

**Anexo II (a)**

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.**

**RELACIÓN DE DOCUMENTOS** (Orden cronológico):

**TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES**

<b>Nº de orden</b>	<b>Denominación del documento</b>
1	Informe sobre la necesidad y la oportunidad
2	Memoria económica
3	Informe de impacto sobre derechos de la infancia
4	Informe de evaluación del impacto de género
5	Informe de valoración de cargas administrativas
6	Test de evaluación de la competencia
7	Resolución relativa al trámite de audiencia
8	Acuerdo de inicio
9	Informe de la Dirección General de Presupuestos
10	Informe de la Unidad de Igualdad sobre el impacto de género
11	Informe de la Dirección General de Organización y Planificación de los Servicios Públicos
12	Informe de la Secretaría General Técnica
13	Informe del Gabinete Jurídico
14	Dictamen del Consejo Consultivo

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto:

Sevilla, 15 de marzo de 2016

LA VICECONSEJERA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(Por suplencia, Orden de la Consejera de 17 de febrero de 2016)  
LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: M.ª del Mar Clavero Herrera

---

**PROYECTO DE DECRETO..... POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.**

---

**MEMORIA JUSTIFICATIVA**

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, establece la obligación, para cada uno de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, de disponer de un registro contable de facturas que facilite su seguimiento y gestión.

El registro contable de facturas previsto en dicha Ley pretende ser un instrumento clave para la mejora en los procedimientos contables, a través del control contable riguroso de las facturas recibidas por las Administraciones, a efectos de lograr una mayor confianza en las cuentas públicas y de mejorar el control de la morosidad en las Administraciones Públicas. Su puesta en funcionamiento no solamente contribuirá a proporcionar un mejor control del gasto público y una mayor certidumbre y transparencia sobre las obligaciones contractuales que deben ser reconocidas con cargo a Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, sino también a facilitar el cumplimiento de sus compromisos de pago.

Dicha Ley se ha desarrollado por la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de marzo de 2014, 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.

Dado el carácter de derecho básico de dichas disposiciones, se hace preciso por parte de la Administración de la Junta de Andalucía el desarrollo en su ámbito de las previsiones de los citados textos normativos, creando su registro contable de facturas que será gestionado por el órgano que tenga atribuida la función contable, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Con esta finalidad se concibe la presente disposición, en virtud de la cual se crea y establece el régimen jurídico del Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía, que ofrecerá, en cada momento, la cifra real de las facturas pendientes de pago por la Administración de la Junta de Andalucía, entendida esta en los términos de lo dispuesto en el artículo 3.2 del Texto Refundido

**JUNTA DE ANDALUCÍA**    **CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**Intervención General**

de la Ley de Contratos del Sector Público, permitiendo con ello mejorar la calidad del control del gasto público y el grado de acierto de la política presupuestaria.

Teniendo en cuenta, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la aludida Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de marzo de 2014, que las medidas contempladas en este Decreto no pueden generar incremento de gasto público y que se deberán ser atendidas con los medios personales y materiales existentes en la Administración de la Junta de Andalucía, el nuevo Registro que ahora se crea aprovecha para su funcionamiento las aplicaciones informáticas ya existentes y, fundamentalmente, el actual Subsistema Fondo Órgano Gestor (FOG), cuya estructura y funcionamiento supondrá el soporte básico del mencionado Registro.

Sevilla, 18 JUL 2014

**EL INTERVENTOR GENERAL**



**Fdo.: Adolfo J. García Fernández**



**PROYECTO DE DECRETO..... POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCIA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.****MEMORIA ECONÓMICA**

De conformidad con lo establecido en el artículo 3.1 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, y al objeto de que se emita el preceptivo informe económico-financiero en referencia al proyecto de DECRETO..... POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCIA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO, se comunica lo siguiente:

La Disposición Adicional segunda de 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, de carácter básico según prescribe la Disposición final primera de la misma norma, establece que: *"Las medidas contenidas en esta Orden se atenderán con los medios personales y materiales existentes, y en ningún caso podrá generar incremento de gasto público."*

Por tanto, la evaluación de la incidencia económico-financiera del mencionado proyecto tiene como resultado un valor económico igual a cero en todos los apartados de los Anexos 1 al 4 referidos en la Disposición transitoria segunda del citado Decreto 162/2006, de 12 de septiembre.

Sevilla, 11 8 JUL 2014

**EL INTERVENTOR GENERAL****Edo. Adolfo J. García Fernández**Calle Albareda, nºs. 18 y 20 - 3ª planta. 41071 Sevilla  
Teléfono: 955.06.49.78 - Fax: 955.06.49.34

**PROYECTO DE DECRETO..... POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.****INFORME DE EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS DE LA INFANCIA**

El artículo 139.1 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, dispone que: "Todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno deberán tener en cuenta de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón del género y del respeto a los derechos de los niños según la Convención de los Derechos del Niño. A tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas". Este precepto ha sido desarrollado por el Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

El presente proyecto de Decreto tiene por objeto, crear el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía, establecer su régimen jurídico, así como regular el procedimiento para la tramitación de las facturas y las actuaciones de seguimiento que deban realizarse por los distintos órganos competentes. El Registro Contable de Facturas se registrará por 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, por la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de marzo de 2014, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la citada Ley, por el presente Decreto, y por la restante normativa de aplicación.

Considerándose que no es susceptible de repercutir sobre los derechos de los niños y las niñas, ni sobre las actuaciones públicas o privadas relativas a la atención de la infancia.

**Sevilla, 18 JUL 2014****EL INTERVENTOR GENERAL****Fdo.: Adolfo J. García Fernández**

**INFORME DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO DEL PROYECTO DE DECRETO..... POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.**

---

## **1. FUNDAMENTACIÓN Y OBJETO DEL INFORME**

### **1.1 TÍTULO DE LA NORMA JURÍDICA**

**DECRETO..... POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.**

### **1.2 CONTEXTO LEGISLATIVO**

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, establece la obligación, para cada uno de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, de disponer de un registro contable de facturas que facilite su seguimiento y gestión.

El registro contable de facturas previsto en dicha Ley pretende ser un instrumento clave para la mejora en los procedimientos contables, a través del control contable riguroso de las facturas recibidas por las Administraciones, a efectos de lograr una mayor confianza en las cuentas públicas y de mejorar el control de la morosidad en las Administraciones Públicas. Su puesta en funcionamiento no solamente contribuirá a proporcionar un mejor control del gasto público y una mayor certidumbre y transparencia sobre las obligaciones contractuales que deben ser reconocidas con cargo a Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, sino también a facilitar el cumplimiento de sus compromisos de pago.

Dicha Ley se ha desarrollado por la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de marzo de 2014, 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.

Dado el carácter de derecho básico de dichas disposiciones, se hace preciso por parte de la Administración de la Junta de Andalucía el desarrollo en su ámbito de las previsiones de los citados textos normativos, creando su registro contable de facturas que será gestionado por el órgano que tenga atribuida la función contable, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Con esta finalidad se concibe la presente disposición, en virtud de la cual se crea y establece el régimen jurídico del Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía, que ofrecerá, en cada momento, la cifra real de las facturas pendientes de pago por la Administración de la Junta de Andalucía, entendida esta en los términos de lo dispuesto en el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, permitiendo con ello mejorar la calidad del control del gasto público y el grado de acierto de la política presupuestaria.

### **1.3 CENTRO DIRECTIVO EMISOR, OBJETO DEL INFORME Y ÓRGANO A QUIEN SE REMITE**

**La Intervención General de la Junta de Andalucía**, emite el presente informe con el objeto de evaluar el impacto de género que el referido proyecto de Orden, pudiera causar en la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, **se remite** a la Unidad de Igualdad de Género de esta misma Consejería con la finalidad de que se realicen observaciones y se valore el mismo, procediéndose, si fuera necesario, a la modificación del texto por parte de este centro directivo con objeto de garantizar un impacto de género positivo tras la aprobación de la misma.

Las observaciones y valoraciones que realice la Unidad de Igualdad de Género serán incorporadas al expediente de elaboración de la norma.



## **2. IDENTIFICACIÓN DE LA PERTINENCIA DE GÉNERO DE LA NORMA**

En cumplimiento del mandato legal, el objeto del proyecto de Decreto es el desarrollo del Registro Contable de Facturas y llevar a cabo la anotación y facilitar el seguimiento de las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre los proveedores de bienes y servicios y la Administración de la Junta de Andalucía, y sus entidades dependientes que integren su sector público y que legalmente tengan la consideración de Administración Pública a los efectos previstos en el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Se entenderán incluidas las facturas que deriven de la prestación de servicios y entrega de bienes a centros docentes públicos no universitarios dotados de autonomía de gestión económica, conforme al artículo 129.2 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, y a la restante normativa de aplicación.

El contenido de la norma que introduce mecanismos adicionales de control en el ámbito del registro de facturas cuyo desarrollo se pretende, **no tiene incidencia en la modificación de los roles de género ni en el acceso a los recursos por parte de las personas afectadas por el proyecto**, por lo que no tiene impacto en la igualdad de oportunidades entre ambos sexos.

En consecuencia, el presente proyecto de Decreto no es susceptible de causar ningún tipo de discriminación por razón de género ni conlleva una diferencia de trato entre hombres y mujeres, por lo que **no es pertinente** desde el punto de vista del género.

## **3. REVISIÓN DEL LENGUAJE DE GÉNERO**

Dada la no pertinencia de la norma, es preciso indicar que la redacción de la norma se ha adecuado a lo dispuesto en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía y a la Instrucción de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros, por la que se insta a la utilización de un lenguaje no



sexista en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía. En virtud de lo anterior, el centro directivo que suscribe ha hecho el esfuerzo de utilizar un lenguaje inclusivo en la redacción del proyecto normativo, contribuyendo así al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres.

Sevilla, 18 JUL. 2014

**EL INTERVENTOR GENERAL**



**Fdo.: Adolfo J. García Fernández**



**PROYECTO DE DECRETO..... POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.**

---

**INFORME DE VALORACIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS**

El artículo 45.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, regulador del procedimiento de elaboración de reglamentos, establece que la iniciación del procedimiento por el centro directivo se efectúa mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará, entre otros informes, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para ciudadanía y las empresas.

El presente Decreto tiene por objeto crear el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía, en lo sucesivo el Registro Contable de Facturas, establecer su régimen jurídico, así como regular el procedimiento para la tramitación de las facturas y las actuaciones de seguimiento que deban realizarse por los distintos órganos competentes.

El Registro Contable de Facturas se registrará por 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, por la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de marzo de 2014, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la citada Ley, por el presente Decreto, y por la restante normativa de aplicación.

En cuanto a las cargas u obligaciones que se imponen a las entidades del sector público incluidas en el ámbito de aplicación de la orden se resumen en las obligaciones desarrolladas en los artículos 2, 3, 4 y 5 de la norma propuesta, básicamente incidir en que:

La finalidad del Registro Contable de Facturas es llevar a cabo la anotación y facilitar el seguimiento de las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre los proveedores de bienes y servicios y la Administración de la Junta de Andalucía, y sus entidades dependientes que integren su sector público y que legalmente tengan la consideración de Administración Pública a los efectos previstos en el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Se entenderán incluidas las facturas que deriven de la prestación de servicios y entrega de bienes a centros docentes públicos no universitarios dotados de autonomía de

gestión económica, conforme al artículo 129.2 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, y a la restante normativa de aplicación. A fin de efectuar un mejor seguimiento de su tramitación y pago, también se entenderán incluidas en el ámbito de aplicación de este Decreto las obligaciones derivadas de las prestaciones farmacéuticas y ortoprotésicas de la Seguridad Social financiadas por la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía.

Recordar que se excluyen del ámbito de aplicación del presente Decreto las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros, incluidos todos los impuestos que graven la operación.

El Registro Contable de Facturas estará soportado en el actual Subsistema Fondo Órgano Gestor (FOG) quedando, por tanto, integrado plenamente en el Sistema de gestión presupuestaria, contable y financiera de la Administración de la Junta de Andalucía.

El órgano responsable del Registro Contable de Facturas será la Intervención General de la Junta de Andalucía.

En cuanto a las denominadas: Oficinas contables, tendrán la consideración de oficinas contables la Intervención General de la Junta de Andalucía, sus Intervenciones Delegadas, Centrales y Provinciales, en sus respectivos ámbitos de fiscalización.

Las normas contenidas en el citado proyecto de orden no generan cargas administrativas para la ciudadanía distintas a las existentes con la vigente normativa y consistentes, fundamentalmente, en la presentación de facturas derivadas de las relaciones jurídicas entre los proveedores de bienes y servicios y la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades dependientes. Muy al contrario, la presente norma contribuye a clarificar el itinerario procedimental de las facturas presentadas en los registros administrativos.

Sevilla, 18 JUL 2014

**EL INTERVENTOR GENERAL**



**Fdo.: Adolfo J. García Fernández**

**PROYECTO DE DECRETO..... POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.**

---

**TEST DE EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA**

**1.º ¿La norma introduce alguna limitación en el libre acceso de las empresas al mercado? No.**

Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Otorga derechos exclusivos o preferentes para la explotación de algún recurso, la producción de un determinado bien o la prestación de algún servicio en el mercado:
- Establece requisitos previos de acceso al mercado, tales como la necesidad de obtener de licencias, permisos o autorizaciones:
- Limita la posibilidad de algunas empresas para prestar un servicio, ofrecer un bien o participar en una actividad comercial:
- Incrementa de forma significativa las restricciones técnicas o los costes de entrada o salida del mercado que podrían dificultar el acceso de nuevas empresas:
- Restringe el ejercicio de una actividad económica en un espacio geográfico:

**2.º ¿La norma restringe la competencia entre las empresas que operan en el mercado? No.**

Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Limita la oferta de las diferentes empresas:

- Introduce controles de precios de venta de bienes y servicios, ya sea porque permite orientar sobre los mismos o porque establece precios mínimos o máximos:
- Establece restricciones a la publicidad y/o a la comercialización de determinados bienes y servicios:
- Impone normas de calidad a los productos que puedan resultar excesivas si se comparan con las existentes en mercados similares y así generar ventajas para algunas empresas con respecto a otras:
- Eleva de manera significativa los costes de algunos proveedores con respecto a otros mediante, por ejemplo, la exención de determinadas obligaciones a algunas empresas:

**3.º ¿La norma reduce los incentivos para competir entre las empresas? No.**

- Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:
- Permite un régimen de autorregulación o corregulación de determinadas actividades económicas o profesionales:
- Incrementa los costes derivados del cambio de proveedor:
- Exime a las empresas de la aplicación de la legislación general de defensa de la competencia:

Sevilla, 18 JUL. 2014

**EL INTERVENTOR GENERAL****Fdo.: Adolfo J. García Fernández.**

**RESOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA  
RELATIVA AL TRÁMITE DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE  
ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO..... POR EL QUE SE CREA EL  
REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA  
DE ANDALUCIA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.**

---

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, establece la obligación, para cada uno de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, de disponer de un registro contable de facturas que facilite su seguimiento y gestión.

El registro contable de facturas previsto en dicha Ley pretende ser un instrumento clave para la mejora en los procedimientos contables, a través del control contable riguroso de las facturas recibidas por las Administraciones, a efectos de lograr una mayor confianza en las cuentas públicas y de mejorar el control de la morosidad en las Administraciones Públicas. Su puesta en funcionamiento no solamente contribuirá a proporcionar un mejor control del gasto público y una mayor certidumbre y transparencia sobre las obligaciones contractuales que deben ser reconocidas con cargo a Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, sino también a facilitar el cumplimiento de sus compromisos de pago.

Dicha Ley se ha desarrollado por la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de marzo de 2014, 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.

Dado el carácter de derecho básico de dichas disposiciones, se hace preciso por parte de la Administración de la Junta de Andalucía el desarrollo en su ámbito de las previsiones de los citados textos normativos, creando su registro contable de facturas que será gestionado por el órgano que tenga atribuida la función contable, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Con esta finalidad se concibe la presente disposición, en virtud de la cual se crea y establece el régimen jurídico del Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía, que ofrecerá, en cada momento, la cifra real de las facturas pendientes de pago por la Administración de la Junta de Andalucía, entendida esta en los términos de lo dispuesto en el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, permitiendo con ello mejorar la calidad del control del gasto público y el grado de acierto de la política presupuestaria.

Teniendo en cuenta, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la aludida Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de marzo de 2014, que las medidas contempladas en este Decreto no pueden generar incremento de gasto público y que se deberán ser atendidas con los medios personales y materiales existentes en la Administración de la Junta de Andalucía, el nuevo Registro que ahora se crea aprovecha para su funcionamiento las aplicaciones informáticas ya existentes y, fundamentalmente, el actual Subsistema Fondo Organo Gestor (FOG), cuya estructura y funcionamiento supondrá el soporte básico del mencionado Registro.



Por otra parte, en la disposición adicional primera se crea el Censo Único de Obligaciones, como instrumento para el control de todas las obligaciones pendientes de pago de la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales públicas y privadas, y las entidades cuya deuda consolida con el sector Administración Junta de Andalucía.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debe determinarse el procedimiento y el plazo del trámite de audiencia.

La finalidad del Registro Contable de Facturas es llevar a cabo la anotación y facilitar el seguimiento de las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre los proveedores de bienes y servicios y la Administración de la Junta de Andalucía, y sus entidades dependientes que integren su sector público y que legalmente tengan la consideración de Administración Pública a los efectos previstos en el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Teniendo en cuenta que el proyecto, ver artículos 4 y 5, indica que el Registro Contable de Facturas se atribuye a la competencia y responsabilidad de la Intervención General de la Junta de Andalucía y que tendrán la consideración de oficinas contables la Intervención General de la Junta de Andalucía, sus Intervenciones Delegadas, Centrales y Provinciales, en sus respectivos ámbitos de fiscalización, puede concluirse que el principal ámbito de responsabilidad se residencia en la Intervención General de la Junta de Andalucía, siendo la responsabilidad jurídica y técnica del resto de órganos administrativos afectados menor.



Vistos los preceptos legales citados y demás de general aplicación,

**RESUELVO:**

1º.- No incluir trámite de audiencia en la tramitación del presente proyecto de orden.

2º.- Solicitar, por vía de urgencia, informe facultativo únicamente a los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

**Sevilla, a 18 JUL. 2014**

**EL INTERVENTOR GENERAL**



**Fdo. Adolfo J. García Fernández.**



Examinada la propuesta de la Intervención General relativa a la elaboración de un Decreto por el que se crea el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece su régimen jurídico, se eleva el acuerdo de inicio a la titular de la Consejería.

Sevilla, 23 de julio de 2014



Jose Luis Rocha Castilla  
VICECONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Examinada la propuesta relativa a la elaboración del Decreto que se indica y conforme a lo dispuesto en el artículo 45.1 a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ACUERDO que se inicie la tramitación del mismo.

Sevilla, 23 de julio de 2014



M<sup>e</sup> Jesús Montero Cuadrado  
CONSEJERA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## **INFORME ECONÓMICO-FINANCIERO RELATIVO AL PROYECTO DE "DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO" (EXPTE.4734/2014).**

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública ha solicitado con fecha 30 de los corrientes a la Dirección General de Presupuestos, por ser preceptivo, informe económico financiero relativo al proyecto de "*Decreto por el que se crea el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece su régimen jurídico*" de conformidad con lo de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera.

A la solicitud se acompaña el proyecto de la norma de actuación y la memoria económica.

Analizada la documentación, se informa que el presente proyecto de Decreto se dicta en cumplimiento 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. Esta Ley ha sido desarrollada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mediante Orden de 27 de marzo de 2014, 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.

La disposición adicional segunda de la Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, de carácter básico según prescribe la disposición final primera de la misma norma, establece que: "*Las medidas contenidas en esta Orden se atenderán con los medios personales y materiales existentes, y en ningún caso podrá generar incremento del gasto público.*"

Por tanto, y tal como señala la memoria económica aportada, la evaluación de la incidencia económica-financiera del proyecto normativo objeto de informe tiene como resultado un valor económico igual a cero en todos los apartados de los Anexos 1 a 4 referidos en la disposición transitoria segunda del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por lo que la aprobación y consiguiente aplicación de la disposición referida no suponen en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía una disminución de los ingresos públicos ni un incremento de los créditos presupuestarios.

Lo que se informa a los efectos oportunos.

Sevilla, 31 de julio de 2014

LA SECRETARÍA GENERAL DE HACIENDA  
Pdo: María José Gualda Romero

**OBSERVACIONES DE LA UNIDAD DE IGUALDAD DE GÉNERO AL INFORME DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.**

---

**1. FUNDAMENTACIÓN Y OBJETO DEL INFORME.**

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, es responsabilidad del centro directivo emisor de la norma la elaboración de un informe que de cuenta del impacto que, previsiblemente, la misma pudiera causar por razón de género. Por otra parte, según estipula dicho Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía, corresponde a éstas el asesoramiento a los órganos competentes de la Consejería en la elaboración de los informes de evaluación del impacto de género de las disposiciones normativas, formulando las observaciones a los mismos y valorando su contenido. En base a estos requerimientos, la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Hacienda y Administración Pública emite el presente informe de observaciones, al informe de evaluación de impacto de género emitido por la Intervención General, sobre el proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece su régimen jurídico.

El objeto del informe que se presenta es realizar observaciones al informe de evaluación de impacto de género emitido por la Intervención General, para su posterior traslado al mismo, con la finalidad de que incorpore las recomendaciones realizadas y modifique el texto normativo, si fuera el caso, antes de su aprobación, garantizando así un impacto positivo de la norma en la igualdad de género.

**2. OBSERVACIONES SOBRE LA PERTINENCIA DE GÉNERO DE LA NORMA.**

Analizado el objeto y contenido del proyecto normativo, el organismo que suscribe está de acuerdo con la conclusión a la que se llega en el informe de evaluación del impacto de género, remitido por el centro competente, respecto a que la norma no incide en la modificación de los roles de género ni en el acceso a los recursos.

Mediante el presente Decreto se desarrolla el Registro Contable de Facturas y se lleva a cabo la anotación y seguimiento de las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre las



39.73.2014. HTL

## INFORME AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.

La Secretaría General Técnica de esta Consejería ha remitido el referido proyecto de Decreto para informe de esta Dirección General.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con artículo 16 del Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, alcanzando exclusivamente los aspectos del proyecto normativo relacionados con la organización de la Administración de la Junta de Andalucía, desconcentración y procedimiento, especialmente la simplificación de sus trámites y métodos de trabajo y de normalización y racionalización de la gestión administrativa; así como el desarrollo de la Administración electrónica.

En las citadas materias se realizan las siguientes observaciones:

- Se recomienda se revise en el apartado 1 del artículo 6 del proyecto, relativo a recepción de facturas, la "**admisión**" por los registros administrativos de las facturas que se presenten, ya que ni el artículo 38 de la Ley 30/1992, ni el Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos, prevén entre las operaciones de registro la posibilidad de inadmitir los escritos o comunicaciones que se presenten. Si la factura presentada no reúne los datos correspondientes al órgano de contratación, al órgano de destino competente para su tramitación y al centro contable, conforme al artículo 71 de la Ley 30/1992, se ha de requerir al presentador para que, en un plazo de diez días, subsane la falta, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada. En este sentido, el artículo 8.3 del proyecto debería recoger la **subsanción** por el proveedor o presentador previo requerimiento del órgano destinatario.

- En cuanto a la recepción de facturas electrónicas a través del **Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía**, una vez esté establecido y entre en funcionamiento, según establece el apartado 3 del artículo 6 y en la Disposición adicional cuarta del proyecto, se recuerda que el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos, en su artículo 9 creó el **Registro telemático único** habilitado para la recepción o transmisión de documentos electrónicos (sin perjuicio del Registro telemático tributario de la Disposición Adicional Cuarta). Es por lo que se debería aclarar en este proyecto de Decreto si el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas supondría el establecimiento y puesta en funcionamiento de un nuevo registro telemático sólo para la presentación de facturas electrónicas, lo que parece desprenderse del apartado 3 del artículo 7 del proyecto, que establece que las facturas serán puestas a disposición o remitidas electrónicamente al Registro Contable de Facturas mediante un servicio automático

proporcionado por el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas (lo que supondría una modificación del Decreto 183/2003, que debería aparecer reflejado en el proyecto); o, por el contrario, si el Punto General de Entrada sería sólo una sede electrónica, portal web o punto de acceso electrónico en el que se accedería a un sistema o aplicación que permitiría la remisión de las facturas en el formato electrónico establecido a través del Registro telemático único, soportado por @ries, que proporcionaría el acuse de recibo electrónico con acreditación de la fecha y hora de presentación.

- Se recomienda que el proyecto (artículo 7.1.b) y artículo 8, apartados 2, 3 y 4) se adecue en la terminología empleada al Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos, y a la Orden de 11 de octubre de 2006 por la que se establece la utilización de medios electrónicos para la expedición de **copias autenticadas**, y en particular sustituyendo "*compulsarla electrónicamente*", "*copia compulsada*", "*copia compulsada digitalmente*" y "*copia compulsada electrónicamente*" por "*autenticarla electrónicamente*" y "***copia autenticada electrónicamente***".

- Por otro lado, en el apartado 2 del artículo 8 del proyecto se advierte de la imposibilidad física de que la factura original en papel se remita ("*transfiera*" dice el texto) por medios electrónicos, lo que sólo cabe para la copia autenticada electrónicamente.

- Por último, en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 8 del proyecto, siendo las "*copias autenticadas electrónicamente*" y las "*facturas electrónicas*" documentos electrónicos, que carecen de un soporte físico, no se acierta a comprender la previsión de que las oficinas contables deban "*devolver*" dichas copias a la unidad de registro cuando no correspondan a su ámbito de competencia; o al interesado en caso de omisión o incorrección de datos. En todo caso, serían rechazables.

Sevilla, 17 de septiembre de 2014

LA DIRECTORA GENERAL DE  
PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN  
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Fdo: M<sup>a</sup> Teresa Castilla Guerra



LA JEFA DEL SERVICIO DE  
ORGANIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN  
ADMINISTRATIVA.

Fdo.: Rosa M<sup>a</sup> Cuenca Pacheco

**INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO.**

En relación con el citado proyecto de Decreto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe.

**I. ANTECEDENTES.**

El objeto del presente Decreto es dar cumplimiento al artículo 8 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, que establece:

*“1. Cada uno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, dispondrán 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.*

*2. Dicho registro contable de facturas estará interrelacionado o integrado con el sistema de información contable.”*

El artículo 9.1 de dicha Ley dispone que *“las Comunidades Autónomas (...) podrán excluir reglamentariamente de esta obligación de anotación en el registro contable a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros.”*

Asimismo, es objeto de este Decreto establecer otras disposiciones relevantes en relación con el seguimiento de las obligaciones de pago de la Administración y de sus entes instrumentales. En particular, en la disposición adicional primera se crea el Censo único de obligaciones de la Junta de Andalucía, para recabar información sobre todas las obligaciones pendientes de pago, de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades dependientes.

En cuanto a la tramitación, el procedimiento se inicia a propuesta de la Intervención General de la Junta de Andalucía. Consta en el expediente toda la documentación preceptiva para el inicio de su tramitación, establecida en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y demás normativa de aplicación.

Conforme al artículo 45.1.e) de dicha Ley, no se ha realizado el trámite de audiencia a la ciudadanía, lo que se considera adecuado por tratarse de una disposición de carácter organizativo de la Administración. La presente norma no regula derechos y obligaciones de la ciudadanía, ya que éstos, respecto al registro contable de facturas, se establecen en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, y en la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de marzo de 2014, que desarrolla dicha Ley y que tiene carácter básico. Estos derechos y obligaciones fundamentalmente son los siguientes:

- Obligación de los proveedores de presentar las facturas en un registro administrativo, en el plazo de 30 días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación de los servicios (art. 3 Ley 25/2013).

- Derecho de los proveedores a remitir a la Administración factura electrónica, y obligación de utilizarla para determinadas entidades, pudiéndose excluir esta obligación para facturas de importe inferior a 5.000 euros (art. 4 Ley 25/2013).

- Derecho de los proveedores a obtener información, sobre la base del Registro Contable de Facturas, sobre el estado de la factura que hayan presentado. En particular, tendrán derecho a conocer si ha sido registrada en el Registro Contable, si ha sido contabilizada la obligación reconocida, si ha sido pagada, anulada y rechazada (art. 9 Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de marzo de 2014).

- Obligación de los proveedores que presenten factura electrónica de ajustarse al formato establecido en el artículo 5 de la Ley 25/2013, y obligación de los mismos de que, en el caso de las facturas en papel, éstas incluyan la información reseñada en el artículo 5.3 de la Orden de 27 de marzo de 2014, y la codificación de órganos administrativos referida en la disposición adicional tercera de dicha Orden.

Por tanto, al ser el presente proyecto de Decreto una norma de autoorganización, cuyo objeto es crear y poner en funcionamiento el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de la citada normativa básica, se considera que no procede efectuar trámite de audiencia.

De otro lado, constan en el expediente los siguientes informes preceptivos: informe económico-financiero de la Dirección General de Presupuestos, informes de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y de la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos.

## II. OBSERVACIONES SOBRE EL TEXTO.

En relación con el texto resultante de las consultas formuladas a los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, remitido por la Intervención General, se formulan las siguientes observaciones.

### Consideraciones generales.

Respecto al tratamiento en el proyecto de Decreto de la factura en papel, y vistas las observaciones formuladas por la Dirección General de Política Digital y la valoración de las mismas realizada por la Intervención General, se efectúan las siguientes consideraciones.

- El artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, establece el uso obligatorio de la factura electrónica en el sector público para determinados tipos de entidades. Asimismo, dispone que las Comunidades Autónomas podrán excluir de esta obligación de facturación electrónica a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros. Este artículo entrará en vigor el 15 de enero de 2015.

- El artículo 9 de dicha Ley establece que las Comunidades Autónomas podrán excluir reglamentariamente de la obligación de anotación en el Registro Contable a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros. De acuerdo con lo anterior, el proyecto de Decreto en tramitación excluye de su ámbito de aplicación a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros.

- De lo anterior se deduce que la anotación de facturas en papel en el Registro Contable de Facturas, a partir del 15 de enero de 2015, y con la actual redacción del proyecto de Decreto, se aplicará únicamente en los siguientes casos:

a) Facturas de más de 5.000 euros que puedan presentar las personas físicas y entidades no incluidas en el artículo 4 de la Ley 25/2013 (es decir, que no sean sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, personas jurídicas o entidades sin personalidad jurídica que carezcan de nacionalidad española, uniones temporales de empresas y otros tipos de entidades relacionadas en dicho artículo).

b) En caso de que se amplíe el ámbito del Registro Contable a las facturas de cuantía inferior a 5.000 euros, o incluso a todas las facturas sin límite de cuantías, de acuerdo con la disposición adicional quinta, estas facturas podrán presentarse en papel, siempre que la Comunidad Autónoma no establezca la obligación de facturación electrónica para las mismas.

Por tanto, dado el alcance limitado de la anotación de facturas en papel en el Registro Contable de Facturas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se propone que la estructura del Decreto esté orientada a la tramitación y anotación de las facturas electrónicas, sin perjuicio de que se recoja la posibilidad de admitir la factura en papel en el Registro Contable. A tal efecto, se propone añadir una disposición adicional que regule la tramitación de las facturas en papel, con la redacción que figura en el texto que se adjunta.

## Observaciones particulares.

Artículo 6. Se observa una errata en el apartado 1, ya que debe referirse a la disposición adicional tercera de la Orden de 27 de marzo de 2014, y no a la segunda.

Respecto al apartado 3, se establece que “las facturas electrónicas se presentarán en el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía”. Dada la materia regulada en el presente Decreto, el Registro Contable de Facturas, no parece necesario pronunciarse en el mismo respecto a qué Punto General de Entrada se utilizará en la Comunidad Autónoma. Por lo que se sugiere suprimir este apartado y dejar el apartado 3 del artículo 7, modificando su redacción en el siguiente sentido:

*“3. Las facturas electrónicas ~~presentadas~~ se presentarán en el correspondiente Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, y serán puestas a disposición o remitidas electrónicamente al Registro Contable de Facturas mediante un servicio automático proporcionado por dicho Punto.”*

Artículo 8. Sin perjuicio de su posible incorporación a una disposición adicional si se acepta la primera observación, al final del apartado 3 y por razones de claridad se propone sustituir “en el caso de que la factura se encontrase conformada,...” por “en el caso de que se hubiese prestado conformidad a la factura...”

Artículo 10. Respecto al apartado 1, de acuerdo con el artículo 8 de la Orden de 27 de marzo de 2014, cuando el proveedor solicita la devolución de una factura no se produce un “rechazo” por la Administración, sino que se trata de una solicitud de anulación de la factura, que si es estimada da lugar a una devolución de la misma. Por lo que se propone la siguiente redacción:

“El rechazo de ~~cada factura~~ las facturas, bien se deba a la disconformidad del órgano competente para la tramitación, bien a una actuación de fiscalización, así como la anulación y

# JUNTA DE ANDALUCÍA

devolución de las mismas a petición expresa solicitud de la persona o entidad presentadora, se llevarán a cabo por dicho órgano bajo su responsabilidad, y sin que precise de validación alguna del correspondiente centro contable. ~~Anotándose electrónicamente el referido rechazo~~ El rechazo y la anulación de las facturas se anotarán en el Registro Contable, y serán accesibles de forma con visibilidad automática para la oficina contable. Produciendo Dicha anotación producirá la cancelación de la correspondiente factura en el Registro Contable. “

En relación con el apartado 3, se propone la siguiente modificación por motivos formales: “3. A efectos de lo ~~previsto~~ establecido en el artículo 3 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, en los supuestos de facturas que hayan sido rechazadas, la fecha de ~~referencia~~ presentación de la factura será la de la nueva o última presentación, una vez subsanadas las deficiencias.”

Disposición adicional primera. En el apartado 4, relativo a las responsabilidades de las autoridades y del personal que incumpla las obligaciones de incorporar las facturas al Censo único de obligaciones, se propone añadir una referencia a los demás documentos que deban figurar en el mismo. Por otra parte, se sugiere homogeneizar la redacción con el artículo 13, que regula la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones respecto al Registro Contable de Facturas, indicando: “quedarán sujetos a las responsabilidades que procedan en Derecho”.

Disposición transitoria segunda. Se sugiere que se aclare el alcance de esta disposición.

Todo ello, sin perjuicio de las modificaciones puramente formales que se sugieren, y que se indican en el texto adjunto.

Sevilla, 2 de octubre de 2014

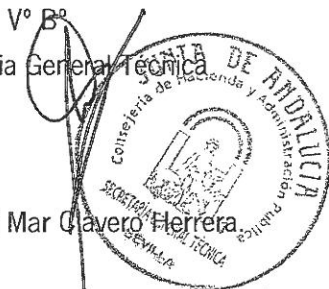
El Jefe del Servicio de Legislación



Fdo.: Jaime López-Melendo Lannes.

Vº Bº  
La Secretaria General Técnica

Fdo.: María del Mar Clavero Herrera



**INFORME SSPI00082/14 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU RÉGIMEN JURÍDICO*****Registro contable de facturas de la Junta de Andalucía. Censo Único de Obligaciones de la Junta de Andalucía***

Remitido por la Ilma. Sr. Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública el proyecto de Decreto referenciado para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.** El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto la creación y regulación del Registro contable de la Junta de Andalucía, así como la creación del Censo Único de Obligaciones de la Junta de Andalucía y la habilitación a la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para la creación del Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades vinculadas y dependientes.

Continuando con la presentación de la norma prevista, su estructura la conformarían doce artículos divididos en tres Capítulos, además de siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

**SEGUNDA.** Las competencias autonómicas andaluzas en cuyo ejercicio se aprobaría el presente Decreto serían variadas, pudiendo encuadrarse en las siguientes:

1. Competencias exclusivas en materia de organización y estructura de sus instituciones de autogobierno (artículo 46.1º del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en adelante: EAA).
2. Competencias exclusivas sobre la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos (artículo 47.1.1º EAA).
3. Competencias exclusivas sobre la organización a efectos contractuales de la Administración propia (artículo 47.1.4º EAA).
4. Competencias compartidas respecto al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 47.2.1º EAA).
5. Competencias compartidas en materia de contratos (artículo 47.2.3º EAA).

En relación con todas ellas, téngase en cuenta también la cláusula general del artículo 85 del EAA, según el cual, *"En el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio."*

Todos estos preceptos deberían ser citados en la parte expositiva del Decreto, de acuerdo con la regla número 12 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 22 de julio de 2005.

**TERCERA.** El marco normativo en el cual debe situarse el Decreto, en lo que se refiere al Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía, estaría constituido fundamentalmente por las siguientes normas:

- a) Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público (en adelante: Ley 25/2013).
- b) Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo, que regula 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 (en adelante: Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo).
- c) Orden Ministerial HAP/1074/2014, de 24 de junio, que regula las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas (en adelante: Orden Ministerial HAP/1074/2014, de 24 de junio).

Todas estas se califican en sus respectivas disposiciones finales como legislación básica estatal, dictadas al amparo de los títulos competenciales estatales derivados de los apartados 13, 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución.

No obstante, siendo objeto también del Decreto la creación del Censo Único de Obligaciones de la Junta de Andalucía, como instrumento para recabar aquella información relativa a las obligaciones económicas que sirva a los fines de suministrar información económico-financiera y de calcular el periodo medio de pago a proveedores exigidos en la normativa de estabilidad presupuestaria, no podría invocarse la normativa que acabamos de citar a los efectos de ofrecer cobertura a dicha previsión, no constando, por otra parte, referencia específica a dicho Censo ni a su contenido en ninguna otra norma legal.

Aun así, ello no impide que mediante una disposición de carácter general se disponga su creación, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la admisibilidad de los reglamentos independientes de carácter autoorganizativo (Sentencia de 27 de febrero de 1997), naturaleza que debe predicarse del proyectado, pues no se trataría más que de establecer un

mecanismo para recopilar todos aquellos documentos de los que pueda derivarse una obligación de pago a cargo de la Administración autonómica andaluza.

**CUARTA.** En cuanto a la tramitación seguida en el procedimiento de elaboración de este proyecto normativo, se advierte que entendemos que no se justifica debidamente en el expediente que se haya prescindido del trámite de audiencia a la ciudadanía previsto en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, siendo así que la Resolución de la Intervención General de 18 de julio de 2014 que obra en el mismo tan solo prevé al respecto no incluir dicho trámite, pero no se motiva dicha decisión.

También debemos indicar el carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía sobre el presente proyecto de Decreto, por consistir, al menos en lo que se refiere al Registro Contable de Facturas, de un reglamento que se dictaría en ejecución de la ley, aunque esta última de origen estatal, como sería la Ley 25/2013, que es la que, como legislación básica estatal, según así se califica en su propia Disposición Final quinta, ordena la disposición de dicho registro contable por las Administraciones Públicas, entre ellas las Comunidades Autónomas, regulando su régimen fundamental.

**QUINTA.** Antes de entrar en el análisis pormenorizado de la legalidad del contenido del Decreto, debemos destacar un par de observaciones generales sobre el texto remitido, y que por su trascendencia debemos indicar de forma separada.

La primera de ellas se refiere a la adecuada delimitación del objeto del Decreto y a la debida integración en el articulado del mismo de la regulación del Registro, tanto en lo que respecta a la factura electrónica, como si se trata de la factura en papel.

Es decir, dado que, como objeto principal del Decreto se señala el de la regulación del Registro Contable de Facturas de la Junta de Andalucía en su integridad, como Registro único, no tiene sentido regular en el articulado el régimen del Registro cuando se trate de facturas electrónicas y hacerlo en una disposición adicional respecto a las facturas en formato papel, pues ambas facturas responden a dicho objeto principal del Decreto.

Por ello es por lo que, siguiendo el criterio restrictivo impuesto en las Directrices de técnica normativa (regla 35) para la elaboración de la parte final de las normas, recomendamos la regulación del Registro en el articulado y en lo que se refiere a ambos tipos de facturas, sin perjuicio de las particularidades que presenten uno y otro, pudiendo a tales efectos disponerse, por un lado, las normas comunes cualquiera que sea el formato de presentación de la factura, y por otro, las reglas específicas correspondientes a la factura en papel o electrónica.

Tal técnica normativa contribuiría a la adecuada sistematización del contenido del Decreto y facilitaría su correcto entendimiento, existiendo en la versión actual el riesgo de confusión sobre las

reglas que regirían según el formato ante la falta de mención específica del mismo en algunos apartados.

**SEXTA.** Con carácter general también, debemos poner de manifiesto la necesidad de estar al régimen resultante de la normativa estatal antes citada en cuanto al orden procedimental que debe seguirse desde la presentación de una factura, así como respecto a la determinación de los órganos competentes para llevar a cabo algunas de las actuaciones principales de esta tramitación.

De esta manera, de la legislación estatal resulta un esquema fundamental que habría que respetar en la norma autonómica y que estaría configurado por las notas que indicamos a continuación, sin perjuicio de la reiteración posterior al estudiar los apartados concretos del proyecto de Decreto afectados por las mismas.

Así, el registro contable de facturas se presenta en las normas del Estado como un instrumento de información sobre las facturas correspondientes a servicios prestados y bienes entregados a la respectiva Administración, ya se presenten aquellas en papel o en formato electrónico, correspondiendo su gestión al órgano o unidad administrativa con la función de contabilidad, sin perjuicio de las funciones de reconocimiento de la obligación económica que correspondan al órgano competente para ello, último destinatario de la factura.

El contenido del registro, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 4 y de la Orden Ministerial HAP/492/2014, debe permitir informar al proveedor acerca de si la factura ha sido anotada en el mismo, si ha aceptada o rechazada la factura por el órgano destinatario, si ha sido contabilizada la obligación reconocida, si su solicitud de anulación de la factura se ha aceptado, devolviéndose entonces la misma, y si ha sido pagada.

En orden a la constancia registral de toda esta información, debe quedar claro que el órgano contable es el único que puede practicar anotaciones en el Registro contable de facturas, siendo dicha anotación trámite necesario y previo para que el órgano competente para tramitar la factura o destinatario de la misma pueda aceptarla o rechazarla.

**SÉPTIMA.** Pasamos ya a las observaciones particulares sobre cada uno de los apartados que componen el Decreto proyectado.

**7.1.- Parte expositiva:** En el párrafo séptimo se indica que el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante: Registro Contable de Facturas) funcionará a través del Subsistema Fondo Órgano Gestor (FOG), debiéndose identificar el mismo mediante la referencia a las disposiciones o actos que contengan su régimen jurídico actual, además de aclararse si aquél sería el propio Sistema de gestión presupuestaria, contable y financiera de la Administración de la Junta de Andalucía referido en el artículo 3.2, de modo que, en su caso, se unifique la denominación empleada para su cita.

Por otro lado, debe garantizarse la interoperabilidad del registro contable de facturas con el Punto general de entrada de facturas electrónicas en las condiciones previstas en el artículo 10.1 de la Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo.

**7.2.- Artículo 2.1:** Los centros docentes públicos no universitarios dotados de autonomía de gestión económica responden al concepto de Administración Pública delimitado en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por lo que no se entiende su mención específica a los efectos de su inclusión en el ámbito del Registro Contable de Facturas.

**7.3.- Artículo 2.2:** Parece que las facturas previstas en este artículo no se emitirían por prestaciones farmacéuticas y ortoprotésicas en las que el cliente fuera la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía, sino la Seguridad Social, aunque la primera financiera dichas entregas de bienes y prestaciones de servicios. Por tanto, debe justificarse en la parte expositiva del Decreto o en el expediente su inclusión en el ámbito del Registro Contable de Facturas, teniendo en cuenta el alcance o eficacia que el mismo tendrá.

**7.4.- Artículo 2.3:** Atribuyéndose la consideración de Administración Pública a los consorcios delimitados en el artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, debe tenerse en cuenta también el régimen previsto en la Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y Procedimiento Administrativo Común, sobre criterios de adscripción a una Administración Pública concreta de los consorcios.

Por otra parte, en cuanto a la consideración de los consorcios como Administración Pública a los efectos de la legislación contractual y por ende, del Registro Contable de Facturas, debe estarse a los términos en los que se pronunció la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 38/08, de 31 de marzo de 2009, en el que concluyó que *"los consorcios creados por las Administraciones Públicas entre ellas para el desarrollo común de competencias propias de las mismas tienen, a efectos de la Ley de Contratos del Sector Público, la consideración de entidades u organismos integrados en la Administración Pública."* Por tanto, solo se incluirían en el concepto de Administración Pública si son también Administraciones Públicas las que los integran.

**7.5.- Artículo 3.2:** Sin perjuicio de lo dicho antes en la Consideración 4.1, sobre la parte expositiva, se recomienda referirse al Sistema de gestión presupuestaria, contable y financiera de la Administración de la Junta de Andalucía citando las normas o actos que contengan su régimen jurídico actual.

**7.6.- Artículo 4.2.b):** Al atribuírsele a la Intervención General la definición de las especificaciones funcionales y técnicas del Registro Contable de Facturas, debería tenerse en cuenta

que la Disposición final primera habilitaría a la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para el desarrollo y ejecución del Decreto.

**7.7.- Artículo 6.1:** En cuanto al contenido de las facturas, deben distinguirse entre las electrónicas y las presentadas en papel. Respecto a las primeras, ha de estarse al formato exigido en el artículo 5 de la Orden Ministerial HAP/1074/2014, con la eficacia prevista en el artículo 3.5 de la misma.

Por su parte, las presentadas en papel deberían facilitar la información necesaria para generar el apunte en el registro contable con el contenido delimitado en el artículo 5.3 de la Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo.

Ello al margen de la remisión al Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y de la identificación de los órganos administrativos competentes, como así prevé este artículo 6.1.

Es exigible mayor precisión al identificar el órgano destinatario de la factura y que así debería ser indicado en la factura, teniendo en cuenta, por tanto, que constituye una carga del proveedor la determinación última de dicho órgano.

Así, en este precepto se exige la identificación mediante los códigos correspondientes, además del órgano contable, del órgano de contratación y del órgano de destino competente para la tramitación, advirtiéndose expresamente que los mismos pueden ser no coincidentes.

Pues bien, entendemos conveniente especificar cuáles serían las concretas funciones que se corresponderían con la tramitación de la factura y cuya competencia sería determinante del órgano destinatario de la factura, el cual debería ser identificado, en consecuencia, en la factura.

A tales efectos, téngase en cuenta que, a pesar de la complejidad en la que incurre la legislación estatal al regular la cuestión relativa a la identificación de los órganos administrativos competentes en las facturas, como así resulta de la Disposición adicional trigésima tercera del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, de los artículos 9.1 y 9.3 de la Ley 25/2013, y del artículo 5.3.h) de la Orden Ministerial HAP/492/2012, parece que la tramitación de la factura se refiere a la del *“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.”*, según puede desprenderse del artículo 9.3 de la Ley 25/2013 y del artículo 6.1 de la Orden Ministerial HAP/1074/2014, de 24 de junio.

En este sentido, recomendamos que se precise en el Decreto cuál sería la fuente que debería proporcionar al proveedor la información relativa a la identificación de los respectivos órganos administrativos, para su posterior reflejo así en la factura correspondiente.

**7.8.- Artículo 6.2:** La consideración de los centros asistenciales del Servicio Andaluz de Salud como registros administrativos a los efectos de la presentación de facturas por bienes entregados y servicios prestados a dichos centros no puede contravenir el artículo 3 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica, pues el mismo obliga a los proveedores a presentar las facturas *"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 la Administración Pública y Procedimiento Administrativo Común"*, sin perjuicio de la alternativa de su remisión en formato electrónico.

**7.9.- Artículo 6.3:** No se especifica cuál sería el concreto Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, de modo que, teniendo en cuenta que en la Disposición adicional quinta se prevé el establecimiento de uno propio de la Comunidad Autónoma andaluza, debería señalarse expresamente éste como el destinatario de dichas facturas.

Elo sin perjuicio de que, como comentaremos al analizar dicha Disposición adicional quinta en relación con la Disposición final segunda, sobre entrada en vigor, deba preverse un régimen transitorio sobre el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas competente para la recepción de las facturas de las Administraciones Públicas del sector público andaluz en tanto no se ponga en funcionamiento el Punto autonómico, pudiendo establecerse en este sentido la adhesión de la Comunidad Autónoma a la utilización del Punto que proporcione el Estado, de acuerdo con el artículo 6.1 y con la Disposición Adicional Quinta de la Ley 25/2013, y con el artículo 9 de la Orden Ministerial HAP/1074/2014, de 24 de junio.

**7.10.- Artículo 7.1:** En este artículo se regula la no anotación en el Registro Contable de las facturas. Ha de estarse a lo dispuesto con carácter básico en el artículo 5.4 de la Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo, apreciándose así que no se sigue dicho régimen en algunos aspectos.

Así, no solo deberían no anotarse aquellas facturas en las que se omitieran datos necesarios para su tramitación, sino también las que contuvieran datos incorrectos que impidieran igualmente dicha tramitación.

Por otra parte, la norma estatal prevé la devolución cuando las facturas correspondan a otras Administraciones Públicas, lo cual no se establece expresamente en el artículo analizado ni parece coincidir con la posibilidad dada a las oficinas contables para que rechacen las que no correspondan a su ámbito de competencia. En cuanto a esto último, debe precisarse el alcance de tal previsión, debiendo tenerse en cuenta que solo se ha exigido antes, en el artículo 6.1, que se indique en la factura el código correspondiente a la Intervención General de la Junta de Andalucía.

También se aprecia una falta de coincidencia en ambas regulaciones al determinar a quién tendría que devolverse, en su caso, la factura no anotada, siendo así que la norma estatal dispone que *"serán devueltas al registro administrativo de procedencia"*, mientras que el Decreto proyectado prevé una primera devolución al órgano destinatario de la misma, para que a su vez éste la remita al

proveedor o presentador. Al respecto, al margen de la evidente contraposición indicada, téngase en cuenta las consideraciones antes desarrolladas sobre el órgano destinatario de la factura al estudiar el artículo 6.1.

**7.11.- Artículo 7.2:** La Ley 25/2013 (artículo 9) y la Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo (artículos 4.2.b) y 6) solo prevén la remisión o puesta a disposición del órgano competente para tramitar las facturas respecto a aquellas que hayan sido antes anotadas en el registro contable por el órgano de contabilidad pública.

Sin embargo, en el Decreto proyectado, dicha remisión o puesta a disposición se prevén como simultáneas a la recepción de la factura en el órgano contable, desvinculándose de su previa anotación.

Consideramos que, conforme a la normativa estatal, debería superarse antes dicha fase de anotación, algo por otra parte que así parece imponerse en el artículo 8.2 de este Decreto y que sería, conforme a dicha interpretación, contradictorio con la previsión de este artículo 7.2.

**7.12. Artículo 7.3:** El artículo 4.2 de la Orden Ministerial HAP/1074/2014, de 24 de junio y el artículo 4.2 de la Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo prevén también, como información necesaria a proporcionar al órgano de tramitación de la factura, los datos relativos al número de asiento registral asignado en el registro asociado al punto general de entrada de facturas electrónicas y la fecha y hora de dicho asiento. Téngase en cuenta al respecto lo dispuesto en el artículo 6.4 de la Ley 25/2013 y en los artículos 8.4 y 10.1 de la Orden Ministerial HAP/1074/2014, de 24 de junio, sobre la producción de una entrada automática en un registro electrónico de la Administración gestora del punto general de entrada correspondiente y la generación de un acuse de recibo electrónico con acreditación de la fecha y hora de presentación de la factura electrónica.

**7.13. Artículo 8:** Debe introducirse el deber del órgano contable, en cuanto responsable del registro contable, de comunicar al punto general de entrada de facturas electrónicas el código de identificación asignada a la factura en dicho registro, por así exigirlo el artículo 4.3 de la Orden Ministerial HAP/1074/2014, de 24 de junio.

**7.14. Artículo 9:** Recomendamos que se le dote de una redacción y estructura más claras a este precepto para regular de forma precisa la información a incorporar al Registro Contable tras la anotación de la factura, debiendo respetarse en cualquier caso la legislación básica estatal al respecto.

Así, el órgano con funciones de contabilidad es el señalado en el artículo 8.1 de la Ley 25/2013 y en el artículo 3 de la Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo como el competente para la gestión de este Registro. Por eso no se entiende que en el artículo analizado parezca atribuírsele al órgano competente para la tramitación de las facturas funciones relativas a la anotación de determinadas incidencias en dicho Registro, debiendo corresponder por tanto su reflejo al órgano contable.

En cuanto a la delimitación de tales incidencias y que así deberían constar en el Registro Contable de Facturas, los artículos 8 y 9 de la Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo prevén las siguientes:

1. Aceptación por el órgano competente para su tramitación.
2. Rechazo por el órgano competente para su tramitación.
3. Contabilización de la obligación reconocida en caso de conformidad y reconocimiento de la obligación por el órgano competente para la tramitación.
4. Solicitud de anulación de la factura anotada, presentada por el presentador.
5. Anulación de la anotación de la factura en el caso de estimarse la solicitud de su anulación.
6. Registro de la factura.
7. Pago de la factura.

Estas deberían ser, por tanto, incidencias que deberían preverse con carácter necesario para su reflejo en el Registro Contable de Facturas.

Por otra parte, se advierte que la factura no se cancelaría si se rechazara o se anulara, sino que se devolvería la misma y se anotaría en el Registro su rechazo o se anularía su anotación, respectivamente.

**7.15.- Artículo 10.1.b):** El artículo 10.2 de la Ley 25/2013 impone un plazo de quince días y no de treinta para la remisión del informe trimestral en cuestión.

**7.16.- Artículo 11.1:** En ninguna de las normas estatales de referencia ni en el Decreto proyectado se prevé la presentación alternativa de documentos sustitutivos de las facturas.

**7.17.- Artículo 11.3:** Téngase en cuenta que los artículos 4.3.a) y 9.1 de la Orden Ministerial HAP/492/2014 prevén que la obligación de la Administración de proporcionar información al proveedor o presentador de la factura se cumpla a través del registro administrativo de procedencia de la factura, entre ellos, en el caso de las facturas electrónicas, del que corresponda al respectivo punto general de entrada de facturas electrónicas, aunque sobre la base de la información del registro contable. No obstante, en el caso de facturas en papel, dichos preceptos permiten el establecimiento de procedimientos alternativos.

**7.18.- Disposición adicional primera.1:** Son varias las observaciones que podemos destacar respecto a este apartado.

Comenzando por el análisis de la definición efectuada del referido Censo, no resulta clara la delimitación del ámbito subjetivo del referido Censo, pues, por un lado, se incluye en el mismo a la Administración de la Junta de Andalucía –la territorial, por tanto-, a las entidades instrumentales de la

Administración de la Junta de Andalucía clasificadas en el artículo 52.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, y a los consorcios del artículo 12.3 de esa misma Ley, y por otro, a los entes, con independencia de su naturaleza jurídica, clasificados en el subsector "Comunidades Autónomas" del sector "Administraciones Públicas", de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

De esta manera, la Administración territorial de la Junta de Andalucía y determinadas entidades dependientes o vinculadas a la misma se estarían citando de forma reiterada, teniendo en cuenta que el Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, aprobado por el Reglamento (CE) 2223/1996, de 25 de junio, del Consejo, define el subsector "Comunidades Autónomas" como *"las administraciones que constituyen unidades institucionales diferenciadas y que llevan a cabo algunas funciones de administración pública a un nivel inferior al de la administración central y superior al de las corporaciones locales, con excepción de las administraciones de seguridad social de las propias comunidades autónomas"*, incluyendo también *"las instituciones sin fines de lucro controladas y financiadas principalmente por las comunidades autónomas y cuya competencia abarca únicamente el territorio económico de éstas."*

Además, mientras que en el primer párrafo de este apartado 1 se alude únicamente a las obligaciones económicas del sector instrumental de la Comunidad Autónoma, en el subapartado a) se menciona específicamente a la Administración de la Junta de Andalucía, que, como antes hemos advertido, como tal debe identificarse a la territorial autonómica, no instrumental por tanto.

Es por todo ello por lo que, atendiendo a razones de seguridad jurídica y en aras a la nítida definición del ámbito subjetivo del Censo, debería simplificarse la misma.

En cualquier caso, teniendo en cuenta los fines a los que ha de servir la información contenida en el Censo, así señalados en el apartado 1 de esta Disposición Adicional Primera y que precisamente justificarian la creación del mismo, como serían los de poder suministrar información económico-financiera y elaborar el periodo medio de pago a proveedores, exigidos ambos por la normativa de estabilidad presupuestaria, téngase en cuenta el ámbito de aplicación subjetivo de la referida normativa para delimitar en consecuencia el sector público autonómico andaluz afectado por el Censo.

En este sentido, debemos remitirnos a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, que Desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y a la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, que desarrolla las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

También respecto a la identificación de las entidades incluidas en el Censo y refiriéndonos en particular a los consorcios, deben tenerse en cuenta, en el apartado 1.c), los criterios de adscripción

previstos en la Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y Procedimiento Administrativo Común.

**7.19.- Disposición adicional primera.3:** Se le atribuye a la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública la gestión del Censo Único de Obligaciones de la Junta de Andalucía. Debemos advertir que, según el artículo 4.1.a) de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, que desarrolla las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, *“La remisión de la información económico-financiera correspondiente a la totalidad de las unidades dependientes de cada Comunidad Autónoma o Corporación Local se centralizará a través de: a) En el caso de las Comunidades Autónomas, la intervención general o unidad equivalente que tenga competencias en materia de contabilidad.”*

**7.20.- Disposición adicional segunda:** En el párrafo primero debería tenerse en cuenta que la factura electrónica podría presentarse aunque dicho formato no fuera el obligatorio.

Carece de justificación que en el apartado b).8º se prevea que la Intervención General establezca la correspondencia entre el directorio DIR3 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas con la codificación propia de las unidades tramitadoras en el Sistema de gestión presupuestaria, contable y financiera de la Administración de la Junta de Andalucía, y no contenga idéntica previsión en el artículo 6.1 para el caso de facturas electrónicas.

Debe clarificarse el proceder administrativo a seguir respecto a las facturas presentadas en papel, respetando en cualquier caso la legislación básica estatal tantas veces ya citada. En este sentido, son varias las observaciones que podemos hacer sobre el procedimiento previsto.

Mientras que en el apartado a) se admite la presentación de la factura en cualquier registro administrativo, en el apartado b) se prevé la grabación de sus datos por el registro del órgano competente para tramitar dicha factura, de modo que, debería indicarse como paso intermedio la obligación del registro receptor de la factura de remitírsela al del órgano de tramitación.

En el apartado c).2º se obliga a la unidad administrativa del registro del órgano competente para la tramitación de la factura a remitir a este último el original de la factura, una vez que haya grabado en el registro administrativo los datos relativos a dicha factura y le haya remitido una copia autenticada electrónicamente a la oficina contable; sin embargo, dicho proceder no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 25/2013 y en los artículos 4.2.b) y 6 de la Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo, que sólo prevén la remisión o puesta a disposición del órgano competente para tramitar las facturas respecto a aquellas que hayan sido antes anotadas en el registro contable por el órgano de contabilidad pública, según antes también advertíamos al estudiar el artículo 7.2.

Tampoco se respetan esos mismos preceptos de la legislación básica estatal en los apartado f) y h), cuando se prevé que la oficina contable remita las facturas al órgano destinatario para su devolución cuando carezcan de los datos necesarios para su tramitación, pues es el órgano contable el que, como competente para la gestión del Registro, debería comprobar si las facturas contienen datos incorrectos u omiten datos que impedirían su tramitación, o bien, corresponden a otras Administraciones Públicas, debiendo, en su caso, devolverlas al registro administrativo de procedencia

de forma motivada; igual contravención se produce cuando se prevé su puesta a disposición sin que antes se haya anotado la factura.

En cuanto a esto último, se advierte que en ningún apartado de esta Disposición adicional segunda se prevé la fase de anotación de las facturas presentadas en papel en el Registro Contable por el órgano de encargado de su gestión, la cual debería consistir en un apunte con el contenido exigido en el artículo 5.3 de la Orden Ministerial HAP/492/2014.

Por otro lado, debe especificarse el procedimiento al que se hace referencia en el apartado d) para su seguimiento por el registro administrativo, identificándose la actuación concreta para la que habría que tramitar el mismo.

**7.21.- Disposición adicional quinta:** Habilitándose a la Consejera de Hacienda y Administración Pública para la regulación del Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades vinculadas y dependientes, y teniendo en cuenta la entrada en vigor inmediata que se prevé para este Decreto, así como el régimen de entrada en vigor de la Ley 25/2013 (Disposición Final Octava), se recomienda, bien, prever un régimen transitorio sobre cuál sería el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Comunidad Autónoma en tanto no se ejerciera aquella habilitación regulándose uno propio, bien, fijar un límite temporal para el desarrollo de dicha habilitación.

Por otra parte, optándose por la Comunidad Autónoma, por tanto, por la creación de su propio punto, ha de justificarse ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, previamente a la realización de cualquier inversión dirigida al establecimiento de su propio punto de entrada, su no adhesión al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado, en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, como así exigen la Disposición Adicional quinta.5 de la Ley 25/2013 y el artículo 8.3 de la Orden Ministerial HAP/492/2014.

**7.22.- Disposición transitoria primera:** En la misma se prevé que las referidas como entidades del sector público andaluz con contabilidad no presupuestaria no queden sujetas al Decreto, en lo que se refiere al Registro Contable de Facturas, hasta que no se alcance el nivel de convergencia en los sistemas y procedimientos de gestión de recursos de la Junta de Andalucía que lo posibilite, y en cualquier caso, en la fecha que dispongan conjuntamente la Dirección General de Política Digital y la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Siendo un concepto jurídico indeterminado el relativo a "*entidades del sector público andaluz con contabilidad no presupuestaria*", se recomienda precisar su alcance en esta Disposición, contribuyendo así a la fácil determinación de las entidades afectadas por la misma.

Por otra parte, téngase en cuenta la vinculación a los límites temporales previstos en la Disposición Final Octava de la Ley 25/2013, antes citada, sobre la entrada en vigor de la misma, a

tener en cuenta en cuanto aquellas entidades se incluyan en el ámbito subjetivo de aplicación de dicha Ley, delimitado así en su artículo 2.2.

**7.23.- Disposición final segunda:** Al establecer la fecha de entrada en vigor del Decreto, debe asegurarse el respeto a los límites temporales que acabamos de citar, fijados así en la Disposición Final Octava de la Ley 25/2013.

**OCTAVA.** Como mejoras técnicas de la redacción propuesta podemos proponer las siguientes:

**8.1.- Remisiones:** Las remisiones a otras disposiciones deben efectuarse conforme a las reglas 63 y siguientes de las Directrices de técnica normativa.

**8.2.- Citas:** Para las citas de otras normas, ha de estarse a las reglas 68 y siguientes de las Directrices de técnica normativa.

En particular, debe atenderse a las mismas para la cita reiterada a lo largo del texto del Decreto de la Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo, que regula 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.

También nos remitimos a dichas directrices para citar en el artículo 5.1 la Orden por la que se regula la Contabilidad Pública de la Junta de Andalucía, de modo que se haga de forma completa.

**8.3.- Artículo 6.1:** La referencia al DIR3 de unidades administrativas comunes debe completarse con la indicación de que el mismo es gestionado por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, como así se especifica en el artículo 5.3.h) y en la Disposición Adicional Tercera de la Orden Ministerial HAP/492/2014, de 27 de marzo.

**8.4.- Disposición Adicional primera:** No se considera que el Censo Único de Obligaciones de la Junta de Andalucía constituya un instrumento especial respecto al Registro Contable de Facturas, sino distinto, previsto para entidades diferentes de las incluidas en este último. Por eso es por lo que recomendamos su previsión específica dentro del articulado del Decreto y no como disposición adicional, debiendo hacerse referencia al mismo en el título del mismo, teniendo en cuenta además la aparente relevancia de este supuesto novedoso sistema.

**8.5.- Disposición adicional primera.1.d):** Al hacerse referencia al Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, debe identificarse su normativa de regulación, constituida por el Reglamento (CE) 2223/1996, de 25 de junio, del Consejo.

**8.6.- Disposición adicional segunda:** Sin perjuicio de la observación general expuesta en la Consideración Jurídica Cuarta, a la cual nos remitimos, de mantenerse esta Disposición adicional

segunda habría que adecuar su división a lo dispuesto en la regla 31 de las Directrices de técnica normativa, sobre división del articulado, aplicable por analogía.

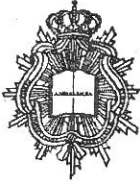
**8.7.- Referencia a órganos administrativos:** En aras a evitar el uso sexista del lenguaje y dada la vocación de permanencia de la norma prevista, los órganos administrativos citados a lo largo del texto deberían ser identificados de manera impersonal, empleando fórmulas tales como "la persona titular", y mediante la referencia a su rango y a las materias cuya competencia sobre las mismas serían determinantes de la función invocada, sin mencionar su denominación actual.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a 4 de diciembre de 2014.  
El Letrado de la Junta de Andalucía.



Fdo.: Antonio Lamela Cabrera



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 226/2015

**OBJETO:** Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece su régimen jurídico.

**SOLICITANTE:** Consejería de Hacienda y Administración Pública.

**Presidente:**

Cano Bueso, Juan B.

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begonia  
Balaguer Callejón, María Luisa  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.  
Gutiérrez Rodríguez, Francisco J.  
Sánchez Galiana, José Antonio

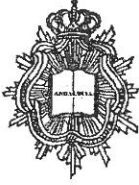
**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 8 de abril de 2015, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

### ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 18 de marzo de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera, de conformidad con lo establecido en el artículo 17.3 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

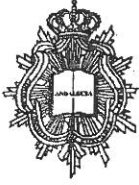
En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley y 43.1 de su Reglamento Orgánico, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre, la competencia para emitir el dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente.

Habiéndose solicitado el dictamen con carácter de urgencia, el plazo para la emisión del mismo es de quince días, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25, párrafo tercero de la vigente Ley del Consejo Consultivo.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Antes del inicio del procedimiento constan los siguientes documentos elaborados, con fecha 18 de julio de 2014, por la Intervención General de la Junta de Andalucía:

- Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de su elaboración.
- Memoria económica, sobre el impacto del Proyecto de Decreto.
- Informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia, en el que consta que el contenido del citado Proyecto no se considera susceptible de repercutir sobre los derechos de los niños y niñas, ni sobre las actuaciones públicas o privadas relativas a la atención a la infancia.
- Informe de evaluación del impacto por razón de género.
- Valoración de las cargas administrativas en la que consta que la aplicación del citado Proyecto de Decreto, no supondrá cargas administrativas ni de otra índole para la ciudadanía.
- Test de evaluación de la competencia.
- Resolución de la Intervención General, relativa al trámite de audiencia, en la que se justifica que, por la índole de la



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

disposición, no se considera necesaria la apertura del trámite de audiencia.

- Borrador del Proyecto de Decreto.

2.- Por acuerdo de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, de 23 de julio de 2014, a propuesta de la Intervención General, se inicia el procedimiento para la tramitación del Proyecto de Decreto.

3.- Mediante notas interiores fechadas el 30 de julio de 2014, se remite copia del borrador del Proyecto de Decreto para que formulen propuestas y alegaciones a las siguientes entidades y órganos: Secretaría General de Hacienda; Dirección General Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales; Secretaría General de Finanzas y Patrimonio; Dirección General de Tesorería y Deuda Pública; Dirección General de Política Digital; Dirección General de Política Financiera; Dirección General de Financiación, Tributos y Juego; Dirección General de Patrimonio; Dirección General de Presupuestos; Unidad de Igualdad de Género; Coordinador de la Secretaría General Técnica; Servicio de Administración General y Gestión Económica; Secretaría General para la Administración Pública; Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública y Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos.

4.- Seguidamente se incluyen en el expediente diversos informes con la siguiente procedencia: Dirección General de Presupuestos (4 de agosto de 2014); Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública (6 de agosto de 2014); Dirección General de Política Digital (1 de septiembre de 2014); Dirección General de Tesorería y Deuda Pública (10 de septiembre de 2014); Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(22 de septiembre de 2014); Secretaría General para la Administración Pública (26 de septiembre de 2014). Consta, asimismo, que no formula observaciones al texto la Dirección General de Financiación, Tributos y Juego (31 de julio de 2014).

5.- Con fechas 15, 17 y 23 de septiembre de 2014, la Intervención General de la Junta de Andalucía valora las distintas observaciones formuladas en el texto.

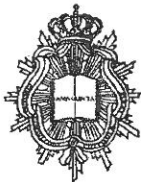
6.- La Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, realiza diversas observaciones al informe de evaluación del impacto de género (17 de septiembre de 2014).

7.- El 2 de octubre de 2014 elabora su informe la Secretaría General Técnica, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, elaborándose en esta misma fecha un nuevo texto del Proyecto de Decreto.

8.- El 2 de octubre de 2014 la Secretaría General para la Administración Pública, realiza diversas observaciones al Proyecto de Decreto. Estas son valoradas en informe de la Intervención General de fecha 7 de octubre de 2014, dando como resultado un nuevo borrador de la norma.

9.- El 14 de octubre de 2014 la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos realiza diversas observaciones al Proyecto de Decreto. El 15 de octubre se emite nuevo borrador que es remitido, en esta misma fecha, a informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

10.- El 27 de octubre de 2014 la Consejera de Hacienda y Administración Pública, a propuesta de la Intervención General, acuerda no solicitar informe del Consejo Económico y Social de Andalucía en relación con el Proyecto de Decreto, por su carácter autoorganizativo y no afectar a la regulación sustantiva en materias socioeconómicas o laborales.

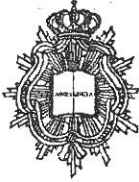
11.- El 21 de noviembre de 2014 la Secretaría General Técnica remite al Instituto Andaluz de la Mujer el texto inicial del Proyecto de Decreto, así como copias del informe de Evaluación del Impacto de Género y del informe de observaciones al mismo realizado por la Unidad de Igualdad de Género.

12.- El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, emite su informe preceptivo sobre el texto, con fecha 4 de diciembre de 2014, realizando diversas consideraciones al texto. Estas son valoradas en informe de la Intervención General de fecha 30 de enero de 2015

13.- Con fecha 30 de enero de 2015, la Intervención General hace una valoración del informe emitido por el Gabinete Jurídico. En esta misma fecha emite nuevo borrador, adaptado a las que se aceptan. Dicho informe y el nuevo borrador se remiten al Servicio de Legislación de la Secretaría General Técnica para su consideración.

14.- Figura a continuación nuevo borrador del Proyecto de Decreto (versión 5 de febrero de 2015).

15.- El 5 de febrero de 2015 el Servicio de Legislación remite al Servicio de Coordinación de la Viceconsejería, el texto del Pro-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

yecto de Decreto, para su inclusión si procede en el orden del día de una próxima Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

16.- El 10 de febrero de 2015 la Intervención General, hace una valoración de las propuestas remitidas por el Servicio de Legislación de la Secretaría General.

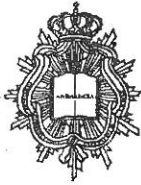
17.- El 10 y 11 de febrero de 2015 el Servicio de Legislación remite a la Intervención General, las observaciones realizadas al Proyecto de Decreto por el Instituto Andaluz de la Mujer y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

18.- El 11 de febrero de 2015 el Servicio de Legislación remite al Servicio de Coordinación, valoración de las observaciones formuladas por la Intervención General, de las realizadas por el Instituto Andaluz de la Mujer y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

19.- El 12 de febrero de 2015 el Servicio de Coordinación remite al Servicio de Legislación, observaciones formuladas por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía y por el Secretariado del Consejo de Gobierno, en relación con el Proyecto de Decreto.

20.- El 12 y 13 de febrero de 2015 el Servicio de Legislación remite al Servicio de Coordinación, valoración de las observaciones de la Agencia de la Defensa de la Competencia de Andalucía y del Secretariado del Consejo de Gobierno.

21.- El texto fue objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su reunión de 19 de febrero de



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2015, en la que se acordó solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

22.- El 24 de febrero de 2015 el Servicio de Legislación remite al Servicio de Coordinación, las observaciones realizadas por la Intervención General, valorándose las cuestiones planteadas, para su consideración en la modificación del texto.

23.- Seguidamente, figura diligencia del Servicio de Legislación de la Secretaría General Técnica, de fecha 25 de febrero de 2015, en la que se hace constar el planteamiento de diversas cuestiones, en relación con el Proyecto de Decreto, como consecuencia de lo tratado en la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

24.- El Proyecto de Decreto sometido a dictamen consta de preámbulo, catorce artículos, cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

Se somete al dictamen de este Consejo Consultivo el Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece su régimen jurídico.

Concretamente, en el primer capítulo de la disposición proyectada se regula la finalidad del Registro y su ámbito de apli-



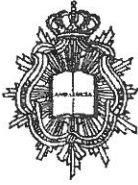
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cación, los requisitos técnicos y funcionales, el órgano responsable y las oficinas contables.

El segundo capítulo se ocupa del procedimiento para la tramitación de facturas, incluyendo las emitidas en soporte papel y las facturas electrónicas. En él se aborda la presentación y tramitación de las facturas y su anotación en el Registro Contable de Facturas, así como los efectos de ésta, para después regular la anotación de otros actos como la aceptación, rechazo, anulación y pago de las mismas.

En su tercer capítulo, el Proyecto de Decreto regula las actuaciones de las oficinas contables, el suministro de información a los proveedores sobre el estado de tramitación de las facturas y las responsabilidades de las autoridades y el personal al servicio de la Administración por perjuicios causados a la Hacienda Pública como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones derivadas de la regulación del Registro. Asimismo, hay que destacar que la disposición adicional primera crea el Censo Único de Obligaciones de la Junta de Andalucía como instrumento de información económico-financiera y de elaboración del cálculo del período medio de pago a proveedores.

A la vista de su contenido, hay que señalar que la disposición reglamentaria examinada debe ajustarse a las determinaciones contenidas en la Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, aprobada por el Estado con carácter básico, al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, apartados 6.ª, 8.ª, 13.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución (títulos competenciales que se invocan expresamente en la disposición final quinta de dicha Ley). Asimismo, deben observarse las normas contenidas en la "Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisi-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tos 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”, Orden que tiene carácter básico y se dicta al amparo del artículo 149.1, apartados 13ª, 14ª y 18ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; Hacienda general y Deuda del Estado y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Del mismo modo, la regulación proyectada debe configurarse respetando el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, de conformidad con el artículo 149.1.14.ª de la Constitución.




Como se señala en el preámbulo, en concordancia con la exposición de motivos de la Ley 25/2013, el Registro Contable de Facturas se concibe como un instrumento para el control contable de las facturas, que permitirá mayor transparencia y certeza sobre las obligaciones contractuales que deben ser reconocidas y las facturas pendientes de pago por la Administración de la Junta de Andalucía, lo que contribuirá al seguimiento de la morosidad y al control del gasto público. En ese mismo contexto se inscribe la creación del Censo Único de las Obligaciones de la Junta de Andalucía.

Por lo demás, como se indica en el dictamen 26/2015 de este Consejo Consultivo (emitido en relación con el Proyecto de Orden por la que se regula el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el uso de la factura electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía y en las entidades del Sector Público Andaluz), el contenido de los derechos y obligaciones referidos en el Proyecto de



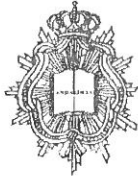
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Decreto ha sido predeterminado por el legislador en la Ley 25/2013: obligación de los proveedores de presentar las facturas en un registro administrativo (art. 3); derecho de los proveedores a expedir y remitir factura electrónica a la Administración y obligación de utilizarla para determinadas entidades (art. 4); obligación de los proveedores o presentantes de dichas facturas de ajustarse al formato establecido (art. 5); presentación de las facturas electrónicas a través de un punto general de entrada y derecho del proveedor o de quién haya presentado la factura a consultar el estado de la tramitación de la misma (art. 6).



Al igual que se indica en el dictamen 26/2015 antes referido, en este ámbito de regulación, junto a la competencia exclusiva del Estado en materia de "Hacienda General" (149.1.14.ªCE), hay que tener en cuenta las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma sobre su propia Hacienda. En efecto, aunque la Constitución no aluda expresamente en ningún momento a la "Hacienda regional" o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir las cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las Comunidades Autónomas (art. 148 CE), ello no representa ningún obstáculo para que deba admitirse que la Hacienda privativa es materia propia de las Comunidades Autónomas (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2).

En justificación de lo anterior, como se reconoce en dicha sentencia, se viene acudiendo a distintos preceptos como el artículo 156 de la Constitución, que atribuye autonomía financiera a las Comunidades Autónomas, o también a los artículos 157.3 (referido al "ejercicio de las competencias financieras", con previsión de su desarrollo por Ley Orgánica), y 149.3 del texto constitucional. Tal y como subraya el Tribunal Constitucional en su sentencia 14/1986, no existe tal obstáculo porque, en definitiva, aun sin manifestación expresa incluida en el artículo 148 de la



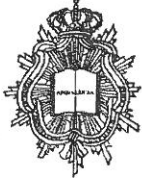
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Constitución, del espíritu de su conjunto normativo se desprende que *«la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización»* (STC 14/1986, antes citada, FJ 2, y en el mismo sentido pueden verse las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 4; 183/1988, de 13 de octubre, FJ 1; y 130/2013, de 4 de junio, FJ 5). En relación con dicha jurisprudencia constitucional, por lo que concierne a la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma en la vertiente del gasto público, nos remitimos a lo dispuesto en los artículos 175.1 y 189 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.



Expuesto lo anterior, como bien señala el preámbulo de la disposición mencionada, hay que hacer notar que la disposición reglamentaria que se pretende aprobar resulta amparada en los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma en materia de autoorganización, procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, y organización a efectos contractuales de la Administración propia (arts. 47, apartados 1, 1.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía para Andalucía); títulos competenciales que han de conectarse con las competencias compartidas que la Comunidad Autónoma ostenta sobre régimen jurídico de la Administración y sobre los contratos administrativos (art. 47, apartado 2, 1.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup>, respectivamente).

Partiendo de lo anterior, la creación del Registro contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía no sólo es pacífica, sino obligada, en desarrollo de la Ley 25/2013, y de la Orden HAP/492/2014; tarea que en estos momentos acumula un notable retraso, como se indica en el expediente, teniendo en cuenta lo previsto en la disposición final octava de dicha Ley y en la disposición final segunda de la referida Orden.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

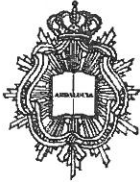
En suma, cabe afirmar que la Comunidad Autónoma ostenta competencias suficientes para adoptar la norma objeto de dictamen, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, en virtud de la potestad reglamentaria que a tal efecto le atribuye el artículo 119.3 del Estatuto de Autonomía, como refleja el 27.9 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### II

El procedimiento para la elaboración del Proyecto de Decreto está regido por las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006 y disposiciones concordantes.

A la vista de la documentación remitida por la Consejería Consultante, puede afirmarse que la tramitación se ajusta, en términos generales, a dicha normativa.

En efecto, el procedimiento se inicia por acuerdo de la Excm. Consejera de Hacienda y Administración Pública, de 23 de julio de 2014, a propuesta de la Intervención General, de conformidad con lo exigido en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006. Se adjuntan a dicho acuerdo los siguientes documentos: memoria justificativa sobre la necesidad de la elaboración de la citada norma; memoria económica, elaborada de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera; test de evaluación de la competencia, en el que se manifiesta que no concurre ninguno de los impactos descritos en la ficha contenida en el anexo I de la



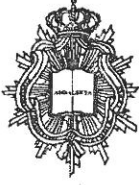
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

resolución de 10 de julio de 2008, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía; e informe sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas, de conformidad con el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006.

Se ha incorporado al expediente informe del Gabinete Jurídico (4 de diciembre de 2014), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 45.2 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre. También consta que han emitido sus informes preceptivos los siguientes órganos: Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (2 de octubre de 2014), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la citada Ley 6/2006; de la Dirección General de Presupuestos (4 de agosto de 2014), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; y Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos (22 de septiembre y 14 de octubre de 2014), según lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto.

Consta acuerdo de la Excmá. Consejera de Hacienda y Administración Pública de fecha 27 de octubre de 2014, justificativo de la improcedencia de solicitar el informe del Consejo Económico y Social de Andalucía, emitido a propuesta de la Intervención General.

Asimismo, se ha emitido el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 45.1.a) de la Ley 6/2006, así como lo



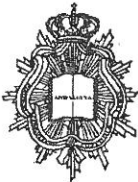
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración, y al que la Unidad de Igualdad de Género formula algunas observaciones con fecha 16 de septiembre de 2014. En la misma fecha se emitió el informe sobre el enfoque de derechos de la infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula.

En relación con el trámite de audiencia, se incorpora resolución de la Intervención General, por la que se acuerda no incluir trámite de audiencia en la tramitación de la disposición proyectada. Se justifica dicho acuerdo por considerar que nos encontramos ante una disposición de autoorganización, de manera que se solicita informe únicamente a los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Finalmente, la disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Consejo Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, (19 de febrero de 2015), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

Expuesto lo anterior, hay que destacar la cuidada ordenación del expediente, en el que se identifican sin dificultad las sucesivas modificaciones introducidas y su origen. En este aspecto, debe destacarse la labor de la Intervención General de la Junta de Andalucía, que no se ha limitado a concretar las observaciones que se aceptan y las que se rechazan, sino que ha examinado los distintos puntos de vista y sugerencias realizadas por los Centros Directivos que han intervenido en el procedimiento, justificando la decisión que finalmente adopta en cada caso. Sólo de este modo, como tantas veces ha expuesto este Consejo Consultivo, se da verdadero sentido a los trámites



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

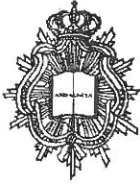
desarrollados y se cumple la exigencia que a este respecto se contiene en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006.

### III

Entrando en el examen de la disposición proyectada, cabe señalar, ante todo, que se ajusta a la normativa básica contenida en la Ley 25/2013 y en la Orden HAP/492/2014. Sin perjuicio de lo anterior, se formulan las siguientes observaciones:


**1.- Mejora de la redacción.** En términos generales, el Proyecto de Decreto hace gala de una buena redacción, superando las dificultades que derivan de la articulación de una norma eminentemente técnica. Sin embargo, debería realizarse una última revisión que permita una mejora de la disposición desde el punto de vista gramatical. Así, a título de ejemplo, no debería escribirse con mayúscula inicial "Disposición adicional tercera" (art. 6.2). En el artículo 12.1.b) se escribe "en el plazo de un mes desde que finalizara el trimestre", expresión en la que debería sustituirse el pretérito imperfecto "finalizara" por el presente de subjuntivo "finalice".

**2.- Preámbulo.** Teniendo en cuenta que la creación del Registro Contable de Facturas es obligada, por aplicación de la norma básica, son ociosas las consideraciones que se formulan en el **párrafo cuarto** sobre la estrategia de modernización e impulso de la Administración Electrónica. De hecho, dicho párrafo no figuraba en la versión inicial del Proyecto de Decreto. En cualquier caso, si se quiere señalar que la regulación concuerda con las disposiciones que en este aspecto ha adoptado la Comunidad Autónoma, deberían eliminarse las referencias que en la parte final de dicho



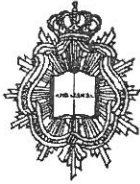
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

párrafo se realizan al acceso de la ciudadanía a la Administración electrónica, pues en este caso nos encontramos con una regulación específica que no atañe a los ciudadanos en general, sino a los proveedores de bienes y servicios que contratan con la Administración.



En el **párrafo quinto** se señala que *"...dando cumplimiento a las disposiciones estatales en cuanto se refiere a su carácter básico, se hace preciso por parte de la Administración de la Junta de Andalucía la creación de su Registro Contable de Facturas, que será gestionado por el órgano que tenga atribuida la función contable, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Intervención General de la Junta de Andalucía"*. En vez de utilizar el inciso explicativo "que en el caso de la Comunidad.. es", la parte final del párrafo podría redactarse en los siguientes o similares términos: *"que será gestionado por la Intervención General de la Junta de Andalucía, en su condición de superior órgano de control interno y de contabilidad pública de la gestión económico-financiera de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales"*. En efecto, así se justifica dicha función contable de la Intervención General de la Junta de Andalucía, en los términos en que, efectivamente, le viene atribuida por el artículo 86.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, y no se repite que el Registro "será gestionado por el órgano que tenga atribuida la función contable" (algo que tiene sentido en la norma básica), sino que se concreta dicho órgano sin más preámbulos.

En el **párrafo sexto**, tras referirse a las facturas pendientes de pago por la Administración de la Junta de Andalucía, se introduce el inciso "entendida esta en los términos de lo dis-



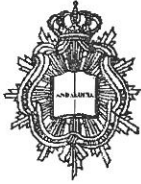
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

puesto en el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre". La mención que se realiza al artículo 3.2 del citado Texto Refundido, podría resultar ambigua, al asociarse con la información de las facturas (de la que habla inmediatamente antes). Por ello, como lo que se pretende es aludir al ámbito subjetivo de aplicación del Proyecto de Decreto, podría emplearse la misma expresión que se utiliza en el artículo 2 del Proyecto de Decreto, esto es: *"la Administración de la Junta de Andalucía, y sus entidades dependientes que integren su sector público y que legalmente tengan la consideración de Administración Pública a los efectos previstos en el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre"*.

Por otro lado, en el mismo **párrafo sexto** se alude al seguimiento de los "pagos afectados". Comoquiera que el calificativo "afectados" tiene un significado propio en el Derecho Financiero, y en este caso no se utiliza en ese sentido, sino en el de pagos comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma, debería emplearse otro término.

Por lo que respecta al **párrafo noveno**, sin perjuicio de las competencias que se enumeran, convendría aludir a la vinculación de la norma con el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre su propia Hacienda, en el sentido expuesto en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

**3. Artículo 2.** Son varias las observaciones que suscita la lectura de este artículo:



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

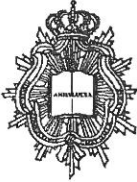
### A) Sobre la sistemática del artículo y la distinción entre finalidad y ámbito de aplicación.

Si no se opta por dedicar un artículo a describir la finalidad del Proyecto de Decreto y otro al ámbito de aplicación, al menos debería replantearse la sistemática del artículo 2, para que ambos aspectos de la regulación queden nítidamente distinguidos. En la redacción actual, los apartados 3 y 4 concretan el ámbito de la norma, pero el apartado 1 mezcla los fines perseguidos con el ámbito subjetivo del Proyecto de Decreto. Algo similar sucede en el apartado 2, pues comienza explicando la finalidad perseguida (*a fin de efectuar un seguimiento...*) y sigue con la inclusión en el ámbito de aplicación de las obligaciones derivadas de las prestaciones farmacéuticas y ortoprotésicas de la Seguridad Social financiadas por la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía.



B) **Apartado 1.** Por otro lado, el **apartado 1** citado finaliza con un inciso en el que se precisa: *"Se entenderán incluidas las facturas que deriven de la prestación de servicios y entrega de bienes a centros docentes públicos no universitarios dotados de autonomía de gestión económica, conforme al artículo 129.2 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, y a la restante normativa de aplicación"*.

Aunque, durante la tramitación del Proyecto de Decreto, se ha objetado que dicho inciso no resulta necesario, en la medida en que los centros docentes pertenecen a la Administración General de la Junta de Andalucía, y ésta se halla incluida, sin duda, en el ámbito de aplicación descrito en la primera parte del apartado 1, la Intervención General de la Junta de Andalucía ha considerado que es preciso realizar una mención específica a tales



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

centros, dado que su actual gestión económico-financiera se realiza a través de un sistema distinto al de la Administración General. Desde esta óptica, resulta admisible la razón de mayor claridad que aduce para justificar el inciso, pero su redacción actual debería variar sustituyendo la expresión "se entenderán incluidas", por el gerundio "incluyendo" u otro término similar.

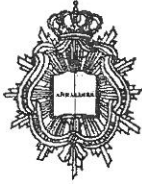
### C) Sobre el carácter de norma transitoria de la parte final del apartado 4.

Por otra parte, el **apartado 4** contiene dos exclusiones, la segunda de ellas referida a las facturas emitidas por las personas o entidades proveedoras a los servicios en el exterior, hasta que dichas facturas puedan satisfacer los requerimientos para su presentación a través del Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Comunidad Autónoma, y los servicios en el exterior dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dichos servicios.

Se trata de una exclusión temporal que debería tener cabida en una disposición transitoria, sin perjuicio de que en este artículo se contuviera una remisión a la misma ("*... así como las emitidas por... en los términos previstos en la disposición transitoria...*"); observación que se realiza aunque la Ley 25/2013 contempla dicha exclusión en el articulado (art. 9.1), junto a la de las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros.

### D) Sobre la exclusión de las facturas electrónicas inferiores a 5.000 euros (apdo. 4).

El mismo **apartado 4** suscita otra observación en lo referido a las facturas de hasta 5.000 euros. La regulación que se postula



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

es coherente con el tenor literal del artículo 9.1 de la Ley 25/2013 y, en principio concuerda, con lo que -en el plano de la utilización de la factura electrónica- se establece en el artículo 4 de dicha Ley, así como en el artículo 3 de la Orden de 29 de enero de 2015, por la que se regula el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el uso de la factura electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía y en las entidades del sector público andaluz.

No obstante, lo anterior, más allá de los supuestos en los que resulta obligatorio para determinadas entidades el empleo de las facturas electrónicas, así como de los casos que permiten la exclusión de dicha obligación, en los términos previstos en el párrafo final del artículo 4 de la Ley 25/2013, hay que hacer notar que el propio artículo 4 de dicha Ley contempla la expedición y remisión de las facturas electrónicas como un derecho o facultad. Siendo así, los proveedores podrán presentar facturas electrónicas aunque el importe de las mismas sea inferior a 5.000 euros.

En este contexto, no resulta extraño que la disposición adicional primera de la Orden HAP/492/2014, apartado 6, circunscriba la exclusión de la obligación de anotación en el Registro Contable de Facturas a las facturas en papel cuyo importe sea de hasta 5.000 euros, mientras que en caso de las facturas emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior la exclusión se refiere a las facturas, electrónicas y en papel. Ciertamente dicha disposición adicional, referida al Registro Contable de Facturas de la Administración General del Estado y de las entidades públicas estatales de naturaleza administrativa, no tiene carácter básico, sin embargo, el apartado 6 al que nos estamos refiriendo concuerda con el espíritu de la norma (de hecho, se afirma



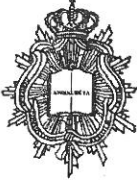
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que se dicta "de acuerdo con lo previsto en el tercer párrafo del artículo 9.1 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre").

Efectivamente, no puede perderse de vista que la exclusión de la anotación de la factura en el Registro que se crea puede tener sentido en el supuesto de las facturas en papel inferiores a 5.000 euros, pero no se justifica cuando el proveedor emite dichas facturas en formato electrónico a pesar de que no esté obligado a ello.

Si la exclusión de la obligación de la anotación en el supuesto de facturas de hasta 5.000 euros parece justificada por la carga que puede suponer la llevanza del Registro con respecto a facturas que no representan un elevado volumen de gasto, podría llegarse a la conclusión de que dicha justificación no opera cuando las facturas inferiores a 5.000 euros se presentan en formato electrónico, y ello tanto si la justificación de la exclusión se contempla desde la óptica de la Administración, como desde la de los proveedores. De hecho, el artículo 3 de la Orden de 29 de enero de 2015, por la que se regula el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el uso de la factura electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía y en las entidades del sector público andaluz, contempla una excepción a la exclusión al disponer: "No obstante, será obligatorio el uso de la factura electrónica cualquiera que sea su cuantía, para las entidades proveedoras relacionadas en el artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, que anteriormente hayan presentado una factura electrónica en el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, dirigida a la Administración de la Junta de Andalucía o a cualquiera de las entidades incluidas en el artículo 2.1 a)."





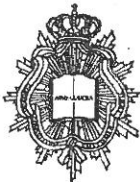
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En un plano diferente, hay que contemplar, como antes se dijo, el derecho que tienen los proveedores no obligados a presentar factura electrónica, a expedirla y remitirla en dicho formato, a través del Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Pues bien, siendo esto así, lo lógico es que todas las facturas electrónicas que emitan los proveedores, aunque no superen el umbral de 5.000 euros, deban ser anotadas en el Registro Contable de Facturas que se crea. Desde esta óptica, tenemos que subrayar que la anotación en dicho Registro no sólo es un instrumento al servicio de la Administración, para permitir el seguimiento de los compromisos de pago y la morosidad, sino que a la vez es un medio de información para que los proveedores que hayan ejercitado dicho derecho puedan conocer el estado de la tramitación, como señala el preámbulo de la Orden HAP/492/2014.

Por las razones expuestas, el Consejo Consultivo considera que la exclusión de las facturas de hasta 5.000 euros debe limitarse a las expedidas en soporte papel.

**4.- Artículo 5, apartado 1.** Al final de este apartado se alude a "la Orden por la que se regula la Contabilidad Pública de la Junta de Andalucía". Al no haberse citado con anterioridad, se debería aludir a la denominación completa de la misma, como indica el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en su informe.

**5.- Artículo 6, apartado 2.** Según esta norma, las facturas deberán contener "los datos correspondientes al órgano de contratación identificable también como órgano gestor del contrato y del correspondiente gasto, al órgano de destino competente para su tramitación, **que puede ser distinto al primero,...**" El inciso que hemos destacado en negrita encierra una explicación, inusual en



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

una norma jurídica. Por ello, se aconseja sustituir dicha expresión por otra igual o similar a la siguiente: "... al órgano de destino competente para su tramitación, en caso de que sea distinto al primero..."

Todo ello, sin perjuicio de que la redacción se simplifique, teniendo en cuenta que se parte de un deber de identificación, mediante codificación, de los órganos competentes para la tramitación de la factura, así como del que tenga atribuida la función de contabilidad [art. 5.3.h) de la Orden HAP/492/2014], en concordancia con lo previsto en la disposición adicional trigésima tercera, apartado 2, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en la que se dispone que "en los pliegos de cláusulas administrativas para la preparación de los contratos que se aprueben a partir de la entrada en vigor de la presente disposición, se incluirá la identificación del órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, así como la identificación del órgano de contratación y del destinatario, que deberían constar en la factura correspondiente".

En el párrafo segundo de este mismo apartado, debería modificarse la redacción del párrafo segundo, de manera que el verbo "ajustarán" se ponga en relación con el contenido de las facturas ("se ajustará...") y no con éstas como sujeto.

**6. Artículo 7, apartado 1.** Se refiere esta norma al "correspondiente Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas". Una vez que se ha decidido la creación del Punto General de Facturas Electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía y se ha regulado mediante Orden de 29 de enero de 2015, la referencia debería realizarse al mismo.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

7. **Artículo 8.** En el apartado 1 de este artículo debería sustituirse el término "establecidos" por "previstos" y también debería concretarse la mención que se realiza al artículo 38 de la Ley 30/1992, aludiendo directamente a su apartado 4.

8. **Artículo 9.** La lectura de este artículo suscita dos observaciones.

A) El apartado 1, párrafo segundo, dispone lo siguiente: *"Las oficinas contables sólo podrán rechazar las facturas cuando correspondan a otras Administraciones Públicas y cuando contuvieran datos incorrectos u omisión de datos que impidieran su tramitación. En estos casos, las remitirán al registro administrativo de procedencia de forma motivada, para su devolución a la persona o entidad presentadora"*.

Si la expresión "registro administrativo de procedencia", se identifica con la de "registro administrativo receptor de la factura" (expresión utilizada en el artículo 8.1 del Proyecto de Decreto), la norma estaría comprendiendo aquellos supuestos en los que la presentación de la factura se realice en los registros de órganos administrativos de otras Administraciones Públicas, en los términos del artículo 38.4 de la Ley 30/1992. Ciertamente, el artículo 5, apartado 4, de la Orden HAP/492/2014, contempla la devolución al "registro administrativo de procedencia", pero no sería lógico un entendimiento de esta expresión que llevara a la remisión al registro en el que tuvo lugar la recepción de la factura, cuando éste pertenezca a una Administración Pública diferente de la destinataria de la misma; máxime cuando la devolución no sólo opera cuando la factura corresponda en realidad a otra Administración Pública, sino también cuando la factura contiene datos incorrectos u omite datos necesarios para su tramitación.



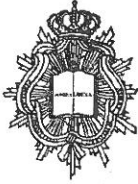
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En efecto, *-mutatis mutandis-* si se actuara de este modo se infringiría un viejo principio de Derecho Administrativo que se plasmó en el artículo 78 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, al disponer que la comunicación entre los órganos administrativos se efectuará siempre directamente, sin que puedan admitirse traslados y reproducciones a través de órganos intermedios. En el caso comentado, ni siquiera estaríamos hablando de un órgano de la misma Administración, al que se le estaría atribuyendo un deber que va más allá de lo previsto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992,

Por ello, hemos de entender que la expresión "registro administrativo de procedencia" se identifica en realidad con el registro del órgano competente para la tramitación de la factura, lo que explicaría también el sentido en el que aquella expresión se utiliza en los artículos 4.3,a) y 9.1 de la Orden HAP/492/2014.

Por las razones expuestas, el Consejo Consultivo considera que debe precisarse que la devolución corresponde a la unidad administrativa del registro del órgano competente para la tramitación de la factura, es decir, a la misma que tiene asignada la grabación de los datos de la factura y remite la misma a la Intervención; unidad que, en este sentido puede ser considerada como unidad del "registro administrativo de procedencia" (para la oficina contable que rechaza la factura, lo es, sin duda).

B) En cuanto al apartado 2, párrafo segundo, tras aludir a la posibilidad de corregir los datos grabados, finaliza expresando la necesidad de trasladar la existencia del dato incorrecto al órgano destinatario de la factura para que éste proceda a la co-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rección del error y pueda ser finalmente validado por la oficina contable. Tal y como está dicho, parece que el objeto de la validación fuese el error y no el dato corregido.

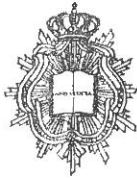
**9.- Artículo 10, apartado 1.** Según esta norma, la anotación en el Registro Contable de Facturas dará lugar a la asignación del correspondiente código de identificación de cada factura en el citado Registro. La expresión "dará lugar" no es quizá la más apropiada, aunque evoca que la asignación de dicho código es automática. Quizá podría indicarse que una vez anotada la factura, el sistema asignará automáticamente dicho código.

**10.- Artículo 12.** Debería sustituirse la expresión "desde que finalizara" por "desde que finalice".

**11.- Disposición adicional primera.** En el apartado 1, párrafo segundo, la expresión "estará integrado por las obligaciones..." debería sustituirse por otra como "incluirá las siguientes obligaciones..."

En lo que respecta al **apartado 4**, el Consejo Consultivo echa en falta una mayor precisión, pues la norma se refiere a la obligación de "incorporar facturas u otros documentos".

Por otro lado, la norma contenida en el apartado 5 es más propia de una disposición final, ya que en ella se habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda para regular el Censo Único de Obligaciones de la Junta de Andalucía, fijando su puesta en funcionamiento y la fecha a partir de la cual los entes determinados en el apartado 1 de esta disposición adicional deberían integrar la información requerida en el Censo.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

12.- **Disposición adicional tercera.** Aunque en ocasiones se observan normas similares ubicadas como disposiciones adicionales, en la medida en que la modificación de los importes a los que se refiere esta disposición supondría una modificación del ámbito de aplicación de la norma, se considera que esta habilitación debería contenerse en una disposición final (su ejercicio supone la producción de una norma jurídica). Por otro lado, debería mejorarse la redacción, sustituyendo el adverbio "incluso" por la expresión "como también para" u otra similar.



13.- **Disposición transitoria primera.** Aun comprendiendo que la aplicación del Decreto a las entidades con contabilidad no presupuestaria que tienen la consideración de Administraciones Públicas requiere que se alcance el nivel de convergencia al que se refiere esta norma, el Consejo Consultivo considera que la "implantación efectiva" del Registro Contable de Facturas en estas entidades exige que se arbitren las medidas adecuadas para que se produzca en un determinado plazo, que debe fijarse prudencialmente en esta disposición.)

### CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar el Decreto cuyo Proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ha atendido a las disposiciones legalmente previstas **(FJ II)**.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III.- No obstante, por las razones que se indican, se hacen las siguientes observaciones en las que se distinguen:

A) Por las razones que se indican, **deben atenderse las siguientes observaciones de técnica legislativa:**

(1) Artículo 2 [Observación III.3, letra D)]. (2) Artículo 9 [Observación III.8, letra A)]. (3) Disposición transitoria primera (Observación III.13).

B) Por las razones expuestas en cada una de ellas **se hacen las siguientes observaciones de técnica de legislativa:**

(1) Mejora en la redacción (Observación III.1). (2) Preámbulo (Observación III. 2). (3) Artículo 2 [Observación III.3, letras A, B y C)]. (4) Artículo 5, apartado 1 (Observación III.4). (5) Artículo 6, apartado 2 (Observación III.5). (6) Artículo 7, apartado 1 (Observación III.6). (7) Artículo 8 (Observación III.7). (8) Artículo 9 [Observación III.8, letra B)]. (9) Artículo 10, apartado 1 (Observación III.9). (10) Artículo 12 (Observación III.10). (11) Disposición adicional primera (Observación III.11). (12) Disposición adicional tercera (Observación III.12).





**CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a ocho de abril de dos mil quince.

EL PRESIDENTE LA SECRETARÍA GENERAL



Edo.: Juan B. Cano Bueso Edo.: María A. Linares Rojas

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.-  
SEVILLA