



Nº Rgtº:
IRIS: 2014/00410

M. HACIENDA Y ADMONES. PUBLICAS INTERVENCION GENERAL
11 Jun 2014, 09:15:16
SALIDA 00565.005.2014.S.003645

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del Registro Contable de Facturas regula un nuevo procedimiento de tramitación de facturas que entró en vigor el 1 de enero de 2014 y recoge una decidida apuesta por el impulso de la factura electrónica.

Con fecha 19 de julio de 2012, esta Intervención General emitió Escrito-Circular en el que se analizaban diversas cuestiones sobre la tramitación electrónica de expedientes administrativos que son objeto de fiscalización e intervención previa y los requisitos que ha de cumplir la documentación que los integra a efectos de su remisión a los órganos de control.

Así, tras recordar los requisitos generales que han de cumplir los expedientes, de acuerdo con lo dispuesto en 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 IGAE, se analizó el alcance de la necesidad de remitir "*expediente original completo*", en función de la distinta tipología de documentos que lo integrase, documentos públicos administrativos o documentos privados, tanto en soporte papel como electrónico.

Las conclusiones recogidas en el citado Escrito-Circular sobre las cuestiones analizadas se fundamentaron en las distintas normas que regulan y desarrollan los principios y requisitos de validez y eficacia de los documentos y sus copias: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC); Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, que regula en su Capítulo III la expedición de copias de documentos que han de obrar en los procedimientos administrativos; Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAECSP); Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma (en adelante, RAECSP).

Finalmente se analizó de forma singular si las conclusiones generales aplicables a los distintos tipos de documentos que pueden integrar un expediente administrativo eran



igualmente aplicables en los mismos términos a las facturas, realizando las siguientes consideraciones:

«Con carácter general, determinadas normas procedimentales, en particular, las normas reguladoras de procedimientos de gastos concretos, exigen el original de los documentos justificativos de los gastos, las facturas, cuya aportación ante el órgano administrativo competente es requisito esencial para reconocer la existencia de una obligación exigible de la Hacienda Pública. El fundamento de la exigencia de aportar la factura original se encuentra en la necesidad de garantizar que las mismas se utilizan en un único procedimiento de gasto (o en varios con determinados límites) por ser incompatible con su utilización en otros procedimientos análogos (o para evitar la compensación por un importe superior), lo que podría implicar un resarcimiento con cargo a la Hacienda Pública mayor del gasto efectivamente realizado.

No obstante lo anterior, conviene llamar la atención sobre el hecho de que el régimen jurídico de las facturas se integra principalmente por normas surgidas en el ámbito tributario. Así, el artículo 29 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece, para los *“obligados tributarios”*: *“la obligación de expedir y entregar facturas o documentos sustitutivos y conservar las facturas, documentos y justificantes que tengan relación con sus obligaciones tributarias”*.


El desarrollo reglamentario se contiene en el Real Decreto 1496/2003, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. El artículo 15 del Real Decreto señala que *“los originales de las facturas o documentos sustitutivos expedidos conforme a lo dispuesto en el capítulo II del título I deberán ser remitidos por los obligados a su expedición o en su nombre a los destinatarios de las operaciones que en ellos se documentan, a excepción de aquellas a las que se refiere el artículo 2.3.”*, desarrollándose en el capítulo IV del citado Real Decreto los aspectos relativos a la conservación de facturas o documentos sustitutivos y otros documentos, entre los cuales cabe destacar el deber de conservar las facturas *“de manera que se asegure su legibilidad en el formato original en el que se hayan recibido o emitido, así como, en su caso, la de los datos asociados y mecanismos de verificación de firma u otros elementos autorizados que garanticen la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido”*, si bien habilita al Ministro



de Hacienda para dictar *“las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en este artículo”*.

El citado desarrollo se encuentra recogido en la Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, por la que se desarrollan determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 6 de la citada Orden, *“la obligación de conservación se refiere a las facturas y documentos sustitutivos recibidas en el formato y soporte original en el que éstas hubieran sido remitidas, salvo que el destinatario opte por alguna de las formas alternativas de conversión autorizadas, contempladas en los artículos 7 y 8 de esta Orden, en cuyo caso la conservación se referirá a dichos formatos y soportes”*, concluyendo el referido apartado que *“cualquier conversión de soporte o de formato de las facturas recibidas distinta de las previstas en los artículos 7 y 8 de esta Orden efectuada por el destinatario dará origen a un nuevo documento que no tendrá la consideración de factura original”*.



Adicionalmente, en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla, y habida cuenta, en primer lugar, que la misma es destinataria de facturas y, en segundo término, la importancia que las mismas tienen como documentos justificativos de determinados gastos, tal y como se ha indicado anteriormente, las normas tributarias hay que completarlas con la Orden PRE/2971/2007, de 5 de octubre, por la que se regula la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración General del Estado u organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla y la presentación ante la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes de facturas expedidas entre particulares.

De acuerdo con el artículo 3 de la citada Orden, *“la remisión de facturas electrónicas destinadas a las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta orden queda condicionada al consentimiento expreso de éstas. Cuando un Departamento ministerial u organismo público preste el consentimiento para recibir facturas en soporte electrónico, tal consentimiento tendrá carácter general y se extenderá a todos los supuestos en los que sea destinatario de facturas. En la disposición por la que se haga público el consentimiento, se harán constar los*



formatos, de los establecidos en el anexo de la presente Orden, en que se admitirán las facturas electrónicas”.

A continuación, se establecen en el artículo 4 las condiciones técnicas de remisión de las facturas electrónicas destinadas a, o presentadas ante, la Administración General del Estado o sus organismos públicos vinculados o dependientes, señalando entre otros aspectos la necesidad de que estas facturas electrónicas *“deberán hallarse en el formato que se determina en el anexo de esta orden, ajustándose el formato de firma electrónica a la especificación XML Advanced Electronic Signatures (XAeS), ETSI TS 101 903”.*

Esta última disposición normativa no aborda el régimen de las copias electrónicas de facturas, lo que puede interpretarse en el sentido de entender que cuando la Administración sea destinataria de la factura, solo sería posible la remisión del original por los argumentos anteriormente expuestos.

No obstante lo anterior, el apartado 3 de la disposición adicional primera del RAECSP establece que el régimen en él previsto *“se aplicará supletoriamente al régimen especial previsto en el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido y en la Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, por la que se desarrollan determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas contenidas en el citado Real Decreto. Este régimen jurídico especial será aplicable a cualesquiera copias electrónicas de facturas que deban remitirse a los órganos y organismos de la Administración General del Estado”.*

En consecuencia, no se podrán negar efectos a las facturas que se incluyan en los expedientes administrativos que sean el resultado de alguno de los procesos de conversión previstos en los artículos 7 y 8 de la Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, máxime cuando las citadas disposiciones permiten, una vez cumplidos los requerimientos en ellos establecidos, *“poder prescindir de los originales”.*

Ahora bien, tal y como se indicó en la consideración SEGUNDA del presente escrito con carácter general para las copias resultado de conversiones de soporte, cabe destacar que si se quieren favorecer las ventajas de la “Administración



electrónica” parece que la vía debería ser el fomento y la admisión de las facturas electrónicas, de acuerdo con lo establecido en la ORDEN PRE/2971/2007, de 5 de octubre, sobre la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración General del Estado u organismos públicos vinculados o dependientes de aquella y sobre la presentación ante la Administración General del Estado o sus organismos públicos vinculados o dependientes de facturas expedidas entre particulares.

Si, por el contrario, se opta por la vía de la digitalización certificada de facturas en papel sólo se mejorará por las ventajas de la transmisión telemática (y ello sólo en el supuesto de que el resto de documentos del expediente fueran también electrónicos) y sin perjuicio de los posibles inconvenientes derivados de la necesidad de acreditar y verificar el cumplimiento de los requisitos señalados para la consideración de copias auténticas, pero no será posible la integración automática de los datos de la factura (al no tratarse de un documento estructurado) en los sistemas del órgano receptor de la misma.»

El Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, vigente en aquel momento, fue derogado por Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. No obstante, el nuevo Reglamento recoge previsiones similares a las de su antecedente inmediato respecto a la posibilidad de facturación electrónica y a las obligaciones de conservación de las facturas y otros documentos por medios electrónicos, sin que se haya producido tampoco hasta la fecha derogación expresa de la Orden EHA/962/2007, de 10 de abril. Así, señala el artículo 21 del nuevo Real Decreto 1619/2012, entre otros aspectos, que *“la conservación por medios electrónicos de los documentos a que se hace referencia en el artículo 20 se deberá efectuar de manera que se asegure su legibilidad en el formato original en el que se hayan recibido o remitido, así como, en su caso, la de los datos asociados y mecanismos de verificación de firma u otros elementos autorizados que garanticen la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido”*.

Por otra parte, con posterioridad a la emisión del citado Escrito-Circular, se ha tenido conocimiento del informe de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado de 29 de junio de 2012 (Ref.: A.G. EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL 12/12) en el que se analizan diversas cuestiones sobre el carácter y eficacia de determinados tipos de copias de



documentos públicos y privados realizadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 del Real Decreto 1671/2009, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007.

El citado órgano consultivo concluye en términos similares a los señalados por esta Intervención General en informe de 19 de julio de 2012, si bien concreta el alcance de la aplicación supletoria del régimen previsto en el Real Decreto 1671/2009, concluyendo en los siguientes términos:

«Primera.- *El artículo 44 del Real Decreto 1671/2009, de 16 de noviembre, de desarrollo parcial de la LAECSP, ha regulado la expedición de copias electrónicas por la Administración de documentos privados aportados por los ciudadanos, atribuyendo a dichas copias electrónicas la consideración de copias auténticas si se expiden con todos los requisitos exigidos en dicho precepto, en cuyo caso tendrán la misma validez y eficacia de los documentos originales en el exclusivo ámbito de la Administración Pública.*

Segunda.- *El artículo 44 de Real Decreto 1671/1999, en su actual redacción, no regula la expedición por los órganos administrativos de copias electrónicas de documentos públicos (no administrativos) con valor y eficacia de documento original.*

Tercera.- *Tratándose de facturas, la disposición adicional primera.3 del Real Decreto 1671/2009 declara de aplicación preferente el régimen previsto en el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se regulan las obligaciones de facturación y se modifica el reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido y en la Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, siendo de aplicación supletoria el régimen contenido en el Real Decreto 1671/2009. Ello determina que, al amparo de la Orden de 10 de abril de 2007, las copias digitalizadas de facturas o documentos sustitutivos originales efectuadas por los interesados por el procedimiento de conversión autorizado por el artículo 7 de dicha Orden Ministerial tendrán la consideración de documentos originales, y así habrán de ser considerados por la Administración (...) cuando dichas copias se hayan incorporado a los expedientes de los que conozcan, todo ello sin perjuicio de que, en virtud de la aplicación supletoria del Real Decreto 1671/2009, si el interesado no presenta facturas electrónicas sino facturas y documentos sustitutivos emitidos en soporte papel, la Administración pueda efectuar copias electrónicas de dichos documentos que, cuando reúnan los requisitos del*



artículo 44 del Real Decreto 1671/2009, tendrán la consideración de copias auténticas y gozarán de la misma validez y eficacia que los documentos originales en el exclusivo ámbito de actuación de la Administración Pública.»

En conclusión, tras la entrada en vigor de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del Registro Contable de Facturas y a la vista del informe de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado de 29 de junio de 2012, las conclusiones del Escrito-Circular de esta Intervención General, de 19 de julio de 2012, sobre facturas deben complementarse teniendo en cuenta:

1. La Ley 25/2013 que regula, entre otros aspectos, el uso de la factura electrónica en el sector público, formato de facturas electrónicas y su firma electrónica y deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en ella.
2. Las conclusiones de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado sobre el régimen, carácter y eficacia de determinados tipos de copias de facturas, anteriormente transcrito.

Lo que se comunica para su conocimiento y efectos.

Madrid, 4 de junio de 2014

EL INTERVENTOR GENERAL

Fdo.: 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 PÚBLICOS,
INTERVENCIONES REGIONALES Y TERRITORIALES.