

LA ARTICULACIÓN DE LA FACTURA ELECTRÓNICA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL

Antonio García Jiménez*

Resumen

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, prevé la utilización obligatoria de la factura electrónica en las compras públicas. Entre los sujetos situados bajo su ámbito subjetivo se encuentran las entidades locales, que deben de disponer de un punto general de entrada de facturas electrónicas y de un registro contable que permita a los proveedores presentar sus facturas en formato electrónico. Este trabajo pretende servir de guía a las entidades locales en la implementación de los registros necesarios para implantar la factura electrónica en las compras públicas locales, desglosando para ello las diversas opciones de las que disponen y formulando sugerencias al respecto.

Palabras clave: factura electrónica; contratación pública; entidades locales; morosidad en el sector público; transparencia.

THE IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC INVOICING IN LOCAL PUBLIC CONTRACTS

Abstract

Act 25, dated December 27, 2013, dealing with the encouragement of electronic invoicing and the creation of an accounting record of invoicing in the public sector, provides for the mandatory use of the electronic invoice in public procurement. Local bodies are one of the groups included within the scope of the law. These groups must provide a general entry point for electronic invoices and an accounting record capable of allowing suppliers to present their invoices in an electronic format. This paper aims to serve as a guide to local bodies in setting up the records necessary to implement electronic invoicing in local public procurement. To do so, it details the various options available to local bodies and makes suggestions to help in implementing electronic invoicing.

Key words: electronic invoice; public procurement; local bodies; delinquency in the public sector; transparency

* Antonio García Jiménez, doctorando en Estado de Derecho y Buen Gobierno, Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal, Universidad de Salamanca, Facultad de Derecho. Campus Miguel de Unamuno 37007 Salamanca, antonio.garcia@usal.es.

Artículo recibido el 12.05.2014. Evaluación ciega: 4.06.2014 y 24.06.2014. Fecha de aceptación de la versión final: 25.07.2014.

Citación recomendada: GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «La articulación de la factura electrónica en la contratación pública local». *Revista catalana de dret públic*, Núm. 49 (diciembre 2014), pp. 114-129, DOI: [10.2436/20.8030.01.35](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.35).

Sumario

- 1 El impulso de la utilización de medios electrónicos en la nueva normativa de contratos públicos
- 2 La sujeción de las entidades locales a la Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público
- 3 La necesaria articulación de un registro de facturas electrónicas por las entidades locales: opciones para su implementación
 - 3.1 Presentación de e-facturas en un registro administrativo
 - 3.2 Punto general de entrada de facturas electrónicas
 - 3.3 Registro contable de facturas electrónicas
- 4 El perfil del proveedor: una buena oportunidad para fomentar su utilización
- 5 La articulación del procedimiento de registro de facturas electrónicas: el registro integrado de e-facturas
- 6 La factura electrónica como instrumento para erradicar la morosidad en la contratación pública
- 7 Conclusiones: hacia una contratación pública local más eficiente y transparente
- 8 Bibliografía

1 El impulso de la utilización de medios electrónicos en la nueva normativa de contratos públicos

El derecho de la contratación pública ha vivido una auténtica revolución normativa en los últimos años, debida en buena parte a la crisis económica y financiera que ha padecido la Unión Europea, y especialmente los llamados países periféricos. En España, la continua proliferación de normas que modificaban diferentes preceptos de la extinta Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, encargada de transponer la Directiva 2004/18/CE, dio lugar a la unificación de todas las disposiciones en un texto refundido que derogaba a la mencionada Ley 30/2007, materializado en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

A esta «revolución» se suma un nuevo paquete legislativo conformado por tres directivas que regulan las compras públicas de la Unión, y que en los próximos meses habrán de ser transpuestas por los estados miembros a sus respectivas normativas nacionales. Concretamente, este paquete se compone por las directivas 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE; y la 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

Esta última Directiva se caracteriza por su decidido impulso de la contratación pública electrónica,¹ haciendo obligatoria la transmisión de anuncios en formato electrónico, la puesta a disposición del público por medios electrónicos de los pliegos de la contratación y una comunicación totalmente electrónica,² lo cual significa la comunicación por medios electrónicos en todas las fases del procedimiento, incluida la transmisión de solicitudes de participación y, en particular, la presentación (electrónica) de las ofertas. Los poderes adjudicadores deben utilizar, salvo en determinadas situaciones específicas, medios de comunicación electrónicos que deben ser no discriminatorios, estar disponibles de forma general y ser interoperables con los productos de las TIC de uso general, y no deben restringir el acceso de los operadores económicos al procedimiento de licitación.

Para articular una licitación completamente electrónica y en el proceso de comunicación que mantiene el poder adjudicador con el licitador, una parte de gran importancia en el proceso de contratación es la presentación de la factura, a través de la cual se formaliza el proceso de adquisición por un poder público de un bien o servicio y en la que se hace constar toda la información exigida legalmente originada por dicha adquisición. En los últimos meses se han llevado a cabo actuaciones que apuestan por la definitiva implantación de la factura electrónica en las compras públicas,³ tanto a nivel nacional como Comunitario.

A nivel Comunitario ha sido aprobada la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública, una norma que deberá ser transpuesta por los estados miembros a más tardar el 27 de noviembre de 2018. De su cuerpo normativo

1 Véase MORENO MOLINA, José Antonio. «Novedades en la legislación de contratación pública». En GIMENO FELIU (Dir.). *Observatorio de Contratos Públicos 2012*. Navarra: Aranzadi, 2013, y al mismo autor en «La nueva Directiva sobre contratación pública y su incorporación al Derecho español». *Revista de Contratación Administrativa Práctica*, núm. 129 (2014), p. 19.

2 La nueva Directiva prevé un reforzamiento de la contratación pública electrónica, ya que la Directiva 2004/18/CE se limitaba a permitir a los licitadores la elección de la utilización de medios electrónicos. ARROWSMITH comenta esta posibilidad en su artículo «The past and future evolution of EC procurement Law: from framework to common code?». *Public Contract Law Journal*, Vol. 35, núm. 3 (2006), p. 347.

3 Algunos artículos doctrinales que profundizan en torno a la factura electrónica en la contratación pública son DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. «Impulso a la factura electrónica». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal*, núm. 23 (2013), pp. 2303-2311; GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «La implantación de la factura electrónica en las compras públicas». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 35 (enero 2014); CALVO DEL CASTILLO, Vicente. «Las modificaciones que afectan a la gestión económico financiera de las entidades locales en materia de endeudamiento, deuda comercial, estabilidad, registro de facturas y factura electrónica». En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (Dir.). *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*. Aranzadi-Thomson Reuters, 2014, pp. 827-874; y CALVO VÉRGEZ, Juan. «La implantación de la factura electrónica y del registro contable de facturas en el ámbito del sector público ¿un paso adelante en la lucha contra la morosidad?». *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4 (2014), pp. 221-236.

destaca el artículo 3 al disponer que «la Comisión pedirá al organismo europeo de normalización pertinente que elabore una norma europea para el modelo de datos semánticos destinado a los elementos esenciales de una factura electrónica» a la que denomina «Norma europea sobre facturación electrónica». La Comisión deberá de exigir que dicha norma cumpla al menos los siguientes criterios:

- a) Ser tecnológicamente neutra;
- b) Ser compatible con las normas internacionales pertinentes de facturación electrónica;
- c) Tener en cuenta la necesidad de protección de los datos personales de conformidad con la Directiva 95/46/CE, de acuerdo con un planteamiento de «protección de datos mediante el diseño» y con los principios de proporcionalidad, reducción de datos al mínimo y limitación de la finalidad;
- d) Ser coherente con las disposiciones pertinentes de la Directiva 2006/112/CE;
- e) Permitir el establecimiento de sistemas de facturación electrónica prácticos, fáciles de utilizar, flexibles y rentables;
- f) Tener en cuenta las necesidades especiales de las pequeñas y medianas empresas así como de los poderes adjudicadores subcentrales y de las entidades adjudicadoras;
- g) Poder utilizarse en las transacciones comerciales entre empresas.

En lo que respecta a nivel nacional, ha visto la luz recientemente 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. A la aplicación de las disposiciones de esta última Ley por las entidades locales se dedican las siguientes páginas.

2 La sujeción de las entidades locales a la Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público

El ámbito subjetivo de la Ley 25/2013 se extiende a todas las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre proveedores de bienes y servicios y las administraciones públicas, considerándose administraciones públicas los entes, organismos y entidades a que se refiere el artículo 3.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, entre las que se encuentran las entidades que integran la Administración local.

Lo anterior supone que las entidades locales están obligadas a implantar el procedimiento instaurado por la Ley de impulso de la factura electrónica en la tramitación de las facturas electrónicas. Ello supone que se deben de adoptar las medidas necesarias para permitir a los proveedores de bienes y servicios de los anteriores entes presentar sus facturas en formato electrónico en el punto general de entrada de facturas electrónicas y en el registro contable correspondiente.

Teniendo en cuenta que actualmente existen en España ocho mil ciento diecisiete municipios y que el 84% de los cuales tiene menos de 5.000 habitantes,⁴ la articulación de las nuevas disposiciones establecidas por la Ley 25/2013 pueden presentar importantes retos para las entidades locales, especialmente para las que disponen de menos recursos económicos y técnicos por su reducido tamaño.

Este artículo pretende servir de guía para la implantación de la e-factura por dichos entes, analizando las diferentes alternativas que pueden adoptar para dar cumplimiento a lo previsto por la nueva Ley, exponiendo las diversas formas existentes para implementar los correspondientes registros y determinar cuáles permiten hacerlo de forma más eficiente.

3 La necesaria articulación de un registro de facturas electrónicas por las entidades locales: opciones para su implementación

La Ley 25/2013 dispone que todos los proveedores que hayan entregado bienes o prestado servicios a la Administración pública podrán expedir y remitir factura electrónica, estando en todo caso obligadas al uso de la factura electrónica y a su presentación a través del punto general de entrada que corresponda a las entidades siguientes:

⁴ MARTÍNEZ GARCÍA, José Ignacio. «El nuevo rol de las Diputaciones Provinciales». *Revista de Estudios Locales*, núm. 162 (2013), p. 64.

- 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 europea de interés económico; Fondo de Pensiones; Fondo de capital riesgo; Fondo de inversiones; Fondo de utilización de activos; Fondo de regularización del mercado hipotecario; Fondo de titularización 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 euros⁵ 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. Ya hicimos patente nuestro desacuerdo con esta medida al considerar que no se encuentra justificada esta exclusión al no suponer ningún beneficio para los poderes públicos y constituir una limitación a la utilización de la factura electrónica.⁶

3.1 Presentación de e-facturas en un registro administrativo

El artículo 3 de la Ley 25/2013 obliga a los proveedores que hayan expedido factura por los servicios prestados o bienes entregados a cualquier Administración pública a 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, estableciendo que en tanto no se cumplan los requisitos de tiempo y forma de presentación determinados por dicha Ley, no se entenderá cumplida esta obligación de presentación de facturas en el registro.

La obligatoriedad de presentar la factura ante un registro administrativo permite una mayor protección de los proveedores, al quedar constancia en registro público de la presentación de la misma, con indicación de la fecha y hora de entrada.

El mandato del artículo 3 de presentar la factura electrónica en un registro administrativo supone que ésta pueda presentarse en cualquiera de los registros previstos por el artículo 38.3 de la LRJPAC, es decir:

- a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.
- b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier administración de las comunidades autónomas, a la de cualquier administración de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos Insulares, a los ayuntamientos de los municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (municipios de gran población), o a la del resto de las entidades que integran la Administración local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.
- c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Según lo dispuesto en el apartado b) para las entidades locales a efectos de presentar la factura electrónica

⁵ Una opción que ya han utilizado algunas comunidades autónomas, como es el caso del Decreto n.º 155/2013, de 27 de diciembre, por el que se crea y regula el Registro Contable de Facturas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

⁶ GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «La implantación de la factura electrónica en las compras públicas», *op. cit.*

en el registro administrativo cabe hacer una doble distinción, según se trate de diputaciones provinciales y municipios de gran población o el resto de entes locales. Los municipios tipificados por el artículo 121 LBRL como de gran población son los siguientes, y junto a las diputaciones provinciales deben de estar en condiciones de enviar los documentos presentados en sus correspondientes registros administrativos al resto de administraciones públicas, así como de recibir aquellos que se presenten en otros registros y de los que son destinatarios:

- a) Los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) Los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- c) Los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- d) Los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes y que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las asambleas legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

Por otra parte, las entidades que integran la Administración local no mencionadas anteriormente no tienen la obligación de recibir en su registro administrativo documentos presentados en otros registros de las que sean destinatarias, ni remitir documentos presentados en sus registros y que tengan como destinataria a otra Administración pública, si bien pueden suscribir el correspondiente convenio para llevar a cabo dicho servicio. Esta situación conlleva la problemática de que los proveedores solo podrían presentar sus facturas en formato papel en los registros administrativos de las entidades locales a las que se dirijan, limitando profundamente el abanico de opciones disponibles para el registro administrativo en las restantes administraciones

Por este motivo, sería conveniente la celebración de convenios de colaboración de las anteriores entidades locales con el resto de administraciones para la presentación de las facturas en cualquier registro administrativo, así como la suscripción entre las administraciones públicas de sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

3.2 Punto general de entrada de facturas electrónicas

Una de las principales novedades que introduce la nueva Ley 25/2013, es la prevista por su artículo 6, la cual prevé la obligatoriedad del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, de disponer de un punto general de entrada de facturas electrónicas a través del cual se reciban todas las facturas electrónicas que correspondan a entidades, entes y organismos vinculados o dependientes. Para el cumplimiento de esta disposición, las entidades locales por el nivel territorial que ocupan, son las que disponen de más opciones a la hora de articular sus puntos generales de entrada de facturas electrónicas.

La Administración General del Estado es la única de las tres administraciones territoriales que debe de disponer obligatoriamente de un punto general de entrada de facturas electrónicas, el cual ya ha sido materializado a través del FACe.⁷ Por su parte, las comunidades autónomas tienen la opción de articular sus propios puntos generales de entrada de facturas electrónicas o de adherirse al creado por el Estado. Algunas comunidades autónomas como las de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Canarias, Región de Murcia y La Rioja han optado por disponer de sus propias plataformas de facturación electrónica.

Las entidades locales, como hemos dicho anteriormente, tienen diversas opciones para articular sus puntos generales de entrada de facturas electrónicas. La primera opción de la que disponen es la de adherirse al FACe, debiéndose realizar dicha adhesión por medios telemáticos a través del portal electrónico establecido al efecto en el citado punto por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Este acto de adhesión, suscrito con firma electrónica avanzada por el órgano competente de la comunidad autónoma o entidad local de que se trate, deberá dejar constancia de la voluntad de dicha comunidad o entidad de adherirse al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado y de aceptar en su integridad las condiciones de uso de la plataforma,

⁷ <https://face.gob.es/es/>.

determinadas por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Como es lógico, los desarrollos técnicos que, en su caso, deban implantar las comunidades autónomas y las entidades locales para integrar y hacer compatibles sus sistemas informáticos con el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado, serán financiados con cargo a los Presupuestos de cada comunidad autónoma o entidad local, repercutiéndose igualmente en dichos presupuestos los costes económicos que se generen a causa de la adhesión.

La adhesión de las comunidades autónomas o entidades locales al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado es voluntaria, si bien la no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁸.

La segunda opción de la que disponen las entidades locales es la de solicitar su inclusión en los puntos generales de sus respectivas comunidades autónomas, en el supuesto de que dispongan del mismo ya que éstas pueden, como acabamos de ver, adherirse al FACe.

La tercera opción es la de utilizar el punto general de la correspondiente Diputación Provincial, una posibilidad reforzada con la modificación operada en el artículo 36.1 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local al encomendar la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes a las diputaciones provinciales. Un buen ejemplo de la articulación de los puntos generales por las diputaciones lo constituye el programa ef4ktur,⁹ una iniciativa de las diputaciones forales vascas para dotar gratuitamente a sus emisores de facturas de una solución de factura electrónica a la que ya se han adherido varios ayuntamientos de municipios vascos.

La cuarta opción es la de que las entidades locales dispongan de sus propios puntos generales de entrada de facturas electrónicas, debiendo de justificar esta medida en términos de eficiencia como vimos anteriormente. Para aquellas entidades que elijan esta opción, la mejor forma de articular sus puntos generales es la de aprovechar sus perfiles del contratante, como veremos más adelante.

Cabe plantearse en este punto la posibilidad de si las entidades locales pueden asociarse para crear puntos generales de entrada de facturas electrónicas comunes, bien sea a través de mancomunidades, comarcas, consorcios o áreas metropolitanas, o bien a través de la agrupación de distintas entidades locales para la consecución de dicho fin. Esta situación recuerda a la problemática suscitada en fechas recientes acerca de si los municipios podían comprar agrupados a través de la creación de centrales de compra.¹⁰ El polémico Informe 27/2009, de 1 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, sobre la «posibilidad de creación de una central de contratación por parte de una Entidad Local»,¹¹ afirmaba que «no todos los poderes adjudicadores pueden crear centrales de compras de forma individualizada ni asociándose con cualesquiera otros para este fin. Solo el Estado, las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales pueden crear Centrales de Contratación, mientras que a las demás entidades locales únicamente les queda la posibilidad de adherirse a las creadas por alguno de los anteriores».¹²

Sin embargo, varias juntas consultivas autonómicas emitieron informes contrarios a esta postura por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, reconociendo esta última que había optado por la

8 Dicho artículo obliga a que la gestión de los recursos públicos se encuentre orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se deben de aplicar políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

9 [ef4ktur](#) es una iniciativa de las Diputaciones Forales Vascas para dotar gratuitamente a sus emisores de facturas de una factura electrónica.

10 RIVERO ORTEGA, Ricardo. «¿Pueden los municipios comprar agrupados?». *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. 142 (2011), pp. 82-95.

11 Especialmente crítico se muestra con dicho informe RIVERO ORTEGA, Ricardo. *La necesaria innovación de las instituciones administrativas*, INAP, 2012, pp. 108 y ss.

12 GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «Los sistemas para la racionalización técnica de la contratación pública». *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 117 (2012), pp. 35-36.

interpretación más restrictiva de las existentes.¹³ De esta forma, el Informe 15/2010, de 26 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el que somete a estudio el anteproyecto de Ley reguladora del Patrimonio, el Servicio Público y la Contratación Local, dispone que las centrales de compras se regulan en el artículo 80 de dicho anteproyecto, permitiendo la creación de las mismas a entidades locales cuyos recursos por operaciones corrientes alcancen 6 millones de euros, asimismo permite que distintas entidades locales se asocien para crear centrales de contratación o se adhieran a las ya constituidas. Con esta previsión se quiere flexibilizar la rigidez del artículo 204 TRLCSP que interpretado por Informe 27/2009 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda, permite solo a las diputaciones provinciales la creación de centrales de compras y no a una entidad local sola o en asociación con otras.

En esta misma dirección, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 10/2011, de 27 de octubre, se apoya en el artículo 30 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, cuando posibilita que las «administraciones públicas de Navarra» (y, por lo tanto, también las locales) «creen centrales de compras o se constituyan como tales, bajo cualquier forma válida en derecho, para satisfacer sus necesidades, de las entidades y organismos vinculados o dependientes de éstas y de sus entes instrumentales propios», así como que «se asocien para constituir centrales de compras o adherirse a las centrales de compras ya constituidas mediante el correspondiente acuerdo de adhesión», para acabar concluyendo dicha Junta Consultiva de Contratación Administrativa que las entidades del sector público pueden centralizar la contratación de obras, servicios y suministros y atribuirlos a servicios especializados, con la finalidad de racionalizar y ordenar la adjudicación de sus contratos, y considerar, en consecuencia, conforme con la normativa de contratos del sector público que el Consorcio de Salud y de Atención Social de Cataluña actúe como órgano centralizado de contratación adquiriendo suministros y servicios para los órganos de contratación de los entes, organismos o entidades que estén adheridos, o adjudicando contratos o formalizando acuerdos marco para llevar a cabo obras, suministros o servicios destinados a éstos.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña llega a decir en su informe que una interpretación del artículo 204.2 del TRLCSP por la cual se considerara que este precepto es una habilitación exclusiva para las diputaciones provinciales dentro del ámbito local para crear centrales de contratación, podría llegar a prejuzgar y, en su caso, a comprometer las competencias autonómicas en materia de contratación de las administraciones públicas y también en materia de régimen local.¹⁴

No obstante lo anterior, en el caso de la factura electrónica el artículo 6 de la Ley 25/2013 dispone que el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, dispondrán de un punto general de entrada de facturas electrónicas a través del cual se recibirán todas las facturas electrónicas que correspondan a entidades, entes y organismos vinculados o dependientes. En este precepto, al contrario de lo que ocurre en el TRLCSP para la creación de las centrales de compra, se incluyen a todas las entidades locales y no únicamente a las diputaciones provinciales para la creación de los puntos generales de entrada de facturas electrónicas, por lo que nada parece impedir que los municipios y demás entidades del ámbito local puedan crear puntos generales de entrada conjuntos, si bien la Ley parece estar pensando más bien en la adhesión de estos a los creados por las diputaciones, comunidades autónomas o al FACe. En cualquier caso, cabe entender que la adhesión de las entidades locales a un punto general de entrada de forma conjunta con otras entidades locales habrá de motivarse conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por lo demás, el punto general de entrada de facturas electrónicas de una Administración debe de proporcionar una solución de intermediación entre quien presenta la factura y la oficina contable competente para su registro, y permitirá el envío de facturas electrónicas en el formato que se determina en la Ley 25/2013. El proveedor o quien haya presentado la factura podrá consultar el estado de la tramitación de la factura.

Todas las facturas electrónicas presentadas a través del punto general de entrada de facturas electrónicas producirán una entrada automática en un registro electrónico de la Administración pública gestora de

13 GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. «La racionalización técnica de la contratación: aspectos prácticos». *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 120 (2012), pp. 89.

14 GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «Técnicas e instrumentos para la contratación electrónica y agregada». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 161 (2014), pp. 342-343.

dicho punto general de entrada de facturas electrónicas, proporcionando un acuse de recibo electrónico con acreditación de la fecha y hora de presentación.

El punto general de entrada de facturas electrónicas debe de proporcionar un servicio automático de puesta a disposición o de remisión electrónica de las mismas a las oficinas contables competentes para su registro. La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos determinarán conjuntamente las condiciones técnicas normalizadas del punto general de entrada de facturas electrónicas, algo indispensable para garantizar la interoperabilidad en la interconexión entre todos los puntos generales existentes.

La responsabilidad del archivo y custodia de las facturas electrónicas corresponde al órgano administrativo destinatario de la misma, sin perjuicio de que pueda optar por la utilización del correspondiente punto general de entrada de facturas electrónicas como medio de archivo y custodia de dichas facturas si se adhiere al mismo.

Cuando el punto general de entrada de facturas electrónicas sea utilizado para archivo y custodia de las facturas electrónicas, su información no podrá ser empleada para la explotación o cesión de la información, salvo para el propio órgano administrativo al que corresponda la factura. Ello se entenderá sin perjuicio de las obligaciones que se puedan derivar de la normativa tributaria.

3.3 Registro contable de facturas electrónicas

Uno de los principales problemas existentes en el ámbito de la contratación pública junto a la corrupción es el de la morosidad de las administraciones públicas en el pago de las facturas a sus proveedores de bienes y servicios. La mala gestión y tramitación de las facturas no solo supone un grave perjuicio para los proveedores, que en muchos casos se encuentran asfixiados por los impagos de las administraciones públicas, viéndose obligados en numerosas ocasiones a precisar de financiación de un tercero y en los peores casos a abandonar la actividad empresarial, sino que el erario público debe de soportar los elevados intereses que conlleva el tardío pago de las facturas.¹⁵ Una de las medidas adoptadas por la Ley de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público destinada a atajar este problema ha sido la obligatoria disposición por cada uno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de dicha Ley, de un registro contable de facturas que facilite su seguimiento, cuya gestión corresponderá al órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad, debiendo estar dicho registro contable de facturas interrelacionado o integrado con el sistema de información contable.

La Ley 25/2013 dispone que a partir del pasado uno de enero todas las facturas que se expidan por los servicios prestados o bienes entregados a las citadas entidades, cualquiera que sea su soporte, electrónico o en papel, deberán ser objeto de anotación en el correspondiente registro contable de facturas, que estará integrado o interrelacionado con el respectivo sistema de información contable de la entidad u organismo público, y gestionado por el órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad.

Recientemente ha sido publicada 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, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, y tiene por objeto determinar los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas, con el fin de garantizar su integridad y seguridad, y la interoperabilidad con otros sistemas afectados en la tramitación de las facturas en desarrollo de la disposición final sexta de la Ley 25/2013. Esta Orden resulta de aplicación a los sujetos incluidos en el ámbito subjetivo establecido en el artículo 2 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, por lo que las entidades locales también se encuentran sujetas a sus disposiciones.

Para el cumplimiento de su función, el registro contable de facturas de cada administración pública estará interrelacionado o integrado en su sistema de información contable al objeto de registrar todas las facturas de la entidad con el alcance que se determina en la Ley 25/2013 y de proporcionar al sistema contable

¹⁵ El pago de intereses de demora supone un importante problema a la hora de erradicar el déficit público, por lo que el aumento del mismo, en palabras de RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, «no contribuirá nunca al bienestar social, ya que tal práctica se recude simple y llanamente a hipotecarlo», en PERNAS GARCÍA, Juan José (Dir.). *Contratación pública estratégica*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013, p. 40.

la información necesaria para el seguimiento del cumplimiento de los compromisos de pago y para la determinación del periodo medio de pago a proveedores.

El registro contable de facturas de cada administración pública debe dar soporte a los siguientes requisitos funcionales:

- a) Anotación inmediata en el correspondiente registro contable de facturas de las facturas recibidas en un registro administrativo con destino a una administración pública.
- b) Distribución o puesta a disposición de las facturas anotadas en el registro contable de facturas de la entidad, a los órganos competentes para su tramitación.
- c) Anotación en el registro contable de facturas de la aceptación o rechazo y devolución de las mismas por el órgano competente.
- d) Anotación en el registro contable de facturas de la propuesta de anulación de la factura por el presentador de la misma y, en su caso, de su devolución por el órgano competente.

Sobre la base de la información gestionada en el registro contable de facturas y de la del sistema de información contable de la entidad la Administración pública proporcionará información sobre el estado de las facturas a petición previa del proveedor o del presentador de las mismas, a través del registro administrativo de procedencia, entre ellos, en el caso de las facturas electrónicas, del que corresponda al respectivo punto general de entrada de facturas electrónicas. No obstante, en el caso de facturas en papel, cada entidad podrá establecer un procedimiento alternativo para proporcionar esta información. Asimismo, los órganos o unidades administrativas que tengan atribuida la función de contabilidad efectuarán requerimientos periódicos de actuación respecto a las facturas pendientes de reconocimiento de la obligación y demás actuaciones previstas en el artículo 10 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre.

4 El perfil del proveedor: una buena oportunidad para fomentar su utilización

En los últimos años, se ha implantado ampliamente la utilización de la figura del perfil de contratante como un valioso instrumento a través del cual facilitar a los potenciales licitadores la información contractual originada por el poder adjudicador en cuestión en formato electrónico de forma fácil y gratuita. En algunos perfiles del contratante se recoge la figura del perfil del proveedor, como «un espacio virtual» en el que los proveedores pueden acceder a todos aquellos documentos necesarios para concurrir a las licitaciones. Ya hemos manifestado nuestra opinión sobre la potencialidad que presenta esta figura,¹⁶ y en este artículo dedicado a la articulación de la factura electrónica por las entidades locales volvemos a ponerlo de manifiesto como lugar idóneo para implantar los puntos generales de entrada de facturas electrónicas, siendo el motivo de la anterior sugerencia bien sencillo: que todos los documentos que necesiten presentar los poderes económicos para participar en las licitaciones y formalizar el contrato, así como los que se deriven de su posterior condición de licitadores se encuentren centralizados en un mismo punto, lo que supone facilitar la labor de gestión de la información y documentación contractual de los proveedores en sus relaciones con los poderes adjudicadores.

Entre las diversas fórmulas que hemos desglosado anteriormente de las que disponen las entidades locales para conformar sus correspondientes puntos generales de entrada de facturas electrónicas, la mayoría de ellas requieren de la adhesión de la entidad a un punto general ya creado. Para estas fórmulas proponemos la creación de un link de entrada al pertinente punto general desde el perfil del proveedor ubicado en el correspondiente perfil de contratante, que permita acceder a los proveedores al punto general perteneciente al poder adjudicador al que desean enviar las pertinentes facturas electrónicas sin necesidad de perder tiempo ni realizar esfuerzos para localizarlo. En el caso de que las entidades locales opten por la creación de sus propios puntos generales de entrada de facturas electrónica, pueden ubicarlos dentro de su perfil de contratante, permitiendo el acceso directo a la web de identificación y presentación de facturas electrónicas.

¹⁶ GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «El perfil del comprador europeo: una forma de innovar en contratación pública». *Revista de Administración Pública*, núm. 192 (2013), pp. 393-394.

5 La articulación del procedimiento de registro de facturas electrónicas: el registro integrado de e-facturas

Para que el proceso de implantación de la factura electrónica tenga éxito es necesario crear un registro telemático que permita a los proveedores presentar su factura en formato electrónico una única vez y que quede constancia de la misma en todos los registros necesarios, sin que sea necesario ningún trámite adicional por parte de los mismos. Al mismo tiempo, a través del registro en cuestión, debe de permitirse a los proveedores consultar el estado en el que se encuentra su factura. Para conseguir estos objetivos es fundamental que se cumplan dos requisitos: interconexión e interoperabilidad.

La interoperabilidad permite que la información se presente y se trate de manera uniforme entre los sistemas de gestión, independientemente de su tecnología, aplicación o plataforma.¹⁷ La interconexión hace posible que los distintos registros electrónicos por los que debe de transitar la factura electrónica a lo largo de su tramitación y gestión tengan un nexo de unión que permita a los proveedores identificarlo como un solo registro.

El primer paso que debe de dar un proveedor para presentar una factura ante una administración pública, es el de presentarla en un registro administrativo, tal y como dispone el artículo 3 de la Ley 25/2013. En un principio, para dar cumplimiento a este precepto, sería suficiente con presentar la correspondiente factura, sea en formato papel o electrónico, ante alguno de los registros enumerados en el artículo 38.3 LRJPAC. No obstante, la previsión que hace la Ley 25/2013 en su artículo 11 de que la recepción de la factura en el punto general de entrada de facturas electrónicas y su anotación en el registro contable de facturas tenga los efectos que de acuerdo con la LRJPAC se deriven de su presentación en un registro administrativo, parece hacer una doble distinción, ya que las facturas que cumplan este requisito no precisarán ser presentadas en ningún otro registro, por lo que la obligación de presentar las facturas en un registro administrativo de los previstos en el artículo 38.3 LRJPAC parece estar más bien dirigida a las facturas presentadas en formato papel, ya que aquellas facturas que no superen los 5.000 euros no precisan, si se prevé reglamentariamente, ser presentadas en formato electrónico. No obstante, hubiera sido deseable que el artículo 3 de la Ley 25/2013 señalase la obligatoriedad de la presentación de las facturas electrónicas en el correspondiente punto general de facturas electrónicas y en el registro contable, dando por cumplido de esta forma el trámite de presentación de la factura en registro administrativo, para disipar posibles dudas.

De esta forma, un proveedor que quiera presentar una factura electrónica ante una entidad local o cualquier otra administración pública, debe de identificarse con el correspondiente certificado electrónico en el punto general de entrada de facturas electrónicas pertinente. Las facturas electrónicas presentadas a través del punto general de entrada de facturas electrónicas producirán una entrada automática en un registro electrónico de la Administración pública gestora de dicho punto general de entrada de facturas electrónicas, con «la obtención automática e inmediata del correspondiente recibo que acredite la presentación realizada»,¹⁸ proporcionando un acuse de recibo electrónico con acreditación de la fecha y hora de presentación. El punto general de entrada de facturas electrónicas proporcionará un servicio automático de puesta a disposición o de remisión electrónica de las mismas a las oficinas contables competentes para su registro.

Para garantizar la interoperabilidad en la presentación de las facturas electrónicas la determinación de las condiciones técnicas normalizadas de las interfaces entre el punto general de entrada de facturas electrónicas adoptado por cada administración y el registro contable de facturas de las administraciones públicas corresponderá, conjuntamente, a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y a la Intervención General de la Administración del Estado, oído el Consejo Superior de Administración Electrónica.

Las facturas recibidas en formato papel por el registro administrativo serán anotadas en el registro contable de facturas, y generarán un apunte en dicho registro por cada factura recibida. En el caso de las facturas electrónicas, se anotarán en el registro contable de facturas aquéllas que el punto general de entrada le remita o ponga a su disposición por medios electrónicos. La información objeto de registro que debe ser remitida o puesta a disposición por el correspondiente punto general de entrada de facturas electrónicas será, por

17 GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «La implantación de la factura electrónica en las compras públicas», *op. cit.*, p. 6.

18 VALERO TORRIJOS, Julián. *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada (2004), pág. 80.

cada factura, la propia factura electrónica, el número de asiento registral asignado en el registro asociado al mencionado punto, y la fecha y hora de dicho asiento registral.

No obstante lo anterior, existen algunas excepciones a la obligación de anotación de facturas en el registro contable, de tal forma que «el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios de Madrid y Barcelona, podrán excluir reglamentariamente de esta obligación a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros, así como las facturas emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior de cualquier Administración Pública 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». Tampoco serán objeto de anotación 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 y aceptadas las facturas, éstas «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. En el caso de las facturas electrónicas, serán remitidas o puestas a disposición de los órganos competentes para su tramitación, por los medios electrónicos que se habiliten, aquellas facturas anotadas en el registro contable de facturas que les correspondan».

Durante este proceso de tramitación, una de las previsiones de la nueva Ley 25/2013 en la línea de proteger a los proveedores es la de que administraciones públicas deben de proporcionarles «información sobre el estado de las facturas a petición previa del proveedor o del presentador de las mismas, a través del registro administrativo de procedencia, entre ellos, en el caso de las facturas electrónicas, del que corresponda al respectivo Punto general de entrada de facturas electrónicas», mientras que en «el caso de facturas en papel, cada Administración podrá establecer un procedimiento alternativo para proporcionar esta información». Esta medida obliga a las entidades locales a establecer los correspondientes mecanismos con la finalidad de que el proveedor pueda conocer los siguientes estados de la factura: si ha sido registrada en el registro contable de facturas, si ha sido contabilizada la obligación reconocida y si ha sido pagada, anulada o rechazada.

6 La factura electrónica como instrumento para erradicar la morosidad en la contratación pública

Una de las cuestiones sobre la que más ha incidido el legislador europeo en los últimos años ha sido sobre la necesidad de acabar con la morosidad en el pago a los proveedores por parte de los poderes públicos. La última norma comunitaria aprobada en este ámbito es la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.¹⁹ Dicha Directiva manifiesta en su considerando tercero que «la morosidad influye negativamente en la liquidez de las empresas, complica su gestión financiera y afecta a su competitividad y rentabilidad cuando se ven obligadas a solicitar financiación exterior, aumentando drásticamente el riesgo de esta influencia negativa en períodos de crisis económica, al hacerse más difícil la obtención de financiación».

Precisamente, uno de los males endémicos en la gestión de las administraciones públicas españolas, especialmente notoria en los entes locales, ha sido el impago a sus proveedores dentro del plazo establecido en los términos contractuales y legalmente establecidos, justamente cuando los poderes públicos deberían de constituirse en un referente ejemplar en este tipo de actuaciones para el sector privado. Pero los efectos

¹⁹ El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo introduce algunas modificaciones en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, alegando que con las previsiones que ya hacía esta última Ley adelantándose a la Directiva y las nuevas disposiciones efectuadas por el Real Decreto-Ley modificándola, se considera transpuesta dicha Directiva al derecho español.

negativos del pago tardío no solo se manifiestan en los perjuicios ocasionados a la financiación de los proveedores, sino que los poderes adjudicadores deben de hacer frente al pago de unos intereses muy elevados, fruto de que la «constitución en mora de la Administración concede al contratista derecho a exigir a ésta el pago de los intereses, tanto de las cantidades debidas como el de las garantías indebidamente retenidas»,²⁰ intereses de demora en los que el alto porcentaje establecido, que en la actualidad se fija en un 8,25 %, ²¹ los hace difícilmente sostenibles por el erario público.

Como acertadamente dispone el preámbulo de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, la morosidad pública atañe tanto al sector público como al privado. «Para el sector privado, se generan efectos negativos en cuanto la morosidad de las Administraciones Públicas genera costes de transacción y de financiación para sus proveedores, lo que causa un efecto de transmisión de la morosidad en la cadena de producción, con las consiguientes pérdidas de eficiencia y competitividad para el conjunto de la economía. Por tanto, lo que empieza siendo morosidad pública termina siendo, también, morosidad privada. Para el sector público, los efectos negativos se manifiestan especialmente en la afectación a la sostenibilidad financiera, pues, además del sobrecoste que supone pagar tarde con intereses de demora, se genera un mayor compromiso de gasto para el futuro, con su desplazamiento temporal, lo que compromete disponer de recursos futuros. Una mayor morosidad genera mayor deuda comercial; mayor deuda comercial lleva a una menor sostenibilidad financiera, y por ende inestabilidad presupuestaria».

El Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas ya señaló que mediante el registro de las facturas se tendría certeza de las facturas pendientes de pago existentes, se mejorarían los controles a los efectos de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y se podría efectuar un seguimiento de los períodos medios de pago a los efectos del cumplimiento de la legislación de lucha contra la morosidad de las administraciones.²² Asimismo, con la constancia registral de las facturas, se refuerza la protección del proveedor, ya que con ello figura la fecha a efectos del devengo de intereses en caso de retrasos en el pago, permite evitar que las facturas queden pendientes de pago en poder de los órganos administrativos sin una adecuada constancia documental, se agiliza la tramitación de las facturas, al incorporar las nuevas tecnologías y se facilita su seguimiento a los efectos del control de su pago posterior.

Efectivamente, el registro de la factura electrónica en el punto general de entrada o registro administrativo correspondiente y la posterior anotación en el registro contable, es determinante para determinar el *dies a quo* y el *dies ad quem* a efectos de calcular los intereses de demora por tardío pago, facilitando a los proveedores la solicitud de los mismos. Con la finalidad de evitar la demora, el artículo 10 de la Ley 25/2013 prevé que «los órganos o unidades administrativas que tengan atribuida la función de contabilidad en las Administraciones Públicas efectúen requerimientos periódicos de actuación respecto a las facturas pendientes de reconocimiento de obligación, que serán dirigidos a los órganos competentes, y elaboren un informe trimestral con la relación de las facturas con respecto a las cuales hayan transcurrido más de tres meses desde que fueron anotadas y no se haya efectuado el reconocimiento de la obligación por los órganos competentes» debiendo ser este informe remitido dentro de los quince días siguientes a cada trimestre natural del año al órgano de control interno.

La mejora en el control del pago de facturas por las administraciones públicas también se desprende de la previsión que el artículo 12 de la Ley 25/2013 hace a favor de la Intervención General de la Administración del Estado y los órganos de control equivalentes en los ámbitos autonómico y local, permitiéndoles el acceso a la documentación justificativa, a la información que conste en el registro contable de facturas, y a la contabilidad en cualquier momento, al tiempo que realiza el mandato para el pertinente órgano de control interno de elaborar un informe en el que evalúe el cumplimiento de la normativa en materia de morosidad, debiendo ser en el caso de las entidades locales elevado al Pleno.

20 RIVERO YSERN, José Luís. *El contrato administrativo de Suministros*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 1976, p. 178.

21 En la [página web correspondiente del Banco de España](#) puede consultarse el interés de demora que deben de satisfacer los poderes públicos por el tardío pago.

22 Entre las mejoras que vislumbraba el proyecto de Ley de facturación electrónica estaban la mejora de la competitividad de las empresas y la reducción de la morosidad, como bien concluía DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, en su trabajo «Impulso a la factura electrónica», *op. cit.* p. 231.

7 Conclusiones: hacia una contratación pública local más eficiente y transparente

La contratación pública electrónica ha venido para quedarse como demuestra su progresiva implantación y su potenciación por la nueva normativa sobre contratación pública. En esta dirección, la Ley 25/2013 realiza una decidida apuesta por el impulso de la factura electrónica, obligando a las administraciones públicas a su utilización. La inclusión de las entidades locales en su ámbito subjetivo es un decidido paso en la mejora de la gestión de los pagos a sus proveedores, a través de un mayor control de los mismos, dada la obligatoriedad de presentar las facturas en un registro administrativo (en el punto general de entrada de facturas en el caso de las e-facturas) y en el correspondiente registro contable, lo que permitirá en cierta manera acabar con las facturas impagadas e incurrir en menores costes derivados de los intereses de demora.

Una cuestión de gran relevancia a la hora de articular la utilización de la factura electrónica por las entidades locales es la de garantizar su interoperabilidad con las facturas recibidas por cualquier proveedor. El derecho de la contratación pública ha adquirido durante los últimos años una amplia dimensión comunitaria y ello conlleva que su desarrollo por los estados miembros de la Unión Europea deba ejecutarse en términos de interoperabilidad e interconexión para permitir la concurrencia de los proveedores de la Unión a las licitaciones de los poderes adjudicadores de dicho ámbito, lo que tratará de garantizarse con la entrada en vigor de la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.

Hasta que se produzca la transposición y entrada en vigor de la anterior Directiva, para garantizar la interoperabilidad a nivel estatal ha sido publicada la Resolución de 21 de marzo de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 10 de marzo de 2014, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y de las Secretarías de Estado de Hacienda y de Presupuestos y Gastos, por la que se publica una nueva versión, 3.2.1, del formato de factura electrónica «facturae», cuyo principal objetivo es adaptar el formato de las facturas electrónicas a las previsiones de la nueva Ley 25/2013 garantizando su interoperabilidad en todo el Estado.

Dado el anterior contexto, nuestra recomendación para las entidades locales, especialmente para las de reducido tamaño y menor disponibilidad de recursos, es la de adherirse al punto general de entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado o al de su respectiva comunidad autónoma, lo que les supondría importantes ahorros y la ventaja de que no tendrían que invertir recursos para ejecutar las operaciones necesarias para garantizar la interoperabilidad y actualización a las nuevas normas técnicas, ya que de ello se encargaría la administración gestora del correspondiente punto general de entrada de facturas electrónicas, incurriendo los entes locales en unos costes módicos en comparación a los que deberían de asumir si creasen uno propio.

Cabe destacar que la factura electrónica como parte integrante y fundamental de la contratación pública electrónica responde a «los paradigmas sobre los que debe descansar la regulación de la contratación pública», los cuales deben ser, «además de la necesaria simplificación administrativa, la transparencia, eficiencia e integridad. Y ello para poder hacer efectivo en esta materia el derecho a una buena Administración».²³ Efectivamente, el uso de la factura electrónica propicia la transparencia y el control, al quedar registrado electrónicamente todo el proceso de gestión de las mismas desde el momento en que tiene entrada en el correspondiente registro hasta que se produce el pago y se realiza el correspondiente asiento contable, al tiempo que permite a los órganos fiscalizadores acceder a la información existente en los correspondientes registros; eficiencia por el ahorro de costes y tiempo que conlleva su utilización;²⁴ e integridad, porque la factura electrónica garantiza la plenitud e inalterabilidad en la utilización de los datos e información que contiene.²⁵

23 GIMENO FELIÚ, José María. «Los Tribunales Administrativos especiales de contratación pública ante las previsiones del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Balance y prospectiva». *Revista catalana de dret públic*, núm. 47 (2013), p. 90.

24 RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ señala como el «conjugar, dentro de la juridicidad, eficacia-eficiencia con sensibilidad esencial, es uno de los horizontes más relevantes que en el presente ofrece la contratación pública en orden a la puesta a disposición de la sociedad de bienes y servicios de calidad, para todos y a precios asequibles». RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime. «La contratación del sector público como política pública» en PERNAS GARCÍA, Juan José (Dir.). *op. cit.*

25 VALERO TORRIJOS señala que «la necesidad de incorporar las garantías de integridad y autenticidad adecuadas al soporte electrónico nos enfrentan a nuevos problemas y dificultades en gran medida inexistentes en un contexto de documentos y expedientes

Puede parecer que en el caso de estados como España resultante más complicado que en otros países articular la facturación electrónica dada la alta descentralización existente, no obstante algunos estados que tienen una estructura federal con entidades que disfrutaban de una amplia autonomía como Brasil y México, han demostrado que es posible establecer la facturación electrónica a pesar de contar con una estructura estatal ampliamente descentralizada,²⁶ por lo que pueden servir de referentes en nuestra labor de implantación de la e-factura,²⁷ especialmente en el ámbito local.

La implantación de la factura electrónica es una buena oportunidad para que las entidades locales sean partícipes de «las enormes potencialidades de modernización y eficacia que permiten las tecnologías de la información y las comunicaciones», debiéndose de poner especial cuidado en que se consigan aprovechar todas las ventajas y oportunidades que la utilización de este instrumento brinda a las mismas, ya que de lo contrario «terminarán por convertirse en una auténtica rémora que sólo conduciría a reiterar los usos y comportamientos anteriores en su versión electrónica».²⁸

8 Bibliografía

ARROWSMITH, Sue. «The past and future evolution of EC procurement Law: from framework to common code?». *Public Contract Law Journal*, Vol. 35, Núm. 3, 2006.

CALVO DEL CASTILLO, Vicente. «Las modificaciones que afectan a la gestión económico financiera de las entidades locales en materia de endeudamiento, deuda comercial, estabilidad, registro de facturas y factura electrónica». En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (Dir.) *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*. Aranzadi-Thomson Reuters, 2014.

CALVO VÉRGEZ, Juan. «La implantación de la factura electrónica y del registro contable de facturas en el ámbito del sector público ¿un paso adelante en la lucha contra la morosidad?». *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4 (2014).

DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. «Impulso a la factura electrónica». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal*, núm. 23 (2013).

GALLEGO CÓRCOLES, María Isabel. «La racionalización técnica de la contratación: aspectos prácticos». *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 120 (2012).

GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «Los sistemas para la racionalización técnica de la contratación pública». *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 117 (2012).

— «El perfil del comprador europeo: una forma de innovar en contratación pública». *Revista de Administración Pública*, núm. 192 (2013).

— «La implantación de la factura electrónica en las compras públicas». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 35 (2014).

— «Técnicas e instrumentos para la contratación electrónica y agregada». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 161 (2014).

— «La definitiva implantación de la factura electrónica en la contratación pública. Análisis de 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». *Revista Contratación Administrativa Práctica*, núm. 130 (2014).

gestionados en papel», de ahí que sea requisito indispensable para garantizar los anteriores extremos que las facturas electrónicas se expidan dando cumplimiento a las disposiciones técnicas precisas, que permita su gestión y registro por los diferentes órganos con las garantías de la integridad y autenticidad de su contenido. VALERO TORRIJOS, Julián. *Derecho, innovación y administración electrónica*. Sevilla: Global Law Press, 2013, p. 223.

26 KOCH, Bruno. «E-invoicing – E-billing in Europe». *Billentis*, Switzerland (2013), pag. 21.

27 GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «La definitiva implantación de la factura electrónica en la contratación pública. Análisis de 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». *Revista Contratación Administrativa Práctica*, núm. 130 (2014), p. 20.

28 VALERO TORRIJOS, Julián. «La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿El viaje hacia un nuevo modelo de administración, electrónica?». *Revista catalana de dret públic*, núm. 35 (2007), p. 210.

GIMENO FELIÚ, José María. «Los Tribunales Administrativos especiales de contratación pública ante las previsiones del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Balance y prospectiva». *Revista catalana de dret públic*, núm. 47 (2013).

KOCH, Bruno. «E-invoicing – E-billing in Europe». *Billentis*, Switzerland (2013).

MARTÍNEZ GARCÍA, José Ignacio. «El nuevo rol de las Diputaciones Provinciales». *Revista de Estudios Locales*, núm. 162 (2013).

MORENO MOLINA, José Antonio. «Novedades en la legislación de contratación pública». En GIMENO FELIÚ (Dir.) *Observatorio de Contratos Públicos 2012*. Navarra: Aranzadi, 2013.

— «La nueva Directiva sobre contratación pública y su incorporación al Derecho español», *Revista Contratación Administrativa Práctica*, núm. 129, 2014.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, «¿Pueden los municipios comprar agrupados?». *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. 142 (2011).

— *La necesaria innovación de las instituciones administrativas*. Madrid: INAP, 2012.

RIVERO YSERN, José Luis. *El contrato administrativo de Suministros*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 1976.

RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime. «La contratación del sector público como política pública». En PERNAS GARCÍA, Juan José (Dir.). *Contratación pública estratégica*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013.

VALERO TORRIJOS, Julián. *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*. Granada: Comares, 2004.

— «La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿El viaje hacia un nuevo modelo de administración, electrónica?». *Revista catalana de dret públic*, núm. 35 (2007).

— *Derecho, innovación y administración electrónica*. Sevilla: Global Law Press, 2013.