



Roj: **STS 1841/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:1841**

Id Cendoj: **28079130032018100204**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **25/05/2018**

Nº de Recurso: **1099/2016**

Nº de Resolución: **865/2018**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 865/2018

Fecha de sentencia: 25/05/2018

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 1099/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/05/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 7

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: MDC

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 1099/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 865/2018

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. Maria Isabel Perello Domenech

D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

D. Fernando Roman Garcia

En Madrid, a 25 de mayo de 2018.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. 1099/2016, interpuesto por la Junta de Andalucía, representada y defendida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 8 de febrero de 2016, dictada en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 342/2014, a instancia de la misma recurrente, contra la resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de fecha 1 de septiembre de 2014, por la que se desestima el requerimiento previo formulado por la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía en relación con la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas; ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo núm. 342/2014 seguido en la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con fecha 8 de febrero de 2016, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLO: Que DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo nº 342/2014, interpuesto por la Letrada de la JUNTA DE ANDALUCÍA, contra la Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, y por su Delegación, el Secretario General Técnico, de 1 de septiembre de 2.014, a que la demanda se contrae, la cual declaramos ajustada a derecho, con imposición de costas a la parte actora».

SEGUNDO.- La Letrada de la Junta de Andalucía presentó con fecha 7 de marzo de 2016 escrito de preparación del recurso de casación.

La Letrada de la Administración de Justicia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional acordó por diligencia de ordenación de fecha 11 de marzo de 2016 tener por preparado el recurso de casación, remitir los autos jurisdiccionales de instancia y el expediente administrativo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y emplazar a las partes interesadas ante dicha Sala Tercera.

TERCERO.- La parte recurrente, presentó con fecha 11 de julio de 2016 escrito de formalización e interposición del recurso de casación -cuyos motivos se reseñarán más adelante-, en el que solicitó se estime el recurso, casando la sentencia recurrida y anulando el concreto particular impugnado de la Orden de 24 de junio de 2014, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el punto general de entrada de facturas electrónicas.

CUARTO.- La Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, compareció y se personó como parte recurrida.

QUINTO.- La Sala Tercera -Sección Primera- acordó, por providencia de fecha 15 de septiembre de 2016, admitir a trámite el presente recurso de casación y remitir las actuaciones a la Sección Tercera de conformidad con las Normas de reparto de los asuntos entre las Secciones.

SEXTO.- Dado traslado del escrito de formalización e interposición del recurso de casación, al Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado, parte recurrida, presentó en fecha 28 de noviembre de 2016 escrito de oposición al recurso, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala se dicte sentencia por la que, con desestimación del recurso, confirme la que en el mismo se impugna y se impongan las costas causadas a la parte recurrente.

SÉPTIMO.- Terminada la sustanciación del recurso, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el siguiente día 16 de mayo de 2018, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida y la cuestión litigiosa.

La Junta de Andalucía recurre en casación la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 8 de febrero de 2016, que desestima el recurso núm. 342/2014, interpuesto por la misma recurrente, contra la resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de fecha 1 de septiembre de 2014, por la que se desestima el requerimiento previo formulado por la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía en relación con la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, solicitando la derogación del inciso del apartado 3 del artículo 8 de dicha Orden, que establece como requisito para aquellas Comunidades Autónomas y Entidades Locales que creen su propio punto de entrada de facturas electrónicas, «(...) justificar 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 (...)».

SEGUNDO.- El planteamiento de la Sala de instancia.

A) Los antecedentes de hecho.

La sentencia recurrida sintetiza, a la vista de los datos que obran en el expediente administrativo y se recogen en la resolución impugnada, los siguientes:

«1.- Mediante escrito de 14 de julio de 2.014, la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía formuló requerimiento previo, al amparo del art. 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, solicitando la derogación del inciso del apartado tercero del art. 8 de Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, que exige: *"justificar ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, previamente a la realización de cualquier inversión dirigida al establecimiento de su propio punto de entrada..."* .

2.- En apoyo de tal pretensión de derogación, la representación Junta de Andalucía manifestaba en esencia lo siguiente:

-Que el 25 de junio de junio de 2.014 se publicó en el BOE la referida Orden, la cual fue dictada en desarrollo 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 prevé que las Entidades Autónomas y las Entidades Locales dispondrán de un punto general de entrada de facturas electrónicas.

-Que dicha Orden prevé que las Comunidades Autónomas podrán adherirse voluntariamente al punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione el Estado, añadiendo en su Disposición Adicional Quinta que la no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia, conforme al art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera .

- Que esta previsión acerca de la necesidad de justificar que no se opta por la utilización del punto general viene a introducir dos requisitos adicionales no contenidos en la norma legal de referencia: el hecho de que la justificación deba realizarse ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, y el hecho de que la justificación deba ser previa a la realización de cualquier inversión por las Comunidades Autónomas dirigida al establecimiento de sus propios puntos de entrada de facturas.

- Que estas exigencias adicionales de justificación, añadidas por vía reglamentaria, vulneran la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, así como el principio de lealtad institucional, dado que suponen un control indebido por parte del Gobierno de la Nación sobre el ejercicio de competencias sobre la Comunidad de Andalucía.

- Y que el carácter genérico e indeterminado del art. 8.3 de la Orden, que no precisa ni los parámetros a justificar ni el fin último perseguido, resulta contrario a la jurisprudencia constitucional relativa al principio de autonomía.

3.- Tras haber sido informado el citado requerimiento previo mediante escrito de 7 de agosto de 2.014, de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimiento e Impulso de la Administración Electrónica, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, y por su delegación, el Secretario General Técnico, dictó Resolución de 1 de septiembre de 2.014 desestimando el requerimiento formulado, con base en definitiva en que el inciso del apartado 3 del art. 8 de la Orden HAP/1074/2014, cuya derogación se pretende, no vulnera ni la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma ni el principio de lealtad institucional; lo que da lugar al presente recurso contencioso administrativo».

B) Los argumentos de la demanda.

La parte actora, reiterando sustancialmente lo ya alegado en la vía previa administrativa, interesa la nulidad de pleno derecho, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992, del inciso al que se contrae la impugnación pretendida, por entender que el mismo infringe el principio de jerarquía normativa al vulnerar tanto la Constitución como la norma con rango de ley que dice estar ejecutando, pues al introducir la exigencia de que la creación de un Punto de entrada propio se haya de "justificar ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, previamente a la realización de cualquier inversión dirigida al establecimiento de su propio punto de entrada", incurre en un manifiesto exceso respecto de la habilitación legal, e introduce unos requisitos y exigencias que la ley que la habilita no establece y que suponen una flagrante violación de los principios de lealtad institucional y autonomía financiera, así como de la competencia de autoorganización o autogestión de la propia Comunidad Autónoma de Andalucía. Añade que la orden impugnada pretende una justificación de la inversión respecto de la cual se desconocen los parámetros a justificar, así como el fin último perseguido, dejando vislumbrar que más allá del mero trámite de justificación pudiera haber un control a posteriori dirigido a denegar o establecer trabas a la inversión realizada; es decir, el destinatario no llega a conocer con exactitud la finalidad pretendida con esa medida, ni qué tiene que justificar, así como si se deriva algún tipo de consecuencia de todo ello.

C) La disposición impugnada y la normativa aplicable.

El apartado 3 del artículo 8 sobre "*Establecimiento de los Puntos Generales de Entrada de Facturas Electrónicas*", de la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, es del siguiente tenor literal íntegro -resaltamos el inciso cuestionado-:

«3. Aquellas Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que creen su propio punto general de entrada de facturas electrónicas, deberán ajustarse a lo dispuesto en esta Orden y **justificar 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.

En todo caso, se dará publicidad, en sus correspondientes Boletines oficiales de la creación de dichos puntos».

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, dispone en su artículo 6, en su versión inicial, sobre "*Punto general de entrada de facturas electrónicas*":

«1. El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, dispondrán de un punto general de entrada de facturas electrónicas a través del cual se recibirán todas las facturas electrónicas que correspondan a entidades, entes y organismos vinculados o dependientes.

No obstante lo anterior, las Entidades Locales podrán adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione su Diputación, Comunidad Autónoma o el Estado. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione el Estado.

2. El punto general de entrada de facturas electrónicas de una Administración proporcionará una solución de intermediación entre quien presenta la factura y la oficina contable competente para su registro.

3. El punto general de entrada de facturas electrónicas permitirá el envío de facturas electrónicas en el formato que se determina en esta Ley. El proveedor o quien haya presentado la factura podrá consultar el estado de la tramitación de la factura.

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

6. La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos determinarán conjuntamente las condiciones técnicas normalizadas del punto general de entrada de facturas electrónicas».

Por su parte, la disposición adicional quinta ("*Adhesión al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado*") de la propia Ley señala, al hilo de lo anterior:

«1. En cumplimiento de la obligación de establecer un punto general de entrada de facturas electrónicas señalada en el artículo 6 de la presente Ley, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse al punto general de entrada de facturas electrónicas establecido por la Administración General del Estado, que les proporcionará las funcionalidades previstas para el citado punto respecto de las facturas electrónicas de los proveedores.

2. La adhesión al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado se realizará por medios telemáticos a través del portal electrónico establecido al efecto en el citado punto por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

3. Este acto de adhesión, suscrito con firma electrónica avanzada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma o Entidad Local de que se trate, deberá dejar constancia de la voluntad de dicha Comunidad o Entidad de adherirse al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado y de aceptar en su integridad las condiciones de uso de la plataforma, determinadas por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

4. Los desarrollos técnicos que, en su caso, deban implantar las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales para integrar y hacer compatibles sus sistemas informáticos con el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado serán financiados con cargo a los Presupuestos de cada Comunidad Autónoma o Entidad Local.

5. La adhesión de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado es voluntaria, si bien la no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera .

La adhesión al punto general entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado podrá conllevar la repercusión de los costes económicos que se generen».

Por último, las disposiciones finales sexta y séptima de la Ley 25/2013 determinan, respectivamente:

«Disposición final sexta. Desarrollo reglamentario.

Reglamentariamente, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas determinará los requisitos técnicos y funcionales tanto del registro contable de facturas como del punto general de entrada de facturas electrónicas, con el fin de garantizar la integridad, seguridad e interoperabilidad de los distintos sistemas.

Disposición final séptima. Habilitación normativa.

Se habilita al Gobierno, al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y al Ministro de Industria, Energía y Turismo, en el ámbito de sus competencias, a dictar las disposiciones reglamentarias y adoptar medidas necesarias para el desarrollo, la aplicación y ejecución de lo dispuesto en esta Ley.»

D) Los razonamientos de la Sala de instancia.

Dice en sus fundamentos de derecho cuarto y quinto para desestimar el recurso:

« CUARTO: Así pues, de la anterior normativa se desprende con claridad que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 6 de la Ley 25/2013 , dispondrán de un punto general de entrada de facturas electrónicas a través del cual recibirán todas las facturas electrónicas de entidades y organismos vinculados o dependientes, siendo la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos las que determinarán conjuntamente las condiciones técnicas normalizadas del punto general de entrada de dichas facturas; y la Disposición Adicional Quinta de la misma Ley establece que la adhesión al punto general de entrada citado es voluntaria, sin perjuicio de que la no adhesión debe justificarse en términos de eficiencia conforme al art. 7 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria . Además, según la Disposición Final Sexta, es el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas el que determinará de forma reglamentaria los requisitos técnicos y funcionales tanto del registro contable de facturas como del punto general de entrada de facturas electrónicas, y la Disposición Final Séptima habilita al Ministro de Hacienda para dictar las disposiciones reglamentarias y adoptar las medidas que sean necesarias para el desarrollo de la norma.

Pues bien, en ejercicio de la referida potestad reglamentaria que se atribuye al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se dicta la Orden Ministerial 1074/2014, sobre medidas necesarias para la ejecución y aplicación de la Ley 25/2013, siendo estas medidas determinar ante quien se ha de justificar la eficiencia, esto es, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, así como en qué momento ha de realizarse tal justificación, que se fija en el momento anterior a la realización de cualquier inversión dirigida al establecimiento del punto de entrada de facturas electrónicas propio.

En consecuencia, como así lo considera la resolución recurrida, el inciso impugnado del apartado tercero del art. 8 de dicha Orden, no excede ni se extralimita de la habilitación legal concedida para el desarrollo de la Ley, ni supone vulneración alguna de la competencia de autoorganización y autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ni, por tanto, tampoco el principio de lealtad institucional que se invoca.

Otra cosa serían, en su caso, las hipotéticas actuaciones futuras del Estado una vez aportada la justificación legalmente exigida, a las que se refiere la parte actora en su escrito de demanda, al manifestar que la Orden impugnada deja vislumbrar que más allá del mero trámite de justificación pudiera haber un control a posteriori dirigido a denegar o establecer trabas a la inversión realizada, ya que el destinatario no llega a conocer con exactitud la finalidad pretendida con esa medida, ni qué tiene que justificar, así como si se deriva algún tipo de consecuencia de todo ello. Pero es evidente que se trata de meras conjeturas, suposiciones o sospechas sobre actuaciones de futuro derivadas de la aplicación del inciso, que no se fundamentan en hecho concreto alguno y que, en cualquier caso, la interesada podría impugnar a través de las pertinentes acciones legales que le asistan, pero no fundamentar en ellas la anulación que pretende.

En cuanto a que la justificación de la no adhesión debe ser previa, ello es obvio pues en otro caso, es decir, si se exigiese una vez creado el punto propio, ya no tendría sentido tal justificación. El inciso cuestionado se limita a señalar ante qué órgano y en qué momento debe justificarse la no adhesión, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma tiene plena libertad y autonomía para la creación del punto de entrada, la cual no está sujeta a autorización alguna.

QUINTO: Debe añadirse también que la Orden impugnada ha sido avalada por el Consejo de Estado a través del informe emitido en su momento, considerando que sobre la base de la habilitación prevista en la Disposición Final Sexta de la Ley 25/2013, la Orden cuenta con base legal suficiente, siendo adecuado su rango, por lo que no cabe entender que las dos previsiones de la Orden (órgano competente y momento temporal de la justificación), excedan de la habilitación legal mencionada, ni vulneren la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, ni el principio de lealtad institucional, ya que se trata del desarrollo reglamentario necesario para garantizar el cumplimiento del requisito de justificación de la no adhesión, legalmente previsto.

Por último, debe tenerse presente que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, entre otras en el mismo sentido, "el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos, habiendo rechazado únicamente por contrarias a ese principio las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiestan imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación a nivel nacional».

TERCERO.- El recurso de casación.

Como hemos visto, la sentencia desestima el recurso de la Junta de Andalucía, en síntesis, por entender que de lo establecido en el artículo 6 de la Ley 25/2013, en su disposición adicional quinta y en sus disposiciones finales sexta y séptima, se desprende que las Comunidades Autónomas dispondrán de un Punto General de Entrada de las facturas electrónicas, siendo la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la Secretaría de Estado de Presupuestos quienes determinarán las condiciones técnicas normalizadas de dicho Punto. Para las CCAA la adhesión a dicho Punto es voluntaria; no obstante, la no adhesión debe justificarse en términos de eficiencia conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Corresponde al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas determinar los requisitos técnicos y funcionales tanto del registro contable de facturas como del Punto de Entrada de las mismas; quien, finalmente, está habilitado para adoptar las medidas que sean necesarias para el desarrollo de la norma.

Frente a dicha sentencia, la Junta de Andalucía, en el recurso de casación al amparo del artículo 88.1.d) LJCA, en su versión entonces vigente, denuncia la vulneración del artículo 62.f) de la Ley 30/1992, en relación con la disposición final sexta 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, así como el artículo 6 y la disposición adicional quinta, párrafo 5, del mismo texto legal. Todo ello en conexión con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; y denuncia la paralela infracción de los principios constitucionales de lealtad institucional y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, recogidos en los artículos 103 y 156 de la Constitución Española, 133 y 165 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 1 a 3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, 9 y 10 de la reseñada Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y 4 de la Ley 30/1992.

Insiste, en definitiva, la Junta de Andalucía recurrente en que el artículo 8.3 cuestionado se extralimita respecto de la normativa de aplicación que dice desarrollar y ejecutar.

CUARTO.- La oposición del Abogado del Estado: defectos del escrito de interposición.

El recurso de casación incurre, dice el Abogado del Estado, como primer motivo de oposición, en el defecto procesal de que cuanto en él se alega, en realidad, lo es con relación al acto administrativo que fue objeto de revisión ante la Sala de instancia, pretendiéndose así la reproducción o replanteamiento del pleito en esta vía casacional, olvidando el carácter extraordinario de este recurso, pues, como reiteradamente ha dicho esta Sala, la exigencia de que el escrito de interposición exprese razonadamente el motivo o motivos en que se ampare significa que ha de existir una perfecta correlación entre el precepto considerado infringido y el modo y medida en que haya podido vulnerarlo la sentencia, de tal suerte que no basta con una mera cita de preceptos, más o menos extensa, seguida de un cúmulo de argumentos que no guardan relación con el orden en que aquéllos han sido consignados. Mucho menos resulta procedente que los argumentos vertidos en sede casacional sean reproducción de los razonamientos expuestos en la demanda o en otros actos alegatorios realizados en la instancia.

En definitiva, entiende el Abogado del Estado que la simple reproducción de lo alegado en la instancia, la mera expresión de que la recurrente discrepa del sentido del fallo o de extremos concretos del texto de la sentencia, no cumple con las exigencias propias del recurso de casación y conduce al rechazo del motivo.

Es cierto que la recurrente cita la sentencia contra la que recurre y afirma no estar conforme con sus criterios que tacha de erróneos, como alega el Abogado del Estado, y, en buena medida, reproduce lo alegado en la instancia respecto del acto administrativo que rechazó su requerimiento previo. Esto no es, sin embargo, suficiente para rechazar de plano el recurso por este defecto formal en el desarrollo del escrito de interposición del recurso de casación, pues se aprecian, en principio, las discrepancias de la recurrente con la sentencia y las infracciones jurídicas que achaca a la sentencia recurrida, conforme al entonces vigente artículo 88.1.d) de la LJCA, sin perjuicio, es cierto, de que el escrito reitera en buena medida su demanda ante la Sala *a quo* y que, por otro lado, la larga lista de preceptos infringidos que menciona en el encabezamiento de su motivo no aparece luego íntegramente desarrollada. En definitiva, pasamos a examinar el recurso.

QUINTO.- La cuestión de fondo: el exceso reglamentario. La alegada vulneración de los principios de autonomía financiera y de lealtad institucional.

A criterio de la recurrente, Junta de Andalucía, la sentencia recurrida incurre en la vulneración del completo catálogo de preceptos legales que enumera en el encabezamiento del único motivo de su recurso.

Ya se reseñaron antes -fundamento de derecho segundo apartado C)- las normas aplicables.

Pues bien, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 25/2013, dispondrán de un punto general de entrada de facturas electrónicas a través del cual recibirán todas las facturas electrónicas de entidades y organismos vinculados o dependientes. Las Comunidades Autónomas podrán adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporciona el Estado. La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos determinarán conjuntamente las condiciones técnicas normalizadas del punto general de entrada de dichas facturas. La disposición adicional quinta de la misma Ley establece que la adhesión al punto general de entrada es voluntaria, sin perjuicio de que la no adhesión debe justificarse en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En ejercicio de la referida potestad reglamentaria, que se atribuye al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se dicta la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, sobre medidas necesarias para la ejecución y aplicación de la Ley 25/2013, se determina ante quien se ha de justificar la eficiencia, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, así como en qué momento ha de realizarse tal justificación, que se fija en el momento anterior a la realización de cualquier inversión dirigida al establecimiento del punto de entrada.

La justificación de la no adhesión debe ser previa, ello es obvio, como dice la Sala *a quo*, pues en otro caso, es decir, si se exigiese una vez creado el punto propio, ya no tendría sentido tal justificación. El inciso cuestionado se limita a señalar ante qué órgano y en qué momento debe justificarse la no adhesión, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma tiene plena libertad y autonomía para la creación del punto de entrada.

Hay base legal suficiente, y es adecuado su rango, por lo que no cabe entender que las dos previsiones de la Orden (órgano competente y momento temporal de la justificación), excedan de la habilitación legal mencionada, ya que se trata del desarrollo reglamentario necesario para garantizar el cumplimiento del requisito de justificación de la no adhesión, legalmente previsto.

No se aprecia tampoco que vulneren la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, ni el principio de lealtad institucional, invocados por la recurrente.

Pues bien, es sabido (STC 109/2011, de 22 de junio , que desestima el conflicto positivo de competencia núm. 1641-2001 también interpuesto por la Junta de Andalucía), que:

«(...) el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial (SSTC 18/1982 , de 4 de mayo, FJ 14 ; 152/1988 , de 20 de julio, FJ 6 ; y 194/2004 , de 4 de noviembre , FJ 9, entre otras muchas). El aludido principio de lealtad constitucional que ha de presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas resulta "esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial" y "constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada" (STC 239/2002 , de 11 de diciembre , FJ 11), y tiene una específica proyección en la materia financiera, tal como se recoge en las normas vigentes que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia, las cuales deben ser inevitablemente tenidas en cuenta a la hora de resolver la presente controversia.

(...)

La respuesta a esta situación ha de buscarse atendiendo tanto al principio de lealtad institucional como a los propios mecanismos de garantía de la suficiencia financiera. El principio de lealtad recibe diversas plasmaciones en nuestro ordenamiento, dirigidas a asegurar que la suficiencia financiera autonómica no se vea afectada por decisiones estatales, para lo que se establecen mecanismos y procedimientos específicamente diseñados para la corrección de tal situación.

(...)

En consecuencia, sin perjuicio de reiterar la conveniencia de que, en supuestos como el presente, se utilicen los mecanismos de colaboración que permitan una articulación adecuada de las competencias estatales y autonómicas, la situación objeto de este procedimiento deriva de la distribución de competencias estatales y autonómicas, por lo que el cauce para su resolución descansa en las previsiones relativas al principio de lealtad institucional y al concepto de suficiencia del sistema financiero en su conjunto para garantizar el adecuado ejercicio de las competencias autonómicas».

Sin que se adviertan en la norma ahora cuestionada restricciones de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Como dice la sentencia recurrida, el hecho de que el artículo 8.3 de la Orden HAP/1074/2014 disponga que las CCAA que decidan crear su propio Punto de Entrada de facturas electrónicas deberán justificar ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, antes de verificarlas, las inversiones destinadas a establecerlo en términos de eficiencia conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012 , es una consecuencia directamente vinculada a lo establecido previamente en la ley, atendidas las normas que entran fundamentalmente en juego en este asunto -como apunta el Abogado del Estado- y que antes quedaron reseñadas:

- La disposición adicional quinta de la Ley 25/2013 que dispone «la no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ».

- Según el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012 eso significa que cualquier Comunidad Autónoma que decida no adherirse al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas y crear el suyo propio debe, con carácter previo, valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- La delegación en el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (no exclusiva, puesto que se refiere también al Gobierno y al Ministro de Industria, Energía y Turismo) para dictar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para el desarrollo, la aplicación y ejecución de lo dispuesto en la Ley aparece en la disposición adicional séptima de la Ley 25/2013 .

- Según el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/2012 , el principio de lealtad institucional obliga a las Administraciones Públicas no solo a respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas sino también a «valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas» incluida la General del Estado, así como a «ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas».

- Finalmente, según el artículo 10.2 de la misma Ley Orgánica 2/2012 «Corresponde al Gobierno , sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la



Comisión Nacional de Administración Local, y respetando en todo caso el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, velar por la aplicación de dichos principios en todo el ámbito subjetivo de la presente Ley», así como establecer los «mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea».

El principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no excluye la existencia de controles, incluso específicos, para asegurar la coordinación, de conformidad con lo que viene diciendo el Tribunal Constitucional (en este sentido, entre las más recientes, STC 101/2016, de 25 de mayo, que reitera lo que se había dicho en la STC 215/2014, de 18 de diciembre).

La disposición cuestionada respeta la autonomía de decisión de la Comunidad Autónoma, que podrá optar bien por adherirse al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado que se le ofrece con el objetivo de compartir y abaratar los costes de servicios comunes a los proveedores, bien por crear su propio punto de entrada, justificando su no adhesión en términos de eficiencia.

Se trata, además de garantizar la integridad, seguridad e interoperabilidad de los distintos sistemas, como encomienda la disposición final sexta de la Ley 25/2013 al desarrollo reglamentario.

Y, finalmente, añadiremos que el dictamen del Consejo de Estado de fecha 12 de junio de 2014 -expediente núm. 565/2014- avala la legalidad de la disposición impugnada pues si bien es cierto, como aduce la Junta de Andalucía, que no se ha pronunciado expresamente sobre dicho artículo 8.3 -en realidad el dictamen solo menciona los apartados 1, 2 y 4 de dicho artículo-, tampoco lo ha cuestionado y, en consecuencia, ampara el debido ejercicio de la habilitación legal.

SEXTO.- Sobre las costas procesales.

Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede imponer a la parte recurrente las costas procesales del recurso de casación (artículo 139.2 de la LJCA).

Al amparo de la facultad prevista en el artículo 139.3 de la citada Ley, se determina que el importe de las costas procesales, por todos los conceptos, no podrá rebasar la cantidad de 4.000 euros más el IVA que corresponda.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía, contra la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 8 de febrero de 2016, dictada en el recurso núm. 342/2014, sobre resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de fecha 1 de septiembre de 2014, por la que se desestima el requerimiento previo formulado por la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía en relación con la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas. Con imposición de las costas a la parte recurrente, con el límite que fijamos en el último fundamento de derecho de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espin Templado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas D^a. Maria Isabel Perello Domenech

D. Diego Cordoba Castroverde D. Angel Ramon Arozamena Laso

D. Fernando Roman Garcia

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.