



GOBIERNO
de
CANTABRIA

Consejería de Economía,
Hacienda y Empleo

INTERVENCION GENERAL



En relación a la consulta formulada por la Secretaría General de la Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio sobre la tramitación de las facturas relativas al contrato "SERVICIO DE TRANSPORTE Y DIFUSIÓN DE CANALES DE TELEVISIÓN DIGITAL EN ZONAS REMOTAS Y MENOS POBLADAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA-SERVICIO DE TELEVISIÓN DIGITAL EN CANTABRIA", adjudicado a la empresa RETEVISIÓN I, S.A., *"sobre la manera de proceder en cuanto a la conformidad de las facturas y al reconocimiento de la obligación de facturas en las que la aplicación de penalidades no se hace de manera automática"*, se ponen de manifiesto las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERO.- La cláusula W del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato, aprobado por Resolución del Consejero de Innovación, Industria, Turismo y Comercio, de fecha 29 de abril de 2015, establece:

"REGIMEN DE PENALIDADES DISTINTO AL ESTABLECIDO CON CARÁCTER GENERAL.

1. Se penalizará con el 3,00 % del importe de adjudicación, excluido el IVA, por cada 5 días naturales de retraso en la puesta en marcha del servicio objeto del contrato, de conformidad con lo previsto en la cláusula 2.6 del PPTP y en su oferta.

2. Asimismo se penalizará con 500 €:

- a) Cada incidencia no resuelta en plazo de acuerdo con lo establecido en la cláusula 2.2.5 del PPTP o en su oferta, de acuerdo con la cláusula N.1 de este Pliego.*
- b) La minoración en un 5 % respecto a la disponibilidad de servicio obligatoria, del 95%, de acuerdo con lo establecido en las cláusulas 2.3 del PPTP o de la comprometida por el adjudicatario de acuerdo con la cláusula N.1 de este Pliego; que no constituya causa de resolución del contrato.*
- c) La no aportación en plazo de los informes tanto semanales como mensuales de acuerdo con lo establecido en la cláusula 3.2 del PPTP o en la oferta del adjudicatario, de conformidad con la cláusula N.1 último párrafo de este Pliego.*
- d) El incumplimiento de la obligación de mantener una oficina abierta en Cantabria durante el periodo de prestación del servicio, o de la obligación de contar con atención telefónica en horario laboral por un periodo de ocho horas al día, de acuerdo con lo previsto en la cláusula U de este Pliego.*
- e) Utilización inadecuada de los medios de la Comunidad Autónoma en relación con la cláusula 2.5 del PPTP y el Anexo C del mismo.*

Se tendrán en cuenta las alegaciones o justificaciones del contratista, especialmente, si existieran causas de fuerza mayor”.

SEGUNDO.- La cláusula Q regula la presentación de facturas y el pago del contrato, previendo:

"PRESENTACIÓN DE FACTURAS Y PAGO DEL CONTRATO.

Q.1.- Presentación de facturas:

- *Órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública: Intervención General.*
- *Destinatario de la factura: Dirección General de Transportes y Comunicaciones.*
- *Registro: El contratista deberá presentar las facturas en el registro delegado de la Dirección General de Transportes y Comunicaciones (C/Cádiz nº2, 39002, Santander).*

Estos datos deberán constar en la factura que se presentará en el plazo de treinta (30) días a contar desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

Q.2.- Pago del contrato:

Se realizarán pagos bimestrales por la parte proporcional del importe de adjudicación del contrato, previa presentación de las correspondientes facturas en el plazo de treinta días a la finalización de cada bimestre, la cual será abonada previa constatación de la conformidad de los trabajos realizados y, en su caso, de la aplicación de las penalizaciones pertinentes.

Q.3.- Demora en el pago del precio:

Si la demora de la Administración en el pago del precio fuese superior a seis meses, el contratista tendrá derecho, asimismo, a resolver el contrato y al resarcimiento de los perjuicios que como consecuencia de ello se le originen”.

TERCERO.- El artículo 212.8 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), regula que *"Las penalidades se impondrán por acuerdo del órgano de contratación, adoptado a propuesta del responsable del contrato si se hubiese designado, que será inmediatamente ejecutivo, y se harán efectivas mediante deducción de las cantidades que, en concepto de pago total o parcial, deban abonarse al contratista o sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, cuando no puedan deducirse de las mencionadas certificaciones".* En todo caso, la imposición de las mismas requiere de un acuerdo del órgano de contratación, previa tramitación del correspondiente expediente, sin cuya tramitación nos encontraríamos ante la imposición de la

misma sin haber seguido el procedimiento establecido para ello, lo que podría ser susceptible de nulidad o anulabilidad, en su caso, en la medida en que el servicio se ha prestado (distinto sería que no se hubiera hecho). Si bien procede la aplicación de penalidades por las causas previstas expresamente en el Pliego y en los términos indicados, procedimiento que, en aras del cumplimiento de las demás exigencias en cuanto a pagos e intereses previstos en el propio TRLCSP y en la normativa a la que se va a hacer referencia en las Consideraciones sucesivas, debería tramitarse con la máxima celeridad, estimándose, en otro caso, acertado y sin perjuicio de la elevación, en su caso, de ulterior consulta a los órganos competentes en materia de interpretación del contrato, tal y como consta en la Resolución del Consejero de Innovación, Industria, Turismo y Comercio de 16 de noviembre de 2016, en la que se declara la posibilidad de la imposición de penalidades *"a imponer en la factura correspondiente al periodo en que se tramite"*. No se puede olvidar, en este sentido, que la cláusula K prevé el depósito de una garantía definitiva en este contrato la cual, de conformidad con lo previsto en el artículo 100 del TRLCSP, responde, entre otros conceptos, *"de las penalidades impuestas al contratista conforme al artículo 212"*, debiendo atenderse a su cuantía y a las eventuales penalidades que pudieran quedar pendientes de tramitar, con especial diligencia en el pago de las últimas facturas correspondientes al contrato.

CUARTO.- Por su parte, y a efectos de responder a la consulta, que solicita un análisis *"desde el punto de vista de la fiscalización y la contabilización de las facturas objeto de imposición de penalidades"*, ha de tenerse en cuenta que el artículo 3 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, prevé que: *"El proveedor que haya expedido la factura por los servicios prestados o bienes entregados a cualquier Administración Pública, tendrá la obligación, a efectos de lo dispuesto en esta Ley, de presentarla ante un registro administrativo, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación de servicios. En tanto no se cumplan los requisitos de tiempo y forma de presentación establecidos en esta Ley no se entenderá cumplida esta obligación de presentación de facturas en el registro"*.

Concretando, en este sentido, el artículo 11 que:

"La recepción de la factura en el punto general de entrada de facturas electrónicas y su anotación en el registro contable de facturas tendrá únicamente los efectos que de acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común se deriven de su presentación en un registro administrativo”.

El artículo 6 de la misma norma dispone que:

“[...] 4. Todas las facturas electrónicas que reúnan los requisitos previstos en esta Ley y su normativa básica de desarrollo, sin perjuicio de ulteriores requisitos que en la fase de conformidad deban cumplirse, serán presentadas a través del Punto general de entrada de facturas electrónicas, donde serán admitidas, y producirán una entrada automática en un registro electrónico de la Administración Pública gestora de dicho Punto general de entrada de facturas electrónicas, proporcionando un acuse de recibo electrónico con acreditación de la fecha y hora de presentación.

5. El Punto general de entrada de facturas electrónicas proporcionará un servicio automático de puesta a disposición o de remisión electrónica de las mismas a las oficinas contables competentes para su registro [...]”.

Por su parte, los artículos 8 y 9 regulan el “Registro contable de facturas y el procedimiento de tramitación en las Administraciones Públicas”, disponiendo que:

“Artículo 8. Creación del registro contable de facturas.

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.

Artículo 9. Procedimiento para la tramitación de facturas.

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

Las facturas electrónicas presentadas en el correspondiente Punto general de entrada de facturas electrónicas, serán puestas a disposición o remitidas electrónicamente, mediante un servicio automático proporcionado por dicho Punto, al registro contable de facturas que corresponda en función de la



GOBIERNO
de
CANTABRIA

Consejería de Economía,
Hacienda y Empleo

INTERVENCION GENERAL



oficina contable que figura en la factura. En la factura deberán identificarse los órganos administrativos a los que vaya dirigida de conformidad con la disposición adicional trigésima tercera del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre . [...]

2. La anotación de la factura en el registro contable de facturas dará lugar a la asignación del correspondiente código de identificación de dicha factura en el citado registro contable. En el caso de las facturas electrónicas dicho código será automáticamente asignado y comunicado inmediatamente a los Puntos generales de entrada de facturas electrónicas con los que esté interconectado el registro contable, pudiendo rechazarse la factura en esta fase solamente cuando no se cumplan los requisitos previstos en esta Ley y su normativa básica de desarrollo.

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

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

Los artículos 10 y 12 inciden en las competencias de los distintos órganos.

"Artículo 10. Actuaciones del órgano competente en materia de contabilidad.

Los órganos o unidades administrativas que tengan atribuida la función de contabilidad en las Administraciones Públicas:

1. Efectuarán requerimientos periódicos de actuación respecto a las facturas pendientes de reconocimiento de obligación, que serán dirigidos a los órganos competentes.

2. *Elaborarán un informe trimestral con la relación de las facturas con respecto a los cuales hayan transcurrido más de tres meses desde que fueron anotadas y no se haya efectuado el reconocimiento de la obligación por los órganos competentes. Este informe será remitido dentro de los quince días siguientes a cada trimestre natural del año al órgano de control interno". [...]*

"Artículo 12. Facultades y obligaciones de los órganos de control interno.

1. *La Intervención General de la Administración del Estado y los órganos de control equivalentes en los ámbitos autonómico y local tendrán acceso a la documentación justificativa, a la información que conste en el registro contable de facturas, y a la contabilidad en cualquier momento.*

2. *Anualmente, el órgano de control interno elaborará un informe en el que evaluará el cumplimiento de la normativa en materia de morosidad. En el caso de las Entidades Locales, este informe será elevado al Pleno.*

3. *Las Intervenciones Generales u órganos equivalentes de cada Administración realizarán una auditoría de sistemas anual para verificar que los correspondientes registros contables de facturas cumplen con las condiciones de funcionamiento previstas en esta Ley y su normativa de desarrollo y, en particular, **que no quedan retenidas facturas presentadas en el Punto general de entrada de facturas electrónicas que fueran dirigidas a órganos o entidades de la respectiva Administración en ninguna de las fases del proceso.** En este informe se incluirá un análisis de los tiempos medios de inscripción de facturas en el registro contable de facturas y del número **y causas de facturas rechazadas en la fase de anotación en el registro contable"**.*

Se entiende que toda esta normativa hay que interpretarla a la luz del Preámbulo de la Ley que recoge que:

"[...] Uno de los elementos clave para mejorar la competitividad de las empresas consiste en reducir la morosidad de las Administraciones Públicas, ya que esto permitirá reducir sus necesidades de financiación y evitar los efectos negativos que ello genera sobre el empleo y su propia supervivencia.

Con este objetivo el informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas contiene varias propuestas de reformas estructurales para erradicar la morosidad de las Administraciones Públicas. Esta Ley es una de estas reformas estructurales que impulsa el uso de la factura electrónica y crea el registro contable, lo que permitirá agilizar los



GOBIERNO
de
CANTABRIA

Consejería de Economía,
Hacienda y Empleo

INTERVENCION GENERAL



procedimientos de pago al proveedor y dar certeza de las facturas pendientes de pago existentes.

Este control informatizado y sistematizado de las facturas favorecerá un seguimiento riguroso de la morosidad a través de un indicador, el periodo medio de pagos, que visualizará el volumen de deuda comercial de las Administraciones y permitirá, llegado el caso, aplicar los nuevos mecanismos previstos la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en la que el control de la deuda comercial forma parte del principio de sostenibilidad financiera.

Para fortalecer esta necesaria protección del proveedor se facilita su relación con las Administraciones Públicas favoreciendo el uso de la factura electrónica y su gestión y tramitación telemática, en línea con la «Agenda Digital para Europa», una de las iniciativas que la Comisión Europea está impulsando en el marco de la estrategia «Europa 2020». Asimismo, esta protección se verá reforzada con un mejor control contable de las facturas recibidas por las Administraciones, lo cual permitirá no sólo hacer un mejor seguimiento del cumplimiento de los compromisos de pago de las Administraciones Públicas, sino también, un mejor control del gasto público y del déficit, lo que generará una mayor confianza en las cuentas públicas. [...]

Junto a las medidas adoptadas para proteger al proveedor y con el objetivo de seguir avanzando en un mejor control del gasto público, la presente Ley pone en marcha también unas medidas dirigidas a las Administraciones Públicas como la creación de un registro contable de facturas gestionado por el órgano o unidad que tenga atribuida la función contable; la regulación de un nuevo procedimiento de tramitación de facturas, que entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2014, que mejorará el seguimiento de las mismas, y el fortalecimiento de los órganos de control interno al otorgarles la facultad de poder acceder a la documentación contable en cualquier momento”.

QUINTO.- Para completar estas previsiones, la Orden HAC/50/2014, de 17 de noviembre de 2014, por la que se regula el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria que, de acuerdo con lo previsto en su artículo 1, tiene por objeto “regular la anotación y el procedimiento de tramitación de las facturas en el Registro Contable de Facturas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Cantabria y los Organismos Autónomos que se integren en su Presupuesto, así como establecer las actuaciones de control y seguimiento de la tramitación de las facturas anotadas en el Registro”, regula en el artículo 3 los “órganos

competentes en la gestión del Registro Contable de Facturas”, disponiendo que:

“1. El Registro Contable de Facturas de la Administración General y de los Organismos Autónomos que se integren en su Presupuesto dependerá de la Intervención General, a quien corresponderá:

a) La definición de las especificaciones del Registro Contable de Facturas.

b) La gestión, administración y mantenimiento del Registro Contable de Facturas. La Oficina Contable será la encargada de la administración del sistema y de las anotaciones en el Registro.

c) La determinación de las condiciones técnicas normalizadas de las interfaces del Registro Contable de Facturas con los sistemas de gestión económica y presupuestaria de las unidades competentes para la tramitación de las facturas electrónicas.

d) Efectuar los requerimientos periódicos de actuación respecto a las facturas pendientes de reconocimiento de la obligación y demás información prevista en el artículo 10 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre.

e) La gestión de los usuarios de las Unidades Tramitadoras y de los correspondientes perfiles de acceso.

f) La explotación estadística de la información que suministre el Registro Contable de Facturas.

2. Las Unidades Tramitadoras, entendidas como los órganos administrativos a los que corresponda la tramitación de los expedientes, sin perjuicio de a quien competa su aprobación, serán las encargadas de recibir las facturas de la Oficina Contable para iniciar su tramitación y actualizar los datos en el Registro Contable de Facturas, accediendo al Registro para grabar la conformidad o rechazo a las mismas, entre otros datos. [...]”.

Regulando el capítulo II el Procedimiento para la tramitación de facturas en los siguientes términos:

“Artículo 7. Presentación, distribución y anotación de las facturas en el Registro Contable de Facturas.

1. Tal como establece la Disposición Adicional Trigésimo Tercera del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, el contratista debe presentar la factura que haya expedido ante el correspondiente registro administrativo. Al objeto, en su caso, de remisión de la factura a la Oficina Contable que corresponda, ésta debe contener la identificación del Órgano Gestor, la Unidad Tramitadora y la Oficina Contable, según la codificación establecida en el directorio DIR3 de unidades administrativas gestionado por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

En el caso de las facturas electrónicas, el Punto General de Entrada verificará que las mismas contienen los datos identificativos señalados en el párrafo anterior, no admitiéndolas en caso contrario.

Igualmente, se procederá por las oficinas de registro administrativo, en el caso de las facturas en papel.

2. Las facturas en papel de importe superior a 5.000 euros serán remitidas por la oficina de registro administrativo a la Oficina Contable para su anotación en el Registro Contable de Facturas. A cada factura se le asignará un código de identificación en el citado registro que acompañará a las facturas en su tramitación.

3. Las facturas electrónicas recibidas en la Oficina Contable, antes de su remisión a la Unidad Tramitadora, serán registradas en el Registro Contable de Facturas por esta Oficina.

4. Si la Oficina Contable detectara en una factura en papel, datos o formatos incorrectos u omisión de datos que impidieran su tramitación o que correspondan a otras Administraciones Públicas, no procederá a su anotación en el Registro Contable de Facturas, devolviéndolas al registro administrativo de procedencia con expresión de la causa del rechazo, conforme a lo establecido en el artículo 5.4 de la Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo.

5. Una vez registradas las facturas en el Registro Contable de Facturas, la Oficina Contable procederá a su remisión a la Unidad Tramitadora que figure en la propia factura, quedando constancia en el Registro Contable de Facturas de la fecha del acuse de recibo.

En el caso de las facturas electrónicas, serán remitidas o puestas a disposición de la Unidad Tramitadora por la Oficina Contable, quedando constancia igualmente en el Registro Contable de Facturas, de la fecha de recepción o descarga por la Unidad Tramitadora.

6. El procedimiento de conformidad de la factura será tramitado por la unidad competente para verificar la efectiva realización del contrato y su adecuación al contenido del mismo.

Una vez anotada la factura en el Registro Contable de Facturas, se iniciará el procedimiento de conformidad de la factura, verificando la efectiva realización de los contratos y su adecuación al contenido de los mismos en los términos establecidos en normativa vigente.

La conformidad de la factura atenderá tanto a la recepción de conformidad como al importe facturado.

Corresponde al Director General o al Secretario General o al titular equivalente de la gestión del crédito al que deba imputarse la factura, conformar o rechazar la factura.

La aceptación de la factura se podrá realizar en cualquier soporte, incluso en la propia factura, siempre que quede vinculado a la misma y conste la fecha en que el trámite se hubiera realizado.

En caso de no conformarse la factura, el Órgano Gestor, entendido como aquel al que corresponde la conformidad o disconformidad con la factura, notificará de forma fehaciente al interesado las causas que motivan su rechazo.

La fecha de aceptación o rechazo de la factura será anotado en el Registro Contable de Facturas por la Unidad Tramitadora correspondiente.

Una vez anotado el rechazo de la factura, no podrán realizarse nuevos asientos respecto a la indicada factura, debiendo emitir el proveedor una nueva factura”.

En este sentido, precisa el artículo 7 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, relativo a la “Anotación en el registro contable de facturas de la aceptación o rechazo de las mismas” que “[...] Por cada factura se dejará constancia en el sistema de información contable de la fecha en la que se inicia el cómputo del plazo de pago según establece el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”.

Asimismo, en la Disposición adicional primera se regulan una serie de aspectos organizativos del Registro contable de facturas de la Administración General del Estado, regulando en el apartado 4 la “Anotación en el registro contable de facturas de la aceptación o rechazo y devolución de las mismas por el órgano gestor”, estipulando que:

a) Cuando proceda la aceptación de la factura, la unidad tramitadora anotará en el registro contable de facturas, por los medios electrónicos que al efecto habilite la oficina contable, la aceptación de la factura, dejando constancia de la fecha en la que se ha producido dicha aceptación.

b) Asimismo, cuando no proceda la aceptación de la factura, la unidad tramitadora anotará en el registro contable de facturas, por los medios electrónicos que al efecto habilite la oficina contable, el rechazo de la factura y su devolución a través de la oficina contable, dejando constancia de la fecha en la que se ha producido dicho rechazo”.

Igualmente, el artículo 9 se refiere a las “actuaciones de la Intervención General”, previendo, de conformidad con lo ya indicado, que:

“[...] La Intervención General efectuará requerimientos trimestrales de información a los órganos competentes, a través de las Secretarías Generales de las Consejerías o unidades equivalentes, respecto de las facturas para las que hayan transcurrido más de tres meses desde su anotación en el Registro



GOBIERNO
de
CANTABRIA

Consejería de Economía,
Hacienda y Empleo

INTERVENCION GENERAL



Contable de Facturas y se encuentren pendientes de reconocimiento de la obligación. Estos requerimientos se formularán dentro de los diez días siguientes a la finalización del trimestre natural solicitándose la siguiente información, que deberá ser remitida en un plazo máximo de diez días, desde la recepción del requerimiento: causa, para cada una las facturas en la situación señalada, que motiva el retraso en su tramitación [...]".

Por lo expuesto, esta Intervención General, en respuesta a la consulta, pone de manifiesto que la imposición de penalidades requiere de un acuerdo del órgano de contratación, previa tramitación del correspondiente expediente, procedimiento que, en aras del cumplimiento de las demás exigencias en cuanto a pagos e intereses previstos en el propio TRLCSP y en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público y normas que la desarrollan, debe tramitarse con la máxima celeridad.

En caso de que no se haya hecho así, procedería la imposición de penalidades en la factura correspondiente al período en que se resuelva el correspondiente procedimiento, tal y como consta en la Resolución del Consejero de Innovación, Industria, Turismo y Comercio de 16 de noviembre de 2016.

Santander, a 20 de diciembre de 2016

EL INTERVENTOR GENERAL



Fdo.: Gabriel Pérez Penido