/2013, sería directamente aplicable a las facturas expedidas a partir del 15 de enero de 2015 aun cuando deriven de relaciones jurídicas formalizadas con anterioridad o de procedimientos de contratación iniciados en una fecha anterior y ello en la medida en que la situación jurídica creada o nacida en un momento previo no se agota bajo la vigencia de la normativa precedente dado que el servicio no se había prestado o el bien no se había entregado y en consecuencia no había nacido la obligación de expedir la factura.

En este sentido, el artículo 11 del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, establece como regla general y sin perjuicio de determinadas reglas singulares que no afectan a la conclusión anterior, que *“las facturas deberán ser expedidas en el momento de realizarse la operación”*. Asimismo, el artículo 3 de la Ley 25/2013 regula la obligación de presentación de facturas en el registro, *“en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación de servicios”*.

Por tanto, según el tenor literal de las normas examinadas la fecha a considerar a efectos de la referida obligatoriedad de facturación electrónica sería la fecha de expedición de las facturas y no la de su presentación habida cuenta que no parece razonable obligar a presentar una factura electrónica si previamente no se ha establecido la obligación de expedirla en dicho formato de tal

forma que impuesta esta obligación la consecuencia lógica que deriva de la misma es su aplicación también a su remisión y presentación. Ello a pesar de no preverse en la Ley 25/2013, respecto de la obligación de uso de la factura electrónica en el sector público, una norma análoga a su disposición transitoria primera, sobre la obligación de presentación de la factura en un registro administrativo.

En segundo lugar, la propia Ley 25/2013 ha reconocido un período transitorio de adecuación, desde su entrada en vigor hasta el 15 de enero de 2015, durante el cual se ha excluido la aplicación “directa” del artículo 4. En este período, por parte de la Administración del Estado, se han ido aprobando las normas de desarrollo necesarias y se han realizado las actuaciones precisas en cumplimiento de la obligación de establecer el punto general de entrada de facturas electrónicas, el registro contable de facturas y demás desarrollos técnicos requeridos para el funcionamiento del sistema.

En consecuencia, resulta difícil admitir una ampliación tácita del citado período transitorio que permitiera una eficacia temporal de las normas anteriores supeditada al momento en que se hubieran formalizado las relaciones jurídicas o iniciado los procedimientos de contratación incluidos en el ámbito de aplicación subjetivo y objetivo de la Ley 25/2013, lo que implicaría que el régimen jurídico aplicable a las facturas que se expidan a partir del 15 de enero de 2015 no sería común y homogéneo para todas ellas durante ese período. Esta conclusión resultaría incluso contraria a la finalidad pretendida con la Ley 25/2013.

Tal y como indica el Preámbulo de la Ley 25/2013, *“esta Ley incluye medidas dirigidas a mejorar la protección de los proveedores, tales como (...) 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”*. Así, continua señalando, *“esta Ley (...) impulsa el uso de la factura electrónica y crea el registro contable, lo que permitirá agilizar los procedimientos de pago al proveedor y dar certeza de las facturas pendientes de pago existentes”*.

De acuerdo con los argumentos expuestos, entiende esta Intervención General, que a partir del 15 de enero de 2015, todas las facturas que expidan y remitan las entidades enumeradas en el artículo 4 de la Ley 25/2013 a favor de la Administración Pública (en el sentido del artículo 3.2 del TRLCSP), deberán ser facturas electrónicas, excepto en los supuestos reglamentariamente excluidos de la citada obligación, y remitirse de conformidad con los requisitos previstos en la citada Ley y



normas de desarrollo. A tales efectos, la fecha a considerar para la aplicación de la citada obligación sería la fecha de expedición de las correspondientes facturas.

En este mismo sentido, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, en respuesta a la consulta formulada por parte de esta Intervención General en relación con determinados aspectos de la Ley 25/2013, ha concluido en su informe de 12 de enero de 2015 (Ref.: A.G. INTERVENCIÓN GENERAL 1/2014) que *“La entrada en vigor del artículo 4 de la Ley 25/2013 tendrá lugar el 15 de enero de 2015, afectando la obligación que en dicho precepto se establece a las facturas que, a partir del 15 de enero de 2015, expidan las entidades enumeradas en el citado precepto respecto de las entregas de bienes y prestaciones de servicios (no exceptuadas reglamentariamente) que dichas entidades efectúen a favor de la Administración Pública (en el sentido del artículo 3.2 del TRLCSP), sin que, a estos efectos, sea relevante la fecha de los contratos o relaciones jurídicas de las que dichas facturas traigan causa”*.

III

Confirmada la aplicación “directa”, a partir del 15 de enero de 2015, de la obligación de expedir y remitir factura electrónica por parte de las entidades prevista en el artículo 4 de la Ley 25/2013 en los términos expuestos anteriormente, se plantean diversas cuestiones sobre los efectos y procedimiento a seguir en caso de incumplirse la citada obligación.

El artículo 3 de la Ley 25/2013 regula la obligación de presentación de facturas en el registro en los siguientes términos:

“El proveedor que haya expedido la factura por los servicios prestados o bienes entregados a cualquier Administración Pública, tendrá la obligación, a efectos de lo dispuesto en esta Ley, de presentarla ante un registro administrativo, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación de servicios. En tanto no se cumplan los requisitos de tiempo y forma de presentación establecidos en esta Ley no se entenderá cumplida esta obligación de presentación de facturas en el registro.”

Por su parte, el artículo 216 del TRLCSP relativo al pago del precio de los contratos dispone en su apartado 4:



“La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 222.4, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

(...)

En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono.”

De los preceptos anteriores se desprende que en los supuestos en los que resulte obligatoria la expedición y presentación de factura electrónica de acuerdo con lo establecido en la Ley 25/2013 y normas de desarrollo, en tanto no se cumplan los requisitos establecidos a tales efectos no se entenderá cumplida la obligación aun cuando la entidad o proveedor presente otro tipo de facturas como puedan ser en papel o en formatos distintos al establecido y, en consecuencia, no se inicia el cómputo del plazo para que la Administración efectúe el pago ni el devengo de los intereses por incumplimiento de este último plazo.

La conclusión anterior ha sido confirmada por la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, en el informe de fecha 12 de enero de 2015 mencionado anteriormente, al señalar que «*la falta de presentación electrónica de las correspondientes facturas por los sujetos enumerados en el artículo 4 de la Ley 25/2013 determinará, a partir del 15 de enero de 2015, que no pueda considerarse cumplida la obligación de presentación “en forma” de tales facturas y que, consecuentemente, no se inicie el cómputo de plazo de pago ni el cómputo de devengo de intereses*».

I V

A continuación, se plantea la duda sobre el momento y el órgano competente para rechazar las facturas presentadas incumpliendo la obligación prevista en el artículo 4 de la Ley 25/2013.

El artículo 9 de la Ley 25/2013, al regular el procedimiento para la tramitación de facturas, dispone lo siguiente:

“1. El registro administrativo en el que se reciba la factura la remitirá inmediatamente a la oficina contable competente para la anotación en el registro contable de la factura.

Las facturas electrónicas presentadas en el correspondiente punto general de entrada de facturas electrónicas, serán puestas a disposición o remitidas electrónicamente, mediante un servicio automático proporcionado por dicho punto, al registro contable de facturas que corresponda en función de la oficina contable que figura en la factura. En la factura deberá identificarse los órganos administrativos a los que vaya dirigida de conformidad con la disposición adicional trigésima tercera del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

(...)

2. La anotación de la factura en el registro contable de facturas dará lugar a la asignación del correspondiente código de identificación de dicha factura en el citado registro contable. En el caso de las facturas electrónicas dicho código será comunicado al Punto general de entrada de facturas electrónicas.

3. El órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad la remitirá o pondrá a disposición del órgano competente para tramitar, si procede, el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o la prestación del servicio realizada por quien expidió la factura y proceder al resto de actuaciones relativas al expediente de reconocimiento de la obligación, incluida, en su caso, la remisión al órgano de control competente a efectos de la preceptiva intervención previa.

4. Una vez reconocida la obligación por el órgano competente que corresponda, la tramitación contable de la propuesta u orden de pago identificará la factura o facturas que son objeto de la propuesta, mediante los correspondientes códigos de identificación asignados en el registro contable de facturas.”

Por su parte, el artículo 10 de la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, establece:

“1. Las facturas presentadas a través del punto general de entrada de facturas electrónicas que corresponda serán registradas automáticamente en el registro propio del órgano administrativo competente.

Dicho registro proporcionará un justificante de la presentación de la factura ante el mismo que incluirá el número de registro asignado por el registro electrónico correspondiente.

2. La recepción de facturas en el punto general de entrada de facturas electrónicas correspondiente tendrá únicamente los efectos que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, se deriven de la presentación de las mismas en un registro administrativo.”

La Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, prevé los siguientes requisitos funcionales en relación al registro contable de facturas.

El artículo 5 de la citada Orden, en relación a la anotación en el referido registro, desarrolla una serie de actuaciones limitadas a su recepción, a la generación de un apunte en el registro incluyendo una serie de datos de cada factura, en el caso de las facturas en papel, y a la asignación del correspondiente código de identificación de dicha factura. No obstante, el apartado 4 del citado precepto dispone que *“no se anotarán en el registro contable de facturas las que contuvieran datos incorrectos u omisión de datos que impidieran su tramitación, ni las que correspondan a otras Administraciones Públicas, las cuales serán devueltas al registro administrativo de procedencia con expresión de la causa de dicho rechazo”*.

Una vez anotadas en el registro contable, de acuerdo con el artículo 6 de la Orden HAP/492/2014, las facturas *“serán distribuidas o puestas a disposición de los correspondientes órganos competentes para su tramitación, de acuerdo con la identificación de esos órganos o unidades que figure en la propia factura, a efectos de tramitar, si procede, el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o la prestación del servicio realizada por quien expidió la factura y proceder al resto de actuaciones relativas al expediente de reconocimiento de la obligación,*

incluida, en su caso, la remisión al órgano de control competente a efectos de la preceptiva intervención previa”.

De un análisis conjunto de las normas anteriormente relacionadas, puede afirmarse que los órganos competentes para verificar el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 4 de la Ley 25/2013, serían los órganos competentes *“para tramitar, si procede, el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o la prestación del servicio realizada por quien expidió la factura y proceder al resto de actuaciones relativas al expediente de reconocimiento de la obligación”*, debiendo rechazarla en caso de incumplimiento.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que si bien las facturas se han de presentar en primer lugar en el registro administrativo o a través del punto general de entrada de las facturas electrónicas que corresponda, dicha presentación no tiene otros efectos que los derivados de la presentación de un documento en un registro administrativo.

En segundo término, recibidas en el registro contable de facturas, cuya gestión corresponde al órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad, según el artículo 8 de la Ley 25/2013, los únicos motivos por los que se prevé la no anotación en el citado registro y la devolución de la factura por dichos órganos o unidades al registro administrativo de procedencia son los expresamente establecidos en el apartado 4 del artículo 5 de la Orden HAP/492/2014, esto es, *“las que contuvieran datos incorrectos u omisión de datos que impidieran su tramitación, ni las que correspondan a otras Administraciones Públicas”*.

En este mismo sentido, ha de tenerse en cuenta que el órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad (oficinas contables) probablemente no disponga, en la fase de anotación de la factura en el registro contable de facturas, de la documentación necesaria para comprobar si el proveedor se encuentra en alguno de los supuestos de obligatoriedad establecidos en el artículo 4 de la Ley 25/2013.

En consecuencia, a juicio de este Centro, corresponde a los órganos competentes para la tramitación de las correspondientes facturas, esto es, a los órganos competentes *“para tramitar, si procede, el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o la prestación del servicio realizada por quien expidió la factura y proceder al resto de actuaciones relativas al expediente de reconocimiento de la obligación”*, en la fase de aceptación o rechazo, la competencia para verificar, entre otros aspectos, el cumplimiento de la obligación de expedir y remitir factura electrónica en los términos previstos en la Ley 25/2013 y sus normas de desarrollo y, en particular, en su artículo 4.

De acuerdo con este criterio, los órganos competentes para la tramitación de las facturas, con carácter previo a la conformidad, en su caso, con la entrega del bien o la prestación del servicio realizado así como al resto de actuaciones relativas al expediente de reconocimiento de la obligación deben verificar no sólo si el contenido de la factura refleja correctamente la relación o el objeto de la prestación, sino previamente si reúnen los requisitos de forma previstos en la Ley 25/2013, entre ellos el previsto en el artículo 4 y, en caso de incumplimiento, rechazar las facturas por los motivos que procedan.

A mayor abundamiento, la Abogacía General del Estado, en el informe de continua referencia en la presente Circular, al analizar esta cuestión ha confirmado la conclusión anterior, motivando en los siguientes términos que el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 25/2013 *«puede deberse a distintos motivos:*

- *Si la factura remitida es electrónica pero incumple los requisitos de formato o de firma electrónica exigidos, el rechazo debe ser automático en el punto de entrada de facturas electrónicas, a tenor de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 3 de la ya citada Orden HAP/1074/2014, a cuyo tenor “en los supuestos en que la factura electrónica no se ajuste al formato establecido en el artículo 5 de esta Orden o en el caso de que la firma electrónica en dicha factura no cumpla con lo dispuesto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, el punto general de entrada de facturas electrónicas la rechazará de forma automática, con la correspondiente comunicación al interesado indicando el motivo de dicho rechazo”.*
- *Puede que el incumplimiento radique en la presentación de una factura en papel por alguna de las entidades que, conforme al artículo 4 de la Ley 25/2013, han de expedir y remitir sus facturas electrónicamente a partir del 15 de enero de 2015.*
- *O puede que la factura electrónica presentada tenga defectos de contenido (vencimiento o procedencia de la deuda, importe, error en el cálculo del IVA aplicable, etc...).*»

A partir de la citada distinción, el órgano consultivo, *«aprecia fundamento jurídico para sostener que el rechazo de la factura en estos últimos casos corresponda al órgano materialmente competente para conocer del procedimiento del que trae causa la factura emitida, esto es, y en palabras del artículo 9.3 de la Ley 25/2013, al órgano competente para tramitar el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o prestación del servicio y para proceder al resto de actuaciones*

relativas al expediente de reconocimiento de la obligación, pues la determinación de la entidad acreedora del pago, de su naturaleza jurídica y de su inclusión o no en el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 4 de la Ley 25/2013, en el primero caso, y las cuestiones atinentes a la procedencia o al importe de la deuda a satisfacer, en el segundo, requieren cierto grado de conocimiento de la relación jurídica de la que trae causa la factura emitida que no cabe presumir de los órganos encargados de la mera actividad de registro (ya sea administrativo o contable).

(...)

En suma, en el punto general de entrada de facturas electrónicas y en el registro electrónico de la entidad del sector público de que se trate se efectúa una mera anotación electrónica de la factura, que es remitida de forma automática al registro contable de facturas correspondiente al órgano gestor, registro contable que anota la recepción de la factura electrónica y la traslada o pone a disposición del órgano gestor competente para su tramitación, que es al que corresponde efectuar el trámite preliminar de aceptación o rechazo de la factura, que el registro contable se limita a anotar».

V

Finalmente, se solicita criterio sobre la forma de proceder en el ejercicio de la función interventora en los supuestos en los que no se haya incorporado en el expediente de reconocimiento de la obligación que se remita a efectos de su control previo, la factura electrónica anotada en el correspondiente registro contable de facturas.

De acuerdo con el artículo 13 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, para el ejercicio de la función interventora, *“la Intervención recibirá el expediente original completo una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos y cuando esté en disposición de que se dicte acuerdo por quien corresponda (...)”*.

No obstante llegados a este punto, debe tenerse en cuenta que las Intervenciones Delegadas, órganos competentes para ejercer la función interventora de acuerdo con las normas de competencia establecidas en el artículo 8 del citado Real Decreto 2188/1995, tienen igualmente en determinados supuestos funciones contables de acuerdo con la normativa vigente [artículo 11 del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (y sus modificaciones) y Orden EHA/3067/2011,

de 8 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado].

En consecuencia, en los casos en los que las funciones de control, a efectos de la preceptiva intervención previa del expediente de reconocimiento de la obligación del que ha de formar parte dicha factura, y las funciones contables relativas al registro contable de facturas en el que se haya recibido y anotado la correspondiente factura electrónica, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 25/2013, se atribuyan al mismo órgano u órganos integrados (circunstancia que concurre en el caso de la Administración General del Estado, con la excepción del Ministerio de Defensa), se entenderá que el expediente está completo cuando en el mismo se incluya identificación de la factura o facturas que hayan sido conformadas y respecto de las que se propone el reconocimiento de la obligación, mediante la referencia expresa a los códigos de identificación asignados en el registro contable de facturas, aunque no se remita la propia factura electrónica.

En dichos casos, en el desarrollo de las actuaciones de intervención previa, el órgano de control realizará las verificaciones correspondientes en relación a la factura electrónica mediante el acceso al registro contable de facturas, sin perjuicio del resto de comprobaciones que procedan de conformidad con las normas generales que regulan las citadas actuaciones de control.

Por el contrario, cuando las citadas funciones de control y contables estén atribuidas a órganos diferentes (esto es, Ministerio de Defensa y organismos públicos), el expediente no se entenderá completo en tanto no se remita al órgano de control la factura electrónica correspondiente por los sistemas establecidos a tales efectos, en los términos del Real Decreto 2188/1995 y sus normas de desarrollo.

De las consideraciones efectuadas se derivan las siguientes

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Las distintas obligaciones previstas en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas afectan a las facturas en sentido estricto, esto es, a la distinta tipología de facturas regulada en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y que deban expedirse en el ámbito de las relaciones jurídicas entre proveedores y las Administraciones Públicas (en el sentido del artículo 3.2 del TRLCSP) por la entrega de bienes o prestaciones de servicios a estas últimas.

SEGUNDA.- En el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos, la obligación de expedir y remitir factura electrónica a través del punto general correspondiente establecido a tales efectos, por parte de todas las entidades relacionadas en el artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, por los bienes entregados y servicios prestados en el marco de las relaciones jurídicas con las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación subjetivo de la citada Ley, salvo los supuestos excluidos reglamentariamente, es aplicable a las facturas que se expidan a partir del 15 de enero de 2015, con independencia de la fecha de los contratos o relaciones jurídicas de las que dichas facturas traigan causa.

TERCERA.- El incumplimiento de la obligación de expedir y presentar la factura electrónica de acuerdo con lo establecido en la Ley 25/2013 y normas de desarrollo, en los términos analizados, determina que no se considere presentada la factura en “forma” por el correspondiente proveedor, lo que determinará que no se inicie el cómputo del plazo para que la Administración efectúe el pago ni el devengo de los intereses por incumplimiento de este último plazo.

CUARTA.- La competencia para rechazar las facturas que se expidan y remitan incumpliendo la referida obligación prevista en el artículo 4 de la Ley 25/2013 corresponde, en la fase de aceptación o rechazo de las mismas, al *“órgano competente para tramitar, si procede, el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o prestación del servicio por quien expidió la factura y para proceder al resto de actuaciones relativas al expediente de reconocimiento de la obligación”*, a excepción de los supuestos de rechazo automático de la factura electrónica previstos en el artículo 3.5 de la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio.

Los órganos o unidades administrativas que tenga atribuida la función de contabilidad únicamente podrán proceder a la no anotación en el registro contable de facturas y devolución de la factura por los motivos expresamente establecidos en el apartado 4 del artículo 5 de la Orden HAP/492/2014, esto es, *“las que contuvieran datos incorrectos u omisión de datos que impidieran su tramitación, ni las que correspondan a otras Administraciones Públicas”*.

QUINTA.- En los casos en los que las funciones de control, a efectos de la preceptiva intervención previa del expediente de reconocimiento de la obligación del que ha de formar parte dicha factura, y las funciones contables relativas al registro contable de facturas en el que se haya recibido y anotado la correspondiente factura electrónica, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 25/2013, se atribuyan al mismo órgano u órganos integrados (Administración General del Estado, a excepción del Ministerio de Defensa), se entenderá que el expediente está completo cuando en el mismo se incluya identificación de la factura o facturas que hayan sido conformadas y respecto de las



que se propone el reconocimiento de la obligación, mediante la referencia expresa a los códigos de identificación asignados en el registro contable de facturas, debiendo procederse en los términos desarrollados en la consideración V de la presente Circular.

Sin embargo, en los supuestos en los que las citadas funciones de control y contables estén atribuidas a órganos diferentes (Ministerio de Defensa y organismos públicos), el expediente no se entenderá completo en tanto no se remita al órgano de control con la factura electrónica correspondiente por los sistemas establecidos a tales efectos, en los términos del Real Decreto 2188/1995 y sus normas de desarrollo.

Lo que comunico para su conocimiento y efectos.

EL INTERVENTOR GENERAL

José Carlos Alcalde Hernández

EXCMO. SR. INTERVENTOR GENERAL DE LA DEFENSA; SRA. INTERVENTORA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL; SRES/SRAS. INTERVENTORES DELEGADOS EN MINISTERIOS, CENTROS, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, INTERVENCIONES REGIONALES Y TERRITORIALES.