

## **LA NECESIDAD DE ADAPTAR LA LEY 25/2013 A LA NUEVA NORMATIVA ESTATAL Y EUROPEA**

Antonio José FERNÁNDEZ BÁRBARA

*Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.  
Subescala de Secretaría-Intervención*

*Trabajo de evaluación presentado para la obtención del certificado del Curso:  
"La factura electrónica en la administración local. III edición". CEMCI. Granada.*

### **SUMARIO:**

1. Contexto e impacto de la ley 25/2013
2. Adaptación a la Ley 39/2015
3. Adaptación a la directiva 2004/55/UE
4. Conclusión
5. Bibliografía

### **1. CONTEXTO E IMPACTO 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**

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 es consecuencia de dos realidades jurídicas de nuestro tiempo: la obligación de hacer constar documentalmente la compraventa de un bien o la prestación de un servicio a través de una factura y el impulso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

El artículo 45 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común establecía el deber de las Administraciones Públicas de impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias.

A raíz de la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y de impulso a la administración electrónica, se han sucedido las disposiciones normativas que pretenden la implantación progresiva de la Administración Electrónica en el sector público. En lo relativo a la factura electrónica, fue la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la So-

ciudad de la Información la que introdujo en su artículo 1 la obligatoriedad del uso de la factura electrónica en el marco de la contratación con el sector público estatal, a partir del 30 de octubre de 2010, en los términos precisados por la Ley reguladora de contratos del sector público. Este precepto define la factura electrónica como *"un documento electrónico que cumple con los requisitos legal y reglamentariamente exigibles a las facturas y que, además, garantiza la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido, lo que impide el repudio de la factura por su emisor"*.

Esta Ley ya impuso la obligación a partir del 30 de julio de 2009 de facturar electrónicamente a los proveedores de la Administración con el sector público estatal para las sociedades que no puedan presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada.

Posteriormente, con la intención de transponer la Directiva 2010/45/UE, que introdujo importantes novedades en cuanto a la facturación en el Impuesto sobre el Valor Añadido, se elabora 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 introduce tales novedades. Esta disposición reglamentaria pretendía dar un impulso a la facturación electrónica, "cumpliendo la finalidad marcada por la Directiva comunitaria, bajo el principio de un mismo trato para la factura en papel y la factura electrónica, como instrumento para reducir costes y hacer más competitivas a las empresas", sirviendo de tal modo a los principios de autenticidad, integridad y legibilidad de las facturas<sup>1</sup>.

Resulta también de gran importancia la contribución que hizo en esta materia la disposición adicional trigésimo tercera del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público sobre la obligación de presentación de facturas en un registro administrativo (el registro contable de facturas) e identificación del órgano contable, además del órgano gestor y de la unidad tramitadora de la factura.

Posteriormente, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, refleja en su disposición adicional trigésimo segunda dicha obligación de presentación de facturas en registro administrativo e identificación de órganos; introduciendo, además, como novedad que *"antes del 30 de junio de 2018, por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, se pondrá a disposición de los operadores económicos y particulares un Registro Electrónico Único que, entre otras funcionalidades, permitirá acreditar la fecha en que se presenten facturas por los subcontratistas al contratista principal y traslade dichas facturas al destinatario de las mismas conforme a la configuración para recibir las facturas electrónicas que consignen en el directorio de empresas"*. Este mandato legal se ha traducido en la creación de la Plataforma de Distribución de Facturas Electrónicas entre Empresas (FACeB2B), que permite la remisión de facturas del subcontratista al contratista principal y traslada dichas facturas al destinatario de las mismas, otorgando a la presentación de sus facturas de un asiento registral.

<sup>1</sup> Exposición de Motivos del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre

Este Registro Electrónico Único permite incluso ser utilizado subsidiariamente en las relaciones no relacionadas directamente con la contratación pública.

En la obligación de presentación de facturas en un registro administrativo e identificación de órganos ahonda aún más 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.

Como señala, MONTSERRAT CARPIO CARRO, la implantación de la factura electrónica supone para las Entidades Locales un importante avance en la mejora del servicio hacia el ciudadano, contribuyendo a configurar una Administración moderna que cuente con dos principales ejes: la eficiencia y la eficacia<sup>2</sup>.

Las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han de estar orientadas a posibilitar una interrelación entre la Administración y el ciudadano que favorezca la consolidación de una Administración más abierta y transparente.

A este objetivo pretende servir, entre otros, 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. Además, la Ley 25/2013 ha contribuido a dotar de una mayor transparencia al ciclo de vida de las facturas y a una reducción de los plazos de pago a proveedores.

Entre las novedades introducidas por la Ley 25/2013 destaca la obligación que establece para todas las Administraciones Públicas de crear Puntos generales de entrada de facturas electrónicas, con el objetivo de permitir que los proveedores de las Administraciones presenten sus facturas de manera electrónica al órgano administrativo competente para su tramitación, así como a la oficina contable. También destaca el impulso del registro contable de facturas, que deberá crear cada Administración Pública y ser gestionado por el órgano o unidad que tenga atribuida la función de contabilidad.

No obstante, la reciente aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como la necesidad de transponer la Directiva 2014/55/UE, del Parlamento Europeo de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación, hace conveniente una reforma de la Ley 25/2013. A pesar de que no han transcurrido ni cuatro años desde su entrada en vigor, la constante evolución que experimentan las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, así como las exigencias de integración progresiva pero decidida de las mismas en el funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas hace necesario una reforma de la Ley de impulso de la factura electrónica que posibilite una mejor adaptación al marco legal actual.

---

<sup>2</sup> Documentación Curso Monográfico de Estudios Superiores “La Factura Electrónica en la Administración Local” (CEMCI). Montserrat CARPIO CARRO.

## 2. ADAPTACIÓN A LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La Ley 25/2013 establece en su art. 4.1 que las siguientes entidades estarán obligadas al uso de la factura electrónica y a su presentación a través del punto general de entrada que corresponda:

- 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.

Además, añade un último párrafo en el cual establece que *"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"*.

Ahora bien, desde el 2 de octubre de 2016, un año después de la entrada en vigor de la nueva Ley 39/2015, se produce una variación del ámbito subjetivo de la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, lo que incluye la obligación de facturar electrónicamente, abarcando ahora a los siguientes sujetos **"en todo caso"** (art. 14.2):

- a) Las personas jurídicas
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

- e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Como puede observarse, la Ley 39/2015 extiende dicha obligación al conjunto de personas jurídicas y a las entidades que carecen de personalidad jurídica, con independencia de que sean o no de nacionalidad española. También hace extensiva la obligación de facturar electrónicamente a los profesionales que precisen obligatoriamente de colegiación, así como a los empleados públicos cuando actúen por razón de dicha condición.

Además, el apartado 3 del artículo 14 introduce una cláusula potestativa que permite a cualquier Administración "*establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios*".

La Ley 39/2015 no sólo extiende el ámbito de aplicación subjetiva de esta obligación, sino que con la coletilla "*en todo caso*" contradice la previsión que contiene el art. 4.1, *in fine* de la Ley 25/2013, mediante la cual posibilita que las Administraciones Públicas excluyan reglamentariamente de la obligación de facturar electrónicamente cuando se trate de facturas de cuantía no superior a 5.000 euros. Podemos observar que mientras que la tendencia de la Ley 25/2013 es posibilitar la apertura de una vía de excepción o de escape a la facturación electrónica, la Ley 39/2015 establece una excepción para todo lo contrario: permite extender por vía reglamentaria los efectos de esta obligación más allá de lo exigido por el artículo 14.

Por ello, dado que la Ley 39/2015 no deroga expresamente la Ley 25/2013, surge en la doctrina la discrepancia respecto a cuál de ambas leyes es aplicable en esta materia:

- Destaca por un lado la opinión de aquel sector doctrinal que considera de aplicación prioritaria la Ley 25/2013, fundamentándose en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, en cuyo apartado 1 establece que "*los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales*"<sup>3</sup>.

- En sentido contrario se pronuncia la opinión doctrinal encabezada por VÍCTOR ALMONACID LAMELAS, que defiende la prevalencia de lo dispuesto por la Ley del Procedimiento Administrativo Común porque "*de otro modo no cumplirían con su obligación de relacionarse con la administración por medios electrónicos*". Entiende ALMONACID que "*no es posible defender que todos sus trámites lo son [obligatorios]*"

<sup>3</sup> El Consultor de los Ayuntamientos, nº 22, Sección consultas, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2016, Ref. 2494/2016, pág. 2494, Editorial Wolters Kluwer.

excepto la facturación, máxime después de haber transcurrido tres años desde la Ley de impulso de la facturación electrónica"<sup>4</sup>.

Es más, también alude ALMONACID a la conveniencia de esta interpretación por razones económicas, de reducción de costes y de cargas, y de lucha contra la corrupción, al entender que la facturación en papel de las facturas de menos de 5.000 euros fomenta los fraccionamientos ilegales.

Aunque la disposición adicional primera de la Ley 39/2015 decanta el debate en favor de la aplicación prioritaria de la Ley 25/2013, la progresiva asimilación de la Administración Electrónica en todas sus facetas, incluida la de la facturación por medios electrónicos, no puede ser ajena al ritmo de implantación que establecen las Leyes. Como señalábamos anteriormente, la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común da un paso más respecto a la implantación obligatoria de la factura electrónica en el sector público, habilitando posibles excepciones en el sentido de una mayor carga de facturación electrónica obligatoria. La nueva Ley que regula el Procedimiento Administrativo Común lo deja claro: la Administración electrónica y, por ende, la facturación a través de medios electrónicos, ha venido para quedarse, por lo que resulta difícilmente comprensible que la propia Ley 39/2015, mediante su disposición adicional primera, obstaculice o retarde la implantación progresiva e ineludible de la Administración electrónica.

Lo que sí queda claro, y así lo admite la doctrina más favorable a la aplicación prioritaria del artículo 4 de la Ley 25/2013 sobre el artículo 14 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, es que la Ley de Factura Electrónica ha de adaptarse a lo previsto en la Ley 39/2015. Así lo obliga la disposición final quinta de esta Ley: "*En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, se deberán adecuar a la misma las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo previsto en esta Ley*".

También hay una corriente que considera necesario y conveniente extender el ámbito subjetivo aplicable a la obligación de facturar electrónicamente previsto en el art. 4.1 de la Ley 25/2013 también a las personas físicas. Sin embargo, hemos de tener en cuenta que ni siquiera la propia Ley 39/2015 obliga a las personas físicas en su conjunto a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (con excepción de los profesionales que precisen de colegiación obligatoria). Ello sin perjuicio, obviamente, de la posibilidad que tienen las Administraciones de establecer reglamentariamente esta obligación para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas "*que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de medios electrónicos necesarios*".

---

<sup>4</sup> Así lo expresa ALMONACID LAMELAS, Víctor en su Blog <https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/11/20/las-facturas-en-papel-desaparecen/>.

Pues bien, la razón que esgrimen los defensores de extender por Ley dicha obligación a las personas físicas es nada menos que evitar el proceso que han de seguir las Administraciones Públicas para cumplir su obligación digitalizar las facturas recibidas en papel; obligación que les viene impuesta por el artículo 16.5 de la Ley 39/2015 (*"Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización"*).

El art. 27 de la Ley 39/2015 exige que la digitalización de documentos se adecúen al Esquema Nacional de Seguridad, al Esquema Nacional de Interoperabilidad, a sus normas técnicas de desarrollo y a las demás reglas previstas en su apartado 3.

Así pues, con el objetivo de evitar a las Administraciones Públicas el desarrollar continuamente este complejo proceso, hay quien desde la doctrina propone extender el ámbito subjetivo de la obligación de facturar electrónicamente a las personas físicas que hayan entregado bienes o prestado servicios a la Administración Pública. En cualquier caso, aunque parece poco probable que esta extensión se produzca a corto plazo, resulta evidente que en pocos años se normalizará esta cuestión y todo proveedor, persona física o jurídica, facturará electrónicamente.

### **3. ADAPTACIÓN A 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**

El 6 de mayo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación. Dado el carácter primacista del Derecho comunitario, el Estado español tiene la obligación de transponer las Directivas europeas, por lo que, para la Directiva 2014/55/UE, resulta necesario modificar, al menos, 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.

Los Considerandos 1 y 3 de la Directiva plantean la problemática existente: las normas nacionales y regionales relativas a las facturas electrónicas carecen de interoperabilidad entre sí, generando una excesiva complejidad, inseguridad jurídica y costes de funcionamiento adicionales para los agentes económicos que utilizan facturas electrónicas en todos los Estados miembros. Esta circunstancia es un obstáculo al ejercicio de las libertades fundamentales, afectando directamente al funcionamiento del mercado interior.

Por ello, la Directiva se propone eliminar o al menos reducir los obstáculos transfronterizos al comercio de la coexistencia de diferentes requisitos legales y normas técnicas en relación con la facturación electrónica y de su falta de interoperabilidad (Considerando 5). En este sentido, la Directiva persigue como objetivo final que la generación, envío, transmisión, recepción y tratamiento de las facturas estén plenamente automatizados (Considerando 7).

Con el objetivo de la interoperabilidad se persigue permitir que la información se presente y se trate de manera uniforme entre los sistemas de gestión, independientemente de su tecnología, aplicación o plataforma, lo que incluye la capacidad de operar en tres niveles diferenciados:

- En el del contenido de la factura (datos semánticos): implica que la factura electrónica contenga cierta cantidad de información exigida y que el significado preciso de la información intercambiada se mantenga y se comprenda correctamente de forma inequívoca, con independencia de la forma en que se represente o transmita físicamente.
- En el del formato o lenguaje utilizado (sintaxis): implica que los elementos de una factura electrónica relativos a datos se presenten en un formato que pueda intercambiarse directamente entre el emisor y el destinatario y tratarse automáticamente
- En el del método o lenguaje de transmisión.

Con esta Directiva se pretende también contribuir al fomento de la implantación de la facturación electrónica, en los términos previstos en la *Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE*, así como en la *Directiva 2014/25/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero, de 2014, relativa a la adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE*. Ambas Directivas serán objeto de transposición a través de la aprobación de la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

La Directiva 2014/55/UE, relativa a la facturación electrónica en la contratación, debe ser objeto de transposición al ordenamiento jurídico español antes del 17 de noviembre de 2018, para la Administración General del Estado, y antes del 17 de noviembre de 2019, para la Administración autonómica y local. Al vencimiento de tales plazos de transposición previstos en la Directiva, los poderes y las entidades adjudicadoras deben estar obligados a recibir y procesar las facturas electrónicas que cumplan la norma europea sobre facturación electrónica. Por lo tanto, los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras no deben rechazar facturas electrónicas que reúnan los citados requisitos debido únicamente al incumplimiento de otros requisitos distintos<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Así lo establece el Considerando 34 de la Directiva 2014/55/UE.



El artículo 3 de la Directiva prevé la creación de una norma europea sobre facturación electrónica para el modelo de datos semánticos destinado a los elementos esenciales de una factura electrónica. Dicha norma europea deberá cumplir al menos los siguientes criterios:

- Ser tecnológicamente neutra.
- Ser compatible con las normas internacionales pertinentes de facturación electrónica.
- Tener en cuenta la necesidad de protección de los datos personales.
- Ser coherente con las disposiciones pertinentes de la Directiva 2006/112/CE.
- Permitir el establecimiento de sistemas de facturación electrónica prácticos, fáciles de utilizar, flexibles y rentables.
- Tener en cuenta las necesidades especiales de las pequeñas y medianas empresas así como de los poderes adjudicadores subcentrales y de las entidades adjudicadoras.
- Poder utilizarse en las transacciones comerciales entre empresas.

En consecuencia, resulta necesario adaptar 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 nueva Directiva, dadas las implicaciones que ésta tiene en aspectos concernientes al formato de las facturas electrónicas y a la firma o sello electrónico de las facturas.

Para ello, cabe la opción de establecer el formato de factura que defina el CEN TC/434, adaptando, por tanto, el estándar europeo como único formato de factura electrónica. Sin embargo, esta posibilidad sería bastante costosa, dada la necesidad que tendrían los proveedores de las Administraciones Públicas de adaptar sus sistemas informáticos al nuevo formato, así como la obligación de adaptar o traducir el formato *facturae* al nuevo formato impuesto desde Europa.

Otra posibilidad es reformar el artículo 5 de la Ley 25/2013<sup>6</sup>, estableciéndose "una reforma de dicho estableciéndose una reforma de dicho art. 5 que indicase que

<sup>6</sup> Artículo 5: "A efectos de lo previsto en esta Ley:

1. Las facturas electrónicas que se remitan a las Administraciones Públicas deberán tener un formato estructurado y estar firmadas con firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.1 a) 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.

Por Orden de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, a propuesta conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Industria, Energía y Turismo, se determinará el formato estructurado de la factura electrónica, oído el comité sectorial de Administración electrónica.

2. También se admitirá el sello electrónico avanzado basado en un certificado reconocido que reúna los siguientes requisitos:

tanto el formato *facturae* como el nuevo estándar europeo serán admisibles para facturar a las AAPP, las cuales deberían adaptar los Puntos generales de entrada de facturas electrónicas para que admitan ambos formatos, sin repercusión para los proveedores nacionales pues podrán seguir utilizando *facturae* y probablemente «traducirían» el formato europeo al formato *facturae* a fin de eliminar el impacto que podría tener la gestión de dos formatos por los sistemas económico-financieros de las entidades públicas".<sup>7</sup>

#### 4. CONCLUSIÓN

La progresiva implantación de la Administración Electrónica y el deber de las Administraciones Públicas de impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias determinan la obligación del uso de la factura electrónica.

La factura electrónica fue definida por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y de impulso a la administración electrónica como "*un documento electrónico que cumple con los requisitos legal y reglamentariamente exigibles a las facturas y que, además, garantiza la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido, lo que impide el repudio de la factura por su emisor*".

La Ley 25/2013 ha supuesto un importante avance en la dotación de mayor transparencia al ciclo de vida de las facturas y en la reducción de los plazos de pago a proveedores.

Entre las ventajas de la factura electrónica podemos distinguir tres planos<sup>8</sup>:

A) Ventajas económicas:

- Ahorro de costes y de tiempo.
- Posibilita un mayor control contable de las facturas para las AAPP.

---

a) El certificado deberá identificar a la persona jurídica o entidad sin personalidad jurídica que selle la factura electrónica, a través de su denominación o razón social y su número de identificación fiscal.

b) La solicitud del sello electrónico avanzado podrá formularse bien mediante comparecencia presencial de una persona física que acredite su representación, bien por medios electrónicos mediante el DNI electrónico y la remisión de los documentos que acrediten su poder de representación en formato papel o electrónico.

El sello electrónico es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados o asociados con facturas electrónicas, que pueden ser utilizados por personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica para garantizar el origen y la integridad de su contenido".

<sup>7</sup> Razones de seguridad jurídica (entre otras) para la necesaria reforma de la Ley 25/2013. David GRACIA GARCÍA. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 4, Sección Opinión / Colaboraciones, Quincena del 28 Feb., al 14 Mar. 2017, Ref. 411/2017, pág. 411, editorial Wolters Kluwer.

<sup>8</sup> CARPIO CARRO, op. Cit.

**B) Ventajas organizativas:**

- Procesos administrativos más rápidos y eficientes, acortándose los ciclos de tramitación.
- Mayor rapidez en la localización de la información.

**C) Ventajas sociales:**

- Mejora la competitividad empresarial.
- Contribuye a la modernización de la economía y el desarrollo de la Sociedad de la Información.

La aprobación de la Ley 39/2015 y de la Directiva 2014/55/UE hace necesario una reforma de la Ley 25/2013.

Con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se produce una discrepancia entre el artículo 14 de la misma ("Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas") y el artículo 4 de la Ley 25/2013 ("Uso de la factura electrónica en el sector público"), en lo referido a los sujetos obligados a expedir y remitir factura electrónica.

En consecuencia, procede que la armonización entre ambas normas se produzca mediante una modificación de la Ley 25/2013, tal y como exige la disposición final quinta de la Ley 39/2015. En tanto no se produzca dicha modificación legal, la mayor parte de la doctrina considera que es aplicable la Ley 25/2013, en base a la previsión que hace la disposición adicional primera de la Ley 39/2015.

También es conveniente adaptar la Ley 25/2013 a 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, que pretende solucionar la falta de interoperabilidad entre las normas nacionales y regionales concernientes a las facturas electrónicas, mediante la concreción de un formato europeo estándar.

En definitiva, tanto la Ley 39/2015 en su disposición final quinta como el artículo 11 de la Directiva 2014/55/UE, exigen que antes del 1 de octubre de 2017 y del 27 de noviembre de 2019, respectivamente, la normativa reguladora de la materia, se adapte al nuevo marco legal existente en lo concerniente a la obligación de facturación electrónica, y que contribuya, de este modo, a la consecución de una Administración Pública más eficaz, transparente y eficiente.

## **5. BIBLIOGRAFÍA**

ALMONACID LAMELAS, Víctor. Blog

<https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/11/20/las-facturas-en-papel-desaparecen/>.



CARPIO CARRO, Montserrat. Documentación Curso Monográfico de Estudios Superiores “La Factura Electrónica en la Administración Local” (CEMCI).

El Consultor de los Ayuntamientos, nº 22, Sección consultas, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2016, Ref. 2494/2016, pág. 2494, Editorial Wolters Kluwer.

GRACIA GARCÍA, David. “Razones de seguridad jurídica (entre otras) para la necesaria reforma de la Ley 25/2013”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 4/2017.

PAe. Portal de Administración Electrónica. <https://administracionelectronica.gob.es>

