

**DOCUMENTO SOMETIDO AL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA CON FECHA
16 de diciembre de 2021**

CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LOS ARTÍCULOS 29.2.J) Y 201.BIS DE LA LEY 58/2003, DE 17 DE DICIEMBRE, GENERAL TRIBUTARIA, MODIFICADOS POR LA LEY 11/2021, DE 9 DE JULIO, DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL, DE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2016/1164, DEL CONSEJO, DE 12 DE JULIO DE 2016, POR LA QUE SE ESTABLECEN NORMAS CONTRA LAS PRÁCTICAS DE ELUSIÓN FISCAL QUE INCIDEN DIRECTAMENTE EN EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO INTERIOR, DE MODIFICACIÓN DE DIVERSAS NORMAS TRIBUTARIAS Y EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL JUEGO

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, prevé la realización de una consulta pública, a través del portal de la web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus comentarios hasta el 17 de enero de 2022, a través del siguiente buzón de correo electrónico: observaciones.proyectos@correo.aeat.es.

1.- Antecedentes.

La Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, en adelante Ley de Prevención del Fraude, con el objetivo de no permitir la producción y tenencia de programas y sistemas informáticos que posibiliten la manipulación de los datos contables y de gestión, establece la obligación de que los sistemas informáticos o electrónicos que soporten los procesos contables o de gestión empresarial se ajusten a ciertos requisitos que garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros, requisitos cuya especificación técnica puede ser objeto de desarrollo reglamentario, incluyendo en este la posibilidad de someterlo a certificación.



A ese respecto, establece el artículo 29.2.j) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT), en la redacción dada por la Ley de Prevención del Fraude:

j) La obligación, por parte de los productores, comercializadores y usuarios, de que los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos contables, de facturación o de gestión de quienes desarrollen actividades económicas, garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros, sin interpolaciones, omisiones o alteraciones de las que no quede la debida anotación en los sistemas mismos. Reglamentariamente se podrán establecer especificaciones técnicas que deban reunir dichos sistemas y programas, así como la obligación de que los mismos estén debidamente certificados y utilicen formatos estándar para su legibilidad.”.

Asimismo, en concordancia con dicha regulación, se establece un régimen sancionador específico, derivado de la mera producción, comercialización o tenencia de sistemas o programas cuando no cumplan con las especificaciones técnicas que garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros o no dispongan de la adecuada certificación. El citado régimen se regula en el nuevo artículo 201.bis de la LGT, igualmente redactado por la Ley de Prevención del Fraude:

“Artículo 201 bis. Infracción tributaria por fabricación, producción, comercialización y tenencia de sistemas informáticos que no cumplan las especificaciones exigidas por la normativa aplicable.

1. Constituye infracción tributaria la fabricación, producción y comercialización de sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos contables, de facturación o de gestión por parte de las personas o entidades que desarrollen actividades económicas, cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias:

(...)

) no cumplan con las especificaciones técnicas que garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros, así como su legibilidad por parte de los órganos competentes de la Administración Tributaria, en los términos del artículo 29.2.j) de esta Ley;

) no se certifiquen, estando obligado a ello por disposición reglamentaria, los sistemas fabricados, producidos o comercializados.

2. Constituye infracción tributaria la tenencia de los sistemas o programas informáticos o electrónicos que no se ajusten a lo establecido en el artículo 29.2.j) de esta Ley, cuando los mismos no estén debidamente certificados teniendo que estarlo por disposición reglamentaria o cuando se hayan alterado o modificado los dispositivos certificados.

La misma persona o entidad que haya sido sancionada conforme al apartado anterior no podrá ser sancionada por lo dispuesto en este apartado.

(...).”.



2.- Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

La regulación legal en la materia, que es del todo novedosa en nuestro ordenamiento jurídico – tributario formal, no contiene la especificación del detalle técnico necesario para garantizar el cumplimiento de los principios de seguridad de la información, trazabilidad y legibilidad o accesibilidad a los mismos. Ello, además, debe asegurarse por algún sistema de modo que quede patente para los obligados tributarios o usuarios el respeto a los citados principios de los programas o sistemas que utilicen.

Respondiendo a dicha necesidad, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha iniciado los trabajos de elaboración normativa dirigidos a dar completo cumplimiento al citado desarrollo reglamentario. El carácter eminentemente técnico que debe tener el Reglamento, que afecta a un sector que ha evolucionado enormemente en los últimos años, y la amplitud y heterogeneidad del colectivo potencialmente afectado, invita a que estos sectores y la sociedad en general puedan participar en la elaboración de las líneas esenciales de la redacción del Reglamento.

En la solución normativa que se ha llevado a cabo en otros países de nuestro entorno para el control del denominado software de doble uso se ha tenido en cuenta, además de la situación específica de cada país, la situación tecnológica del momento en el que se desarrolla la normativa para su control, así como sus costes y otras variables, como la infraestructura de las telecomunicaciones existente y el coste, viabilidad y fiabilidad de la transmisión de datos. La actual situación del conjunto de estos factores, así como la existencia en el mercado de dispositivos inteligentes, muchos de los cuales ya se encuentran a disposición de los obligados tributarios y de la ciudadanía en general, puede facilitar dar cumplimiento al desarrollo normativo del artículo 29.2.j) de la LGT, mediante procedimientos informáticos eficaces y económicos que no se encontraban disponibles hace apenas unos años, o lo estaban a un coste elevado.

3.- Necesidad y oportunidad de su aprobación.

Tal como se ha explicado en los apartados anteriores, las normas respecto de las cuales se plantea la consulta pública pretenden afrontar el desarrollo reglamentario al que se refiere el inciso final del artículo 29.2.j) de la LGT: *“Reglamentariamente se podrán establecer especificaciones técnicas que deban reunir dichos sistemas y programas, así como la obligación de que los mismos estén debidamente certificados y utilicen formatos estándar para su legibilidad”*, dando así aplicación concreta al régimen sancionador específico asociado al incumplimiento de esta obligación tributaria de carácter formal, tipificado en las letras e) y f) del apartado 1 y en el apartado 2 del artículo 201.bis de la LGT

Las anteriores consideraciones evidencian la existencia de una clara necesidad de aprobación y publicación de las normas que ahora se someten a consulta pública.

4.- Objetivos de la norma.

La creciente digitalización de los procesos de gestión administrativa en el mundo de la empresa, exige un esfuerzo de adaptación a las nuevas tecnologías que permita el mantenimiento de la productividad de las empresas y autónomos y la plena adaptación de aquellas y estos a las condiciones tecnológicas del entorno.

El Reglamento tiene como propósito el desarrollo del artículo 29.2.j) de la LGT, en lo que se refiere a las especificaciones técnicas que deben cumplir los sistemas y programas informáticos que soportan los procesos contables, de facturación o de gestión de quienes desarrollen actividades económicas. El respeto de la garantía de integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad,



trazabilidad e inalterabilidad de los registros, que exige la Ley, requiere el desarrollo de sistemas estándar seguros.

En este sentido, la factura constituye el documento básico sobre el que se construyen los registros contables y fiscales, y de su integridad y confiabilidad, depende en gran medida el cumplimiento tributario y la prevención de la evasión fiscal y la economía sumergida.

Este desarrollo, cuando esté completado, permitirá una fluida comunicación entre la administración tributaria y los empresarios y de estos entre sí, simplificando y agilizando procesos y abaratando costes. En este sentido, la actual utilización intensiva de las tecnologías de la información para la transmisión, prácticamente instantánea, de información de todo tipo abre grandes posibilidades para mejorar la relación Administración-administrado.

Por otro lado, la utilización intensiva de los formatos y técnicas que pretende regular este Reglamento por parte de los obligados tributarios permitirá también la mejora de la asistencia tributaria y facilitará el cumplimiento tributario. Así, la elaboración de borradores de pre-declaración del Impuesto sobre el Valor Añadido, que tiene su antecedente en el borrador del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, podría conseguirse mediante la transmisión sistemática de datos legibles.

El Reglamento también debe dar solución a la forma de certificar el contenido de los programas, de forma que los usuarios adquirentes tengan en todo momento la certeza de que disponen de sistemas adaptados a la normativa. La expresión “certificación”, a la que se refiere la LGT, debe concretarse en alguna modalidad, detallando, a su vez, la forma de certificar los formatos y los modos de conservación y de aseguramiento de la trazabilidad, cuando se produzca la remisión de las facturas y cuando ésta no tenga lugar.

5.- Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Como se ha señalado reiteradamente a lo largo de las líneas anteriores, la normativa objeto de consulta previa responde a la necesidad de concretar la regulación legal de los apartados Cuatro y Veintiuno, del Artículo decimotercero de la citada Ley 11/2021, que contiene una modificación de la LGT en sus artículos 29.2.j) y 201.bis. En particular, resulta necesario establecer las especificaciones técnicas de los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos contables, de facturación o de gestión de quienes desarrollen actividades económicas, así como la obligación de que dichos sistemas y programas se certifiquen, a fin de que garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros, sin interpolaciones, omisiones o alteraciones de las que no quede la debida anotación en los sistemas mismos. Asimismo, es imperativo el desarrollo reglamentario de la citada regulación legal para la aplicación efectiva del régimen sancionador correspondiente a las infracciones tributarias tipificadas en las letras e) y f) del apartado 1 y en el apartado 2 del artículo 201.bis de la LGT.

Por tanto, desde esta óptica, el Reino de España no podía evaluar alternativa no regulatoria alguna y, consecuentemente, se debe elaborar y aprobar una normativa de desarrollo como la sometida a Consulta Pública.