



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.420

**INFORME DE LA FISCALIZACIÓN HORIZONTAL DE LA
IMPOSICIÓN Y EL COBRO DE SANCIONES EN
ENTIDADES CON FUNCIONES DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE MERCADOS, EJERCICIOS 2017 Y 2018**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 25 de febrero de 2021 **el Informe de la fiscalización horizontal de la imposición y el cobro de sanciones en entidades con funciones de regulación y supervisión de mercados, ejercicios 2017 y 2018**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME	7
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	7
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.....	7
I.3. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS	8
I.4. OBJETIVOS, PROCEDIMIENTOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN	11
I.5. PRINCIPALES MAGNITUDES ECONÓMICAS DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADA.....	12
I.6. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES	12
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	13
II.1. LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS	13
II.1.1. La tramitación de los procedimientos sancionadores en la CNMC	13
II.1.2. La tramitación de los procedimientos sancionadores en la AEPD	27
II.1.3. La tramitación de los procedimientos sancionadores en el Banco de España	30
II.1.4. La tramitación de los procedimientos sancionadores en la CNMV	34
II.1.5. Análisis de la automatización de los procesos y de los sistemas informáticos utilizados por las entidades fiscalizadas para la tramitación y cobro de las sanciones	38
II.2. ANÁLISIS DE LA CONTABILIZACIÓN, GESTIÓN Y SITUACIÓN DEL COBRO DE LAS SANCIONES EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS.....	43
II.2.1. Consideraciones previas.....	43
II.2.2. Contabilización y gestión del cobro de las sanciones en cada una de las entidades fiscalizadas ..	44
II.2.3. Análisis del cobro de las sanciones impuestas durante el periodo fiscalizado en cada una de las entidades.....	55
II.2.4. Situación de la deuda por sanciones en cada una de las entidades	59
II.3. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD EN RELACIÓN CON LAS SANCIONES IMPUESTAS POR CADA UNA DE LAS ENTIDADES	63
II.3.1. Análisis de la litigiosidad en las sanciones impuestas por la CNMC	63
II.3.2. Análisis de la litigiosidad en las sanciones impuestas por la AEPD	69
II.3.3. Análisis de la litigiosidad en las sanciones impuestas por el Banco de España	70
II.3.4. Análisis de la litigiosidad en las sanciones impuestas por la CNMV.....	72
III. CONCLUSIONES	73
III.1. SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES	73
III.2. SOBRE LA CONTABILIZACIÓN Y EL COBRO DE LAS SANCIONES	76
III.3. SOBRE LA LITIGIOSIDAD EN RELACIÓN CON LAS SANCIONES IMPUESTAS POR CADA UNA DE LAS ENTIDADES	79
IV. RECOMENDACIONES	80
IV.1. COMUNES A TODAS LAS ENTIDADES.....	80
IV.2. DIRIGIDAS A LA CNMC.....	80
IV.3. DIRIGIDAS A LA AEPD.....	81
IV.4. DIRIGIDAS AL BE.....	81

IV.5. DIRIGIDAS A LA CNMV	82
ALEGACIONES FORMULADAS	

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AGE	Administración General del Estado
AN	Audiencia Nacional
BE	Banco de España
BOE	Boletín Oficial del Estado
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
DEH	Delegación de Economía y Hacienda
EDI	Aplicaciones de expedientes disciplinarios del Banco de España
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
GDC	Gestor Documental Corporativo del Banco de España
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LABE	Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España
Ley de creación de la CNMC	Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
LDC	Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia
LGP	Ley General Presupuestaria
LOPD	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
LOSSEC	Ley 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
PGE	Presupuestos Generales del Estado

RDC	Real Decreto 261,2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de Defensa de la Competencia
RGR	Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio
RUEPD	Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos
SC	Sala de Competencia de la CNMC
SIC	Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado
SIGRID	Sistema Integrado de Gestión de Registro de Inspección de Datos de la AEPD
SSR	Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC
TRLMV	Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre
TS	Tribunal Supremo

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1 : Datos de la actividad sancionadora de las entidades fiscalizadas en 2017 y 2018.....	12
Cuadro 2 : Datos sobre la incoación de los procedimientos sancionadores dados de alta en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC en 2017 y 2018.....	18
Cuadro 3 : Denuncias, reclamaciones y comunicaciones de brechas de seguridad que tuvieron entrada en la AEPD durante los ejercicios 2017 y 2018.....	28
Cuadro 4 : Cobro de las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado en el ámbito del sector audiovisual.....	55
Cuadro 5 : Cobro de las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado en el ámbito del sector de las telecomunicaciones.....	56
Cuadro 6 : Cobro de las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado en el ámbito de la energía ..	56
Cuadro 7 : Deuda pendiente de cobro en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC.....	59
Cuadro 8 : Sanciones recurridas pendientes de resolver en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC	64

I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

1.1. El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, el 20 de diciembre de 2018, el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2019, en el que se incluyó, en virtud de la iniciativa reconocida al propio Tribunal por el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu), la *“Fiscalización horizontal sobre la tramitación de quejas, consultas y reclamaciones y la imposición y cobro de sanciones en entidades con funciones de regulación y supervisión de mercados, ejercicios 2016 a 2018”*. Tras la realización de los estudios preliminares de esta fiscalización el Pleno del Tribunal concretó su objeto en el análisis de la imposición y cobro de sanciones por las entidades señaladas y fijó el periodo que habría de ser fiscalizado en los ejercicios 2017 y 2018. Así, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 31 de octubre de 2019, modificó el Programa de Fiscalizaciones de 2019 sustituyendo la inicialmente prevista por la *“Fiscalización horizontal de la imposición y el cobro de sanciones en entidades con funciones de regulación y supervisión de mercados, ejercicios 2017 y 2018”*.

1.2. Las entidades fiscalizadas tienen atribuidas funciones de supervisión, inspección y regulación de mercados o sectores de actividad en sus ámbitos respectivos. Sus objetivos son, entre otros, velar por la transparencia y el correcto funcionamiento de los sectores en los que actúan, así como por el cumplimiento de la normativa en cada uno de ellos. Para el cumplimiento de estas funciones todas las entidades fiscalizadas ejercen la potestad sancionadora en los términos previstos en su respectiva normativa, que en algunos casos se remite expresamente para la tramitación de los procedimientos sancionadores a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y en otros se aplica esta ley con carácter supletorio.

1.3. La necesidad de adaptar los procedimientos sancionadores a la nueva normativa administrativa derivada de la citada LPAC, la abundante litigiosidad que afecta al ejercicio de la potestad sancionadora en algunas de las entidades fiscalizadas, y las dificultades para el cobro efectivo de sus sanciones por cada una de ellas, han motivado el planteamiento de esta fiscalización. Además, se ha realizado para dar cumplimiento los objetivos específicos 1.2) *“Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control entre las entidades públicas”* y 1.4) *“Incrementar las fiscalizaciones operativas”*, incluidos en el Plan Estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas.

1.4. El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 25 de julio de 2019, acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador y el 31 de octubre de 2019 aprobó sus Directrices Técnicas, según lo establecido en los apartados b) y g) del artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y siguiendo lo dispuesto al efecto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas el 23 de diciembre de 2013.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

1.5. Las entidades fiscalizadas fueron la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), el Banco de España (BE) y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), todas las cuales tienen atribuida potestad sancionadora para velar por el cumplimiento de la normativa en sus respectivos sectores de actuación.

1.6. El ámbito objetivo de esta fiscalización se extiende a la actividad sancionadora de la CNMC, la AEPD, el BE y la CNMV, y comprende el análisis de la tramitación de los procedimientos

utilizados para la imposición de las sanciones y de las actuaciones realizadas para el cobro efectivo de las mismas y sus resultados.

1.7. El periodo fiscalizado abarca los ejercicios 2017 y 2018, sin perjuicio de que para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos se hayan analizado aquellos hechos o actuaciones, anteriores o posteriores, que se consideraron relevantes. Para analizar la tramitación de los procedimientos sancionadores se han tenido en cuenta todos los incoados en el periodo fiscalizado (aunque se hubiesen resuelto con posterioridad) y todos los resueltos en el periodo (aunque se hubiesen incoado antes). Para analizar la situación de la deuda por sanciones se han tenido en cuenta todas las que estaban pendientes de cobro según los últimos datos disponibles en la fecha de realización de las comprobaciones, cualquiera que hubiese sido la fecha de imposición de esas sanciones no cobradas; y para analizar la litigiosidad de las sanciones se han tenido en cuenta todas las que estaban recurridas y pendientes de resolver a la fecha de las comprobaciones, cualquiera que fuese la fecha de su imposición. En estos dos últimos casos los datos se han obtenido en fechas concretas para cada una de las entidades, que se van señalando a lo largo del Informe al exponer las cifras de cada una de ellas.

I.3. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS

a) CNMC

1.8. La CNMC se creó por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (ley de creación de la CNMC), con el objetivo de agrupar las funciones relativas al correcto funcionamiento de los mercados y sectores supervisados: energía, telecomunicaciones, audiovisual, transportes, postal y defensa de la competencia. Hasta la creación de la CNMC la supervisión de estos sectores se realizaba por seis organismos reguladores distintos (Comisión Nacional de la Competencia, Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sector Postal, Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y Comité de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria). El proceso de integración de estos seis organismos en la actual CNMC concluyó en 2016.

1.9. La CNMC es un organismo público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, independiente del Gobierno y sometido a control parlamentario, adscrito actualmente al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, sin perjuicio de su relación con otros ministerios competentes por razón de la materia en el ejercicio de las funciones. Tiene por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios, para lo cual se rige por lo dispuesto en la ley de creación de la CNMC, en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), y en la legislación especial de los mercados y sectores sometidos a su supervisión a los que ya se hecho referencia. Se rige también, supletoriamente, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por la LPAC, por la Ley 47/2003, de 26 de diciembre, General Presupuestaria (LGP), y por el resto del ordenamiento jurídico que le resulte aplicable. Ejerce la potestad sancionadora en los términos previstos en el artículo 29 de la ley de creación de la CNMC.

1.10. La CNMC ejerce sus funciones a través de dos órganos de gobierno, el Consejo y el Presidente, que lo es también del Consejo. El Consejo es un órgano colegiado de decisión y está integrado por diez miembros, incluidos el Presidente y el Vicepresidente. El Consejo puede actuar en Pleno o en Sala. A tal fin, se organiza en dos salas: una dedicada a temas de competencia (Sala de Competencia, SC) y otra a la supervisión de sectores regulados (Sala de Supervisión Regulatoria, SSR) compuestas cada una por cinco miembros del Consejo y presididas por el Presidente de la Comisión y el Vicepresidente, respectivamente. El Consejo está asistido por un Secretario del Consejo y de las salas, con voz pero sin voto, que es nombrado por el Pleno a

propuesta del Presidente. Para el ejercicio de su potestad sancionadora la CNMC cuenta con cuatro direcciones de instrucción (Competencia; Energía; Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual; Transportes y del Sector Postal), que ejercen dichas funciones con independencia de la fase resolutoria de las sanciones, que corresponde al Consejo.

1.11. Las cuentas anuales de la CNMC correspondientes a los ejercicios fiscalizados fueron rendidas al Tribunal de Cuentas, por conducto de la IGAE, en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 137 de la LGP. La remisión por la CNMC de las cuentas anuales aprobadas a la IGAE, correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018 tuvo lugar dentro del plazo señalado en el artículo 139.1 de la LGP. Su remisión por la IGAE al Tribunal de Cuentas se produjo los días 5 de julio de 2018 y 22 de julio de 2019, respectivamente, dentro del plazo señalado en el artículo 139.2 de la LGP. La publicación de sus cuentas y del informe de auditoría en el BOE en cumplimiento con lo establecido en la regla 38 de la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, se produjo el 25 de julio de 2018 y el 9 de agosto de 2019, respectivamente, dentro del plazo de un mes desde la remisión de la IGAE al Tribunal de Cuentas.

b) AEPD

1.12. La AEPD se creó por la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, y se encuentra actualmente regulada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPD). Es una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada, actúa con plena independencia de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia.

1.13. La AEPD está encargada de velar por el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos, para lo cual se rige por su legislación específica constituida, principalmente, por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos (RUEPD), la LOPD y sus disposiciones de desarrollo. Supletoriamente se rige por la LRJSP, la LPAC, la LGP y las demás normas que resulten de aplicación.

1.14. La Agencia ejerce la potestad sancionadora en los términos previstos en el artículo 47 de la LOPD, así como en sus disposiciones de desarrollo. Las actuaciones de la Agencia se desarrollan a través de los correspondientes órganos definidos en su Estatuto y en la LOPD: una Presidencia, a la que corresponde iniciar e impulsar la instrucción y resolver los expedientes sancionadores, auxiliada por un Adjunto; el Consejo Consultivo; y, como órganos jerárquicamente dependientes de la Presidencia de la Agencia, el Registro General de Protección de Datos, la Inspección de Datos (a la que corresponde la función de inspección e instrucción de los expedientes sancionadores) y la Secretaría General.

1.15. Las cuentas anuales de la AEPD correspondientes a los ejercicios fiscalizados fueron rendidas al Tribunal de Cuentas, por conducto de la IGAE, en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 137 de la LGP. La remisión por la AEPD de sus cuentas anuales aprobadas a la IGAE, correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018, tuvo lugar dentro del plazo señalado en el artículo 139.1 de la LGP. Su remisión por la IGAE al Tribunal de Cuentas se produjo los días 1 de agosto de 2018 y 1 de agosto de 2019, respectivamente, también dentro del plazo señalado en el artículo 139.2 de la LGP. La publicación de sus cuentas y del informe de auditoría en el BOE en cumplimiento con lo establecido en la regla 38 de la Orden EHA/2045/2011 se produjo el 4 de septiembre de 2018 y el 15 de agosto de 2019, respectivamente, lo que significó que para las de 2017 se superase el plazo de un mes desde la remisión de las cuentas por la IGAE al Tribunal de Cuentas.

c) BE

1.16. El BE es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que para el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines actúa con autonomía respecto a la Administración General del Estado (AGE). Es el banco central nacional y parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales, y está sometido a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y a los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

1.17. Además de someterse al resto del ordenamiento jurídico, actúa de acuerdo con su normativa específica, en particular la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del BE (LABE). Su régimen jurídico básico se completa con la resolución de 28 de marzo de 2000, del Consejo de Gobierno del BE, por la que se aprueba el Reglamento Interno del BE, y la resolución de 22 de mayo de 2015, de la Comisión Ejecutiva del BE, de aprobación del régimen de delegación de competencias.

1.18. En el ejercicio de su actividad supervisora el BE ejerce la potestad sancionadora como un mecanismo encaminado a garantizar el cumplimiento de la normativa de ordenación y disciplina a la que deben someter su actuación las entidades que operan en el sector financiero, en los términos previstos en el Título IV de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito (LOSSEC). La entrada en vigor del Mecanismo Único de Supervisión supuso un nuevo reparto competencial en materia sancionadora entre el Banco Central Europeo y las Autoridades Nacionales Competentes, así como la introducción de novedades tanto en el régimen sustantivo como en el aspecto procedimental para la imposición de sanciones.

1.19. Los órganos rectores del BE son el Gobernador, el Subgobernador, el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva. Al Consejo de Gobierno le corresponde la imposición de las sanciones cuya adopción sea competencia del BE y a la Comisión Ejecutiva la incoación de los expedientes sancionadores. El BE, bajo la dirección del Gobernador, se organiza en seis Direcciones Generales y una Secretaría General, encargada de la instrucción de los expedientes sancionadores a los sujetos previstos en la normativa vigente.

1.20. Las cuentas anuales del BE correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018 fueron rendidas directamente a este Tribunal los días 2 de julio de 2018 y 14 de mayo de 2020, respectivamente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la LABE, después de su aprobación por el gobierno a propuesta del titular del entonces Ministerio de Economía y Empresa (hoy Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital). Las cuentas de 2017 fueron rendidas en plazo y las de 2018 fuera de plazo.

d) CNMV

1.21. La CNMV se creó por la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, y se rige actualmente por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores (TRLMV), y por las normas que lo desarrollan. En el ejercicio de sus funciones públicas se rige por aquellas disposiciones que le sean de aplicación de la LPAC, la LRJSP y la LPG. Es un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, encargado de la supervisión e inspección de los mercados de valores españoles y de la actividad de cuantos intervienen en los mismos. Su objetivo es velar por la transparencia de los citados mercados y la correcta formación de precios, así como la protección de los inversores. Ejerce la potestad sancionadora sobre la actividad de cuantas personas físicas y jurídicas se relacionan en el tráfico de los mercados de valores en los términos previstos en el Título VIII del TRLMV y en el artículo 36 del Reglamento de Régimen Interior de la CNMV.

1.22. Los órganos rectores de la CNMV son el Consejo, el Presidente, el Vicepresidente y el Comité Ejecutivo. Corresponde al Consejo el ejercicio de todas las competencias que le asigna el TRLMV, incluyendo la potestad sancionadora; y al Comité Ejecutivo la propuesta de incoación de los expedientes sancionadores. La instrucción de los expedientes sancionadores corresponde a la Dirección General del Servicio Jurídico de la CNMV.

1.23. Las cuentas anuales de la CNMV correspondientes a los ejercicios fiscalizados fueron rendidas al Tribunal de Cuentas, por conducto de la IGAE, en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 137 de la LGP. La remisión por la CNMV de sus cuentas anuales aprobadas a la IGAE correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018 tuvo lugar dentro del plazo señalado en el artículo 139.1 de la LGP. Su remisión por la IGAE al Tribunal de Cuentas se produjo los días 16 de agosto de 2018 y 14 de agosto de 2019, respectivamente, también dentro del plazo señalado en el artículo 139.2 de la LGP. La publicación de sus cuentas y del informe de auditoría en el BOE en cumplimiento con lo establecido en la regla 38 de la Orden EHA/2045/2011 se produjo el 11 de septiembre de 2018 y el 12 de septiembre de 2019, respectivamente, dentro del plazo de un mes desde la remisión de las cuentas por la IGAE al Tribunal de Cuentas.

I.4. OBJETIVOS, PROCEDIMIENTOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

1.24. Se ha llevado a cabo una fiscalización de cumplimiento y operativa o de gestión sobre las actuaciones de la CNMC, la AEPD, el BE y la CNMV en relación con la imposición y el cobro de sanciones, referida a los ejercicios 2017 y 2018, con los siguientes objetivos generales:

a) Comprobar el cumplimiento de la normativa aplicable al ejercicio de la potestad sancionadora por cada una de las entidades fiscalizadas, tanto en la tramitación de los procedimientos, como en la contabilización y gestión de cobro de las sanciones impuestas por cada una de ellas.

b) Evaluar los sistemas y procedimientos de control interno y de gestión aplicados por cada entidad en el ejercicio de su potestad sancionadora (incluyendo la automatización de los procesos y los sistemas informáticos utilizados) y en sus actuaciones para el cobro de las sanciones impuestas, teniendo en cuenta los resultados obtenidos con estas actuaciones.

1.25. No se abordaron cuestiones relacionadas con el cumplimiento por las entidades fiscalizadas de la normativa sobre igualdad efectiva de mujeres y hombres porque no guardaban relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadas. En materia de transparencia se ha analizado el cumplimiento por cada una de las entidades de su normativa propia sobre publicidad de la incoación y resolución de sus procedimientos sancionadores y de las sanciones que han impuesto durante el periodo fiscalizado.

1.26. Los procedimientos de fiscalización que se utilizaron han incluido todas las comprobaciones sustantivas y de cumplimiento que se estimaron necesarias para alcanzar los objetivos señalados. Se analizó la documentación e información solicitada y se hicieron consultas a las aplicaciones y herramientas informáticas de las entidades fiscalizadas. Se obtuvieron datos e información de todos los expedientes sancionadores incoados en el periodo fiscalizado, se analizaron muestras de documentos de esos expedientes y se solicitaron de las entidades listados de expedientes con los datos e información que se consideró relevante para comprobar la tramitación de los procedimientos y el cobro de las sanciones impuestas.

1.27. En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de todas las entidades fiscalizadas.

1.28. La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013.

I.5. PRINCIPALES MAGNITUDES ECONÓMICAS DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADA

1.29. El número total de resoluciones sancionadoras con sanciones pecuniarias dictadas por las entidades fiscalizadas en el periodo 2017-2018 fue de 1.195; y el importe de estas sanciones ascendió a 474.719.097 euros. El Cuadro 1 refleja el desglose de estos datos por entidad y ejercicio fiscalizado.

Cuadro 1: Datos de la actividad sancionadora de las entidades fiscalizadas en 2017 y 2018

ENTIDAD	Número resoluciones sancionadoras		Importe de las sanciones (en euros)	
	2017	2018	2017	2018
CNMC	71	82	155.432.145	233.622.845
<i>Audiovisual</i>	7	10	2.134.010	3.064.951
<i>Telecomunicaciones</i>	13	13	6.573.650	8.862.400
<i>Sector postal</i>	1	3	4.000	83.001
<i>Energía</i>	43	48	8.676.187	7.108.760
<i>Competencia</i>	7	8	138.044.298	214.503.733
AEPD	613	369	17.319.962	13.180.655
CNMV	16	23	13.964.350	9.080.000
BE	10	11	16.816.420	20.302.000
TOTAL	710	485	203.532.877	276.185.500

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de la información obtenida en cada una de las entidades

1.30. En el desarrollo de los trabajos de esta fiscalización se calcularon, entre otras magnitudes, el importe efectivamente cobrado de las sanciones impuestas en el periodo, la deuda por sanciones en cada una de las entidades fiscalizadas y el importe de las sanciones litigiosas en cada una de ellas, todo ello en las fechas y con los criterios que se van señalando a lo largo del Informe. La deuda pendiente de cobro en la CNMC (cualquiera que fuese la fecha de imposición de la sanción), se elevaba en la fecha de las respectivas comprobaciones en los diferentes sectores o ámbitos sancionadores de la entidad a 1.084.506.746 euros, aunque la mayor parte de ella (946.076.215 euros, más del 87 %) estaba suspendida judicialmente. En la AEPD la deuda pendiente de cobro ascendía en la fecha de las comprobaciones a 10.323.557 euros, correspondientes a 195 resoluciones sancionadoras. En el BE la deuda pendiente de cobro sumaba 5.640.000 euros, que correspondían a 12 sanciones. Y en la CNMV el importe ascendía a 5.293.150 euros por 18 sanciones.

I.6. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

1.31. De conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, a los legítimos representantes de las cuatro entidades fiscalizadas, así como a quienes lo fueron durante el periodo fiscalizado cuando no son coincidentes. Los legítimos representantes de la CNMC, la AEPD y el BE han presentado sus alegaciones dentro del plazo concedido y prorrogado, y se adjuntan al presente Informe. Por su parte, el representante de la CNMV las ha remitido fuera del plazo otorgado para ello y, por este motivo, sus alegaciones no se adjuntan al Informe, sin perjuicio de haberse analizado su contenido e introducido, en su caso, las correcciones oportunas en el mismo.

1.32. Se han incorporado en el texto del Informe los cambios, respecto de la versión sometida a alegaciones, que se han considerado oportunos como consecuencia del examen de las mismas,

ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se aceptan. Pero no han sido objeto de contestación las que constituyen meras explicaciones o aclaraciones de la gestión desarrollada por la entidad fiscalizada. La falta de contestación a este último tipo de alegaciones no debe entenderse, por tanto, como una aceptación tácita de su contenido. Por otra parte, cuando las alegaciones invocan que determinadas deficiencias han quedado subsanadas con posterioridad al periodo fiscalizado, el Informe expone la subsanación únicamente cuando ha podido ser contrastada; en caso contrario, simplemente se alude en nota a pie de página a que las alegaciones invocan la subsanación de la deficiencia. En cualquier caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se han manifestado en las alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS

II.1.1. La tramitación de los procedimientos sancionadores en la CNMC

2.1. La CNMC ejerce la potestad sancionadora en los términos fijados en la ley de creación de la CNMC, en la LDC y en las distintas leyes especiales de los mercados y sectores sometidos a su supervisión (Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones; Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual; Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico; Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos; Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario; y Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal universal y de los derechos de los usuarios). Para el ejercicio de sus competencias la CNMC se estructura, de acuerdo con su Estatuto Orgánico, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, en cuatro Direcciones de Instrucción:

- a) La Dirección de Competencia.
- b) La Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual.
- c) La Dirección de Energía.
- d) La Dirección de Transportes y del Sector Postal.

2.2. Una de las garantías procedimentales de la actividad sancionadora es la separación entre los órganos de instrucción y los de resolución. Tras la instrucción del procedimiento es el Consejo de la CNMC el que toma la decisión final en forma de resolución. Como se ha indicado en el punto 1.10 de este Informe, el Consejo puede actuar en pleno o en sala (la SC dedicada a temas de competencia y la SSR para los demás ámbitos sectoriales).

2.3. De acuerdo con la legislación especial de los sectores sometidos a su supervisión (véase el punto 2.1) la CNMC tramita procedimientos sancionadores en el ámbito de: a) competencia; b) telecomunicaciones; c) sector audiovisual; d) energía; y e) sector postal y de transportes. En el ámbito de la competencia se tramitan procedimientos sancionadores por infracciones recogidas en los artículos 1, 2 y 3 de la LDC (conductas colusorias –cárteles-, abuso de posición dominante y competencia desleal) que se rigen por su normativa propia; y otros por infracciones recogidas en el artículo 62 de la LDC (que tipifica un conjunto de infracciones relacionadas con la efectividad de las normas de competencia) que se rigen por las disposiciones generales de la LPAC. Los procedimientos sancionadores que se tramitan en los demás ámbitos regulatorios se rigen, con carácter general, por la LPAC, si bien con especialidades en cada uno de ellos (competencias para la incoación, formas de designación de los instructores, plazos de caducidad, etc.).

II.1.1.1. SERVICIOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DEL CIUDADANO POR LA CNMC PARA EL INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

2.4. Las reclamaciones y denuncias de los ciudadanos se formulan ante la CNMC a través de diferentes medios: a) correos electrónicos; b) entradas en registro; c) correos ordinarios; d) llamadas telefónicas; y e) sede electrónica. Los servicios puestos a disposición del ciudadano para la formulación de estas cuestiones, sin embargo, no son homogéneos ni tienen el mismo grado de desarrollo en las distintas Direcciones de Instrucción de la CNMC. En el ámbito del sector audiovisual (Subdirección de Audiovisual de la Dirección de Telecomunicaciones y Sector Audiovisual) existe un servicio a disposición de cualquier persona física o jurídica, en la propia página web de la CNMC, que permite formular reclamaciones ante la citada Subdirección sobre un incumplimiento de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, que cualquier persona hubiera detectado en un programa o comunicación comercial de ámbito nacional. Este servicio fija las instrucciones para la presentación de la reclamación, los requisitos para poder presentarla y la normativa aplicable. El formulario que se pone a disposición de los reclamantes está normalizado, lo que permite un tratamiento más uniforme y automatizado por parte de la Subdirección de Audiovisual de los datos recibidos y la decisión final sobre su tratamiento.

2.5. En la Dirección de Competencia también se ha desarrollado, dentro de la página web, un procedimiento que permite denunciar ante la CNMC conductas prohibidas por la LDC, así como por los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En este procedimiento también se facilitan a los ciudadanos las instrucciones que deben seguir, la documentación requerida y la normativa aplicable. En los demás ámbitos sancionadores únicamente existe en la sede electrónica de la CNMC, en el apartado “trámites generales”, un procedimiento de remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones que permite, entre sus posibles usos, presentar denuncias fuera del ámbito de la defensa de la competencia. Sin embargo, este formulario no está normalizado en función de la materia que es objeto de reclamación (tipificación del motivo de la reclamación según regulación normativa sectorial aplicable), lo que no permite un tratamiento automatizado, en las restantes Direcciones de instrucción, de la información obtenida por este medio.

II.1.1.2. INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LA CNMC

2.6. Tras el conocimiento de los hechos que podrían ser objeto de sanción en los distintos ámbitos de supervisión de la CNMC, ya sea por denuncias, como consecuencia de la información en poder de la propia Comisión, o por la información obtenida de otros órganos de la Administración, se realiza un alta informática de un expediente y las comprobaciones y actuaciones de investigación previas a la posible incoación de un procedimiento sancionador. Para el periodo fiscalizado existía un documento aprobado por la SSR de la CNMC, el 13 de mayo de 2015, “Sistematización de la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores previstos en la legislación sectorial de la CNMC”, con instrucciones generales para dar un enfoque integrado y común en los procedimientos sectoriales; sin embargo, tanto las actuaciones realizadas, como su duración, y la forma de terminación de esta fase previa al inicio de los procedimientos, han sido muy diversas en cada uno de los ámbitos sancionadores.

2.7. En el sector audiovisual se produjeron 36 altas de expedientes sancionadores en el periodo fiscalizado (17 en 2017 y otras 19 en 2018). Sin embargo, únicamente se incoaron 17 procedimientos sancionadores en ese periodo. De las 17 altas de expedientes sancionadores de 2017 solo nueve dieron lugar a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador; y de las 19 altas de expedientes sancionadores de 2018 fueron ocho las que dieron lugar a la incoación. El resto de los expedientes abiertos en el periodo fiscalizado (19) no dieron lugar a la incoación de procedimiento sancionador y fueron quedando en diversas situaciones, hasta que se dejaron de realizar actuaciones en los mismos.

2.8. La forma en que se cerraron los expedientes dados de alta en la aplicación informática que no dieron lugar a incoación, así como las actuaciones que se realizaron en esta fase previa, y su duración, no fueron uniformes ni siguieron formalidades o criterios homogéneos. A fecha 30 de marzo de 2020 un expediente dado de alta en 2017 se había cerrado, en 2019, con una baja realizada por la división de informática; y en otros dos expedientes dados de alta en 2018 se dictó formalmente, ese mismo año, resolución de archivo por el Consejo. Sin embargo, la mayoría de los expedientes abiertos en el periodo fiscalizado que no dieron lugar a la incoación de procedimiento sancionador seguían de alta en la aplicación informática como si estuviesen en tramitación (siete expedientes dados de alta en 2017 y nueve de 2018). Además, en esa fecha también seguían en esta situación en la aplicación informática (formalmente en tramitación sin haberse incoado procedimiento sancionador) un expediente dado de alta en 2014, dos de 2015 y ocho de 2016.

2.9. En una de las siete altas de expediente de 2017 que no dieron lugar a incoación de procedimiento, y que en la aplicación informática seguían en tramitación, solo se habían practicado diligencias previas sin hacer propuesta alguna, en otras cinco se hicieron propuestas de incoación por la subdirección audiovisual, y en un caso la herramienta informática reflejaba una fecha de incorporación de la propuesta al orden del día del Consejo. Sin embargo, ninguno de estos expedientes se concluyó formalmente con un acuerdo de incoación ni de archivo. En 2018, de las nueve altas que no dieron lugar a acuerdos de incoación o archivo, en dos casos no se había elaborado documento alguno de actuaciones previas, en otros dos existía documentación de diligencias previas, y en los cinco restantes incorporación al orden del día del Consejo de propuestas de resolución (se tomaron decisiones de devolución a la subdirección en dos casos y fueron rechazadas por el Consejo en otros tres). Tampoco estos expedientes dados de alta se concluyeron formalmente con un acuerdo de incoación o de archivo.

2.10. También en los 17 expedientes que dieron lugar a la incoación de procedimientos sancionadores en el ámbito audiovisual durante el periodo fiscalizado las actuaciones previas realizadas y su duración fueron muy diversas. En estos casos, el tiempo medio desde la denuncia o el conocimiento de la infracción hasta el alta de los expedientes fue de 52 y 33 días, respectivamente, en 2017 y 2018. El tiempo medio desde la denuncia o el conocimiento de la infracción hasta la incoación del procedimiento sancionador fue de 82 y 50 días, respectivamente, en 2017 y 2018. Sin embargo, estos tiempos medios hasta la incoación de los procedimientos sancionadores no permiten deducir una duración y actuaciones normales de esta fase previa. El análisis de los expedientes individuales puso de manifiesto una gran diversidad entre unos procedimientos y otros, puesto que en algunos casos entre la denuncia y la incoación solo transcurrió una semana, mientras que en otros se superaron ampliamente los cien días. Tampoco en los procedimientos incoados las actuaciones previas fueron uniformes ni estuvieron sometidas a formalidades o criterios aprobados y homogéneos.

2.11. En el ámbito de las telecomunicaciones fue muy elevado el porcentaje de expedientes de actuaciones previas cerrados que no dieron lugar a la incoación de procedimientos administrativos sancionadores. En 2017 se cerraron 41 expedientes de actuaciones previas y en 2018 fueron 30, y únicamente cuatro de las actuaciones previas de 2017 dieron lugar a procedimientos sancionadores y otras cuatro de 2018 (aunque algunas actuaciones previas dieron lugar a la incoación de varios procedimientos sancionadores). A fecha 30 de marzo de 2020 en este ámbito sancionador no había actuaciones sin archivar del periodo fiscalizado o de años anteriores, ya que todas las actuaciones previas abiertas se habían archivado formalmente o habían dado lugar a la incoación de algún procedimiento sancionador. Sin embargo, la forma de archivo de estas actuaciones fue diversa: algunos casos se archivaron por acuerdo de la SSR (en particular, si había habido requerimientos e inspecciones o se consideraba que se iba a sentar un criterio novedoso); otros casos se archivaron por oficio de la Directora (casi sin actuaciones, por considerar la denuncia infundada, sin indicios o sobre aspectos muy recurrentes); e incluso, en

algunos casos, se cerraron informáticamente los expedientes sin ningún acto administrativo documentado expreso o formal.

2.12. En el sector de telecomunicaciones se dieron de alta quince y ocho expedientes en 2017 y 2018, respectivamente, de los que se incoaron, finalmente, catorce y ocho procedimientos sancionadores en cada ejercicio. El análisis de sus fechas pone de manifiesto una duración muy diversa y extensa de las actuaciones previas en este sector, ya que el tiempo medio transcurrido desde la fecha de la denuncia o el conocimiento de la infracción hasta la incoación llegó a los 500 días en los procedimientos incoados en 2017; y hasta 630 días en los incoados en 2018. Una vez incoados los procedimientos su tramitación hasta la resolución fue mucho más homogénea: todos los incoados en 2017 se resolvieron en 2018; y los incoados en 2018 se resolvieron en 2019.

2.13. En el sector postal se produjeron 23 altas de expedientes sancionadores en el periodo fiscalizado. Sin embargo, únicamente se incoaron cuatro procedimientos sancionadores en ese periodo, uno en 2017 y tres en 2018. En este ámbito sancionador, cuando se debe requerir información antes de la posible incoación de un procedimiento se abre un expediente de información reservada, tras la cual se puede archivar el expediente o abrir un procedimiento sancionador. En algunos casos, en los que los indicios son claros y no se requiere información previa, se puede abrir directamente un procedimiento sancionador. En 2017 se dieron de alta cinco expedientes, y otros 18 en 2018. En 2017 todos los expedientes se abrieron como sancionadores, y en 2018 se abrieron tres expedientes directamente como sancionadores y los otros quince como expedientes de información reservada. Todos los expedientes sancionadores dados de alta en 2017 estaban archivados en WECO (la herramienta informática utilizada por la CNMC para la gestión de la tramitación y el seguimiento del estado de los diferentes procedimientos sancionadores), aunque no existía documento alguno que formalizase la baja y algunos de ellos se archivaron con notable retraso (dos que se archivaron en 2020 ya habían concluido en 2018).

2.14. En el sector de la energía las actuaciones previas son realizadas por la Unidad de Inspección y por las distintas unidades o subdirecciones competentes por razón de la materia. El procedimiento puede tener su origen de oficio y por denuncia de particulares o de los operadores del mercado. Los iniciados de oficio y por denuncia de los operadores se dan de alta directamente como procedimiento sancionador y pasan a la unidad de Instrucción. En estos casos, apenas se detectaron diferencias entre la fecha de entrada o conocimiento en la CNMC de los hechos constitutivos de una presunta infracción, y el alta como procedimiento sancionador. Las denuncias de particulares se distribuyen a la Dirección de Energía por la Secretaría del Consejo como consultas o reclamaciones, si bien no se ha identificado un criterio claro para realizar esta diferenciación. En este ámbito sancionador se ha tramitado mayor número de expedientes y las actuaciones han sido más homogéneas que en los sectores señalados anteriormente, aunque los expedientes sancionadores en el periodo fiscalizado no siempre hacían una referencia a la consulta o reclamación de la que procedían, lo que dificultó el seguimiento de los expedientes desde el inicio.

2.15. En el ámbito sancionador de la energía se dieron de alta 138 expedientes sancionadores en el periodo fiscalizado (73 en 2017 y 65 en 2018). De estos expedientes 55 no fueron objeto de incoación (20 expedientes abiertos en 2017 y 35 de 2018). En este ámbito sancionador la conclusión de todos los expedientes que no se llegaron a incoar se formalizó mediante acuerdo de la Dirección de Energía motivando la decisión y el archivo de las actuaciones. El tiempo medio transcurrido desde la denuncia hasta el acuerdo de no incoación llegó a 122 días (en el caso de procedimientos promovidos por la Dirección General de Política Energética y Minas que no se llegaron a incoar en este periodo llegó a 210 días). En 19 de los 55 expedientes no incoados el archivo se produjo por el cumplimiento, después de la denuncia, del deber que se había denunciado, y en los demás casos por otros motivos variados, en su mayoría porque tras analizar

los datos aportados se consideró que no existían las circunstancias que justificasen la apertura de un procedimiento sancionador.

2.16. En el sector de la competencia se tramitan dos tipos de procedimientos en exclusiva por la CNMC. Por un lado, procedimientos sancionadores por infracciones de competencia propiamente dichas, recogidas en los artículos 1, 2 y 3 de la LDC, por conductas colusorias (cárteles), abuso de posición dominante y falseamiento de la libre competencia por actos desleales (competencia desleal). Estos procedimientos son los más relevantes y se rigen por su normativa propia. Por otro, procedimientos sancionadores por infracciones recogidas en el artículo 62 de la LDC, que tipifica un conjunto de infracciones relacionadas con la efectividad de las normas de competencia. Estos procedimientos son mucho menos relevantes y se tramitan por las disposiciones generales de la LPAC. Además, la CNMC tramita otros expedientes en concurrencia con los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, en función de las competencias de cada una de ellas.

2.17. Comenzando por los procedimientos de competencia tramitados por las disposiciones generales de la LPAC, en 2017 no se incoaron expedientes por infracción del artículo 62 de la LDC. En 2018 se incoó de oficio, a instancia del Consejo de la CNMC, un expediente por infracción del artículo 62.4.c) de la LDC. Durante 2017 se finalizó un expediente por una infracción recogida en el artículo 62.3.d) de la LDC que se había incoado en 2016; y en 2018 terminó en archivo el procedimiento incoado ese mismo año (al que se ha hecho referencia). Del procedimiento resuelto en 2017 se ha publicado en la página web de la CNMC una reseña de su incoación y el texto (en formato pdf) de la resolución sancionadora sin anonimizar. Por lo que se refiere al procedimiento incoado y archivado en 2018, ni la incoación ni su resolución fueron objeto de publicación. En los datos sobre este expediente reflejados en WECO no aparece el documento formal de resolución del mismo, el procedimiento fue objeto de caducidad y el acuerdo de terminación por caducidad no se realizó hasta dos meses y medio después y fue incluido en el archivo de otro expediente vinculado.

2.18. En relación con los expedientes en los que ha intervenido la CNMC en concurrencia con competencias de las Comunidades Autónomas, durante los ejercicios analizados doce Comunidades ya contaban con autoridades autonómicas de defensa de la competencia. Ocho de estos órganos autonómicos (Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla y León, País Vasco, Extremadura y Andalucía) tenían competencias para instruir y resolver sus propios procedimientos sancionadores. Otras cuatro autoridades autonómicas de defensa de la competencia (Región de Murcia, Canarias, Madrid y Navarra) solo instruyen sus procedimientos sancionadores, que son resueltos por el Consejo de la CNMC, en aplicación aún de la disposición transitoria única de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia. Las demás Comunidades que no tienen constituida autoridad de competencia (Asturias, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, La Rioja y Cantabria) tienen suscritos convenios de colaboración con la CNMC para la aplicación de la normativa de defensa de la competencia en dichos territorios.

2.19. En el periodo fiscalizado la CNMC resolvió 23 procedimientos instruidos por autoridades autonómicas de defensa de la competencia (ocho en 2017 y quince en 2018). Seis de ellos acabaron con la imposición de sanciones (dos en 2017 y cuatro en 2018), quince en archivo y dos mediante acuerdos de terminación convencional (prevista en el artículo 52 de la LDC, mediante compromisos de los infractores de resolver los efectos derivados de sus conductas). El importe de las sanciones impuestas en estos procedimientos ascendió a 321.884 euros en 2017 y 149.077 euros en 2018. De las resoluciones del Consejo en los procedimientos sancionadores de 2017 fueron recurridas dos ante la Audiencia Nacional (AN), una de ellas ya estaba resuelta por sentencia estimando el recurso (firme y publicada en la web de la CNMC) y la otra fue una resolución de archivo recurrida por la denunciante que a 30 de septiembre de 2020 estaba

pendiente de sentencia. Las cuatro sanciones de 2018 fueron recurridas ante la AN y estaban pendientes de sentencia en la fecha señalada.

2.20. Los procedimientos sancionadores más relevantes que se tramitan en el ámbito de la competencia son por infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC, por conductas colusorias (cárteles), abuso de posición dominante, y falseamiento de la libre competencia por actos desleales (competencia desleal). Estos procedimientos se inician de oficio por la dirección de competencia (artículo 25 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia –RDC-), bien por propia iniciativa de la dirección de competencia o del Consejo de la CNMC, o a raíz de alguna denuncia. En este inicio puede haber una fase de diligencias previas con posibilidad de información reservada, investigaciones e inspecciones de la Dirección de Competencia. En esta fase previa también se pueden producir solicitudes de clemencia (artículos 65 y 66 LDC) que pueden llevar aparejada la solicitud de confidencialidad (secreto que se mantiene hasta el pliego de concreción de hechos que se analizará más adelante en este Informe). En el periodo fiscalizado hubo cuatro solicitudes de clemencia pidiendo la exención de una posible sanción, dos en cada uno de los años fiscalizados.

2.21. Tras las actuaciones e investigaciones previas, que en este ámbito sancionador están más reguladas y son más homogéneas, puede ocurrir que no se llegue a incoar un procedimiento sancionador. En estos casos la dirección de competencia eleva al Consejo una propuesta de no incoación del procedimiento para que el Consejo emita una resolución de archivo. Estos procedimientos que finalizan en la no incoación de expediente sancionador están regulados en el artículo 49 de la LDC y en los artículos 25 a 27 del RDC. En el sector de la competencia se produjeron 52 altas de expedientes sancionadores en el periodo fiscalizado (19 en 2017, y otras 33 en 2018). Sin embargo, únicamente se incoaron 21 procedimientos sancionadores en ese periodo. De las 19 altas de expedientes sancionadores de 2017 doce dieron lugar a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador; y de las 33 altas de expedientes sancionadores de 2018 solo fueron nueve las que dieron lugar a la incoación de algún procedimiento a fecha 1 de septiembre de 2020. El resto de los expedientes dados de alta fueron objeto de acuerdo de archivo sin incoación; excepto cuatro procedimientos dados de alta en 2017 que aún estaban en tramitación sin incoar a la fecha señalada; y quince altas de 2018 que seguían en tramitación sin incoar a esa misma fecha. El Cuadro 2 resume los datos de incoación de los procedimientos sancionadores dados de alta en los distintos ámbitos sancionadores. El tiempo medio en los procedimientos incoados desde su alta hasta el acuerdo de incoación fue de 163 días y 114 días en 2017 y 2018, respectivamente.

Cuadro 2: Datos sobre la incoación de los procedimientos sancionadores dados de alta en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC en 2017 y 2018

SECTOR CNMC	Total			2017			2018		
	Alta	Incoado	No incoado	Alta	Incoado	No incoado	Alta	Incoado	No incoado
Audiovisual	36	17	19	17	9	8	19	8	11
Telecomunicaciones	23	22	1	15	14	1	8	8	0
Sector Postal	23	4	19	5	1	4	18	3	15
Energía	138	83	55	73	53	20	65	30	35
Competencia (solo art. 1,2 y 3 LDC)	52	21	31	19	12	7	33	9	24

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de la información obtenida en la entidad

2.22. La normativa que regula la incoación de los procedimientos en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC atribuye esta competencia a órganos diferentes en cada uno de ellos. Esta disparidad procede de la regulación de las antiguas entidades que se integraron en la actual CNMC, y provoca una confusión y complejidad que carece de fundamento y utilidad en la situación actual. Con carácter general, todas las direcciones, salvo la encargada de la supervisión del sector de telecomunicaciones y audiovisual, tienen encomendada la incoación de los procedimientos sancionadores que se tramiten en su correspondiente ámbito. Sin embargo, en la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual es la SSR del Consejo de la CNMC la que tiene la competencia para la incoación de los procedimientos sancionadores. Por lo tanto, mientras que en las demás direcciones es el director de cada una de ellas el que dicta los acuerdos de inicio y designa a los instructores, en el sector de telecomunicaciones y audiovisual debe ser la SSR la que lo haga, limitándose el director a formular la propuesta de incoación a la Sala.

2.23. La designación de los instructores en los distintos tipos de procedimientos sancionadores tampoco se realiza de manera homogénea como consecuencia, también, de la forma de funcionamiento proveniente de las antiguas entidades que se integraron en la actual CNMC. En el ámbito de telecomunicaciones y del sector audiovisual, la SSR designa instructor a una persona de la subdirección correspondiente, según la materia sobre la que recaiga el procedimiento sancionador, identificando a esta persona por su nombre y apellidos. En el resto de las direcciones de instrucción la competencia de incoación de los procedimientos corresponde a los directores de las mismas, y son ellos quienes designan instructor, aunque la designación también se realiza de manera diversa según los casos. En los casos de la Dirección de Energía y de la Dirección del Sector Postal, en el acuerdo de inicio el Director se designa a sí mismo como instructor de los procedimientos; y en el ámbito de la Dirección de Competencia el Director designa a un trabajador de la misma como instructor.

2.24. En el ámbito de la energía aún existen procedimientos cuya instrucción corresponde a la Dirección de Energía de la CNMC mientras que su resolución compete a distintos órganos de la AGE (en función de la gravedad de la infracción, a los órganos del Ministerio competente en la materia o al Consejo de Ministros). En estos supuestos la Dirección de Energía instruye el procedimiento y elabora las propuestas de resolución que después debe remitir al Ministerio, constituyendo otra complejidad y singularidad injustificada de la tramitación de los procedimientos. La misma ley de creación de la CNMC ya preveía suprimir estos supuestos estableciendo en su disposición transitoria cuarta, bajo la rúbrica “desempeño transitorio de funciones por la CNMC”, que esta entidad desempeñaría estas funciones hasta el momento en el que los departamentos ministeriales dispusiesen de los medios necesarios para ejercerlas. Sin embargo, más de siete años después de la entrada en vigor de la ley, la CNMC continúa desempeñando “transitoriamente” estas funciones.

2.25. El artículo 85 de la LPAC introdujo la novedad normativa de que los acuerdos de inicio de los procedimientos sancionadores concediesen una reducción de al menos un 20 % sobre la cuantía de la sanción por el reconocimiento de la responsabilidad, y otra de al menos un 20 % por el pago voluntario anticipado, dentro de los plazos y cumpliendo los requisitos fijados en dicho precepto. La aplicación de esta novedad supuso la introducción de nuevos supuestos de terminación del procedimiento sancionador de acuerdo con las medidas de simplificación de los procedimientos y reducción de los tiempos de tramitación que pretendía la nueva normativa. Por tanto, la finalidad del artículo 85 de la LPAC es lograr una rápida terminación de los procedimientos sancionadores, dando una mayor agilidad a la Administración y permitiendo al administrado obtener también unos beneficios cuando acepte la sanción. A la vista de estas finalidades lo óptimo sería que, cuando ello fuere posible, el acuerdo de incoación concretara el importe de la sanción que cabría imponer efectuando para ello un inicial juicio de proporcionalidad y considerando las posibles circunstancias atenuantes y agravantes que pudieran en dicho momento apreciarse, a los solos efectos del artículo 85 de la LPAC. Todo esto, siempre y cuando, para asegurar la conformidad a

derecho de la resolución dictada, se cuente con los elementos necesarios para concretar el importe de la sanción que cabría imponer (posibilidad de efectuar una calificación jurídica de los hechos y suficientes elementos para valorar la responsabilidad de los expedientados).

2.26. La aplicación conjunta de los artículos 64.2,d), 64.3 y 85 de la LPAC dio lugar a la tramitación de manera diferente de los procedimientos sancionadores en las entidades fiscalizadas:

a) La regla general contemplada por la norma es que, con el fin de llegar a una máxima celeridad en la tramitación de los procedimientos administrativos, se cuantifique la posible sanción a partir de la calificación de los hechos que se realice en el acuerdo de incoación. Si así se hace, se “determina” la posible sanción reducida, como exige el artículo 85 de la LPAC, en el propio acuerdo de inicio. Aunque los tipos de procedimientos sancionadores que se tramitan en las cuatro entidades fiscalizadas tienen similitudes, ya que en todas ellas existen amplias horquillas de posibles sanciones y todas poseen órganos de inspección y supervisión que realizaron actuaciones o análisis previos a los acuerdos de incoación de sus procedimientos sancionadores, esta manera de tramitar los procedimientos solo se ha adoptado en la AEPD y en la CNMV. Estas entidades consideraron que contaban con elementos suficientes para realizar la calificación inicial de los hechos y para fijar la posible sanción ya en el acuerdo de incoación.

b) Por el contrario, la CNMC en sus distintos ámbitos sectoriales y el BE se limitaron a “determinar” en el acuerdo de inicio, a los efectos del artículo 85.3 de la LPAC, el porcentaje concreto de reducción, anunciando su posible aplicación para la terminación del procedimiento posteriormente, tras la propuesta de resolución. Estas entidades consideraron que por la complejidad de sus procedimientos sancionadores no contaban con los elementos necesarios para concretar en el acuerdo de incoación la calificación de los hechos y la determinación de la sanción, para lo que se requeriría una tramitación de los procedimientos más compleja y extensa.

2.27. En el caso de la CNMC los acuerdos de inicio de los procedimientos informaron a los expedientados de las reducciones del artículo 85 de la LPAC para su posible aplicación tras la propuesta de resolución, pero no cuantificaron la sanción ni ofrecieron la posibilidad de terminación del procedimiento en el momento de la incoación. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que en esta fiscalización no se realiza tacha alguna de legalidad a la tramitación que la entidad ha hecho de sus procedimientos sancionadores en atención a la complejidad que atribuye a la calificación de los hechos y a la determinación de sus sanciones.

2.28. Este anuncio se hizo de manera diversa en los distintos ámbitos sancionadores y el ofrecimiento concreto de las reducciones se hizo posteriormente en las propuestas de resolución. Sin embargo, la información que se ofrece en los acuerdos de incoación en los distintos ámbitos sectoriales de la CNMC no es completa ni homogénea; y en el ámbito de la competencia, la CNMC no está aplicando la posibilidad de terminación de los procedimientos prevista en el artículo 85 de la LPAC a los incoados por infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC, por considerarlo incompatible con la normativa específica que regula estos procedimientos (véanse los puntos 2.34, 2.35, 2.37 y 2.49).

2.29. En el ámbito del sector audiovisual, los acuerdos de incoación de los procedimientos sancionadores únicamente informan a las personas contra las que se incoan de que podrán reconocer su responsabilidad en los términos y a los efectos previstos en el artículo 85 de la LPAC, aplicándose, de concurrir los requisitos, las reducciones pecuniarias correspondientes. Aunque los acuerdos hacen referencia al artículo 85 de la LPAC y a “las reducciones pecuniarias correspondientes”, no concretan los porcentajes y únicamente mencionan expresamente el posible reconocimiento de la responsabilidad, sin hacer referencia alguna a la posible reducción por pago voluntario anticipado, ni a la compatibilidad de ambas reducciones, ni a la exigencia del desistimiento o renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa para utilizar estas previsiones. Por lo tanto, la información es incompleta para concretar las condiciones de la posible

aplicación del artículo 85 de la LPAC y los porcentajes de reducción; y no es homogénea con la que se ofrece en los acuerdos de incoación de los procedimientos sancionadores en los demás ámbitos de la CNMC, que se describe en los puntos siguientes de este Informe.

2.30. En el ámbito del sector de las telecomunicaciones la redacción de los acuerdos de incoación de los procedimientos sancionadores se limita a señalar que el reconocimiento de la responsabilidad y/o el pago voluntario, antes de dictarse resolución, supondrá la posible aplicación de una reducción del 20 % sobre el importe de la propuesta de sanción, de conformidad con el artículo 85.3 de la LPAC. Esta redacción únicamente se refiere a una de las dos posibles reducciones previstas en el artículo 85, y no indica, en consecuencia, que ambas reducciones pueden ser acumulativas (hasta el 40 % de reducción), ni señala que es exigible el desistimiento o la renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa para utilizar estas previsiones. Por lo tanto, la información sobre la posible aplicación del artículo 85 de la LPAC en este ámbito sancionador tampoco es completa ni determina los porcentajes concretos de reducción que serían aplicables.

2.31. En el ámbito del sector postal existe una especialidad normativa recogida en el artículo 64.1 de la Ley 43/2010, del sector postal, consistente en una posible reducción especial del 25 % prevista cuando el infractor preste su conformidad a la propuesta de resolución. Sin embargo, los acuerdos de incoación de los procedimientos sancionadores en este ámbito no hacen referencia alguna a esta especialidad y se limitan a señalar que el posible sancionado puede reconocer voluntariamente su responsabilidad, en los términos establecidos en el art. 64.2.d) de la LPAC, con los efectos previstos en el artículo 85 de la referida ley. Por tanto, los acuerdos de incoación en este ámbito sancionador no mencionan esta especialidad sobre la posible reducción del 25 %; ni expresamente la posibilidad del pago anticipado con la reducción del 20 % del artículo 85 de la LPAC; ni el carácter acumulativo de esas dos posibles reducciones; ni la exigencia del desistimiento o renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa para que las reducciones puedan ser efectivas. En este ámbito sancionador los acuerdos de incoación no determinaron claramente los porcentajes concretos de reducción que serían aplicables.

2.32. En el sector de la energía los acuerdos de incoación anuncian, de manera genérica, que los posibles infractores podrán reconocer voluntariamente su responsabilidad, en los términos establecidos en el artículo 64.2.d) de la LPAC, con los efectos previstos en el artículo 85 de esa ley, aplicándose, de concurrir los requisitos, las reducciones en las sanciones pecuniarias contempladas en este último artículo. Aunque hacen referencia genérica al artículo 85 de la LPAC y a ambas reducciones, solo se refieren expresamente a una de ellas, sin mencionar la posibilidad del pago voluntario con la reducción del 20 %; ni su carácter acumulativo; ni que su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

2.33. En el sector de la competencia los acuerdos de incoación de los procedimientos sancionadores por infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC se dictaron por el director de competencia incluyendo todos los extremos que exige el artículo 28 del RDC en relación con los artículos 49.2 y 49.3 de la LDC y 27 y 70 del RDC. En estos acuerdos se señalaba el origen del procedimiento en informaciones reservadas u otras actuaciones previas, los indicios de la infracción, quiénes eran los instruidos e interesados, el nombramiento del instructor y secretario, el plazo de doce meses para la instrucción, y las circunstancias de su notificación y publicidad en la web de la entidad.

2.34. Los acuerdos de incoación de estos procedimientos en el ámbito de la competencia no contienen referencia alguna a la posibilidad de acogerse a las reducciones y a los supuestos de terminación de los procedimientos previstos en el artículo 85 de la LPAC, ya que estos procedimientos se rigen por su normativa específica y la LDC contiene previsiones especiales en cuanto a la exención del pago de multa (artículo 65) y la reducción del pago de multa (artículo 66),

que se desarrollan en los artículos 46 y siguientes del RDC en los que se regulan los programas de clemencia en el ámbito de la competencia.

2.35. Estos programas de clemencia permiten a la CNMC proceder a la exención del pago de la multa, o a la reducción de su importe, a aquella empresa o persona física que ponga en conocimiento de la CNMC la existencia de un cártel y su participación o responsabilidad en él, aportando las pruebas sustantivas que tenga a su disposición y cuando cumpla los requisitos y condiciones establecidos en la LDC y en su normativa de desarrollo. La aplicación de estos programas de clemencia ha producido resultados relevantes: entre 2014 y 2018 han facilitado el desmantelamiento de doce cárteles; y en el periodo fiscalizado se han aplicado en cuatro procedimientos sancionadores.

2.36. Los cárteles consisten en conductas colusorias entre competidores, reales o potenciales, prohibidas por el artículo 1 de la LDC y tipificadas como infracciones muy graves, de acuerdo con el artículo 62.4 de la LDC. El apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LDC incide, además, en que se trata de conductas con el objetivo de evitar la competencia y en su carácter oculto, lo que hace especialmente relevante la posibilidad de obtener información y prueba de su existencia por parte de entidades participantes en los mismos a través de estos programas de clemencia. La regulación española se inspira en el modelo comunitario contenido en la Comunicación de la Comisión Europea relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel. Tiene por objeto facilitar la detección de cárteles o avanzar en la investigación de aquellos ya detectados, apoyando la actividad investigadora de la CNMC y su capacidad para acreditar, de acuerdo con el nivel de prueba requerido legalmente, los hechos y conductas investigados.

2.37. Los solicitantes de clemencia que no reúnan los requisitos necesarios para optar a la exención podrán beneficiarse de una reducción del importe de la multa si facilitan elementos de prueba de la presunta infracción que aporten un valor añadido significativo con respecto a aquellos de los que ya disponga la CNMC. Solo cabe presentar una solicitud de exención del pago de la multa con carácter previo a la notificación del pliego de concreción de hechos. El solicitante de exención podrá solicitar, subsidiariamente, que la misma se valore como una solicitud de reducción del importe de la multa. Corresponde al Consejo de la CNMC conceder al solicitante la exención o reducción de las multas en la resolución que ponga fin al procedimiento. La aplicación a una empresa o persona física de la reducción por clemencia excluye cualquier reducción adicional para la misma empresa o persona física en virtud de la letra d) del artículo 64.3 de la LDC al fijar el importe de la multa.

2.38. De acuerdo con el artículo 51.1 del RDC la identidad del solicitante es confidencial y la CNMC tratará como confidencial el hecho mismo de la presentación de una solicitud de clemencia, formando pieza separada especial con la solicitud y los documentos que la acompañen. Se puede mantener el secreto del solicitante hasta el pliego de concreción de hechos. Tras su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51.2 del RDC, todos los interesados en el correspondiente expediente sancionador deberán tener acceso a los datos y documentos incluidos en el mismo.

2.39. En el periodo fiscalizado se impusieron sanciones a tres cárteles en 2017 y cuatro en 2018. El número de sancionados en estos procedimientos ascendieron a 62 y 23 en 2017 y 2018, respectivamente, y el importe total de sanciones a 60.111.143 euros y 114.996.859 euros en cada uno de los años. En dos procedimientos de 2017 y otros dos de 2018 se realizaron solicitudes acogidas al programa de clemencia. El número elevado de sancionados ha venido ligado, entre otras circunstancias, a esta aplicación del programa de clemencia. El importe de las sanciones exentas de tres entidades que se acogieron al programa de clemencia ascendió a 12.691.908 euros y 3.800.000 euros en 2017 y 2018, respectivamente. La cuarta solicitud se realizó en un procedimiento resuelto en 2018 y la instrucción determinó que las presuntas infracciones

comunicadas por la entidad solicitante estaban prescritas, por lo que no dio lugar a exención alguna.

2.40. El artículo 37 de la ley de creación de la CNMC impone la obligación de hacer pública la incoación de expedientes sancionadores una vez notificados a los interesados, tras resolver, en su caso, sobre los aspectos confidenciales de su contenido, y previa disociación de los datos de carácter personal. El documento interno sobre “Sistematización de la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores previstos en la legislación sectorial de la CNMC” concreta que, una vez notificado al interesado el acuerdo de incoación, la reseña del mismo debe ser objeto de publicación en la página web de la CNMC comprendiendo: el número de expediente, la fecha del acuerdo, la identificación del presunto sujeto infractor y la infracción cometida. El cumplimiento de esta obligación legal se hizo de manera diversa en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC. En el sector audiovisual y de telecomunicaciones se publicaron en la web reseñas con la fecha de cada incoación, el posible sancionado y la presunta infracción (en un caso se publicó el texto de un documento de incoación en formato pdf). En el sector postal, de los cinco expedientes incoados en el periodo fiscalizado, solo en un caso se publicó en la página web la reseña de la incoación del procedimiento y sin cumplir con todo el contenido previsto en el documento señalado.

2.41. En el sector de la energía únicamente se han publicado reseñas de los acuerdos de inicio de la mitad de los 93 procedimientos resueltos en el periodo fiscalizado (concretamente, el 52 % de ellos). No obstante, a lo largo del periodo han ido mejorando sensiblemente, tanto el porcentaje de incoaciones publicadas, como el tiempo medio que transcurre desde la notificación del acuerdo hasta la publicación de la reseña de la incoación. En 2017 se publicó reseña del 35 % de los procedimientos resueltos y el tiempo medio que se tardó desde la notificación de los acuerdos de incoación hasta la publicación de su reseña en la web fue de casi 100 días; mientras que en 2018 se publicó reseña del 68 % de los procedimientos resueltos, y el tiempo medio desde la notificación de los acuerdos de incoación hasta la publicación de su reseña en la web fue de solo 10 días.

2.42. En el ámbito de la competencia se ha publicado en la web la resolución de los procedimientos en los ejercicios 2017 y 2018. A la publicidad de su incoación se ha añadido una nota de prensa. Cinco procedimientos se publicaron al mismo tiempo después de varios meses desde su incoación, en otro se publicó el acuerdo de incoación seis meses después de producirse, y de uno de los procedimientos resueltos en 2018 no se ha publicado su incoación. No fue objeto de publicación la incoación ni el archivo de un procedimiento por infracción del artículo 62.4.c) de la LDC tramitado por las disposiciones generales de la LPAC que se había incoado y archivado en 2018.

II.1.1.3. INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE LA CNMC

2.43. La LPAC no establece un plazo para la tramitación del procedimiento sancionador, fijando una caducidad general de tres meses. Los resultados obtenidos en esta fiscalización permiten afirmar que este plazo subsidiario puede resultar excesivamente breve para la tramitación de algunos procedimientos sancionadores si las normas específicas que los regulan no establecen otros plazos de caducidad más adecuados. En efecto, en el caso de la CNMC este problema se ha puesto de manifiesto en los ámbitos sancionadores de los sectores postal, audiovisual y en los procedimientos de la competencia que se tramitan por la LPAC, en los que resulta aplicable el plazo de caducidad supletorio de tres meses. La aplicación de este plazo subsidiario tan breve ha llevado a dilatar mucho las actuaciones previas para acortar la instrucción, así como a la necesidad de conceder ampliaciones del plazo de tramitación de los procedimientos y a la existencia o proximidad de caducidades en estos ámbitos sancionadores. Todas estas circunstancias ponen de manifiesto las dificultades de aplicar este plazo subsidiario de caducidad

previsto en la LPAC y la conveniencia de considerar la posibilidad de establecer un plazo específico y más adecuado para la caducidad de los procedimientos en estos sectores. En los demás ámbitos sancionadores de la CNMC sus normas específicas ya establecen plazos de caducidad más amplios.

2.44. La LPAC configura la formulación y notificación de las propuestas de resolución de los procedimientos sancionadores como un trámite esencial, de manera que en todos los procedimientos sancionadores deberán formularse propuestas de resolución y notificarse a los posibles infractores por ser derechos y garantías mínimos de los sancionados. Este régimen de tramitación de las propuestas de resolución ya existía, con las especialidades propias de cada uno, en todos los ámbitos sancionadores de la CNMC antes de la LPAC, por lo que no se hizo ni resultó precisa adaptación alguna a esta norma. A partir de la entrada en vigor de la LPAC la novedad incluida en las propuestas de resolución en los distintos ámbitos sectoriales fue el ofrecimiento de las reducciones previstas en el artículo 85 de la LPAC. Como ya se ha señalado en el subepígrafe anterior de este Informe, en la tramitación de estos procedimientos por la CNMC los acuerdos de inicio se limitan a anunciar estas posibles reducciones, pero su ofrecimiento no se concreta hasta después de la instrucción en la propuesta de resolución.

2.45. Las propuestas de resolución analizadas cuantifican la posible sanción e identifican a los infractores, y contienen una redacción mucho más correcta del ofrecimiento de las reducciones previstas en el artículo 85 de la LPAC que el anuncio que se realiza en los acuerdos de inicio. Todas las propuestas de resolución analizadas identifican la posible infracción cometida y la cuantía de la sanción correspondiente y conceden una reducción del 20 % sobre la cuantía de la sanción por el reconocimiento de la responsabilidad dentro del mes siguiente a su notificación (plazo para formular alegaciones); y otra reducción del 20 % por el pago voluntario de la sanción propuesta, siempre que se realice en cualquier momento anterior a la resolución del correspondiente procedimiento sancionador. También reflejan expresamente que ambas reducciones son compatibles si se reconoce la responsabilidad y se anticipa el pago y establecen las cuantías de cada una de ellas y de los pagos que deben hacerse para servirse de ellas; y en todos los casos exigen el desistimiento o renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa para utilizar estas reducciones. Sin embargo, en el sector de telecomunicaciones hay propuestas de resolución a las partes que no contienen el número de cuenta a efectos del pago con descuentos; y en el mismo sentido, en el sector postal, en tres de los cuatro procedimientos sancionadores resueltos en el periodo fiscalizado tampoco se indicaba en la propuesta de resolución notificada al sancionado el número de cuenta bancaria para poder realizar el pago voluntario con los descuentos, y solo uno indicaba en la propuesta de resolución, junto con los descuentos a los que podía optar el sancionado, el número de cuenta bancaria para realizar el pago.

2.46. Tras la entrada en vigor de esta novedad normativa, durante el periodo fiscalizado se produjo una utilización cada vez más relevante de la misma en los procedimientos tramitados en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC. Así, en el sector audiovisual se aplicó el sistema de reducciones en cuatro de los 19 procedimientos resueltos en el periodo fiscalizado (en uno de los de 2017 y en tres de los de 2018). Los cuatro procedimientos que se acogieron a las reducciones previstas en el artículo 85 de la LPAC aplicaron la reducción del 40 % de la sanción, utilizando acumulativamente las dos reducciones del 20 % previstas en la LPAC.

2.47. En el sector de telecomunicaciones terminaron acogándose a estas reducciones dos procedimientos en 2017 (únicamente el 15 % de los tramitados) y ya fueron ocho los procedimientos que terminaron de esta manera en 2018 (el 62 % de ellos). En 2017, los dos procedimientos que se acogieron a las reducciones previstas en el artículo 85 de la LPAC aplicaron la reducción del 40 % de la sanción utilizando acumulativamente las dos reducciones del 20 % previstas en la ley. En uno de estos procedimientos resueltos en 2017 un sancionado reconoció su responsabilidad por una falta grave y otra leve y pagó voluntariamente antes de la

resolución, acogiéndose a la reducción del 40 % prevista en la ley. Sin embargo, la resolución de la SSR no se limitó a aceptar el reconocimiento y el pago y finalizar el procedimiento, sino que consideró que se había producido la falta grave pero no la leve, dando lugar a un procedimiento de devolución de ingresos indebidos por el importe cobrado de más. En 2018 hubo tres casos en los que los afectados solo se acogieron al pago voluntario, con descuento del 20 %, pero no al reconocimiento de su responsabilidad. Uno de estos sancionados interpuso posteriormente recurso contencioso-administrativo contra la sanción recaída.

2.48. En el sector postal se aplicó el sistema de reducciones en dos de los cuatro procedimientos resueltos en el periodo fiscalizado (el resuelto en 2017 y uno de los de 2018). En el de 2017 se aplicó primero la reducción especial por reconocimiento de la responsabilidad prevista en la normativa específica de este sector, que en lugar del 20 % es del 25 % (de acuerdo con el artículo 64 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal). La otra reducción del 20 % por pago voluntario (prevista en el artículo 85 de la LPAC) no se aplicó sobre el importe de la sanción, sino sobre la cantidad resultante después de la primera reducción del 25 %, por lo que la reducción final fue menor a la que resultaría de aplicar ambas reducciones acumulativamente como prevé el señalado artículo 85 de la LPAC. En el otro procedimiento en el que se aplicó el sistema de reducciones, de 2018, solo se utilizó el descuento del 25 % por reconocimiento de responsabilidad, pero no la reducción por pago voluntario. En este procedimiento se solicitó un fraccionamiento del pago que se concedió y se cumplió posteriormente.

2.49. En el sector de la competencia la CNMC no está aplicando la posibilidad de terminación de los procedimientos prevista en el artículo 85 de la LPAC en los casos de infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC. Los procedimientos sancionadores en este ámbito se rigen por su normativa específica y la aplicación a una empresa o persona física de la reducción por clemencia excluye cualquier reducción adicional para la misma empresa o persona física. La aplicación de los programas de clemencia exige que se aporten pruebas que determinen o faciliten la detección de la práctica restrictiva de la competencia y puede suponer la exención de multa para quien lo haga, y la posible reducción de la sanción (entre el 50 % y el 20 % de la misma) para sucesivos colaboradores. Como ya se ha señalado en este Informe, la aplicación de estos programas ha producido resultados relevantes: entre 2014 y 2018 ha facilitado el desmantelamiento de doce cárteles; y en el periodo fiscalizado se ha aplicado en cuatro procedimientos sancionadores.

2.50. En cuanto a los procedimientos resueltos durante el periodo fiscalizado, en el sector audiovisual se resolvieron 19 procedimientos sancionadores, siete en 2017 y doce en 2018. El tiempo medio de tramitación de estos procedimientos, desde la notificación del acuerdo de incoación hasta la notificación de la resolución, fue de 79 días en 2017 y 83 días en 2018. En uno de los procedimientos de 2018, por la proximidad del plazo de caducidad, el Consejo aprobó la ampliación del plazo de tramitación por un mes. Otro procedimiento, posterior al periodo fiscalizado, había caducado. Estas circunstancias ponen de manifiesto, como se ha señalado en el punto 2.43 de este Informe, las dificultades de aplicar este plazo subsidiario de caducidad de tres meses previsto en la LPAC y la conveniencia de considerar la posibilidad de establecer un plazo específico y más adecuado para la caducidad de estos procedimientos.

2.51. En el sector de telecomunicaciones se resolvieron 26 procedimientos, trece en 2017 y trece en 2018. En ocho de los trece procedimientos resueltos en 2017 y en tres de 2018 se realizaron actuaciones inspectoras solicitadas por el instructor en el transcurso de la tramitación de los expedientes; no obstante, el tiempo medio desde la notificación de su incoación hasta la notificación de la resolución sancionadora (sin considerar los días en que estuvieron suspendidos, en caso de suspensión de los procedimientos) fue de 318 días en 2017 y 298 días en 2018. Son plazos con cierto margen sobre el plazo de caducidad de un año de estos procedimientos y no se han planteado problemas al respecto en este ámbito sancionador. Sin embargo, no se ha apreciado un criterio único y uniforme para solventar los problemas de notificación no electrónica,

ya que en algunos casos se tomó como notificación tácita el transcurso del tiempo sin recibí, y en otros se publicó en el BOE la notificación.

2.52. En el sector postal el único expediente sancionador resuelto en 2017 tuvo un tiempo de duración, desde la notificación de la incoación al sancionado hasta la notificación de la resolución, de 78 días. El tiempo medio de tramitación de los tres expedientes resueltos en 2018, desde la notificación de la incoación al sancionado hasta la notificación de la resolución, fue de 107 días. Dos de estos tres expedientes tuvieron una duración de 85 y 88 días, respectivamente, pero en el tercero el Consejo aprobó una ampliación de dos meses en el plazo para resolver. Esta necesidad de ampliación de plazo y la proximidad a los tres meses de duración de los demás procedimientos ponen de manifiesto, también en el sector postal, las dificultades de aplicar este plazo subsidiario de caducidad previsto en la LPAC y la conveniencia de considerar la posibilidad de establecer un plazo específico y más adecuado para la caducidad de estos procedimientos.

2.53. En el sector de la energía se resolvieron 93 procedimientos sancionadores durante el periodo fiscalizado, 43 en 2017 y 50 en 2018. Quince de estos procedimientos se tramitaron por faltas leves y el tiempo medio de duración, desde la notificación del acuerdo de incoación hasta la notificación de la resolución, fue de 201 días; seis se tramitaron por faltas graves y leves y el tiempo medio de duración fue de 221 días; y los otros 72 lo fueron por faltas graves (uno de ellos muy graves) y el tiempo medio de duración en estos casos fue de 332 días. Únicamente dos procedimientos se aproximaron a los plazos de caducidad de nueve meses para los procedimientos por infracciones leves y de 18 meses para los procedimientos por las graves y muy graves, pero no fue necesaria la ampliación de plazo ni caducó ningún procedimiento en el periodo fiscalizado.

2.54. En el ámbito sancionador de la competencia la SC de la CNMC impuso sanciones a varios infractores en cada una de las quince resoluciones sancionadoras que dictó en el periodo fiscalizado. Siete procedimientos concluyeron con la imposición de sanciones en 2017, tres de ellos de cárteles; y ocho en 2018, cuatro de cárteles. En estos procedimientos se impusieron 156 sanciones a 132 infractores distintos. El importe total de las sanciones pecuniarias impuestas ascendió a 352.548.031 euros (138.044.298 euros por sanciones impuestas en 2017 y 214.503.733 euros por las de 2018). Dos procedimientos en cada uno de los ejercicios fiscalizados concluyeron con terminación convencional, que es una forma de terminación prevista en el artículo 52 de la LDC para este tipo de procedimientos, mediante compromisos de los infractores de resolver los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto de los expedientes siempre que quede suficientemente garantizado el interés público.

2.55. El tiempo medio de resolución de los procedimientos desde la fecha del acuerdo de incoación hasta la de su resolución fue de 500 días. En todos los procedimientos analizados hay numerosas suspensiones de plazos y solo en uno de los expedientes analizados el Consejo tuvo que aprobar una ampliación del plazo de tres meses. En la instrucción de los procedimientos en este ámbito sancionador se formula un pliego de concreción de hechos (art. 50.3 LDC y 33 RDC) que delimita la culpa y responsabilidades de los interesados a quienes se notifica para que, en un plazo de quince días, puedan contestarlo y, en su caso, proponer las pruebas. En dos procedimientos sancionadores resueltos en el periodo fiscalizado se produjo la celebración, por primera vez desde la creación de la CNMC, de vistas orales durante la fase de resolución de los mismos.

2.56. En el sector de la competencia también se abren procedimientos de vigilancia de las resoluciones de procedimientos sancionadores que tienen por objeto el seguimiento de los procedimientos judiciales que les afectan, de la situación del cobro de las sanciones y la vigilancia para que no se repitan actuaciones sancionadas (mediante solicitudes de información e incluso inspecciones después de la resolución). En el periodo fiscalizado terminaron 29 expedientes de vigilancia de resoluciones de ejercicios anteriores. Estos procedimientos de vigilancia facilitan el

control del cumplimiento de las resoluciones sancionadoras en estos procedimientos tan complejos, aunque a fecha 30 de septiembre de 2020 no se había terminado ninguno de los expedientes de vigilancia de las resoluciones dictadas en 2017 y 2018 y en relación con estos expedientes se ha apreciado en WECO desorden cronológico de la documentación y ausencia de determinados documentos tanto de tipo litigioso como de pago.

2.57. En cuanto a la publicidad de las resoluciones sancionadoras en el sector audiovisual y de telecomunicaciones se han publicado en la página web de la CNMC en formato pdf todas las dictadas en el periodo fiscalizado. En el sector postal también se han publicado todas, si bien la resolución del procedimiento de 2017 se publicó 287 días después de su notificación al sancionado; y en dos de los tres procedimientos sancionadores resueltos en el año 2018 el tiempo para la publicación de las resoluciones ha sido superior a los cuatro meses desde su notificación. En el sector de la energía dos de las 93 resoluciones dictadas en el periodo fiscalizado no fueron publicadas. En uno de los casos se produjo el pronto pago y en otra el archivo; y se solicitó por los interesados que no se publicara la resolución por motivos estratégicos y de daño a la imagen corporativa.

II.1.2. La tramitación de los procedimientos sancionadores en la AEPD

II.1.2.1. SERVICIOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DEL CIUDADANO POR LA AEPD PARA EL INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

2.58. Las reclamaciones y denuncias de los ciudadanos se formulan ante la AEPD a través del registro de la entidad y de su sede electrónica. La Agencia tiene desarrollada en su propia página web un apartado donde ofrece información de ayuda al ciudadano, a menores, y a los responsables del tratamiento de datos personales sobre las cuestiones y procedimientos para reclamar según la materia. Incluso pone a disposición de los ciudadanos guías y un catálogo de preguntas frecuentes. Desde esta página web el ciudadano o la entidad correspondiente accede, a través de un enlace, directamente a la sede electrónica de la Agencia donde se le presentan los distintos trámites que puede realizar, con una breve explicación de los mismos, lo que permite a la AEPD el tratamiento más uniforme y automatizado de los datos recibidos. La Agencia tiene habilitada para el ciudadano la posibilidad de presentar sus reclamaciones de forma electrónica, con el uso de un certificado electrónico, clave pin o clave permanente; o en soporte papel, a través de un formulario de presentación de reclamaciones que se descarga en la propia sede.

II.1.2.2. INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LA AEPD

2.59. Hasta la entrada en vigor del RUEPD, el 25 de mayo de 2018, la AEPD trataba de forma separada las denuncias y las reclamaciones de tutelas de derechos. A partir de esa fecha las denuncias y las reclamaciones de tutelas de derechos pasaron a tramitarse de forma conjunta como reclamaciones. Además, tras la entrada en vigor del RUEPD, con la nueva regulación de los responsables del tratamiento de los datos personales aumentó mucho tanto el número de reclamaciones como el número de notificaciones de brechas de seguridad que se recibieron (553 comunicaciones en 2018). El RUEPD considera brecha de seguridad a toda violación que ocasione la destrucción, pérdida o alteración accidental o ilícita de datos personales transmitidos, conservados o tratados de otra forma, o la comunicación o acceso no autorizado a dichos datos. Tras un análisis de la información recibida y mantener un registro de todas las brechas notificadas, las que se estiman pertinentes de iniciar una investigación dan lugar a los trámites propios de cualquier reclamación. El Cuadro 3 refleja las denuncias, reclamaciones y comunicaciones de brechas de seguridad que tuvieron entrada en la AEPD durante los ejercicios 2017 y 2018.

Cuadro 3: Denuncias, reclamaciones y comunicaciones de brechas de seguridad que tuvieron entrada en la AEPD durante los ejercicios 2017 y 2018

Entradas	2017	2018
Denuncias	8.005	5.313
Reclamaciones de tutela de derechos	2.656	1.346
Reclamaciones	N/A	6.346
Total	10.661	13.005
Brechas de seguridad	17	553

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de consultas en SIGRID y datos entregados por la AEPD

2.60. Estas cifras tan elevadas de denuncias y reclamaciones que recibe la entidad hacen que sea muy relevante el análisis de las mismas antes de dar lugar a su posible investigación previa a un procedimiento sancionador. Durante el periodo fiscalizado se fue centralizando la decisión sobre la admisión de las denuncias en una unidad específica de la AEPD (la Unidad de Admisión) y se fue mejorando y ampliando un catálogo de causas de inadmisión. En torno a la mitad de las reclamaciones de tutela de derechos y un porcentaje relevante de denuncias (4.750 en 2017 y 5.553 en 2018) fueron inadmitidas a trámite por resolución de la Directora de la Agencia sin dar lugar a investigación ni procedimiento alguno. Los tiempos medios transcurridos desde la presentación de la denuncia hasta la resolución de inadmisión fueron de 18 días en 2017 y 22 en 2018.

2.61. Otro número relevante de denuncias (1.159 en 2017 y 1.705 en 2018) fueron admitidas a trámite y archivadas después por desistimiento del denunciante tras haber solicitado la Agencia su subsanación o la aportación de documentos y no haberse realizado estas actuaciones por el denunciante. Los tiempos transcurridos desde la presentación de la denuncia hasta la resolución de archivo de estos procedimientos fueron 70 días en 2017 y 82 días en 2018, casi tres meses desde la entrada de la denuncia.

2.62. Las denuncias que no fueron inadmitidas o archivadas dieron lugar a la apertura de los correspondientes expedientes de investigación, que constituyen las actuaciones previas de los procedimientos instruidos por la AEPD (solo en supuestos muy claros se abrió directamente un procedimiento sancionador sin actuaciones previas). Las actuaciones previas de la AEPD y los órganos que deben realizarlas están regulados y estandarizados y son las únicas, de todas las actuaciones previas desarrolladas por las entidades fiscalizadas, que cuentan con un plazo de caducidad (doce meses). El cumplimiento del plazo legal de doce meses para la tramitación de las actuaciones investigadoras, desde la entrada de la denuncia o reclamación hasta la aprobación del informe de actuaciones previas, no ofreció problemas en el periodo analizado. El tiempo medio de tramitación de estas actuaciones fue de 204 días en 2017. En 2018 disminuyeron sustancialmente el número de actuaciones de investigación y su duración (el tiempo medio de tramitación fue de 119 días en ese ejercicio). Excepcionalmente, en los casos más claros, en los que no se consideraba necesaria, se instruyeron directamente algunos procedimientos sin esta fase de investigación previa, aunque no llegaron al 10 % de todos los instruidos en el periodo fiscalizado.

2.63. Las actuaciones de investigación concluyen con el archivo o con la tramitación de alguno de los procedimientos vigentes durante el periodo fiscalizado. Como consecuencia de denuncias en 2017 se iniciaron 1.270 investigaciones, de las que se archivaron 681 y dieron lugar a procedimiento 531 (143 procedimientos de apercibimiento, 329 procedimientos sancionadores y 59 procedimientos de infracción de las Administraciones Públicas). En 2018 se iniciaron 968 investigaciones, de las que se archivaron 390 y dieron lugar a procedimiento 174 (39 procedimientos de apercibimiento, 113 procedimientos sancionadores y 22 procedimientos de infracción de las Administraciones Públicas). Además de las actuaciones iniciadas por la AEPD en

virtud de denuncia durante el periodo fiscalizado se han iniciado 48 actuaciones de oficio que dieron lugar a expedientes de investigación (18 en 2017 y 30 en 2018) en virtud de notas interiores y de la ejecución de los planes de actuaciones.

2.64. La AEPD ha aplicado las previsiones de la LPAC sobre pago voluntario y/o reconocimiento de la responsabilidad en la tramitación de sus procedimientos sancionadores. Los informes de las actuaciones previas permiten que los acuerdos de inicio de los procedimientos sancionadores ya identifiquen la posible infracción cometida, la cuantía de la sanción correspondiente y los posibles infractores. Los acuerdos de inicio conceden una reducción del 20 % sobre la cuantía de la sanción por el reconocimiento de la responsabilidad dentro del mes siguiente a su notificación (plazo para formular alegaciones); y otra reducción del 20 % por el pago voluntario de la sanción propuesta, siempre que se realice en cualquier momento anterior a la resolución del correspondiente procedimiento sancionador. Los acuerdos de inicio reflejan expresamente que ambas reducciones son compatibles si se reconoce la responsabilidad y se anticipa el pago y establecen las cuantías de cada una de ellas y de los pagos que deben hacerse para servirse de ellas. En todos los casos analizados los acuerdos de inicio exigían el desistimiento o renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa para utilizar estas previsiones

2.65. La aplicación del nuevo sistema que posibilitaba el pago anticipado con descuento de las sanciones, reconociendo su responsabilidad el infractor, produjo efectos relevantes desde su misma implantación. En 2017 los infractores se acogieron a esta forma de terminación anticipada en 393 procedimientos sancionadores y el importe efectivamente cobrado en estos procedimientos que terminaron de acuerdo con el artículo 85 de la LPAC ascendió a 5.582.130 euros, poniendo de manifiesto los buenos resultados de la aplicación de esta novedad legislativa. En 2018 se acogieron a esta forma de terminación anticipada 188 procedimientos. El importe efectivamente cobrado en los procedimientos que terminaron en los supuestos del artículo 85 de la LPAC ascendió a 5.445.548 euros en 2018. Dos de cada tres procedimientos sancionadores iniciados en el periodo fiscalizado en los que se ofreció la posibilidad de pago anticipado con reducciones y terminación del procedimiento se acogieron a esta medida.

II.1.2.3. INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE LA AEPD

2.66. Los procedimientos que tramita la AEPD estaban sometidos a dos plazos de caducidad: doce meses para las actuaciones de investigación y seis para la instrucción de los procedimientos sancionadores (nueve desde la entrada en vigor de la nueva LOPD). Como ya se ha señalado, no se han detectado problemas relevantes para cumplir el plazo máximo de doce meses previsto para la realización de actuaciones investigadoras previas a la instrucción de los procedimientos. Concluidas estas actuaciones previas, si a la vista de las investigaciones realizadas se acuerda instruir un procedimiento sancionador, el plazo máximo previsto para su instrucción es de seis meses, transcurridos los cuales se produciría su caducidad. Los tiempos de instrucción de muchos procedimientos sancionadores de la AEPD se acercaron al plazo de caducidad y, de hecho, una parte importante de la deuda litigiosa de la Agencia deriva de esta circunstancia. Como ya se ha señalado, la nueva LOPD ha aumentado el plazo de caducidad a nueve meses, lo que previsiblemente resolverá este problema.

2.67. Como en el resto de las entidades fiscalizadas, los expedientes y procedimientos concluidos en el periodo fiscalizado no se corresponden con los iniciados durante el mismo ya que, por un lado, se han concluido expedientes y procedimientos iniciados con anterioridad y, por otro, algunos de los iniciados durante el mismo aún no habían concluido a su finalización. También hay que tener en cuenta, como en el resto de los ámbitos sancionadores analizados, que un mismo procedimiento puede tener varios sancionados y, en ocasiones, se ofrecen datos sobre los procedimientos y en otras de personas sancionadas (al analizar los cobros, la litigiosidad, etc.). En la AEPD se resolvieron 1.165 procedimientos sancionadores en el periodo fiscalizado, 731 en

2017 y 434 en 2018. De estos procedimientos, 982 acabaron con una sanción económica (613 en 2017 y 369 en 2018) y los otros 221 en archivo sin sanción (140 en 2017 y 81 en 2018). A partir de la entrada en vigor del RUEPD se estableció el traslado de las reclamaciones al delegado, encargado o responsable de protección de datos, por un plazo máximo de tres meses. Este trámite fue una de las novedades más relevantes en la tramitación de los nuevos procedimientos de reclamación, a partir de la entrada en vigor del RUEPD, y tiene por objeto tratar de resolver la reclamación antes de la tramitación de los procedimientos sancionadores, lo que explica la disminución tan relevante de su número en 2018.

2.68. Como ya se ha señalado casi dos de cada tres procedimientos sancionadores terminaron de acuerdo con el artículo 85 de la LPAC. En estos procedimientos los acuerdos de incoación se convierten en las resoluciones finales de los procedimientos sancionadores sin necesidad de instrucción y eliminándose los demás trámites de los mismos. Sin embargo, en los supuestos de terminación ordinaria de los procedimientos, después de su instrucción y de la tramitación de la propuesta de resolución, los plazos medios de tramitación se han acercado al plazo legal de caducidad (seis meses). Esto ha sucedido sobre todo en 2017, en el que el tiempo medio de instrucción desde la fecha de su incoación hasta la de la resolución sancionadora fue de 150 días y se detectaron hasta 127 procedimientos sancionadores resueltos en ese ejercicio que habían excedido el tiempo de instrucción de 180 días. En 2018 disminuyó el número de procedimientos y se generalizaron las notificaciones electrónicas, reduciéndose sensiblemente los tiempos de tramitación.

2.69. La AEPD está obligada a publicar las resoluciones que pongan fin a los procedimientos de reclamación y las que archiven las actuaciones previas de investigación. La AEPD ha publicado en su página web las resoluciones y archivos de actuaciones previas mediante documentos en formato pdf que contienen, debidamente anonimizadas, copias de los documentos originales que publican.

II.1.3. La tramitación de los procedimientos sancionadores en el BE

II.1.3.1. SERVICIOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DEL CIUDADANO POR EL BE PARA EL INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

2.70. La página web del BE tiene un enlace a la oficina virtual (sede electrónica), que es la dirección electrónica disponible para todos los usuarios que deseen relacionarse con el BE a través de medios electrónicos. Los usuarios disponen de una serie de servicios y trámites susceptibles de ser prestados electrónicamente por el BE. Para cada trámite se dispone de una ficha informativa con las especificaciones técnicas. Para facilitar su localización los trámites han sido agrupados por público objetivo y temáticamente. En la sección "Catálogo de trámites" se facilita una relación completa de los que se encuentran disponibles hasta el momento. Además, se encuentra disponible un buscador para facilitar la localización de trámites. Dentro de estos trámites está el correspondiente a la presentación de reclamaciones y quejas, para el que se realiza una descripción del proceso, del público al que va dirigido, el órgano de resolución, el plazo, y los medios disponibles para su presentación (electrónica, presencial en el Registro General del BE o por correo ordinario). Desde la propia sede electrónica el usuario puede descargar un formulario genérico según se trate de una reclamación o una queja.

II.1.3.2. INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN EL BE

2.71. La Comisión Ejecutiva del BE (compuesta por el Gobernador, el Subgobernador y dos consejeros) es el órgano competente para acordar la incoación de los expedientes sancionadores (artículo 23.f de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España). El inicio de los procedimientos sancionadores siempre va precedido de actuaciones de investigación o

inspección previas por parte de alguno de los órganos con funciones supervisoras del BE, que son los encargados de elaborar las propuestas de incoación. Durante el periodo fiscalizado, todas las propuestas de incoación de expedientes sancionadores fueron elevadas a la Comisión Ejecutiva por la Dirección General de Supervisión o por el Departamento de Conducta de Entidades (aunque actualmente hay otros órganos del BE que también tienen competencias supervisoras). Estos órganos supervisores pueden contar con el asesoramiento del Departamento Jurídico del BE antes de que la referida propuesta sea elevada a la Comisión Ejecutiva.

2.72. En los ejercicios fiscalizados se incoaron 23 procedimientos sancionadores por el BE (doce en 2017 y once en 2018). En 2017, seis de los doce procedimientos sancionadores se incoaron, además de contra las entidades correspondientes, contra miembros de los consejos de administración o directores generales de las mismas; y cinco de los doce procedimientos incoados tuvieron su origen en reclamaciones o denuncias previas a las actuaciones inspectoras de los departamentos de conducta o supervisión. En 2018, cuatro de los once procedimientos se incoaron también contra miembros de los consejos de administración o directores generales de las entidades; y uno de los procedimientos incoados ese año lo fue en cumplimiento de una sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. En el momento de la aprobación de este Informe se habían resuelto 21 de los 23 procedimientos sancionadores incoados en el periodo fiscalizado. Los otros dos, incoados en 2017, estaban suspendidos por prejudicialidad penal.

2.73. Como ya se ha señalado (véanse los puntos 2.25 a 2.28 de este Informe), la aplicación de las novedades introducidas por el artículo 85 de la LPAC (la posible reducción de al menos un 20 % sobre la cuantía de la sanción por el reconocimiento de la responsabilidad, y otra de al menos un 20 % por el pago voluntario anticipado) supuso la introducción de nuevos supuestos de terminación del procedimiento sancionador. La finalidad del artículo 85 de la LPAC es lograr una rápida terminación de los procedimientos sancionadores, dando una mayor agilidad a la Administración y permitiendo al administrado obtener también unos beneficios cuando acepte la sanción. A la vista de estas finalidades lo óptimo sería que, cuando ello fuera posible, el acuerdo de incoación concretara el importe de la sanción que cabría imponer, efectuando para ello un inicial juicio de proporcionalidad y considerando las posibles circunstancias atenuantes y agravantes que pudieran apreciarse en dicho momento, a los solos efectos del artículo 85 de la LPAC (esto se ha hecho por la AEPD y por la CNMV en procedimientos similares en los que existía una horquilla sancionadora amplia sin definición concreta de la sanción). Todo esto, siempre y cuando, para asegurar la conformidad a derecho de la resolución dictada, se cuente con los elementos necesarios para concretar el importe de la sanción que cabría imponer (posibilidad de efectuar una calificación jurídica de los hechos y suficientes elementos para valorar la responsabilidad de los expedientados).

2.74. Como también se ha señalado, la aplicación conjunta de los artículos 64.2,d), 64.3 y 85 de la LPAC dio lugar a la tramitación de manera diferente de los procedimientos sancionadores en las entidades fiscalizadas. La AEPD y la CNMV consideraron que contaban con elementos suficientes para realizar la calificación inicial de los hechos y para fijar la posible sanción a imponer ya en el acuerdo de incoación, pero la CNMC y el BE entendieron que no contaban con estos elementos y no incluyeron este contenido en sus acuerdos de inicio. El BE se limitó a determinar en el acuerdo de inicio, a los efectos del artículo 85.3 de la LPAC, el porcentaje concreto de reducción, anunciando su posible aplicación para la terminación del procedimiento posteriormente, tras la propuesta de resolución. Consideró que por la complejidad de sus procedimientos sancionadores no contaba con los elementos necesarios para concretar en el acuerdo de inicio la calificación de los hechos y la determinación de la sanción, para lo que se requeriría una tramitación de los procedimientos más compleja y extensa.

2.75. En el caso del BE los acuerdos de incoación de los procedimientos no llegaron a cuantificar la sanción y las posibles reducciones, identificando la posible infracción cometida y a los posibles

infractores, sino que se limitaron a anunciar la posibilidad que tienen las personas contra las que se incoan de reconocer posteriormente su responsabilidad y pagar con los efectos previstos en el artículo 85 de la LPAC. Por lo tanto, los acuerdos de incoación de los procedimientos sancionadores del BE determinaron el porcentaje concreto de reducción, pero no llegaron a cuantificar la sanción ni a determinar la tipificación, ni ofrecieron la posibilidad de terminación del procedimiento en el momento de su incoación.

2.76. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que en esta fiscalización no se realiza tacha alguna de legalidad a la tramitación que la entidad ha hecho de sus procedimientos sancionadores, en atención a la complejidad que atribuye a la calificación de los hechos y a la determinación de sus sanciones; y en aplicación conjunta de los artículos 64.2,d), 64.3 y 85 de la LPAC a los que se ha hecho referencia.

2.77. El artículo 64.3 de la LPAC, al que se remiten los acuerdos de incoación, establece que “excepcionalmente”, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un pliego de cargos.

2.78. Sin embargo, la elaboración del pliego de cargos no es excepcional en los procedimientos sancionadores que se tramitan en el BE, sino que sigue siendo un trámite normal en su actuación y previsto en las guías internas que se encontraban vigentes durante los ejercicios analizados. En todos los procedimientos sancionadores que se tramitaron en el BE en el periodo fiscalizado se han elaborado pliegos de cargos en los que se han concretado la calificación inicial de los hechos y los posibles responsables, después del acuerdo de incoación de los procedimientos. Esta posibilidad se ampara en la previsión del Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros, que continúa vigente. Los pliegos de cargos que se elaboraron en el periodo fiscalizado concretaban los hechos imputados para cada responsable y las sanciones y medidas accesorias que se podían imponer a cada uno de ellos, sin cuantificar las posibles sanciones ni hacer referencia a las reducciones del artículo 85 de la LPAC. El tiempo medio transcurrido desde el acuerdo de incoación hasta la elaboración del pliego de cargos fue de tres meses en el periodo fiscalizado. En 2017 se resolvieron diez expedientes sancionadores y el tiempo medio desde la fecha del acuerdo de incoación hasta la fecha del pliego de cargos fue de 96 días. En 2018 se resolvieron once expedientes sancionadores y este tiempo medio fue de 85 días.

II.1.3.3. INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DEL BE

2.79. En el BE se resolvieron 21 procedimientos sancionadores en el periodo fiscalizado, diez en 2017 y once en 2018. El tiempo medio de tramitación de estos procedimientos, desde la fecha del acuerdo de incoación hasta la fecha de la resolución sancionadora, fue de 307 días en 2017 y 294 días en 2018. El plazo general para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores del BE es de un año a contar desde la adopción del acuerdo de incoación, con la posibilidad de ampliarse otros seis meses. En ninguno de los tramitados en el periodo fiscalizado se utilizó la posibilidad de aplicar un procedimiento simplificado más breve. No se plantearon problemas sobre la caducidad de los procedimientos, ni se detectaron procedimientos antiguos resueltos o abiertos en el periodo fiscalizado. Tan solo en un expediente se aprobó la ampliación de plazo de seis meses por la Comisión Ejecutiva debido a que la mayoría de las personas expedientadas residían en el extranjero, y aun en este expediente tan solo se excedió en seis días el plazo general de un año.

2.80. El BE ofreció en las notificaciones de las propuestas de resolución, para el caso de que se propusieran solo sanciones pecuniarias, la posibilidad de acogerse a las reducciones por pago voluntario y/o reconocimiento de responsabilidad del artículo 85 de la LPAC, adjuntando a las

notificaciones los modelos 069 (de ingreso en el Tesoro) para que los sancionados pudiesen proceder al pago. En los casos en los que se contemplaban varias infracciones y en aquellos en los que se proponían respecto de algunas infracciones sanciones pecuniarias y no pecuniarias, se ofrecieron las reducciones y se adjuntaron en las notificaciones de las propuestas de resolución los modelos 069 solo para las sanciones únicamente pecuniarias.

2.81. Durante el periodo fiscalizado se produjo una utilización cada vez más relevante de la posibilidad de terminar los procedimientos sancionadores mediante el pago voluntario y/o el reconocimiento de la responsabilidad previstos en el artículo 85 de la LPAC. Como ya se ha señalado, en el BE esta posibilidad se ofrece en la propuesta de resolución del procedimiento y se condiciona a todos los requisitos previstos en la ley. Cuatro procedimientos de los resueltos en 2017 terminaron aplicando el artículo 85 de la LPAC (en dos de ellos se aplicaron descuentos del 40 % y en otros dos solo del 20 % por pago voluntario). En 2017, el importe de las sanciones impuestas en estos cuatro procedimientos en los que se aplicaron las reducciones ascendía a 2.102.400 euros y el importe pagado fue de 1.407.920 euros, por lo que el total de las reducciones aplicadas ese año fue de 694.480 euros. En 2018 ya fueron siete los procedimientos resueltos que terminaron aplicando el artículo 85 de la LPAC (en todos ellos se aplicaron ambas reducciones hasta sumar el 40 %). En 2018, el importe de las sanciones impuestas en estos siete procedimientos en los que se aplicaron las reducciones ascendía a 23.045.000 euros y el importe pagado fue de 13.827.000 euros, por lo que el total de las reducciones aplicadas ese año fue de 9.218.000 euros.

2.82. Las resoluciones dictadas poniendo término a los procedimientos sancionadores que tramita el BE no ponen fin a la vía administrativa, sino que son susceptibles de recurso de alzada ante el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Sin embargo, en el caso de las once resoluciones sancionadoras dictadas durante el periodo fiscalizado que pusieron término al procedimiento sancionador en los supuestos del artículo 85 de la LPAC, en las que el sancionado renunciaba a la interposición de recurso en vía administrativa contra la sanción propuesta para así poder acceder a las reducciones previstas en dicho artículo, las resoluciones no contemplaban la posibilidad de recurso en vía administrativa. En estos casos las resoluciones señalaban que el reconocimiento de la responsabilidad en los hechos imputados y el pago voluntario de las sanciones propuestas por la instrucción antes de dictarse la resolución definitiva implicaban, por una parte, y respecto del expedientado, que renunciaba a formular alegaciones así como a interponer recursos administrativos contra la decisión; y por otra parte, respecto de la Administración, dicho pago implicaba la terminación del procedimiento. En estos casos el órgano decisor ha dado por finalizado el procedimiento haciendo suyos tanto los hechos probados como los fundamentos jurídicos contenidos en la propuesta de resolución de la instrucción sin prever recurso administrativo alguno. Es decir, el BE ha interpretado que las resoluciones sancionadoras que ponen término a los procedimientos sancionadores en los supuestos del artículo 85 de la LPAC ya eran firmes en vía administrativa desde su notificación, lo que implicaba la exigibilidad de las obligaciones de publicidad de esas sanciones y que podían ser recurridas en sede judicial sin perder por ello las reducciones aplicadas.

2.83. Sin embargo, un informe de 4 de junio de 2018 de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado señala que, en estos casos, *“la sanción impuesta será recurrible en vía administrativa, y deberá serlo para el agotamiento de la misma como paso previo a acudir al orden contencioso-administrativo. El ejercicio de tales recursos operará como condición resolutoria y privará de efectos a las reducciones practicadas”*. Las resoluciones sancionadoras del BE poniendo término al procedimiento sancionador en los supuestos del artículo 85 de la LPAC, en los procedimientos incoados en 2018 pero terminados en 2019 (después del periodo fiscalizado), ya indicaban que si se recurría en vía administrativa quedarían sin efecto las reducciones efectuadas en las sanciones, señalando que *“la efectividad de las reducciones aplicadas quedará condicionada a que por el sancionado no se interponga recurso de alzada contra la presente resolución, acordándose que si fuese finalmente interpuesto tal recurso, se*

entienda impuesta la sanción en su integridad, esto es, sin la reducción”. En uno de los procedimientos sancionadores del BE iniciado en 2018 y resuelto en 2019 se han interpuesto dos recursos contenciosos administrativos que plantean esta cuestión y que aún no estaban resueltos en el momento de la aprobación de este Informe. En cualquier caso el BE deberá acomodar la forma de resolución de estos procedimientos y el pie de recursos a lo que resulte de los pronunciamientos judiciales que se produzcan, en relación a la firmeza en vía administrativa de estas resoluciones, sus efectos sobre la publicidad de las mismas y la pérdida de las reducciones aplicadas.

2.84. La publicidad de las sanciones impuestas por el BE se regula en el artículo 115 de la LOSSEC. El régimen de publicidad de las sanciones fue modificado, durante el periodo fiscalizado, por el Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera. Esta nueva regulación se aplicó a los expedientes incoados a partir del 25 de noviembre de 2018, fecha en la que entró en vigor el referido Real Decreto-ley, por lo que no resultó aplicable a ninguno de los procedimientos terminados en el periodo fiscalizado, ni tampoco a los iniciados en el mismo, ya que ninguno se incoó con posterioridad a esa fecha y antes de 2019. Las principales novedades introducidas fueron que, a partir de la entrada en vigor de la reforma, también deben publicarse en el BOE las sanciones por infracciones graves (anteriormente esta publicación era potestativa). Además se equipara la publicación en el BOE y en la página web del BE, por lo que en ambas publicaciones se puede acordar la confidencialidad de la identidad del infractor (anteriormente esta posibilidad solo existía para la publicación en la web), y en ambos casos se puede retrasar la publicación cuando existan motivos que lo justifiquen.

2.85. La publicación de las sanciones en la página web de BE debe de realizarse en un plazo de quince días desde que la sanción adquiera firmeza administrativa, manteniendo su publicación durante cinco años. Todas las resoluciones sancionadoras firmes con sanciones graves y muy graves dictadas en el periodo fiscalizado estaban publicadas en la página web del BE. En el BOE se han publicado todas las sanciones y medidas accesorias por infracciones muy graves impuestas en el periodo fiscalizado (18 en 2017, doce de carácter pecuniario y seis no pecuniarias; y 20 en 2018, catorce de carácter pecuniario, cuatro no pecuniarias y dos medidas accesorias). El texto que se publica es el mismo en la página web y en el BOE, y consiste en una reseña que incluye información sobre el tipo y la naturaleza de la infracción y sobre la identidad de la persona física o jurídica sobre la que recaiga la sanción o amonestación, salvo en los casos en los que el Consejo de Gobierno hubiese acordado mantener la confidencialidad del infractor. Estas reseñas son más completas a partir de 2018, cuando se añade un pequeño párrafo explicando los incumplimientos detectados en el expediente.

II.1.4. La tramitación de los procedimientos sancionadores en la CNMV

II.1.4.1. SERVICIOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DEL CIUDADANO POR LA CNMV PARA EL INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

2.86. En la página web de la CNMV se da información sobre quién, cómo y por qué se puede reclamar y los criterios de la CNMV en la resolución de reclamaciones. Los medios que se ponen a disposición del reclamante son: a) el envío electrónico de la reclamación, b) un formulario para su envío por correo ordinario, y c) un número de teléfono de atención al usuario. El envío electrónico de la reclamación se hace a través de la sede electrónica de la Comisión, y se habilita para la tramitación tanto la utilización de un correo electrónico y una clave, como el uso de un certificado electrónico, DNI electrónico, o el uso del sistema clave. El formulario para realizar las reclamaciones por correo ordinario establece la necesidad de que el usuario clasifique el motivo de la reclamación según unos ámbitos establecidos, lo que permite a la Comisión hacer un tratamiento de la clasificación de los hechos, desde un primer momento, más automático.

2.87. Además la CNMV cuenta en su página web con un apartado en el que cualquier persona que conozca la posible o efectiva comisión de infracciones relacionadas con las normas de ordenación y disciplina de los mercados de valores, y desee informar de ello de manera confidencial, puede contactar con la Comisión. No obstante, la propia Comisión indica que este canal está especialmente dirigido a empleados, antiguos empleados u otras personas que presten o hayan prestado servicios en entidades que hayan podido cometer infracciones en el ámbito del mercado de valores. Los medios habilitados para los usuarios son: a) un número de teléfono, b) un correo electrónico, y c) un correo postal. Se permite la presentación anónima de la comunicación, y se informa brevemente sobre las medidas de protección de identidad que se aplican.

II.1.4.2. INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LA CNMV

2.88. La CNMV no tiene ninguna instrucción, circular, manual interno u otra documentación que regule la gestión o el control de los procedimientos sancionadores, salvo un artículo del reglamento de régimen interior de la entidad que contiene previsiones al respecto. Considera que su tramitación es un procedimiento reglado que se rige, a tenor de lo establecido en el artículo 274 del TRLMV, por la LPAC, la LRJSP y su desarrollo reglamentario, con las especialidades recogidas en los artículos 108, 110 y 112 de la LOSSEC, así como en el propio TRLMV y su desarrollo reglamentario.

2.89. La competencia para la incoación de los procedimientos sancionadores corresponde al Consejo de la CNMV y la tiene delegada en su Comité Ejecutivo (formado por el Presidente, el Vicepresidente y los Consejeros no natos de la CNMV). En los ejercicios fiscalizados se incoaron 37 procedimientos sancionadores (16 en 2017 y 21 en 2018). En el momento de la aprobación de este Informe se habían resuelto todos los procedimientos sancionadores incoados en el periodo fiscalizado salvo uno que estaba suspendido por prejudicialidad penal.

2.90. El inicio de los procedimientos sancionadores siempre fue precedido de actuaciones de investigación o inspección previas por parte de alguno de los órganos con funciones supervisoras de la CNMV. Estos órganos de inspección son los que en las diferentes Direcciones Generales tienen atribuidas las funciones de supervisión e inspección. Dichos órganos de inspección, tras las oportunas actuaciones de inspección y supervisión, elaboraron los correspondientes “informes razonados” previos a cada procedimiento sancionador. Todos los informes razonados fueron suscritos por el Director de Departamento competente y por el Director General correspondiente, especificando los posibles incumplimientos, la norma o normas presuntamente vulneradas y las circunstancias necesarias para aclarar o precisar la conducta irregular advertida, de manera que la CNMV ya pudo realizar en los acuerdos de incoación de los procedimientos sancionadores una calificación inicial de los hechos y fijar la posible sanción a los efectos del artículo 85 de la LPAC, como se va a analizar en los puntos siguientes. Además, estos informes razonados cuentan con el oportuno dictamen de legalidad, emitido por la Dirección General del Servicio Jurídico de la CNMV.

2.91. La CNMV introdujo las nuevas formas de terminación de los procedimientos sancionadores previstas en el artículo 85 de la LPAC cuantificando la sanción y las posibles reducciones ya en los acuerdos de incoación, e identificando suficientemente la posible infracción cometida y a los posibles infractores en estos acuerdos. Los acuerdos de incoación de los procedimientos sancionadores de la CNMV ofrecen las posibles reducciones previstas en el artículo 85 de la LPAC, tanto por reconocimiento de la responsabilidad (20 %) como por pago voluntario (20 %), así como la posibilidad de acumular los citados descuentos, condicionando la resolución del procedimiento y la aplicación de las reducciones a que el reconocimiento sea “total e incondicionado” y se produzca en el plazo establecido para formular alegaciones. Asimismo, establecen que para proceder al pago anticipado y terminar de este modo el procedimiento se debe solicitar la emisión del documento correspondiente a los instructores de los expedientes

sancionadores, que son los que gestionan la emisión de los documentos de pago (los modelos 069 de ingreso en el Tesoro). De esta forma, la CNMV aplicó durante el periodo fiscalizado las nuevas formas de terminación del procedimiento tras el acuerdo de inicio, cumpliendo con las medidas de simplificación de los procedimientos y reducción de los tiempos de tramitación que pretendía la nueva normativa.

2.92. Los acuerdos de incoación de la CNMV incluyen también un anexo informativo en el que se especifican, en relación con cada una de las posibles infracciones que se incluyen en ese procedimiento, los posibles descuentos aplicables (20 % por reconocimiento de responsabilidad, 20 % por pago voluntario, 40 % acumulado) así como el importe final que tendrían que abonar los posibles infractores en cada uno de los tres supuestos anteriores. También se establece el modo de realizar el reconocimiento (*“en cualquiera de los supuestos deberá presentarse escrito en el citado plazo, limitándose a manifestar cualquiera de las opciones”*) y el modo de hacer el pago (*“en el caso de optar por el pago voluntario, se le remitirá por los Instructores el documento de ingreso emitido por la Secretaria General, al domicilio correspondiente a efecto de notificaciones. Una vez realizado el pago, deberá remitir copia acreditativa del ingreso de la sanción a los Instructores del procedimiento”*). Cuando los sancionados utilizaron este modo de terminación los acuerdos de incoación de los procedimientos sancionadores se convirtieron en resoluciones finales de los procedimientos, eliminándose todos los trámites intermedios de instrucción. En estos casos los procedimientos se resolvieron por el Consejo de la CNMV declarando su terminación e imponiendo la sanción que resultaba tras aprobar las reducciones utilizadas. La posibilidad de terminación del procedimiento por pago anticipado se extiende hasta que se dicte resolución.

2.93. Durante el periodo fiscalizado se produjo una utilización cada vez más relevante de la posibilidad de terminar los procedimientos sancionadores en los supuestos previstos en el artículo 85 de la LPAC. En veinte de los 39 procedimientos sancionadores terminados en el periodo fiscalizado en la CNMV se aplicaron estos supuestos de terminación, de los que tres fueron de los terminados en 2017 (la sanción propuesta en estos procedimientos ascendía a 450.000 euros) y 17 de los terminados en 2018 (el importe de la sanción inicial era de 8.570.000 euros). En cuatro de estos expedientes sancionadores se produjo la terminación por pago anticipado, con un descuento de 20 %, tras la propuesta de resolución, aunque en dos de ellos no todos los sancionados se acogieron a este modo de terminación y respecto a los que no lo hicieron continuó el procedimiento sin terminación anticipada (la sanción inicial en estos procedimientos ascendía a 5.190.000 euros y el pago final fue de 4.136.000 euros). Otros dieciséis expedientes terminaron tras el acuerdo de incoación que se convirtió en resolución sancionadora, dos de ellos por pago anticipado con el descuento del 20 % (la sanción inicial era de 460.000 euros y el pago final de 368.000 euros) y catorce por reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario con descuento del 40 % (la sanción inicial era de 3.370.000 euros y el pago fue de 2.022.000 euros).

II.1.4.3. INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE LA CNMV

2.94. En la CNMV se resolvieron 39 procedimientos sancionadores en el periodo fiscalizado, dieciséis en 2017 y 23 en 2018, en los que se impusieron 66 sanciones pecuniarias y una sanción de separación del cargo e inhabilitación (28 en 2017 y 39 en 2018) por un importe total de 23.044.350 euros. En los procedimientos que terminaron tras el acuerdo de incoación en los supuestos del artículo 85 de la LPAC, el tiempo medio de duración (desde la incoación a la resolución sancionadora) fue de apenas 110 días. En los demás procedimientos de tramitación ordinaria se produjo la suspensión de uno de ellos por prejudicialidad penal y de otros tres por solicitud de un informe preceptivo al BE durante tres meses. Solo en un caso se amplió el plazo de tramitación por acuerdo del Comité Ejecutivo y en los demás no se apreciaron problemas para su tramitación dentro de los plazos establecidos (doce meses de caducidad).

2.95. En el periodo fiscalizado se dictaron dieciséis resoluciones que ponían término al procedimiento sancionador en los supuestos del artículo 85 de la LPAC, en las que los acuerdos de incoación se convirtieron en resoluciones finales de los procedimientos sancionadores, eliminándose todos los trámites intermedios de instrucción. En estos supuestos de terminación de los procedimientos las resoluciones de la CNMV declaran que aplican las reducciones al pago *“quedando condicionada su efectividad hasta la constatación de que no se ha interpuesto recurso administrativo dentro del plazo legalmente previsto para ello”*, aunque únicamente prevén la posibilidad de recurrir a la vía contencioso-administrativa, señalando todas ellas que *“contra la presente resolución podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses”*. Como ya se ha señalado (en los puntos 2.82 y 2.83 de este Informe), en estos supuestos existen procedimientos judiciales pendientes en los que se ha planteado la necesidad de agotar la vía administrativa antes de recurrir a la judicial e impugnado el régimen de publicidad de estas sanciones, por lo que la CNMV deberá acomodar la forma de resolución de estos procedimientos y el pie de recursos a lo que resulte de la jurisprudencia que se vaya estableciendo en estos casos.

2.96. Las propuestas de resolución de la CNMV en este periodo analizado recuerdan a los sancionados que aún existe la posibilidad de realizar el pago anticipado previsto en el artículo 85 de la LPAC, una vez notificada la propuesta de resolución y en cualquier momento anterior a que se dicte la resolución sancionadora, dando lugar a la terminación del procedimiento y a una reducción del 20 % respecto del importe de la sanción propuesta. Como ya se ha señalado, en la CNMV se produjo la terminación del procedimiento en este momento de la tramitación, tras la propuesta de resolución, para cuatro expedientes sancionadores, con un descuento de 20 % (la sanción inicial en estos procedimientos ascendía a 5.190.000 euros y el pago final fue de 4.136.000 euros).

2.97. En los demás casos se produjo la terminación ordinaria de los procedimientos. Las resoluciones dictadas por la CNMV no ponen fin a la vía administrativa, ofreciendo la posibilidad de interponer recurso de alzada ante el Ministerio de Economía en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a su recepción. En estos casos, las resoluciones determinaron la calificación de la infracción cometida fijando la cuantía de la sanción sin descuentos y ya se refieren al plazo y modo de pago voluntario de la sanción (*“el plazo para el ingreso en periodo voluntario del importe de las multas impuestas como sanción, le será notificado por la Secretaria General de la CNMV, que le remitirá el documento de ingreso ajustado al modelo 069”*). También mencionan la obligatoriedad de publicación en el BOE de las infracciones graves y muy graves una vez sean firmes en vía administrativa.

2.98. En relación con la publicidad de sus resoluciones sancionadoras la CNMV debe mantener un Registro en el que se hagan constar las sanciones impuestas en los últimos cinco años por la comisión de infracciones graves y muy graves y debe publicar a través de su página web, y mantener durante cinco años, las resoluciones sancionadoras que dicte, las medidas provisionales adoptadas, la interposición de recursos y los resultados de estos recursos, y cualquier decisión que anule sanciones previas. En la página web de la CNMV y en el BOE se han publicado las sanciones por infracciones graves y muy graves. El texto que se publica es el mismo en la página web y en el BOE y consiste en reproducir la parte dispositiva del acuerdo sancionador (se señala que *“la sanción impuesta tras la exposición de hechos y fundamentos jurídicos, concluye con el siguiente Acuerdo:”*). Esta forma de publicar las sanciones cumple el contenido legalmente exigido de informar sobre el tipo y la naturaleza de la infracción y la identidad de la persona física o jurídica sobre la que recaiga la sanción.

2.99. La búsqueda de las resoluciones en la web de la entidad no es intuitiva ni sencilla. A través del buscador no se llega a ellas buscando “Resoluciones Sancionadoras”, ni por el número de expediente sancionador, ni por el nombre del infractor. Solo se encuentran a través del registro de sanciones, y mediante unas páginas sucesivas en las que no se puede hacer ningún tipo de filtro

por años ni por nombre. Al introducir en la búsqueda avanzada el nombre de un infractor, en un apartado relativo a “información que se tiene sobre entidades”, no se incluye información sobre las sanciones impuestas.

II.1.5. Análisis de la automatización de los procesos y de los sistemas informáticos utilizados por las entidades fiscalizadas para la tramitación y cobro de las sanciones

II.1.5.1. EN LA CNMC

2.100. La CNMC monitoriza proactivamente, en relación con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), el tráfico de red y los servidores para detectar comportamientos anómalos. En 2019 formalizó un contrato de servicios de seguridad que, entre otros componentes, incluía un servicio de monitorización desde el CyberSOC¹ de la empresa adjudicataria. Existe un SIEM (sistema de gestión de información y eventos de seguridad) que analiza los *logs* de los servidores para detectar comportamientos anómalos y generar alertas al CyberSOC.

2.101. La CNMC cuenta con personal especializado en seguridad informática. Así, en la Oficina Técnica de Seguridad (área encuadrada dentro de la Subdirección de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) cuenta, en la actualidad, con tres personas. Este equipo se ocupa de forma expresa de la seguridad y de impulsar el avance en la implantación del ENS en la Comisión.

2.102. El acceso a la aplicación WECO, herramienta informática utilizada por la CNMC para la gestión de la tramitación y el seguimiento del estado de los diferentes procedimientos sancionadores, se realiza utilizando el protocolo https, por lo que el tráfico entre el navegador del usuario y el *frontend* se encuentra cifrado. Además el intercambio de ficheros utiliza el protocolo sFTP para acceder al repositorio de documentos desde el *backend*. Además, tanto la parte *frontend* como *backend* se encuentran en el mismo servidor, por lo que no se produce tráfico entre estas dos capas.

2.103. La aplicación WECO, en el ámbito referente a los procedimientos sancionadores, y debido a la información que maneja y los servicios que presta la aplicación, se ha categorizado como de nivel medio en el ENS. La CNMC ha elaborado un plan de auditorías y realiza auditorías periódicas de la aplicación. La última auditoría de seguridad sobre WECO fue realizada en septiembre de 2020.

2.104. La CNMC cuenta con un sistema de control del acceso a los papeles impresos en las impresoras, de tal forma que se requiere de un usuario y contraseña o tarjeta corporativa y la presencia física en cualquiera de los equipos multifunción para poder obtener los trabajos enviados a impresión. Existe una única impresora “virtual” a la que se envían los documentos desde los PC. Además los trabajos enviados a imprimir y no ejecutados físicamente ante un equipo multifunción son eliminados por la noche de la cola del servidor.

2.105. No se controla la seguridad de dispositivos móviles mediante sistemas MDM (Mobile Device Management) que aseguren el cumplimiento de unas políticas de seguridad.

2.106. La aplicación WECO es la principal aplicación de la Comisión, utilizada para gestionar la instrucción de los procedimientos sancionadores por el personal de la CNMC y para obtener información sobre las denuncias presentadas, los documentos generados durante la tramitación de los expedientes administrativos, y las notificaciones y sanciones impuestas. El desarrollo de la

¹ Un *CyberSoc* es una plataforma que permite afrontar la gestión de vulnerabilidades, riesgos e incidentes que puedan ocurrir en un sistema informático, en relación con los cuales emite informes de asesoramiento al cliente

aplicación se realiza de modo externo, en concreto en modo *in situ*. El equipo de desarrollo está fuertemente integrado con el personal interno de la Subdirección de Sistemas y Tecnologías de la Información de la CNMC, participando y debatiendo las decisiones técnicas al más bajo nivel, analizando el código fuente conjuntamente y supervisando como parte del equipo. Para la organización del código fuente se utiliza un servidor de *Bitbucket* como herramienta de control de versiones (basado en *Git*). Este servidor es propiedad exclusiva de la CNMC, se encuentra en la red interna y no es accesible desde Internet.

2.107. Se ha detectado en WECO que, aunque la consulta de los expedientes sancionadores se haga en orden cronológico y vista de árbol, hay sucesos que no se colocan correctamente en orden cronológico, lo que dificulta una visión rápida y global de la vida de los procedimientos sancionadores. Además, la aplicación WECO permite introducir dentro de un suceso con fecha determinada documentos que corresponden a sucesos posteriores, lo que dificulta el seguimiento cronológico de los expedientes.

2.108. La carta de servicios prevista en el artículo 10 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la AGE, no ha sido desarrollada ni publicada todavía en la CNMC. No obstante, en la sede electrónica de la CNMC se recoge el catálogo de procedimientos que ofrece.

2.109. El actual proceso de anonimización de documentos por la CNMC, a la hora de publicar en la web de la Comisión una resolución del Consejo o un acuerdo de incoación, es un proceso manual de elaboración de una versión censurada. Este proceso es realizado por el personal de la Secretaría del Consejo. No hay ninguna automatización en el proceso, por lo que es susceptible de error humano. Tampoco existen procesos automáticos de revisión previos a la publicación de los documentos en la web, que permitan comprobar la anonimización del documento antes de su publicación.

II.1.5.2. EN LA AEPD

2.110. El informe de fiscalización de la AEPD, ejercicios 2016-2017, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 31 de octubre de 2019, puso de manifiesto algunas carencias y deficiencias en la implantación técnica del ENS, en la accesibilidad de su página web, en el desarrollo de sus aplicaciones informáticas, en sus Centros de Procesos de Datos y en su carta de servicios de la sede electrónica. En el desarrollo de los trabajos de fiscalización del régimen de sanciones se ha podido comprobar la situación actual de la AEPD con respecto a estas cuestiones detectadas en aquel informe.

2.111. En relación con el ENS, la AEPD dispone desde enero de 2019 de un servicio de monitorización de seguridad. Este servicio persigue la detección y alerta de cualquier violación o amenaza de seguridad y dispone de un Centro de Ciberoperaciones de Seguridad, con el objetivo de proteger de forma transversal los servicios y sistemas de información residentes en sus servidores.

2.112. Actualmente, la Agencia se encuentra poniendo en marcha un sistema de gestión de impresión centralizada que incorpora un sistema *Follow Me*, que requiere un código para imprimir los documentos y fuerza la presencia física de la persona que envió el documento a imprimir².

2.113. Desde marzo de 2020 los nuevos dispositivos móviles que utiliza la Agencia disponen de las políticas MDM que aseguran el cumplimiento de unas políticas de seguridad.

² Las alegaciones de la AEPD a este Informe anuncian que el nuevo sistema está plenamente implantado desde noviembre de 2020.

2.114. El tráfico interno entre las aplicaciones de SIGRID (Sistema Integrado de Gestión de Registro de Inspección de Datos) y Alfresco (gestor documental) se realiza en un entorno privado de comunicaciones, un perímetro seguro, sin salida a internet, por lo que no está cifrado. No obstante, en 2020 se han actualizado tecnológicamente ambos sistemas, y se está estudiando la configuración de un certificado electrónico y la pertinente actualización de las URLs de llamada a los servicios de Alfresco a través de https por parte de SIGRID.

2.115. Debido al impacto que tiene en la actividad de la agencia el sistema SIGRID, que contiene información interna de procedimientos administrativos sancionadores, la AEPD considera necesario catalogar el sistema como nivel medio en el ENS y, por tanto, realizar auditorías externas de seguridad sobre el mismo. La Agencia está llevando a cabo un proyecto de consultoría externo con una empresa para evaluar la actualización del sistema SIGRID al ENS.

2.116. En relación a la accesibilidad web de la página de la AEPD hay que destacar que tanto la sede electrónica como el portal web institucional de la entidad se han sustituido recientemente por nuevas versiones. En diciembre de 2019 se desplegó un nuevo portal web institucional, con un diseño renovado y nuevas funcionalidades en una nueva infraestructura y plataforma, corrigiendo las deficiencias que se habían señalado del sistema anterior. En junio de 2020 se desplegó también una nueva versión de la sede electrónica, con un nuevo diseño centrado en la usabilidad y la estabilización de su funcionamiento, en el que se incorporó la carta de servicios. Y la entidad tenía previsto desplegar dos versiones más, mejorando su funcionamiento, durante el último trimestre de 2020.

2.117. La aplicación SIGRID, utilizada para gestionar la inspección e instrucción de los procedimientos sancionadores y para obtener información sobre las reclamaciones presentadas, los documentos generados durante la tramitación de los expedientes administrativos, y las notificaciones y sanciones impuestas, no proporciona una visión única de un expediente administrativo (sino que los tres módulos que la integran funcionan como tres aplicaciones distintas). Tampoco genera un número de expediente por denunciado (sino que asigna un número de expediente por cada denuncia o reclamación con independencia del número de denunciados); ni está suficientemente automatizado o formalizado el proceso para sincronizar SIGRID con el cobro de sanciones realizado en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y su reflejo en la contabilidad (SIC). La aplicación SIGRID no muestra los criterios de filtrado que aplica por defecto en cada pestaña, ni todos los campos disponibles en el listado³.

2.118. En cuanto a la consolidación de los Centros de Proceso de Datos (CPDs), la Agencia indica que no tuvo conocimiento de ningún proceso de incorporación a medios compartidos en la AGE que, en tiempo y forma, le permitiera abordar las intervenciones que su infraestructura requería. Por ello, y como medida de consolidación, está completando la migración de todas sus infraestructuras de servicios en local, en producción, a una nube privada virtual, con las garantías de nivel medio de seguridad del ENS⁴.

2.119. El actual proceso de anonimización de documentos por la AEPD intercala una fase de revisión manual después de una sustitución automatizada de términos y, posteriormente, como tercera salvaguarda, otro proceso automatizado, a través del sistema de mejora del proceso de

³ En este ámbito la AEPD indica que en la redacción del pliego de contratación del servicio que releve al actual expediente, que cubre el actual mantenimiento y evolución de SIGRID, se incluirán los requisitos para la incorporación del elemento expediente en el sistema de información, de manera que dicho elemento contenga, ordene e identifique el conjunto de actos de trámite y documentos que sirven de antecedente y fundamento a cada resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. De igual modo, se llevarán a cabo las adaptaciones que se determinen tanto en el modelo de datos, como en las interfaces de usuario, procesos y funcionalidades que manejen o hayan de manejar el concepto de expediente.

⁴ Las alegaciones de la AEPD anuncian que este proceso de migración ya ha finalizado.

anonimización de documentos públicos de la Agencia (la aplicación SMA), que consiste en contrastar la base de datos de intervinientes con el directorio de resoluciones anonimizadas publicadas en el portal web institucional a través de diferentes técnicas.

II.1.5.3. EN EL BE

2.120. El BE monitoriza, en el marco del ENS, la infraestructura del ancho de banda y todos los elementos. Existe un SIEM que analiza los *logs* de los servidores para detectar comportamientos anómalos y generar alertas al SOC (centro de operaciones de seguridad) propio de la organización.

2.121. El BE cuenta con personal especialmente cualificado, con diferentes áreas de conocimiento y responsabilidades, en lo relativo a la seguridad informática. Parte de este personal es el encargado de coordinar y apoyar las acciones técnicas transversales en las redes y los sistemas de información.

2.122. En relación a la aplicación Gestor Documental Corporativo (GDC), repositorio específico donde se almacena una copia digitalizada completa de cada expediente sancionador del BE, se encuentran cifrados únicamente los documentos confidenciales y secretos (niveles de clasificación de la documentación según la Circular de Protección de la Información), pero no el tráfico interno.

2.123. Las aplicaciones expedientes disciplinarios (EDI), base de datos donde se pueden encontrar los documentos más relevantes de cada expediente sancionador y los datos del mismo (fechas de notificación, infracciones, sanciones, recursos, etc.), y GDC, se han categorizado como de nivel alto en el ENS. El BE según la Guía CCN-STIC-803 considera a todas sus aplicaciones como un único sistema categorizado como de nivel alto en el ENS. El Departamento de Auditoría Interna del Banco de España, que es considerado por el CCN-CERT como una organización externa al Departamento de Sistema de Información del BE, tiene la facultad de realizar auditorías en relación al ENS. De este modo, el citado departamento es el encargado de realizar las auditorías de cumplimiento del ENS, que son bienales debido a la categorización del sistema como alto.

2.124. El BE tiene activada la opción de impresión segura en las impresoras compartidas de red mediante el suministro de un código de usuario. La impresión segura, por política de seguridad, es obligatoria para la impresión de información confidencial y recomendable para el resto. El BE controla la seguridad de sus dispositivos móviles mediante sistemas MDM.

2.125. Las aplicaciones GDC y EDI son las principales herramientas informáticas que se utilizan por el BE para la gestión, el control y el seguimiento de los procedimientos sancionadores. El desarrollo de estas aplicaciones se realiza de modo externo, en concreto, en modo *in situ*⁵.

2.126. La tramitación de un procedimiento sancionador, independientemente del número de expedientados o hechos a investigar, se realiza en un único expediente, y así se refleja en las aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión de expedientes sancionadores. Ello permite tener una visión única del expediente sancionador. En GDC (recientemente sustituido por un nuevo gestor denominado COSMOS) se guarda una copia digitalizada del expediente que permite ver todo el contenido del mismo. Los documentos se guardan de forma correlativa dentro de la fase correspondiente del procedimiento (apertura, acuerdo de incoación, pliego de cargos, propuesta de resolución, etc.). El nombre de cada archivo comienza con el número de folio que le

⁵ No obstante, hay que destacar que la actual aplicación EDI va a ser sustituida por una aplicación nueva que también se está desarrollando de modo externo en la modalidad *in situ*, que permita una gestión y un control de los expedientes sancionadores más eficaces, sobre todo potenciando la base de datos y añadiendo una búsqueda más avanzada, cuyo funcionamiento está previsto para finales de julio de 2021.

corresponda, lo que facilita el orden cronológico dentro del expediente y la búsqueda de los documentos.

2.127. La aplicación EDI es una base de datos que permite buscar más fácilmente datos concretos de un expedientado (fecha de notificación, alegaciones, infracciones y sanciones, tanto propuestas como impuestas, etc.)⁶.

2.128. Las resoluciones de los expedientes sancionadores del BE no son objeto de publicación, toda vez que no hay habilitación legal para ello. Por tanto, no tiene sentido realizar un proceso de anonimización de las resoluciones similar al que se realiza en otros organismos. La publicación que se realiza en el BOE y en la web del BE es una reseña que se elabora de forma manual para ajustarla a lo previsto en el artículo 115 de la LOSSEC. Dicha reseña incluye información sobre el tipo y la naturaleza de la infracción y sobre la identidad de la persona física o jurídica sobre la que recaiga la sanción o amonestación, pudiendo ser objeto de anonimización el nombre del infractor, si se dieran las circunstancias para ello y así se estableciera en la resolución que acuerda la publicación.

II.1.5.4. EN LA CNMV

2.129. La CNMV monitoriza proactivamente, en el marco del ENS, el tráfico de red y los servidores para detectar comportamientos anómalos y cuenta con personal especializado en seguridad informática dentro de su personal.

2.130. El tráfico interno de la aplicación expedientes sancionadores-versión 2, herramienta informática utilizada por la CNMV para la gestión, el control y el seguimiento de los procedimientos sancionadores, está cifrado. La aplicación expedientes sancionadores-versión 2, debido a la información que maneja y los servicios que presta la aplicación, se ha categorizado como de nivel alto en el ENS. Cada seis meses se hace una auditoría externa a determinadas aplicaciones de la CNMV. La aplicación de expedientes sancionadores fue auditada en la primera iteración de 2019.

2.131. La CNMV cuenta con un sistema de control del acceso a los papeles impresos en las impresoras multifuncionales de acceso a varios usuarios, de tal forma que se requiere la introducción de un código personal para imprimir los documentos enviados al dispositivo. No se controla la seguridad de dispositivos móviles mediante sistemas MDM que aseguren el cumplimiento de unas políticas de seguridad.

2.132. La aplicación expedientes sancionadores-versión 2 es la principal aplicación de la Comisión, utilizada para gestionar la instrucción de los procedimientos sancionadores por el personal de la CNMV. En ella se dan de alta los expedientes sancionadores una vez incoados (introduciendo número de expediente, nombre, expedientado/s, infracciones, fecha de incoación, etc.), y a continuación se van registrando, por orden cronológico, todos los trámites e incidentes que se producen y que tengan un reflejo documental, incorporándose igualmente todos los documentos que forman parte del mismo, previo su foliado y digitalización⁷.

2.133. La gestión y control de los expedientes sancionadores a través de la aplicación expedientes sancionadores-versión 2 permite obtener una visión completa de cada expediente administrativo sancionador, al incorporar todos los documentos que forman parte del mismo. El número de expediente es único para cada procedimiento sancionador incoado por la CNMV, con independencia del número de personas físicas o jurídicas imputadas. A través de esta aplicación

⁶ Como ya se ha mencionado anteriormente, esta aplicación será sustituida en breve por otra que permita de forma más eficaz el seguimiento individualizado de los sancionados.

⁷ Aunque el diseño y desarrollo inicial de la aplicación se hizo por personal externo a la CNMV, se va a proceder a actualizar y mejorar su desarrollo de modo interno.

se pueden realizar consultas por distintos conceptos distintos al número de expediente, como son: tipo de infracción, infractor, importe, etc.

2.134. La carta de servicios prevista en el artículo 10 del Real Decreto 951/2005 no ha sido desarrollada ni publicada todavía en la sede electrónica de la CNMV.

2.135. Las resoluciones de los expedientes sancionadores de la CNMV no son objeto de publicación, toda vez que no hay habilitación legal para ello. Por tanto, no tiene sentido realizar un proceso de anonimización de las resoluciones similar al que se realiza en otros organismos. De acuerdo con lo establecido en el artículo 313 ter del TRLMV, así como en el artículo 94 de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva, la CNMV publica en su página web, una vez que se han publicado en el BOE, las medidas acordadas y las sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves cuando son firmes en vía administrativa, pudiendo, en su caso, mantener el anonimato del sujeto expedientado.

II.2. ANÁLISIS DE LA CONTABILIZACIÓN, GESTIÓN Y SITUACIÓN DEL COBRO DE LAS SANCIONES EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS

II.2.1. Consideraciones previas

2.136. En el presente subapartado II.2 del Informe se van a analizar los distintos modos de contabilización de las sanciones por las entidades fiscalizadas, los distintos sistemas de cobro que utilizan, los resultados de las actuaciones para el cobro de las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado y la situación de la deuda por las sanciones impuestas en cada una de ellas. Aunque en los puntos siguientes se van a reflejar los resultados del análisis de estos aspectos en cada una de las entidades fiscalizadas, se ha considerado necesario formular unas consideraciones previas comunes que ayuden a entender los distintos sistemas de contabilización y cobro que se analizan a continuación.

2.137. Solo en una de las entidades fiscalizadas (la AEPD) los ingresos derivados de las sanciones que impone se consideran recursos propios de la entidad. Esta consideración tiene consecuencias directas en el modo de contabilizar y gestionar los cobros de las sanciones por esta entidad. En su contabilidad se reconocen los derechos de cobro por las sanciones y se contabilizan los ingresos y la correspondiente tesorería cuando aquellos se realizan. En cuanto a la gestión de cobro, en periodo voluntario se ofrecen cuentas bancarias de la propia entidad para que el sancionado realice el pago; y en periodo ejecutivo la gestión de cobro se realiza por la AEAT en virtud de un convenio, transfiriendo periódicamente la AEAT a las cuentas de la entidad lo recaudado.

2.138. En el resto de las entidades fiscalizadas los ingresos derivados de las sanciones no son recursos propios cada una de ellas, sino ingresos del Tesoro. En la CNMC en el ámbito de la competencia, en el BE y en la CNMV no hay reflejo alguno en la contabilidad de las entidades del cobro de las sanciones, que se ingresan por los sancionados a través de las entidades colaboradoras con el Tesoro, se gestionan utilizando la aplicación informática INTECO y se contabilizan en el Sistema de Información Contable de la AGE (SIC). En los sectores regulatorios y sancionadores de la CNMC los ingresos por sanciones se contabilizan por la entidad como recursos por cuenta de otros entes y se recaudan en periodo voluntario en cuentas restringidas de la CNMC, con especialidades en cada uno de ellos. En periodo ejecutivo se recaudan las sanciones en virtud de un convenio con la AEAT, en el caso del sector de telecomunicaciones y audiovisual; y a través de las correspondientes delegaciones de economía y hacienda (DEH) del domicilio de los sancionados en los ámbitos de la energía y sector postal y de transportes.

II.2.2. Contabilización y gestión del cobro de las sanciones en cada una de las entidades fiscalizadas

II.2.2.1. CONTABILIZACIÓN Y GESTIÓN DEL COBRO DE LAS SANCIONES EN LA CNMC

2.139. Los ingresos derivados de las sanciones impuestas por la CNMC no están previstos entre los medios económicos con los que cuenta la entidad para el cumplimiento de sus fines, enumerados en el artículo 33.2 de la ley de creación de la CNMC. Estos fondos no son recursos propios de la entidad, sino que deben ingresarse en el Tesoro Público, de acuerdo con la disposición adicional decimocuarta de la referida ley. Esta disposición señala que la recaudación por las tasas, prestaciones patrimoniales y demás recursos derivados del ejercicio de las funciones de la CNMC se ingresará en el Tesoro Público.

2.140. Solo en el ámbito de la competencia existe una previsión específica sobre la recaudación de las sanciones. El artículo 70 de la LDC establece que en este ámbito sancionador la recaudación de las multas corresponderá a la AGE en periodo voluntario y a la AEAT en periodo ejecutivo, conforme a lo establecido en el RGR. Por lo tanto, solo la recaudación de las sanciones impuestas en el ámbito de la competencia tiene una regulación propia. Para el resto de ámbitos sectoriales el cobro de las sanciones solo se menciona en la disposición adicional decimocuarta de la ley de creación de la CNMC y se realiza, como se va a analizar en los puntos siguientes, por la propia CNMC en periodo voluntario y de diferentes maneras en periodo ejecutivo.

2.141. Como se ha señalado, existen diferencias entre los distintos ámbitos sectoriales de la CNMC en el procedimiento de gestión de cobro y contabilización de las sanciones. Aunque la entidad ha formulado propuestas incluso de modificaciones legislativas para unificar estas cuestiones, tiene implementados para la gestión de cobro y contabilización de sus sanciones unos sistemas heterogéneos entre sus distintos ámbitos de actuación regulatoria y sancionadora, lo que produce asimetrías y dificulta la organización interna, generando ineficiencias.

2.142. Según se ha adelantado en el punto 2.138 de este Informe, en el ámbito sancionador de la competencia no hay reflejo alguno en la contabilidad de la entidad de los derechos de cobro por las sanciones impuestas, siendo el cobro de estas sanciones competencia de la AGE y gestionándose mediante la aplicación INTECO, procedimiento que se va a describir más adelante. La CNMC no refleja en su contabilidad ningún derecho de cobro por las sanciones impuestas en este ámbito sancionador, ni en periodo voluntario ni en ejecutivo, ni contabiliza ingreso alguno por este concepto, ni dispone de cuentas bancarias en las que se realice el ingreso de estas sanciones. El ingreso de las sanciones impuestas en este ámbito se realiza por los sancionados, en periodo voluntario, a través de las entidades colaboradoras del Tesoro. En el ámbito sancionador de la competencia el cobro de las sanciones impuestas por la CNMC es competencia de la AGE, y su gestión se realiza a través de la aplicación informática INTECO, que integra los recursos no tributarios en el SIC (su regulación normativa está contenida en la Orden PRE/1064/2016, de 29 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el RGR en lo relativo al procedimiento de recaudación de recursos no tributarios ni aduaneros de titularidad de la AGE a través de entidades colaboradoras).

2.143. El procedimiento de cobro en el ámbito sancionador de la competencia comienza tras la notificación de la resolución sancionadora en la que se ha impuesto una sanción de carácter pecuniario. Tras la notificación de la resolución la CNMC emite un documento de pago (modelo 069 de Ingresos no tributarios –INTECO- de la DEH de la provincia del sancionado), que se activa a través de la citada aplicación cuando se ha acusado recibo de la notificación de la resolución. La CNMC comunica a través de INTECO a la DEH los aspectos más relevantes de la sanción: fecha de la notificación de la resolución, plazo de ingreso, en su caso suspensión de la ejecución del acto, y plazo de prescripción del derecho, para que la Intervención Delegada de Hacienda de la DEH contabilice la deuda. Con este documento de pago el sancionado puede efectuar el ingreso

en cualquier entidad colaboradora durante el periodo de pago voluntario. Si no se efectúa el pago en el plazo de ingreso en periodo voluntario, la Intervención Delegada de Hacienda de la DEH obtiene la certificación de deuda no ingresada, que remite a la IGAE. La IGAE, con todas las certificaciones de deuda no ingresada de las diferentes DEH, obtiene el estado de deuda no ingresada, que comunica a la AEAT para su recaudación en vía ejecutiva. Si la deuda se recauda en vía ejecutiva la AEAT comunica su recaudación a la IGAE, y esta última a la Intervención Delegada de Hacienda de la DEH respectiva, para su contabilización.

2.144. En el ámbito interno de la CNMC, en cuanto las empresas sancionadas hayan acusado recibo de la notificación de la resolución sancionadora, la entidad notifica al sancionado la apertura del correspondiente procedimiento de vigilancia (en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la ley de creación de la CNMC, el 41 de la LDC y el 42.2 del RDC). En el periodo fiscalizado no se detectaron retrasos en la realización de este trámite y en los escritos analizados la CNMC solicitó a las empresas sancionadas que informasen de si iban a interponer recurso contencioso-administrativo y si iban a solicitar medidas cautelares de suspensión de la multa. En estos escritos también se informó a los sancionados del plazo para efectuar el pago en periodo voluntario, de la posibilidad de solicitar el aplazamiento o fraccionamiento de la deuda y de que el vencimiento del plazo de pago voluntario determinaría, sin necesidad de efectuar trámite alguno, el inicio del procedimiento de apremio y el devengo de recargo y de los intereses de demora de conformidad con el artículo 161 de la LGT y los artículos 69 y siguientes del RGR.

2.145. En el supuesto de que los sancionados manifestasen su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa solicitando la suspensión del pago de la multa como medida cautelar, se suspende el procedimiento para el cobro de la multa de conformidad con el artículo 90.3 de la LPAC (la deuda queda suspendida en INTECO). En estos casos, en los expedientes analizados se ha solicitado que se aportasen la justificación del recurso y la solicitud de medidas cautelares. Si después de su anuncio no se llega a interponer el recurso o a solicitar medidas cautelares en relación con el pago de la multa se debe levantar la suspensión y remitir al sancionado escrito adjuntando el documento de pago y activando de nuevo el procedimiento en INTECO. El importe de la deuda suspendida judicialmente en este ámbito sancionador es muy elevado, como se analizará en el epígrafe III.4.1 y en el subapartado IV.1 de este Informe.

2.146. Si se acredita la interposición del recurso y la solicitud de medidas cautelares en relación al pago de la multa, se debe esperar al auto firme de la AN sobre la medida cautelar y, en su caso, sobre la suficiencia de aval. En caso de que el auto no conceda la medida cautelar se debe remitir el documento de pago y activar de nuevo el procedimiento en INTECO. Si el auto concede la medida cautelar se mantiene la suspensión hasta la finalización del procedimiento judicial; es decir, hasta que recaiga sentencia firme de la AN o hasta la sentencia dictada en casación por el Tribunal Supremo (TS). Tras la sentencia firme (de la AN o el TS) sobre la sanción litigiosa en la que se hubiese suspendido el pago de la multa, si la sentencia que finaliza el procedimiento confirma la resolución de la CNMC sobre el fondo, se remite escrito adjuntando el documento de pago y se activa el procedimiento en INTECO, cuando se tenga el acuse de la notificación. Si la sentencia firme que finaliza el procedimiento anula la resolución de la CNMC, la Dirección de Competencia solicita a la Secretaría del Consejo que pida el levantamiento de la fianza y se cierra el expediente de vigilancia respecto a ese sancionado.

2.147. En los casos en los que los sancionados efectúan el pago (porque no solicitan la medida cautelar de suspensión del pago de la multa o esta no es concedida) pero la sentencia firme anula la resolución de la CNMC se debe iniciar un expediente de devolución de ingresos. Este expediente de devolución se inicia por la CNMC para que la DEH de la provincia competente acuerde la devolución y proponga su pago a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera; y en el ámbito interno de la CNMC se procede a cerrar el expediente de vigilancia respecto de ese sancionado.

2.148. El órgano de la CNMC encargado de las comunicaciones entre la entidad y las DEH para el conocimiento y control de estos procedimientos de cobro de las sanciones es, principalmente, la Subdirección de Vigilancia de la Dirección de Competencia. El conocimiento y control de la situación del cobro de las sanciones se realiza mediante consultas en la aplicación INTECO, que permite a la CNMC conocer los ingresos realizados por los sancionados y su fecha. En WECO (la aplicación interna de la CNMC) se refleja la situación en la que se encuentra la gestión del cobro de las sanciones según la información obtenida de INTECO (pago de multa, completo o fraccionado, situación concursal de la empresa, devolución de la multa, actuaciones en apremio realizadas por la AEAT, etc.). Sin embargo, esta información es limitada, ya que INTECO ofrece los datos de las deudas que han sido ingresadas, pero respecto de las no ingresadas no ofrece todos los datos sobre el grado de avance en el proceso de cobro y la situación del deudor una vez que la deuda pasa a periodo ejecutivo para ser cobrada por la AEAT.

2.149. La gestión del cobro de las sanciones y su contabilización es diferente en los demás sectores regulatorios y ámbitos sancionadores de la CNMC. En estos ámbitos sancionadores la gestión y el cobro de las sanciones sí tiene reflejo en la contabilidad de la entidad y existen cuentas restringidas de recaudación de la CNMC en las que se puede realizar el ingreso de las sanciones en periodo voluntario. La entidad contabiliza estos recursos como recursos de otros entes públicos (cuentas del subgrupo 45 “Deudores y acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos”) al ser recursos del Tesoro; y en el periodo fiscalizado existían tres cuentas bancarias de la CNMC (una para el sector audiovisual y de telecomunicaciones, otra para el postal y otra para el de energía) en las que se podían efectuar los ingresos en periodo voluntario de las sanciones impuestas en cada uno de estos ámbitos.

2.150. A diferencia del ámbito de la competencia, en los demás ámbitos sancionadores de la CNMC la competencia para la gestión de cobro en periodo voluntario corresponde a la propia entidad y los ingresos que realicen los sancionados en este periodo deben efectuarlos en cuentas restringidas de la CNMC. Las notificaciones de las resoluciones sancionadoras dictadas en estos ámbitos indican a los sancionados los plazos de ingreso de la sanción impuesta en periodo voluntario así como la cuenta bancaria de la CNMC en la que deben efectuar el ingreso. El seguimiento de los cobros en periodo voluntario de estas sanciones involucra a distintas unidades de la CNMC, fundamentalmente, a la Asesoría Jurídica, a la Secretaría General y a la unidad de instrucción correspondiente.

2.151. En el ámbito sancionador de la energía, la unidad de gestión económica de esa dirección lleva a cabo la gestión de la cuenta en la que se solicitan los ingresos en periodo voluntario de las sanciones. Esta unidad realiza desde esta cuenta restringida de ingresos transferencias periódicas al Tesoro de los recursos que recauda por el cobro de las sanciones impuestas en este ámbito. El cobro de las sanciones se comunica a la Asesoría Jurídica, que procede a incluir esa información en el expediente sancionador correspondiente. Asimismo, la información sobre los cobros realizados en el ejercicio se envía a la Secretaría General de la CNMC para que proceda a su contabilización como recursos de otros entes.

2.152. En el caso del sector de las telecomunicaciones y audiovisual existe una unidad de tasas y sanciones en la propia dirección con funciones similares a las descritas en el punto anterior. Esa unidad es la encargada de la gestión, liquidación y recaudación de las tasas en materia de telecomunicaciones, y también realiza el control de los ingresos por las sanciones impuestas en este ámbito, así como la remisión a la AEAT de la deuda generada, tanto en tributos (tasas) como en sanciones, cuando es necesaria su recaudación en vía ejecutiva. No obstante, en el caso del sector de telecomunicaciones y audiovisual la gestión de la cuenta de sanciones abierta en la correspondiente entidad de crédito la realiza el personal de la Secretaría General, que es la que informa a la unidad de tasas y sanciones de que se ha producido algún ingreso. La unidad de tasas y sanciones verifica que efectivamente se trata de una sanción y elabora un informe al efecto. Una vez que se ha comprobado cuál es la sanción que ha sido ingresada, el personal de la

Secretaría General informa a la Asesoría Jurídica, que procede a incluir la información en el expediente sancionador correspondiente. Mensualmente se elabora un informe para la unidad de contabilidad en el que se ofrece información de las sanciones ingresadas para su contabilización como recursos de otros entes.

2.153. En el ámbito de transportes y del sector postal se ha abierto muy recientemente una cuenta específica para la recaudación de sanciones. El personal de la dirección de transportes y sector postal tiene acceso a la cuenta para verificar la fecha de ingreso de la sanción impuesta y para verificar que ese ingreso se ha realizado dentro del periodo voluntario de pago. El personal de la Secretaría General contabiliza esos ingresos y realiza periódicamente el traspaso de los fondos al Tesoro Público.

2.154. En cuanto a la contabilización de estas operaciones en los ámbitos distintos del de la competencia, cuando se produce el cobro de una sanción se revisa si el derecho a cobro ya está contabilizado o no. En el caso de que no se hubiera contabilizado el derecho previamente, el cobro se contabiliza como de contraído simultáneo; en el caso de que el cobro fuera de una sanción cuyo derecho ya se había contabilizado, la recaudación se contabiliza como cobros de contraído previo. Al final de cada ejercicio se comprueban las sanciones que a esa fecha estuvieran pendientes de cobro y, en su caso, se reconocen los derechos por dichas sanciones, siempre que no estén recurridas ni los deudores hayan sido declarados insolventes por la AEAT.

2.155. Por lo tanto, el saldo de los deudores por la administración de recursos por cuenta de otros entes públicos en cada ejercicio fiscalizado está formado por las sanciones impuestas que al cierre del ejercicio quedan pendientes de cobro. La valoración de estos activos se realiza por su valor nominal. Sin embargo, no se incluye en estos saldos el importe de las sanciones recurridas, en atención al tiempo que transcurre entre la imposición de la sanción y la resolución de los recursos. No obstante, en la cuenta anual de cada ejercicio, como información adicional a la memoria, se indica el total de las sanciones que están pendientes de cobro y su situación (informando de si han sido o no recurridas las sanciones).

2.156. En consecuencia, este Tribunal considera que la CNMC no ha contabilizado, en los ejercicios fiscalizados, los derechos de cobro por sanciones de acuerdo al principio de imagen fiel, ya que el reconocimiento contable de los derechos de cobro derivados de las sanciones debe realizarse cuando sea ejecutivo el acto de imposición de la sanción. En los ejercicios fiscalizados se cobraron derechos que todavía no habían sido contabilizados, y solo al final de cada ejercicio se comprobaron todos los derechos de cobro pendientes de contabilización. Durante cada uno de los ejercicios hubo derechos de cobro liquidados y devengados que no aparecieron hasta el final del ejercicio en los estados financieros contables de la CNMC, lo que va en contra del principio de devengo e imagen fiel. A cierre de los ejercicios 2017 y 2018, la CNMC presenta en sus estados contables una infravaloración de los derechos pendientes de cobro por sanciones contabilizados de 54.071.796 euros y 39.345.802 euros, respectivamente; como consecuencia de la no contabilización de las sanciones que se encontraban recurridas judicialmente. No obstante, la entidad ha indicado que el criterio de contabilización se ha cambiado en el ejercicio 2019, de tal forma que a partir de este ejercicio ya se contabilizan como derechos pendientes de cobro aquellas sanciones pendientes de cobro que se encuentran recurridas judicialmente.

2.157. En estos ámbitos de actuación regulatoria y sancionadora distintos de la competencia, en los que se utilizan, como se ha señalado, cuentas restringidas de ingresos para el cobro de las sanciones en periodo voluntario, los importes cobrados por la CNMC tienen que ser transferidos a la cuenta del Tesoro en el BE (Resolución de 26 de febrero de 2007 de la IGAE y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera). Para la transferencia al Tesoro Público se tramitan propuestas de mandamiento de pago que firman, según su cuantía, la Secretaría General o el Presidente de la entidad (Resolución de 31 de octubre de 2013, de la Presidencia, de delegación de competencias). La orden efectiva de traspaso de fondos se realiza por firma de los apoderados

de las cuentas abiertas en las entidades de crédito. En el caso del sector de la energía, en el que la gestión de la cuenta restringida de ingresos en la que se cobran las sanciones en periodo voluntario se lleva por la propia dirección de instrucción (desde la unidad de gestión económica), las transferencias de los importes cobrados al Tesoro Público se realizaron, durante el periodo fiscalizado, trimestralmente. Previamente a la realización de la transferencia, y en función de la cantidad a transferir por la dirección de energía, se realiza una propuesta de mandamiento de pago (firmada por el Presidente, o por la Secretaria General si la cuantía era inferior a 250.000 euros).

2.158. En el caso de los restantes ámbitos sectoriales, en los que la Secretaría General se encarga de la gestión de la cuenta restringida de ingresos en la que se cobran las sanciones en periodo voluntario, la transferencia al Tesoro Público se realiza inmediatamente después del cobro de la sanción correspondiente.

2.159. En consecuencia, en el periodo fiscalizado no existía un procedimiento de tesorería uniforme que regulase el mecanismo para la transferencia de los fondos no propios recaudados para el Tesoro Público y, también en este aspecto, las distintas direcciones sectoriales actuaron de forma diferente. No obstante, la CNMC está elaborando en la actualidad un procedimiento de tesorería que contemplará, entre otros aspectos, los mecanismos para la transferencia de los fondos no propios recaudados para el Tesoro Público, tanto por tasas como los ingresos por sanciones.

2.160. El procedimiento de gestión de cobro de las sanciones en vía ejecutiva también es diferente en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC. Estas asimetrías en el procedimiento para la gestión recaudatoria en vía ejecutiva de las sanciones que son competencia de la CNMC según el ámbito sectorial al que se refieran, al igual que se ha señalado respecto de las diferencias en su contabilización y en la transferencia de los fondos, dificultan el control interno de las sanciones.

2.161. En el sector audiovisual y de telecomunicaciones el cobro en vía ejecutiva de las sanciones se realiza en base a un convenio firmado entre la extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y la AEAT (Resolución de 10 de marzo de 2009, del Departamento de Recaudación de la AEAT, por la que se publica el Convenio suscrito con la CMT para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de dicho ente). Aunque solo estaba previsto para la gestión recaudatoria ejecutiva de los recursos de derecho público en el ámbito de las telecomunicaciones este convenio se aplica también en el ámbito del sector audiovisual.

2.162. En el periodo fiscalizado se produjo un cambio en el procedimiento de elaboración de las providencias de apremio dictadas para la recaudación en periodo ejecutivo de las sanciones impuestas en los sectores audiovisual y de telecomunicaciones, que resolvió deficiencias en su tramitación. A partir de octubre de 2018 es la Secretaria General de la CNMC la que dicta las providencias de apremio para el cobro de estas sanciones, en virtud de una delegación del Presidente de la CNMC, a quien corresponde la competencia (Resolución de 5 de octubre de 2018, de la Presidencia de la CNMC, por la que se aprueba la delegación de la firma de ciertos actos en el ámbito de la gestión tributaria en periodo ejecutivo en el titular de la Secretaría General de la CNMC). Con anterioridad a esta fecha las providencias de apremio se dictaban por la Directora de telecomunicaciones y sector audiovisual, aunque sin la necesaria cobertura para ello, ya que se utilizaba una delegación de competencias de 9 de marzo de 2015 que solo se refería a tasas, y otra delegación de firma de 18 de julio de 2013 a la directora de administración de la CMT que tampoco se refería a la competencia para dictar providencias de apremio, sino solo para la modificación, suspensión y anulación del procedimiento de apremio.

2.163. En el sector postal y de la energía el cobro en vía ejecutiva de las sanciones no se realiza en virtud de un convenio con la AEAT, sino que se encarga a las DEH de cada provincia en

función del domicilio de los sancionados. En el periodo fiscalizado, transcurrido el plazo de pago de estas sanciones en período voluntario la CNMC procede a solicitar el cobro de la sanción por vía de apremio, mediante escritos firmados por el Secretario del Consejo dirigidos a las DEH correspondientes al domicilio de los sancionados. Las DEH procesan manualmente estos recursos como liquidaciones no contraídas desde la aplicación INTECO. De este modo, el recurso queda incorporado al SIC y, a partir de la contabilización del correspondiente derecho no tributario, opera la gestión en vía ejecutiva del cobro.

2.164. En el periodo fiscalizado no se ha producido una comunicación adecuada y fluida entre las DEH de las distintas provincias y la CNMC que permitiese un seguimiento de la situación de cobro de estas sanciones. La información que tenía registrada la CNMC en su aplicativo WECO sobre la situación del cobro en vía ejecutiva de las sanciones de los ámbitos sancionadores postal y de la energía no siempre mostraba la situación real del mismo. La información recibida por la CNMC y disponible en su aplicación WECO es diferente según las comunicaciones con las distintas DEH. Así, en algunos expedientes examinados se han producido comunicaciones formales y/o informales y distinto intercambio de información con las DEH y en otros casos no. Por otro lado, los derechos de cobro derivados de las sanciones impuestas por la CNMC en estos ámbitos se dieron de alta en el SIC por las DEH sin que la CNMC los diera de baja en sus registros contables después de remitirlos para su exacción por vía de apremio.

II.2.2.2. CONTABILIZACIÓN Y GESTIÓN DEL COBRO DE LAS SANCIONES EN LA AEPD

2.165. La LOPD incluye entre los recursos con los que cuenta la Agencia para el cumplimiento de sus fines a los ingresos que genere en el ejercicio de su potestad sancionadora. Esta es una singularidad de la AEPD en relación con todas las demás entidades fiscalizadas, que determina que el modo de contabilización y gestión del cobro de las sanciones en esta entidad sea diferente al de las demás. Durante el periodo fiscalizado la AEPD financió su actividad y funcionamiento, prácticamente de manera exclusiva, con los ingresos generados por el ejercicio de su potestad sancionadora.

2.166. En el caso de la AEPD, al ser recursos propios, los ingresos derivados de las sanciones se incluyen en las previsiones de los presupuestos de ingresos de cada año. Las previsiones de ingresos derivados de sanciones se cuantificaron en 9.000.000 de euros en 2017 y 9.127.610 euros en 2018. Los derechos reconocidos netos por sanciones ascendieron a 21.393.799 euros en 2017 y 9.232.903 euros en 2018; y la recaudación efectiva por sanciones fue de 14.111.566 euros y 10.842.708 euros, respectivamente. Por lo tanto, los ingresos reales derivados de las sanciones que impuso la AEPD superaron las previsiones realizadas en su presupuesto en los dos ejercicios fiscalizados.

2.167. Esta singularidad de la forma de financiación de la AEPD explica las principales magnitudes económicas y contables de la entidad. Los importes de tesorería y derechos pendientes de cobro suponen más del 95 % del total del activo de la entidad (que carece de sede propia y de otro inmovilizado material relevante). Además, como los ingresos derivados de las sanciones que impone han venido excediendo casi todos los años a los gastos presupuestados, los saldos de tesorería de la entidad son muy importantes. Al cierre de cada uno de los ejercicios fiscalizados estos saldos de tesorería alcanzaban los 66.034.291 euros en 2017 y 65.747.465 euros en 2018.

2.168. El Informe de fiscalización de la AEPD, ejercicios 2016-2017, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 31 de octubre de 2019, ya puso de manifiesto que la AEPD tenía unos excedentes de tesorería muy relevantes de los que apenas obtiene rentabilidades financieras, mientras el Tesoro Público se debe financiar a costes mucho más elevados; y señaló que una posible alternativa al modo de financiación de la AEPD podría ser que la Agencia se financiase, principalmente, con una transferencia de los Presupuestos Generales del Estado, compatible con

la posibilidad de generar una reserva con un porcentaje de los ingresos que genere, en la cuantía que anualmente se señale. De este modo se podría obtener una gestión más rentable de los fondos públicos, ajustar mejor a los gastos el presupuesto de ingresos de la entidad, y disminuir los medios tanto personales como económicos que la entidad destina a la gestión presupuestaria y a los cobros de las sanciones que impone; y el Tesoro Público sería el titular de estos recursos (como en el resto de las entidades fiscalizadas en este Informe) y el encargado de su recaudación. Aunque no forma parte de los objetivos de la presente fiscalización la comprobación del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en aquel Informe de fiscalización de la AEPD, puede afirmarse que no se tiene conocimiento de que el sistema de financiación de la entidad haya sido modificado⁸.

2.169. Como se analizó en el citado Informe de fiscalización de la AEPD, ejercicios 2016-2017, a partir de la entrada en vigor de la LPAC la entidad pasó a reconocer los derechos de cobro en el momento en que se producía la notificación del acuerdo de inicio de cada procedimiento sancionador, en lugar de hacerlo en el de la notificación de la resolución sancionadora. El reconocimiento de los derechos de cobro por el importe total de la sanción prevista en el momento del inicio del procedimiento sancionador dio lugar a que se adelantase indebidamente su contabilización y se produjese un incremento relevante, pero inadecuado, de su cuantía, y a importes relevantes de anulaciones de liquidaciones como consecuencia del cobro de las sanciones ya reconocidas por su totalidad con las reducciones previstas en el art. 85 de la LPAC, así como de los procedimientos instruidos que concluían sin sanción (pero para los cuales ya se había reconocido el derecho a cobrarla).

2.170. Este modo de contabilización de los derechos de cobro derivados de las sanciones supuso el incumplimiento de la normativa que regula la contabilización de estos derechos, contenida en los documentos de principios contables públicos aprobados por la Comisión de principios y normas contables públicas (actual Comisión de Contabilidad Pública) durante el periodo fiscalizado. En este sentido, la incorrecta contabilización de estas operaciones supuso una salvedad a la opinión favorable sobre las cuentas de 2016 y 2017 expuesta en aquel Informe de fiscalización de la AEPD. A partir de 2019, la AEPD ha cambiado el momento de contabilización del reconocimiento de los derechos de cobro derivados de las sanciones que impone, pasando a contabilizar los citados derechos con el ingreso de la sanción, en los casos de terminación de los procedimientos previstos en el artículo 85 de la LPAC, o bien cuando se notifica la resolución sancionadora, en los casos de terminación ordinaria de los procedimientos.

2.171. La circunstancia de que los ingresos derivados de las sanciones de la AEPD sean recursos propios de la entidad provoca también que el procedimiento de gestión de cobro de sus sanciones sea distinto al de las demás entidades fiscalizadas. La AEPD cobra sus sanciones en cuentas propias de la entidad en periodo voluntario. En periodo ejecutivo cobra las sanciones en virtud de

⁸ Aunque la AEPD señala en sus alegaciones que su sistema de financiación actual ha resultado adecuado, este Tribunal ya ha razonado, en el Informe de fiscalización de la AEPD, ejercicios 2016-2017, y en este mismo Informe, que un posible cambio de este sistema, en el sentido que se propone, facilitaría la mejora de la gestión de la tesorería, ajustaría mejor los gastos al presupuesto de ingresos y permitiría una economía de medios. Por otro lado, no puede aceptarse el argumento, implícito en las alegaciones, de que solo el sistema actual de financiación garantiza la independencia de la Agencia. Debe reiterarse, a este respecto, que la AEPD es la única de las cuatro entidades fiscalizadas para la que los ingresos que genera en el ejercicio de su potestad sancionadora son recursos propios, de forma que las tres restantes se financian mediante el mismo sistema que se propone para la AEPD, sin que se pueda considerar que este sistema haya afectado a la independencia funcional de ninguna de ellas. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas ha aprobado el 10 de diciembre de 2020 una resolución referida a aquel Informe de fiscalización en la que, además de asumir su contenido, insta al gobierno a *“realizar un estudio de viabilidad para el cambio en la presupuestación y financiación de la Agencia Española de Protección de Datos, que sin perder independencia, mejore y clarifique la contabilidad presupuestaria”*.

un convenio con la AEAT, que va ingresando las cantidades que recauda de los sancionados en la cuenta para sanciones de la AEPD, a cambio de la remuneración prevista en el convenio.

2.172. La AEPD tenía en el periodo fiscalizado cinco cuentas bancarias, una en el Banco de España y otras cuatro en una entidad financiera nacional. Las cuentas operativas en esta entidad financiera se clasificaban según su finalidad y una de ellas era la cuenta para el ingreso de las sanciones. El número de las personas autorizadas para la disposición de fondos de las citadas cuentas ha sido elevado en algunos momentos del periodo fiscalizado, aunque se redujo a partir de 2018, y las comunicaciones a las entidades financieras de las autorizaciones y bajas de firmas de esas personas se ha retrasado mucho, en algunos casos, con respecto al alta o la baja del empleado público en su puesto⁹.

2.173. La AEPD incluye en sus resoluciones sancionadoras información sobre la ejecutividad de la sanción, los plazos para el pago voluntario, la cuenta bancaria donde realizar el pago (cuya titularidad es de la AEPD) y los posibles recursos que puede interponer el sancionado de acuerdo a la normativa vigente. Transcurrido el plazo de pago voluntario sin haberse realizado el ingreso de la sanción, si no se ha concedido la suspensión de la ejecutividad de la sanción en vía contencioso-administrativa, se abre el periodo ejecutivo para el cobro de las deudas. Como el interesado puede solicitar la suspensión de la sanción en vía contencioso-administrativa la AEPD suele retener el envío a apremio de las deudas durante un plazo aproximado de cuatro meses, por cuestiones de seguridad jurídica y de eficiencia, al considerar que este es el plazo que viene tardando la AN en comunicar la apertura de pieza separada de suspensión en vía judicial.

2.174. Los cobros en periodo ejecutivo se pueden realizar por la propia AEPD si aún no se ha trasladado la gestión de cobro de la sanción a la AEAT. Si ya se ha trasladado la gestión los cobros se hacen por la AEAT por cuenta de la AEPD, en virtud del convenio suscrito entre ambas Agencias el 26 de febrero de 2009. El listado de liquidaciones apremiables se envía a la AEAT de forma electrónica para su validación, para posteriormente enviar las providencias de apremio con la liquidación del recargo del periodo ejecutivo por la AEPD para su notificación al deudor.

2.175. En virtud del convenio suscrito con la AEAT, la AEPD debe remitir periódicamente listados de deudas que no han sido abonadas por los sancionados, para que la AEAT gestione el cobro de estas sanciones de acuerdo con la normativa que rige el pago de las deudas tributarias. El convenio establece que la AEPD debe remitir, como máximo una vez al mes, un fichero que contenga los deudores apremiables al Departamento de Recaudación de la AEAT, aunque durante el periodo fiscalizado estas remisiones no se hicieron de manera periódica. La AEAT ha cumplido esta periodicidad y ha remitido todos los meses, por correo electrónico, el escrito con la recaudación de ese mes, detallando los ingresos y los costes e indicando si ha habido devoluciones, anulaciones, cancelaciones e intereses. En los casos en los que el saldo ha resultado positivo para la AEPD, la AEAT ha procedido a su ingreso en la cuenta de la AEPD. Cuando el saldo resultó negativo para la AEPD ha procedido a su compensación en el mes siguiente. El cobro del coste de servicio que realizó la AEAT se ha ajustado a lo establecido en el convenio¹⁰.

⁹ A pesar de lo señalado por la entidad en sus alegaciones, los datos obtenidos en la fiscalización ponen de manifiesto que en algunas ocasiones se produjeron retrasos en la comunicación a las entidades financieras de las bajas de algunos empleados autorizados para la disposición de fondos. El problema del número de personas autorizadas deriva de la permanencia simultánea como tales, durante algunos periodos, de personas que habían causado baja en la AEPD junto con las nuevas que se dieron de alta.

¹⁰ La AEPD señala en sus alegaciones que no existe obligación legal de que los envíos deban ser necesariamente mensuales. Sin embargo, este punto del Informe no atribuye a la entidad incumplimiento alguno. Únicamente pone de manifiesto la falta de periodicidad de los envíos en la medida en que esta circunstancia puede afectar a la antigüedad de las deudas remitidas a la AEAT y, por ello, a la gestión de su cobro.

2.176. Una vez confeccionados los listados finales (“certificados de descubierto”), todos ellos se enviaron a la firma de la Directora y del Jefe de contabilidad, y ya firmados se extrajo un archivo de texto de cada uno de ellos, desde el SIC, para su envío a la sede electrónica de la AEAT. La AEAT ha devuelto todos los listados al día siguiente dando el visto bueno y comunicando las incidencias detectadas. Este tipo de incidencias en las que la AEAT plantea inconvenientes para el cobro de las sanciones se produjo, principalmente, en relación a sancionados residentes en el extranjero. Los listados con el visto bueno de la AEAT se han cargado tanto en SIGRID como en SIC y se han reconocido los derechos por el recargo de apremio en contabilidad. En ambos ejercicios la AEAT no ha dado el visto bueno a todas las liquidaciones apremiables por distintos motivos, siendo los más frecuentes los errores en el NIF y en el nombre de los sancionados.

2.177. La AEPD llevaba un control mediante una hoja de cálculo elaborada manualmente con la información obtenida de las comunicaciones realizadas mensualmente por la AEAT sobre la realización de la deuda de los sancionados (importe recaudado, ingresado, devoluciones y coste del servicio). En base a esta información se controló el cobro de las sanciones remitidas a la AEAT y se reflejaron los movimientos contables. No existía base de datos ni otra forma de control o conocimiento de la situación de las sanciones que aún permanecían en la AEAT pendientes de recaudación¹¹.

2.178. En 2017 el total de deudas con la AEPD enviadas para su recaudación a la AEAT y con el visto bueno de esta fue de solo 87. En 2017 se realizaron solo cinco envíos, muy distanciados y únicamente por deudas vencidas hasta el 21 de abril de 2017. El importe a recaudar era de 1.470.658 euros, al que hay que sumar el importe total apremiado por esas deudas que ascendió a 344.233 euros. En 2018 el total de deudas con la AEPD enviadas para su recaudación a la AEAT fue de 171 y se realizaron ocho envíos con listados de sanciones para su cobro. El importe de las sanciones a recaudar era de 2.624.631 euros y el importe total apremiado por esas deudas ascendió a 642.583 euros.

II.2.2.3. CONTABILIZACIÓN Y GESTIÓN DEL COBRO DE LAS SANCIONES EN EL BANCO DE ESPAÑA

2.179. Los recursos generados por las sanciones pecuniarias impuestas por el BE son titularidad del Tesoro Público, de conformidad con el artículo 114.1 de la LOSSEC, y su recaudación se ha realizado a través de las DEH de los domicilios de los sancionados en periodo voluntario, y de la AEAT en periodo ejecutivo, de acuerdo con el artículo 3.1.b del RGR. La imposición de las sanciones pecuniarias por el BE y las actuaciones de gestión de cobro de las mismas no han tenido reflejo alguno en la contabilidad de la entidad, y su participación en la recaudación de esas sanciones se ha limitado a las actuaciones que se explican en los puntos siguientes de este Informe.

2.180. En los apartados 1 a 3 del artículo 2 de la Orden PRE/1064/2016 de 29 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el RGR en lo relativo a los recursos no tributarios, se establece que la recaudación y contabilización de los recursos procedentes de estas sanciones corresponde a la DEH en cuyo ámbito territorial de competencia resida el deudor. La referida Orden limita la actuación del BE en la recaudación de las sanciones pecuniarias que impone, como órgano gestor de las mismas, a la notificación a los deudores de la resolución sancionadora haciéndoles el requerimiento de pago en el periodo de ingreso voluntario. Asimismo, el BE también debe comunicar a las DEH competentes para la recaudación de las sanciones los derechos liquidados por las mismas, su notificación a los deudores y demás aspectos del procedimiento que puedan ser relevantes para su cobro.

¹¹ La AEPD señala en sus alegaciones que, a raíz del informe del Tribunal de Cuentas referido al periodo 2016-2017, desde agosto de 2019 solicita mensualmente a la AEAT un fichero de deuda pendiente que se coteja con la relación de deudores que refleja la aplicación contable SIC3.

2.181. Para el mejor desarrollo de estas funciones el BE utiliza, desde julio de 2017, la aplicación INTECO, de conformidad con el artículo 6.3 de la citada Orden. Desde un punto de vista operativo, el uso que el BE hace de esta aplicación comienza con la emisión de los documentos de ingreso (modelo 069, salvo en el caso de sancionados extranjeros, en el que utiliza el modelo 074) que se proporcionan a los sancionados para que puedan realizar el pago. El BE adjunta estos documentos de pago en el momento de la propuesta de resolución aplicando a los importes las reducciones establecidas en el artículo 85 de la LPAC para que los interesados puedan terminar el procedimiento de acuerdo con las previsiones de este artículo. Si no se utiliza esta posibilidad el BE adjunta de nuevo los documentos de pago en el momento de la resolución sancionadora, para que los sancionados puedan realizar el ingreso de la sanción en periodo voluntario. Estos documentos de pago se anexan a un escrito que se remite a los sancionados informándoles de los plazos para el ingreso de la deuda en período voluntario, de conformidad con lo establecido en la LGT. Los ingresos se realizan a través de las entidades colaboradoras del Tesoro sin la utilización de cuentas bancarias de la entidad fiscalizada.

2.182. La fecha de notificación de los documentos de ingreso la introduce el BE en la aplicación INTECO, que automáticamente calcula el período voluntario de pago, tras cuya finalización el estado de la deuda pasa a “contraído” en la aplicación y comienza la vía de apremio. De esta forma el BE comunica a la DEH competente los datos necesarios para la contabilización de la deuda y su recaudación, de conformidad con el artículo 2.3 de la Orden PRE/1064/2016, de 29 de junio. Si tras notificar el modelo 069 el sancionado recurriese judicialmente la resolución sancionadora solicitando la medida cautelar de suspensión de la ejecución de la sanción, la aplicación permite al BE indicar dicha circunstancia en INTECO. En este caso, el BE suspende la ejecución de la deuda, y si el juzgado deniega la suspensión debe volver a notificar el modelo de pago 069, indicando en la aplicación INTECO la nueva fecha de notificación e iniciándose un nuevo período voluntario de pago. Transcurrido el plazo de pago en periodo voluntario se trasladan las deudas a la AEAT para su cobro en vía ejecutiva.

2.183. El BE utiliza este sistema de gestión del cobro y contabilización de las sanciones pecuniarias a través de INTECO desde julio de 2017. Su aplicación supuso un mayor control y automatización de estos procesos por parte del BE. Con anterioridad a esta fecha, la División de Expedientes Sancionadores y Colaboración con Órganos Jurisdiccionales del BE informaba por escrito a la DEH competente de los datos de la deuda y de cada sancionado; y eran las DEH las que se hacían cargo de todo el proceso de notificación, gestión y recaudación de las sanciones. La gestión del cobro a través de INTECO supuso mayor conocimiento y control por parte del BE del cumplimiento de sus sanciones, aunque sería deseable que la información que obtiene de INTECO y la información sobre la situación del cobro de las sanciones en vía ejecutiva que se tiene de la AEAT fuera más completa (véase el subepígrafe II.2.4.3 de este Informe).

II.2.2.4. CONTABILIZACIÓN Y GESTIÓN DEL COBRO DE LAS SANCIONES EN LA CNMV

2.184. Los fondos generados por las sanciones pecuniarias impuestas por la CNMV son titularidad del Tesoro Público y no constituyen recursos de la propia CNMV, por lo que su ingreso se produce directamente en el Tesoro Público formando parte de los ingresos de la AGE. La recaudación de las sanciones pecuniarias de la CNMV se realiza a través de las DEH de los domicilios de los sancionados en periodo voluntario, y de la AEAT en periodo ejecutivo, de acuerdo con el artículo 3.1.b del RGR. La imposición de las sanciones pecuniarias por la CNMV y las actuaciones de gestión de cobro de las mismas no han tenido reflejo alguno en la contabilidad de la entidad, y su participación en la recaudación de esas sanciones se ha limitado a las actuaciones que se explican en los puntos siguientes de este Informe.

2.185. En los apartados 1 a 3 del artículo 2 de la Orden PRE/1064/2016, de 29 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el RGR en lo relativo a los recursos no tributarios, se establece que la recaudación y contabilización de los recursos procedentes de estas sanciones corresponde a la

DEH en cuyo ámbito territorial de competencia resida el deudor. La referida Orden limita la actuación de la CNMV en la recaudación de las sanciones pecuniarias que impone, como órgano gestor de las mismas, a la notificación a los deudores de la resolución sancionadora haciéndoles el requerimiento de pago en el periodo de ingreso voluntario. Asimismo, la CNMV también debe comunicar a las DEH competentes para la recaudación de las sanciones los derechos liquidados por las mismas, su notificación a los deudores y demás aspectos del procedimiento que puedan ser relevantes para su cobro.

2.186. La CNMV utiliza, desde mayo de 2017, la aplicación INTECO, de conformidad con el artículo 6.3 de la citada Orden. Desde un punto de vista operativo, el uso que la CNMV hace de esta aplicación comienza con la emisión de los documentos de ingreso (modelo 069, salvo en el caso de sancionados extranjeros, en el que utiliza el modelo 074) que se proporcionan a los sancionados para que puedan realizar el pago. En el caso de la CNMV estos documentos de pago se remiten por los instructores tras la notificación de la incoación, cuando el expedientado solicite acogerse al pago voluntario, aplicando a los importes las reducciones establecidas en el art. 85 de la LPAC para que los interesados puedan terminar el procedimiento de acuerdo con las previsiones de este artículo. Si no se utiliza esta posibilidad la CNMV adjunta de nuevo los documentos de pago en el momento en el que consta que la multa está en situación de cobro, para que los sancionados puedan realizar el ingreso de la sanción en periodo voluntario (cuando se tiene constancia de la no interposición de recurso de alzada, o si se interpone, cuando se ha resuelto y se tiene constancia de la no interposición de recurso contencioso-administrativo o, si este se interpone, cuando se tiene constancia de que no ha solicitado medidas cautelares en el escrito de interposición o, si se solicitan, cuando se tiene constancia de la desestimación por la AN). Junto con los documentos de pago se informa a los sancionados de los plazos para el ingreso de la deuda en período voluntario, de conformidad con lo establecido en la LGT. Los ingresos se realizan a través de las entidades colaboradoras del Tesoro sin la utilización de cuentas bancarias de la entidad fiscalizada.

2.187. La CNMV, como órgano competente para emitir la liquidación del recurso, emite y notifica a los expedientados los documentos de ingreso a través de la aplicación INTECO para el pago de las sanciones en período voluntario, en los mismos términos que se han descrito para el BE. La fecha de notificación de los documentos de ingreso la introduce la CNMV en la aplicación INTECO, que automáticamente calcula el período voluntario de pago, tras cuya finalización el estado de la deuda pasa a “contraído” en la aplicación y comienza la vía de apremio. La CNMV comunica a la DEH competente los datos necesarios para la contabilización de la deuda y su recaudación, de conformidad con el artículo 2.3 de la Orden PRE/1064/2016, de 29 de junio. Transcurrido el plazo de pago en periodo voluntario se trasladan las deudas a la AEAT para su cobro en vía ejecutiva.

2.188. La aplicación del sistema de gestión del cobro y contabilización de las sanciones pecuniarias a través de INTECO, desde mayo de 2017, supuso un mayor control y automatización de estos procesos por parte de la CNMV. Con anterioridad a esta fecha la CNMV se limitaba a remitir a la DEH correspondiente los datos requeridos para el inicio del procedimiento de cobro. Una vez remitidos los datos, solo en algunos supuestos se ha recibido en la CNMV información relativa a la situación de cobro de las sanciones impuestas, bien por haber sido facilitada por la DEH, bien por comunicar los propios expedientados el pago de las multas. La gestión del cobro a través de INTECO supuso para la CNMV un mayor conocimiento y control sobre el cobro de sus sanciones aunque, como ya se ha señalado en otros puntos de este Informe, la información que se puede obtener de INTECO y la información sobre la situación del cobro de las sanciones en vía ejecutiva que se recibe de la AEAT sigue siendo insuficiente.

II.2.3. Análisis del cobro de las sanciones impuestas durante el periodo fiscalizado en cada una de las entidades

II.2.3.1. EL COBRO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS DURANTE EL PERIODO EN LA CNMC

2.189. En el ámbito sancionador del sector audiovisual se dictaron 17 resoluciones sancionadoras en el periodo fiscalizado, todas ellas imponiendo sanciones de carácter pecuniario por un importe total de 5.198.961 euros (7 impuestas en 2017 y 10 en 2018). Por estas sanciones se habían cobrado 2.920.882 euros (el 56 %) a 31 de enero de 2020¹².

2.190. El Cuadro 4 refleja los datos sobre el cobro de las sanciones impuestas durante el periodo en el ámbito del sector audiovisual.

Cuadro 4: Cobro de las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado en el ámbito del sector audiovisual

En número de sanciones y en euros

Estado del cobro	TOTAL			Resolución en 2017			Resolución en 2018		
	Nº	Sanción	Cobrado	Nº	Sanción	Cobrado	Nº	Sanción	Cobrado
En voluntaria	8	1.870.453	962.380	4	1.200.575	492.319	4	669.878	470.061
En apremio	3	293.000	17.000	1	270.000	0	2	23.000	17.000
Con recursos	6	3.035.508	1.941.502	2	663.435	663.435	4	2.372.073	1.278.067
Total Sanciones	17	5.198.961	2.920.882	7	2.134.010	1.155.754	10	3.064.951	1.765.128

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de la información obtenida de la entidad

2.191. En el ámbito sancionador del sector de telecomunicaciones se dictaron 26 resoluciones sancionadoras en el periodo fiscalizado, todas ellas imponiendo sanciones de carácter pecuniario por un importe total de 15.436.050 euros (trece impuestas en cada uno de los años fiscalizados). Por estas sanciones se habían cobrado 3.751.830 euros (el 24 % de su importe) a 31 de enero de 2020. En este ámbito sancionador se cobraron la mayoría de las sanciones impuestas pero un porcentaje bajo del importe total de las mismas, ya que las dos sanciones de cuantía más relevante (suponían el 75 % del importe total) habían sido recurridas y la deuda se encontraba suspendida judicialmente.

2.192. El Cuadro 5 refleja los datos sobre el cobro de las sanciones impuestas durante el periodo en el ámbito de las telecomunicaciones.

¹² Las comparaciones que se contienen en este Informe entre el importe de las sanciones impuestas y las cantidades cobradas no tienen en cuenta la posible aplicación de las reducciones previstas en el artículo 85 de la LPAC en algunas sanciones.

Cuadro 5: Cobro de las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado en el ámbito del sector de las telecomunicaciones

En número de sanciones y en euros

Estado del cobro	TOTAL			Resolución en 2017			Resolución en 2018		
	Nº	Sanción	Cobrado	Nº	Sanción	Cobrado	Nº	Sanción	Cobrado
En voluntaria	17	767.950	694.030	10	570.950	567.830	7	197.000	126.200
En apremio	5	142.100	37.000	1	2.700	0	4	139.400	37.000
Con recursos	4	14.526.000	3.020.800	2	6.000.000	3.000.000	2	8.526.000	20.800
Total sanciones	26	15.436.050	3.751.830	13	6.573.650	3.567.830	13	8.862.400	184.000

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de la información obtenida de la entidad

2.193. En el ámbito sancionador del sector postal se dictaron cuatro resoluciones sancionadoras en el periodo fiscalizado, por las que se impusieron sanciones por importe de 87.001 euros (una en 2017 de 4.000 euros y tres en 2018 por 83.001 euros). Por estas sanciones se habían cobrado 3.892 euros (el 5 %) a 31 de enero de 2020. Una de las sanciones fue pagada con reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario por el sancionado y en otra se solicitó un fraccionamiento que fue concedido con un calendario de pagos aprobado por el presidente de la CNMC. Las otras dos sanciones ya habían sido apremiadas y se había solicitado a la DEH correspondiente el inicio del procedimiento de cobro en vía ejecutiva.

2.194. En el ámbito sancionador de la energía se dictaron 93 resoluciones sancionadoras en el periodo fiscalizado, de las que 91 contenían sanciones pecuniarias por un importe total de 15.784.947 euros (43 impuestas en 2017 y 48 en 2018). Por estas sanciones se habían cobrado 8.056.367 euros (el 51 %) a 1 de mayo de 2020.

2.195. El Cuadro 6 refleja los datos sobre el cobro de las sanciones impuestas durante el periodo en el ámbito de la energía.

Cuadro 6: Cobro de las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado en el ámbito de la energía

En número de sanciones y en euros

Estado del cobro	TOTAL			Resolución en 2017			Resolución en 2018		
	Nº	Sanción	Cobrado	Nº	Sanción	Cobrado	Nº	Sanción	Cobrado
En voluntaria	58	1.442.947	1.343.867	23	1.129.947	1.127.667	35	313.000	216.200
Fraccionado	1	5.100	0	0	0	0	1	5.100	0
En apremio	26	7.646.900	22.500	18	7.516.240	0	8	130.660	22.500
Con Recursos	6	6.690.000	6.690.000	2	30.000	30.000	4	6.660.000	6.660.000
Total sanciones	91	15.784.947	8.056.367	43	8.676.187	1.157.667	48	7.108.760	6.898.700

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de la información obtenida de la entidad

2.196. En el sector de la competencia, a fecha 30 de septiembre de 2020, del importe total de las sanciones impuestas en 2017 y 2018 (352.548.031 euros) se habían cobrado 126.205.003 euros (el 36 %). La práctica totalidad de los importes cobrados eran litigiosos, ya que lo cobrado de sancionados que tenían recurrida su sanción sumaba 125.945.243 euros (17.800.795 euros en 2017 y 108.144.448 en 2018, el 35 % del importe total de las sanciones).

2.197. Únicamente doce de los 132 sancionados en el periodo no interpusieron recurso contra sus sanciones y 71 de los 120 sancionados que recurrieron (41 sancionados en 2017 y 30 en 2018), además de recurrir, efectuaron el pago de la sanción en procedimientos judiciales en los que no se había solicitado la suspensión de la sanción o si se había solicitado no había sido admitida por

el tribunal correspondiente. Sin embargo, la mayor cuantía de la deuda por las sanciones del periodo era deuda litigiosa que había sido suspendida (medida adoptada en 46 procedimientos judiciales). El importe de esta deuda suspendida judicialmente por las sanciones impuestas en el periodo ascendía, en la fecha señalada inicialmente, a 209.308.833 euros (107.358.960 euros por sanciones de 2017 y 101.949.873 euros por las de 2018). El resto de la deuda pendiente (17.034.195 euros) procedía de sanciones que no se habían pagado ni suspendido judicialmente y se encontraba ya en su totalidad en periodo ejecutivo.

2.198. Respecto de los doce sancionados en el periodo que no recurrieron sus sanciones, siete las pagaron sin recurrir por un importe total de 259.760 euros y tres resultaron exentos de pago conforme al programa de clemencia. Los importes de las sanciones de los otros dos sancionados que no recurrieron su sanción no se cobraron: uno de ellos entró en concurso de acreedores poco después de la sanción (1.880 euros); y el otro, después de conseguir un fraccionamiento, no pagó y estaba declarado insolvente (5.407 euros).

II.2.3.2. EL COBRO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS DURANTE EL PERIODO EN LA AEPD

2.199. En la AEPD se impusieron 982 sanciones pecuniarias en el periodo fiscalizado, 613 en 2017 y 369 en 2018, por un importe total de 30.500.617 euros (17.319.962 euros en 2017 y 13.180.655 euros en 2018). La recaudación efectiva por sanciones esos ejercicios fue de 14.369.969 euros y 11.713.827, respectivamente¹³.

2.200. Como se ha señalado anteriormente, la AEPD cobra en periodo voluntario sus sanciones en cuentas propias de la entidad, incorporando esos fondos a su tesorería. En los supuestos de terminación del procedimiento previstos en el artículo 85 de la LPAC las cobra en la cuenta proporcionada a los sancionados tras el acuerdo de inicio y antes de la resolución sancionadora. Estos supuestos de terminación de los procedimientos sancionadores, mediante el pago anticipado con reducciones antes de la resolución sancionadora, han pasado a ser los más frecuentes y los que han generado mayores recursos a la entidad. En 2017 esta forma de pago y terminación se ha utilizado en 266 procedimientos y el importe ingresado ha ascendido a 5.582.130 euros. En 2018 esta forma de pago y terminación anticipada se ha utilizado en 188 procedimientos y el importe ingresado ha ascendido a 5.445.548 euros.

2.201. En los supuestos de terminación ordinaria de los procedimientos las resoluciones sancionadoras de la AEPD indican los plazos para el pago en periodo voluntario y la cuenta bancaria donde debe realizarse. En 2017 se han cobrado sanciones en periodo voluntario de 136 procedimientos sancionadores y el importe ingresado en periodo voluntario ha ascendido a 5.303.384 euros. En 2018 se han cobrado sanciones en periodo voluntario de 78 procedimientos sancionadores y el importe ingresado ha ascendido a 3.524.918 euros.

2.202. Transcurrido el plazo de pago voluntario sin haberse realizado el ingreso de la sanción se abre el periodo ejecutivo para el cobro de las deudas. Algunos cobros en periodo ejecutivo se han realizado en la cuenta de la propia AEPD antes de que se trasladase la gestión de cobro de la sanción a la AEAT. Sin embargo, la mayoría de los cobros en periodo ejecutivo se hicieron por la AEAT por cuenta de la AEPD, en virtud del convenio suscrito entre ambas entidades, y se ingresaron posteriormente en la cuenta de la AEPD. En 2017 se han cobrado sanciones en periodo ejecutivo de 137 procedimientos por importe de 3.484.455 euros; y en 2018, de 104 procedimientos por importe de 2.743.361 euros.

¹³ A diferencia del criterio seguido en las demás entidades fiscalizadas, en la AEPD se han analizado los datos del importe de las sanciones impuestas y de las cobradas en cada uno de los dos años naturales fiscalizados, por la dificultad de obtener los cobros, a una fecha determinada, de las casi mil sanciones impuestas en el periodo.

II.2.3.3. EL COBRO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS DURANTE EL PERIODO EN EL BE

2.203. En el BE se resolvieron 21 procedimientos sancionadores en el periodo fiscalizado, diez en 2017 y once en 2018, que dieron lugar a la imposición de 77 sanciones y de tres medidas accesorias a 35 infractores. Los procedimientos sancionadores tramitados por el BE han concluido imponiendo sanciones a distintos infractores, y en algunos casos, un mismo sancionado lo fue por distintas infracciones. El importe total de las sanciones pecuniarias impuestas ascendió a 37.118.420 euros (16.816.420 euros por sanciones impuestas en 2017 y 20.302.000 euros por las de 2018).

2.204. A 15 de septiembre de 2020, del importe total de las sanciones impuestas en 2017 y 2018 (37.118.420 euros) se habían cobrado 29.754.920 euros (el 80 % del importe total de las sanciones impuestas). A esa fecha se había cancelado por insolvencia deuda por importe de 3.575.000 euros correspondientes a sanciones impuestas en dos de los procedimientos sancionadores resueltos en el periodo fiscalizado; y estaban en distintas fases del procedimiento de cobro sanciones por importe de 3.788.500 euros impuestas en cuatro de los expedientes sancionadores resueltos en el periodo.

2.205. Trece de los 21 procedimientos sancionadores resueltos en el periodo terminaron sin recurso en sede judicial frente a la resolución sancionadora, mediante el pago voluntario de las sanciones impuestas, por importe de 24.634.920 euros. En otros tres procedimientos también se produjo el pago de las sanciones, por importe de 5.055.000 euros, aunque su imposición estaba recurrida en vía contencioso-administrativa. En los restantes procedimientos sancionadores resueltos en el periodo había incidencias para su cobro o se había producido la insolvencia de los deudores.

II.2.3.4. EL COBRO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS DURANTE EL PERIODO EN LA CNMV

2.206. En la CNMV se resolvieron 39 procedimientos sancionadores en el periodo fiscalizado, dieciséis en 2017 y 23 en 2018, en los que se impusieron 66 sanciones pecuniarias y una sanción de separación del cargo e inhabilitación (28 en 2017 y 39 en 2018) por un importe total de 23.044.350 euros (13.964.350 euros por sanciones impuestas en 2017 y 9.080.000 euros por las de 2018).

2.207. A fecha 10 de noviembre de 2020, del importe total de las sanciones impuestas en 2017 y 2018 (23.044.350 euros) se habían cobrado 15.990.350 euros (el 68 % del importe total de las sanciones impuestas). A esa fecha se habían cobrado sanciones impuestas en diecisiete procedimientos sancionadores por importe total de 9.464.350 euros; además de los cobros con reducciones en veinte expedientes sancionadores que terminaron de acuerdo con el artículo 85 de la LPAC (el importe total cobrado en estos veinte expedientes ascendió a 6.526.000 euros y la rebaja sobre las sanciones propuestas a 2.494.000 euros).

2.208. A la fecha señalada estaban aplazadas y sin cobrar sanciones impuestas en tres expedientes por importe de 90.000 euros; otra sanción por importe de 4.400.000 euros había sido cancelada por insolvencia del sancionado; otras dos sanciones de un mismo expediente tenían un certificado de descubierto por importe de 40.000 euros; y otra sanción por importe de 30.000 euros fue declarada extinguida por fallecimiento del sancionado.

II.2.4. Situación de la deuda por sanciones en cada una de las entidades

II.2.4.1. SITUACIÓN DE LA DEUDA POR SANCIONES EN LA CNMC

2.209. Para analizar la deuda de la CNMC pendiente de cobro se han tomado los datos del sector de la competencia a 14 de octubre de 2020 y de los restantes ámbitos sectoriales a 31 de enero de 2020. Los motivos por los que los datos se refieren a fechas distintas en el sector de la competencia se explicarán más adelante dentro de este subepígrafe II.2.4.1. La agrupación de la deuda por sanciones pecuniarias pendientes de cobrar en todos los ámbitos sancionadores de la CNMC ascendía, en las fechas señaladas, a 1.084.506.746 euros, aunque la mayor parte de ella (más del 87 %) estaba suspendida judicialmente (946.076.215 euros). El desglose de esta deuda por sectores figura en el Cuadro 7.

Cuadro 7: Deuda pendiente de cobro en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC

En euros

	Audiovisual	Telecomunicaciones	Postal	Energía	Competencia
Deuda pendiente de cobro	1.370.006	13.710.475	141.146	56.821.660	1.012.463.459
Deuda suspendida judicialmente	1.094.006	11.500.000	-	44.320.895	889.161.314

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de la información obtenida de la entidad

2.210. Como ya se ha señalado, el proceso de gestión de cobro de las sanciones es diferente en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC y, por ello, no es homogénea la información que la entidad tiene sobre las sanciones pendientes de cobro en cada uno de los ámbitos sancionadores. En los sectores audiovisual y de telecomunicaciones la entidad tiene los datos sobre la deuda pendiente en periodo voluntario que gestiona ella misma, y también la información proporcionada por la AEAT sobre la deuda en periodo ejecutivo (es una información periódica y más de los cobros en vía ejecutiva que del estado de gestión de esta deuda). En los ámbitos sancionadores de energía y postal también existe información sobre la deuda por sanciones pendientes de cobro en periodo voluntario, pero la información sobre el estado de la deuda en vía ejecutiva depende de las comunicaciones con las correspondientes DEH de los domicilios de los sancionados. En el ámbito sancionador de la competencia la información disponible para la entidad es la que puede obtener de las consultas a la aplicación INTECO, que ya se ha analizado en varios puntos de este Informe.

2.211. En el ámbito sancionador del sector audiovisual había tres sanciones pendientes de cobro a 31 de enero de 2020 por 1.370.006 euros. La mayor parte de esta deuda estaba suspendida judicialmente, una de las tres sanciones por importe de 1.094.006 euros estaba suspendida cautelarmente y pendiente de resolución judicial (en casación ante el TS); las otras dos sanciones habían sido apremiadas y enviadas para su cobro a la AEAT, de las cuales una fue recurrida por el sancionado en vía contencioso-administrativa y denegada su suspensión, por lo que estaba en gestión de cobro ya en vía ejecutiva (el tiempo desde la denegación de la suspensión hasta el envío a apremio fue de 261 días), y en la otra el sancionado fue declarado insolvente por la AEAT.

2.212. En el ámbito sancionador de telecomunicaciones las sanciones pendientes de cobro a 31 de enero de 2020 eran 24, ascendiendo el importe total de las mismas a 13.710.475 euros. Cuatro de estas sanciones no cobradas habían sido recurridas por los sancionados y estaban pendientes de sentencia. Las dos de mayor importe, que sumaban 11.500.000 euros, estaban suspendidas judicialmente, mientras que las otras dos no estaban suspendidas y habían sido objeto de apremio. Otras trece sanciones pendientes de cobro eran firmes, por no haber sido recurridas o porque ya había sentencia desestimatoria firme de los recursos, y estaban en periodo ejecutivo de cobro (por importe de 1.745.200 euros). El tiempo medio que tardó la CNMC en enviar estas deudas pendientes a apremio fue cercano al año (308 días desde el fin del plazo de pago en vía

voluntaria o de la denegación de la suspensión de la sanción). Siete sanciones impuestas entre 2014 y 2016, por importe de 368.275 euros, estaban datadas por insolvencias.

2.213. En este ámbito sancionador la CNMC, durante el periodo fiscalizado y con posterioridad al mismo, tuvo que tramitar dos expedientes de devoluciones de ingresos correspondientes a dos sanciones (una de 2016 y otra de 2017) en las que el sancionado abonó una cantidad superior a la que finalmente le correspondía. En uno de los casos la AN cambió la calificación de la infracción de muy grave a leve y redujo la sanción en 4.950.000 euros. En ambos casos, los correspondientes expedientes de devolución de ingresos contaban con la resolución de devolución del Presidente de la Comisión reconociendo el derecho a la devolución del sancionado, y con la notificación a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para que procediera a realizar las actuaciones necesarias para la citada devolución de ingresos indebidos. Después de esta tramitación la CNMC no ha recibido ninguna información del Tesoro sobre el estado de las devoluciones.

2.214. En el ámbito sancionador del sector postal había tres sanciones pendientes de cobro a 31 de enero de 2020 que totalizaban 141.146 euros. Las tres sanciones pendientes de cobro estaban en periodo ejecutivo y la CNMC había solicitado a las DEH competentes en función del domicilio de los sancionados el inicio del procedimiento de apremio.

2.215. En el ámbito sancionador de la energía había 58 sanciones pendientes de cobro a fecha 31 de enero de 2020 que totalizaban 56.821.660 euros de deuda. El 78 % de esta deuda (44.320.895 euros) estaba suspendida judicialmente y provenía de dos resoluciones sancionadoras (una de 2015 y otra de 2019) que se encontraban recurridas en vía contencioso-administrativa y para las que se había concedido la suspensión cautelar del pago. Otras cinco sanciones, que sumaban el 12 % del importe total de la deuda, aunque también habían sido recurridas por los sancionados, ya habían sido objeto de sentencias desestimatorias y estaban apremiadas para su cobro. Había 40 sanciones firmes de importes menores (todas ellas totalizaban el 9 % de la deuda señalada) que no habían sido recurridas por los sancionados ni pagadas en periodo voluntario y habían sido enviadas por la CNMC a las DEH correspondientes para el cobro en ejecutiva. El 1 % restante del importe de la deuda pendiente de cobrar a la fecha señalada se correspondía con once sanciones en situaciones diversas, algunas recurridas y pendientes de sentencia, de resolver la solicitud de suspensión cautelar, etc.

2.216. En el ámbito sancionador de la competencia, como ya se ha señalado, la gestión de cobro de las sanciones se realiza a través de la aplicación INTECO, que no está interrelacionada para traspasar la información sobre la situación de cobro de las sanciones con la aplicación WECO que utiliza la CNMC para la gestión de los expedientes sancionadores. Por lo tanto, la entidad ha ido actualizando la información sobre el cobro de las sanciones que aparece en WECO de forma manual con la información obtenida de INTECO. La CNMC carece de una base de datos específica o un informe “*ad hoc*” en WECO que permita obtener la situación de cobro de todos los sancionados de los distintos procedimientos sancionadores. En definitiva la CNMC no cuenta con un inventario de la deuda pendiente de cobro por las sanciones que impone en el ámbito de la competencia.

2.217. Este Tribunal ha obtenido la deuda pendiente de cobro en este ámbito sancionador a una fecha determinada depurando y analizando los listados que se pueden obtener de la aplicación WECO. Para este cálculo se ha tenido en cuenta que en los casos de responsabilidad solidaria por las sanciones la cuantía de la deuda se encontraba duplicada, triplicada, o incluso repetida en mayor grado en función del número de responsables solidarios. También se ha tenido en cuenta que había casos frecuentes de recálculo de las sanciones inicialmente impuestas, como consecuencia de sentencias judiciales que anulaban la sanción inicialmente impuesta, obligando a la CNMC a calcular de nuevo su cuantía. En muchos de estos casos la aplicación también reflejaba la misma sanción por duplicado con la cuantía inicial y la modificada (varias resoluciones

del Consejo de la CNMC de ejercicios distintos pero referidas a la misma sanción). En el proceso de cálculo se depuraron las sanciones para las que se pudo identificar que habían sido anuladas o que habían sido pagadas. Todo lo anterior también pone de manifiesto que la entidad no tenía una manera rápida, eficaz y fiable de obtener el importe de las sanciones cobradas y pendientes de cobro a una fecha determinada.

2.218. Con las consideraciones señaladas en los puntos anteriores, en el ámbito sancionador de la competencia la deuda por sanciones pecuniarias pendientes de cobrar, a 14 de octubre de 2020, ascendía a 1.012.463.459 euros. Sin embargo, la gran mayoría (un 87 %, por importe de 889.161.314 euros) de esta deuda pendiente de cobro estaba suspendida judicialmente. De esta deuda suspendida judicialmente 763.834.137 euros correspondían a sanciones recurridas en vía contencioso-administrativa pendientes de resolución; y 125.327.177 euros correspondían a deuda por sanciones que habían sido suspendidas y ya se encontraban recurridas en casación ante el TS. La deuda exigible por sanciones en distintas situaciones de gestión de cobro era aproximadamente el 10 % de la deuda total, 105.514.408 euros; y había deuda por importe de 4.021.747 euros y 13.765.990 euros, respectivamente, que correspondía a sancionados que estaban declarados insolventes y en concurso de acreedores.

2.219. Como se ha indicado, la CNMC carecía, en sus distintos ámbitos sancionadores, de un inventario de las sanciones pendientes de cobro u otra forma de control o seguimiento sobre el cumplimiento de sus sanciones por los sancionados. La información que tenía la CNMC sobre el cobro de sus sanciones en periodo ejecutivo en los distintos ámbitos sectoriales era la que podían solicitar de sus comunicaciones ocasionales con las DEH o la AEAT. En el ámbito de la competencia su información sobre el cobro de sus sanciones se limitaba a la que podía obtener directamente de la aplicación INTECO, que no es a tiempo real sobre el ingreso de las sanciones ni permite conocer el proceso y la situación de cobro de las sanciones no abonadas. La información en el caso de sancionados que residan en el extranjero desaparece de los informes de INTECO una vez que finaliza el periodo de pago voluntario.

II.2.4.2. SITUACIÓN DE LA DEUDA POR SANCIONES EN LA AEPD

2.220. A 31 de enero de 2020 la AEPD tenía contabilizados derechos pendientes de cobro derivados de sanciones impuestas por importe de 10.323.557 euros, que se correspondían a 195 procedimientos sancionadores. A esa misma fecha no existía ningún expediente de devolución de ingresos pendiente de tramitar como consecuencia de sentencias estimatorias de recursos de los sancionados contra las sanciones de la AEPD.

2.221. A 7 de julio de 2020 se habían ingresado solo 539.828 euros de los derechos pendientes de cobro a 31 de enero (el 5 % del total). A esa fecha apenas se había cobrado nada de los derechos pendientes de cobro que estaban en vía ejecutiva (seguían pendientes de cobro 6.840.612 euros en vía ejecutiva) y se encontraba suspendida por haber sido recurrida deuda por importe de 908.000 euros. Desde el 31 de enero de 2020 hasta el 7 de julio de 2020 la Agencia dio de baja en su contabilidad derechos pendientes de cobro sin ingreso por importe de 1.115.068 euros.

2.222. Esta cuantía relevante de cancelación de deuda sin ingreso se debió fundamentalmente a la prescripción de sanciones, por importe de 729.813 euros. Una parte relevante de esta prescripción (el 25 %) correspondió a sancionados extranjeros, para los que la AEAT no asumió la gestión del cobro en vía ejecutiva, por lo que transcurrido el periodo de pago voluntario no se realizaron otras gestiones de cobro sobre estas sanciones y acabó prescribiendo la deuda (este problema ya se puso de manifiesto en el Informe de fiscalización sobre la AEPD aprobado por el Tribunal en 2019). El resto de deuda cancelada sin ingreso provenía de insolvencias de los sancionados (comunicadas por la AEAT) por importe de 315.655 euros, y por estimación de

sentencias en vía contencioso-administrativa a favor de los sancionados, por importe de 69.600 euros.

II.2.4.3. SITUACIÓN DE LA DEUDA POR SANCIONES EN EL BANCO DE ESPAÑA

2.223. La deuda por sanciones pecuniarias del BE pendientes de cobrar ascendía a 15 de septiembre de 2020 a 5.640.000 euros. A esa misma fecha no existía ningún expediente de devolución de ingresos pendiente de tramitar como consecuencia de sentencias estimatorias de recursos de los sancionados.

2.224. La información obtenida de la aplicación INTECO reflejaba doce sanciones pendientes de cobro por el citado importe de 5.640.000 euros. Siete de esas sanciones se encontraban canceladas por insolvencia de los sancionados por importe de 3.575.000 euros, y otras cinco correspondían a sancionados que residían en el extranjero y que no habían procedido al ingreso de la sanción (2.065.000 euros). En cuanto a la devolución de importes por sentencia firme, el BE no es el órgano competente para realizar estas devoluciones, ya que el ingreso de las sanciones se produce en el Tesoro. No obstante, el BE tiene que instar a las DEH las devoluciones que se puedan producir, y a la fecha señalada no estaba pendiente de tramitar ningún expediente de devolución.

2.225. El BE carecía de una base de datos u otra forma de control o conocimiento sobre el cumplimiento de sus sanciones pecuniarias por los sancionados. La entidad carecía, por tanto, de un inventario de las sanciones pendientes de cobro. Toda la información de la entidad sobre el cobro de sus sanciones se limitaba a la que se podía obtener directamente de la aplicación INTECO. Esta información no es a tiempo real sobre el ingreso de las sanciones y no permite conocer el proceso y situación de cobro de las sanciones no abonadas.

2.226. Aunque el BE puede, a través de la aplicación INTECO, comprobar las sanciones generadas después de julio de 2017 que han sido abonadas, no puede conocer por la aplicación el grado de avance en el proceso de cobro de las sanciones no ingresadas. La información en el caso de sancionados que residan en el extranjero es aún más limitada, ya que su deuda desaparece de los informes que el BE puede obtener de INTECO una vez que finaliza el periodo de pago voluntario. Además, la información sobre las sanciones ya abonadas se actualiza en la aplicación con una periodicidad bimensual, por lo que la información que se posee tiene un cierto retraso sobre la situación real de los cobros. La información a tiempo real y actualizada sobre el pago de alguna sanción concreta exige la comunicación directa del BE con la DEH encargada de cobrarla. En todos los supuestos en los que los sancionados se acogieron a las reducciones por pago voluntario o reconocimiento de responsabilidad y los procedimientos terminaron en la forma prevista en el artículo 85 de la LPAC (once en el periodo fiscalizado), el BE tiene constancia del abono de la sanción, ya que el justificante de pago se aporta por los expedientados y queda incorporado al expediente sancionador.

II.2.4.4. SITUACIÓN DE LA DEUDA POR SANCIONES EN LA CNMV

2.227. La deuda por sanciones pecuniarias de la CNMV pendientes de cobrar, a 31 de enero de 2020, ascendía a 5.293.150 euros. A esa misma fecha no existía ningún expediente de devolución de ingresos pendiente de tramitar como consecuencia de sentencias estimatorias de recursos de los sancionados.

2.228. A 31 de enero de 2020 la Comisión no tenía ningún expediente de devolución pendiente de tramitar por su parte para instar la devolución a la DEH correspondiente. Por lo que respecta a las sanciones que, por sentencia firme, hay que devolver, la intervención de la CNMV se limita en estos casos a instar la devolución, puesto que el ingreso se realizó en el Tesoro Público, en el

caso de que no lo haya hecho la Subdirección General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Administración de Justicia del Ministerio de Asuntos Económicos.

2.229. La información obtenida de la aplicación INTECO reflejaba dieciocho sanciones pendientes de cobro por el citado importe de 5.293.150 euros a la fecha señalada anteriormente. En esta información se incluyen únicamente las sanciones pendientes de cobro desde mayo de 2017, fecha a partir de la cual la CNMV utiliza la citada aplicación. La entidad no dispone de información sobre sanciones pendientes de cobro de fecha anterior (si existiera esa información se encontraría en la DEH del domicilio correspondiente al sancionado). En relación con estas dieciocho sanciones pendientes de cobro, cuatro de ellas estaban avaladas con la presentación de un seguro de caución, al haberse recurrido en vía contencioso-administrativa y haber sido concedida la suspensión de la deuda con esta garantía. Otras dos estaban datadas por insolvencia, siendo una de ellas la multa pendiente de cobro de importe más elevado (4.400.000 euros). Algunas sanciones habían sido cobradas parcialmente en ejecutiva o por el vencimiento de los plazos establecidos en los planes de fraccionamiento concedidos, y en otras los vencimientos se habían aplazado.

2.230. En cuanto a la devolución de importes por sentencia firme, la CNMV no es el órgano competente para realizar estas devoluciones, ya que el ingreso de las sanciones se produce en el Tesoro. No obstante, la CNMV tiene que instar a las DEH las devoluciones que se puedan producir y a la fecha señalada no estaba pendiente de tramitar ningún expediente de devolución.

2.231. La CNMV carecía de una base de datos u otra forma de control y conocimiento de la situación de las sanciones pendientes de recaudación. La entidad carecía, por tanto, de un inventario de las sanciones pendientes de cobro. Toda la información de la entidad sobre el cobro de sus sanciones se limitaba a la que se podía obtener directamente de la aplicación INTECO. Esta información no es a tiempo real sobre el ingreso de las sanciones y no permite conocer el proceso y la situación de cobro de las sanciones no abonadas.

2.232. Como ya se ha señalado en relación con otras entidades que utilizan la aplicación INTECO, la CNMV puede comprobar a través de esta aplicación las sanciones que han sido abonadas. Sin embargo, no puede conocer el grado de avance en el proceso de cobro de las sanciones no ingresadas. La información en el caso de sancionados que residan en el extranjero desaparece de los informes de INTECO una vez que finaliza el periodo de pago voluntario; y la información sobre las sanciones ya abonadas se actualiza en la aplicación con una periodicidad bimensual, por lo que la información que se posee tiene un cierto retraso sobre la situación real de los cobros. La información a tiempo real y actualizada sobre el pago de alguna sanción concreta exige la comunicación directa con la DEH encargada de cobrarla.

II.3. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD EN RELACIÓN CON LAS SANCIONES IMPUESTAS POR CADA UNA DE LAS ENTIDADES

II.3.1. Análisis de la litigiosidad en las sanciones impuestas por la CNMC

2.233. Las resoluciones sancionadoras de la CNMC se dictan por el Consejo y ponen fin a la vía administrativa de acuerdo con el artículo 36.2 de la ley de creación de la CNMC, por lo que los sancionados pueden recurrirlas en vía judicial contencioso-administrativa. El análisis de la litigiosidad de estas sanciones que se contiene en este epígrafe del Informe distingue, dentro de cada uno de los ámbitos sectoriales de la CNMC: a) los recursos interpuestos contra los procedimientos sancionadores resueltos en el periodo fiscalizado, b) las sentencias dictadas y notificadas a la entidad durante el periodo, cualquiera que fuese la fecha de la sanción recurrida; y c) la situación más actual posible de la litigiosidad de las sanciones (las sanciones recurridas que están pendientes de resolver). La situación más actual de las sanciones recurridas que estaban pendientes de resolver se calculó en diferentes fechas para los distintos ámbitos sancionadores

(se señalan en los puntos correspondientes) en función del desarrollo de los trabajos de fiscalización. El Cuadro 8 ofrece una visión general de las sanciones que estaban recurridas y pendientes de resolver durante la fiscalización en cada uno de los sectores sancionadores, teniendo en cuenta, como se ha señalado, que no en todos los sectores los datos están calculados en la misma fecha.

Cuadro 8: Sanciones recurridas pendientes de resolver en los distintos ámbitos sancionadores de la CNMC

	Audiovisual	Telecomunicaciones	Postal	Energía	Competencia
Nº de recursos pendientes de resolución	11	10	2	17	403
Importe de las sanciones litigiosas (en euros)	2.437.769	23.676.500	140.001	59.000.000	1.202.723.866

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de la información obtenida de la entidad

2.234. En el ámbito sancionador de las telecomunicaciones se dictaron 26 resoluciones sancionadoras en el periodo fiscalizado, ocho de las cuales fueron objeto de recurso judicial en vía contencioso-administrativa (el 30 % de las resoluciones sancionadoras del periodo fiscalizado). En seis de estas ocho resoluciones recurridas se solicitó por el sancionado la suspensión de la ejecución de la sanción, aunque únicamente se concedió en dos de ellas. El 31 de enero de 2020 se había resuelto únicamente un recurso judicial interpuesto contra las resoluciones sancionadoras dictadas en el periodo fiscalizado y la sentencia fue desestimatoria de la pretensión del sancionado.

2.235. En relación con las sentencias recibidas durante el periodo fiscalizado que resolvían recursos contra resoluciones sancionadoras dictadas en el ámbito de las telecomunicaciones, cualquiera que fuera la fecha de la resolución, la CNMC fue notificada de un total de 18 sentencias judiciales (16 de la AN y dos del TS). De estas sentencias, 17 fueron desestimatorias de la pretensión del recurrente (94 %) y confirmaron la sanción impuesta por la entidad. Solo una de ellas fue parcialmente estimatoria de recurso y redujo el importe de la sanción. Ninguna de estas sentencias notificadas a la CNMC correspondían a resoluciones sancionadoras correspondientes al periodo fiscalizado, ya que todas ellas resolvían recursos contra resoluciones sancionadoras impuestas entre 2014 y 2016.

2.236. Quince de las sanciones cuyas resoluciones judiciales se notificaron en el periodo fiscalizado ya estaban cobradas a 31 de enero de 2020 (el 83 %), por lo que solo tres estaban pendientes de cobro. En relación con estas tres sanciones ya había transcurrido el plazo para el pago de las mismas en periodo voluntario, por lo que a la fecha citada se encontraban en fase de apremio.

2.237. Las sanciones impuestas en el ámbito de las telecomunicaciones que habían sido judicialmente recurridas y estaban pendientes de resolución, a 31 de enero de 2020, eran diez (dos de 2017, cinco de 2018 y tres de 2019). De estas diez sanciones seis ya se habían cobrado a dicha fecha, al no haberse solicitado la suspensión de la deuda o no haber sido concedida. Estas sanciones, recurridas pero pagadas, se cobraron en vía voluntaria salvo una, que se pagó en vía ejecutiva con un apremio del 10 %. El importe total cobrado por estas sanciones litigiosas ascendió a 12.079.500 euros.

2.238. En cuanto a las otras cuatro sanciones recurridas en vía judicial que no estaban cobradas el 31 de enero de 2020, en dos de ellas se solicitó la suspensión de la deuda a la AN y fue concedida, por lo que no fueron enviadas a apremio. En una de las otras dos sanciones recurridas también se solicitó la suspensión de la deuda, pero no se anunció esta solicitud con la

interposición del recurso contencioso-administrativo por lo que ya se había tramitado la providencia de apremio, aunque se paralizó el procedimiento cuando se tuvo constancia de la solicitud de suspensión. En relación con la otra sanción recurrida la información que tenía la CNMC era que no constaba que se estuviera tramitando en la AN una solicitud de suspensión, por lo que continuó el proceso de cobro. El importe de las cuatro sanciones impuestas en las resoluciones judicialmente recurridas y no cobradas que estaban pendientes de sentencia judicial en la fecha señalada, en este ámbito de las telecomunicaciones, ascendía a 11.597.000 euros.

2.239. En el sector audiovisual se dictaron 17 resoluciones sancionadoras en el periodo fiscalizado, doce de las cuales fueron objeto de recurso judicial en vía contencioso-administrativa (el 70 % de las resoluciones sancionadoras del periodo fiscalizado). En cuatro de estas doce resoluciones recurridas se solicitó por el sancionado la suspensión de la ejecución de la sanción ante la AN, que la concedió en tres ocasiones y la denegó en una de ellas. A 31 de enero de 2020 se habían resuelto siete de estos recursos judiciales interpuestos, con tres sentencias desestimatorias de la pretensión del sancionado (una de ellas estaba de nuevo recurrida en casación ante el TS por el sancionado y pendiente de resolución en esta instancia); otras tres sentencias habían sido estimatorias de la pretensión del sancionado (una de ellas había sido recurrida en casación por la CNMC y estaba pendiente de resolución por el TS); y la otra sentencia había sido parcialmente estimatoria y estaba recurrida en casación por la CNMC y pendiente de resolución por el TS.

2.240. Por lo tanto, en este ámbito sancionador, las sentencias judiciales estimatorias y parcialmente estimatorias de las pretensiones de los sancionados, en los recursos interpuestos contra las resoluciones sancionadoras dictadas durante el periodo fiscalizado, superaron a la mitad del total de recursos judiciales resueltos. La principal razón por la que los tribunales estimaron los recursos contra las resoluciones de la CNMC fue la disconformidad a derecho de la sanción impuesta. En estos casos la estimación llevó aparejada, normalmente, la imposición de costas a la CNMC. En la sentencia en la que se estimó parcialmente la pretensión del sancionado se modificó la calificación y la cuantía de determinadas vulneraciones y no se impusieron las costas a la CNMC.

2.241. En relación con las sentencias recibidas durante el periodo fiscalizado que resolvían recursos contra resoluciones sancionadoras dictadas en el sector audiovisual, cualquiera que fuera la fecha de la resolución, la CNMC fue notificada de un total de 34 sentencias judiciales (28 de la AN y seis del TS). De las 28 sentencias de la AN veinte fueron desestimatorias de la pretensión del sancionado (siete de ellas volvieron a ser recurridas por el sancionado en casación ante el TS); seis fueron estimatorias de la pretensión del sancionado; y dos parcialmente estimatorias (una de ellas fue recurrida en casación por la CNMC y está pendiente de resolución por el TS). De las sentencias del TS, tres fueron desestimatorias y otras tres fueron parcialmente estimatorias, confirmando la infracción en cuanto al fondo pero ordenando a la CNMC recalcular la sanción como infracción continuada. Solo dos de las sentencias notificadas a la CNMC en el periodo fiscalizado correspondían a resoluciones sancionadoras dictadas durante el mismo, el resto resolvían recursos contra resoluciones sancionadoras impuestas entre 2014 y 2016.

2.242. A 31 de enero de 2020 todas las sanciones del sector audiovisual cuyas resoluciones judiciales se notificaron en el periodo fiscalizado y que fueron favorables a la CNMC, confirmando la sanción impuesta, estaban cobradas. Sin embargo, seis sentencias estimatorias de las pretensiones de los recurrentes dieron lugar a anulaciones de deuda, devoluciones de ingresos y pagos de costas e intereses de demora por parte de la CNMC. Las anulaciones de deuda derivaron de que la estimación de los recursos en vía judicial de las pretensiones de los sancionados obligaron a anular los derechos de cobro reconocidos por la imposición de las sanciones. Las sanciones que ya habían sido cobradas tuvieron que ser objeto de tramitación de procedimientos de devolución de ingresos por el Tesoro (una con carácter parcial). Estas seis sanciones ascendieron a 2.201.265 euros. En una fue objeto de anulación solamente su derecho

de cobro, al ser estimado su recurso en vía judicial y no haberse cobrado; y en otras tres se anuló el derecho de cobro por sentencia estimatoria parcial del TS, que obligó a la CNMC a dictar nuevas resoluciones sancionadoras cambiando las sanciones por distintas infracciones por una única sanción por infracción continuada (el importe de las sanciones anuladas ascendió a 1.357.515 euros). En otros dos casos se tramitaron procedimientos de devolución de ingresos por el Tesoro, debido a que los sancionados ya habían pagado esas sanciones y en ambos casos se vieron beneficiados por los intereses de demora generados. La CNMC no recibe información del Tesoro sobre el estado de estas devoluciones de ingresos.

2.243. Las sanciones impuestas en el ámbito del sector audiovisual que habían sido judicialmente recurridas y estaban pendientes de resolución, a 31 de enero de 2020, eran once (una de 2015, cuatro de 2018, y seis de 2019). Diez de ellas ya se habían cobrado, todas en periodo voluntario, al no haber solicitado los sancionados la suspensión de la deuda o no haber sido concedida. En la única sanción recurrida y no cobrada el sancionado solicitó la suspensión judicial del pago, pero le fue denegada y la CNMC procedió al apremio de la multa para su cobro. No obstante, el tiempo transcurrido desde la denegación de la suspensión hasta el envío a apremio de la sanción para su cobro fue muy largo: 261 días.

2.244. En el sector postal se dictaron cuatro resoluciones sancionadoras en el periodo fiscalizado, de las cuales solo una fue objeto de recurso judicial en vía contencioso-administrativa. El importe de la sanción recurrida ascendía a 80.001 euros y el recurrente no solicitó la suspensión de la deuda, por lo que continuó el proceso de cobro y se procedió al apremio de la multa para su cobro. No obstante, el tiempo transcurrido desde la terminación del plazo para el pago en vía voluntaria y el envío del escrito a la Intervención Delegada de Hacienda para el inicio del procedimiento de apremio para el cobro de esta sanción fue muy largo, ya que llegó casi al año.

2.245. En el periodo fiscalizado no se notificó a la CNMC ninguna sentencia que resolviera recursos contra resoluciones sancionadoras dictadas en el sector postal.

2.246. Las sanciones impuestas en el ámbito del sector postal que habían sido judicialmente recurridas y estaban pendientes de resolución, a 30 de marzo de 2020, eran dos (una de 2018, a la que se ha hecho referencia, y otra posterior de 2019). Ninguna de las dos había sido pagada y en ninguna de ellas se había concedido la suspensión de la deuda. En relación con ambas ya se había solicitado a la Intervención Delegada de Hacienda competente el inicio del procedimiento de apremio, y su importe total ascendía a 140.001 euros. Como ya se ha señalado, el tiempo transcurrido desde la terminación del plazo para el pago en periodo voluntario, hasta su remisión para apremio, fue de casi un año para la sanción impuesta en 2018; y llegó a los ocho meses para la de 2019.

2.247. En el ámbito sancionador de la energía se dictaron 93 resoluciones sancionadoras en el periodo fiscalizado, de las que 91 contenían sanciones pecuniarias por un importe total de 15.784.947 euros. Once de estas 91 resoluciones, por importe de 13.664.800 euros, fueron objeto de recurso judicial en vía contencioso-administrativa. Esto representa solo el 12 % de las resoluciones sancionadoras del periodo fiscalizado, aunque un 86 % del importe total de las multas. A 1 de mayo de 2020 se habían resuelto tres recursos judiciales contra resoluciones sancionadoras dictadas en el periodo fiscalizado: dos, por un importe total de 6.900.000 euros, desestimando el recurso del sancionado (en una de ellas con imposición de costas al sancionado y en la otra sin costas); y otra estimándolo con imposición de costas a la CNMC. En este último caso, como el sancionado ya había pagado la sanción, se inició un procedimiento de devolución de ingresos. Además se produjo el desistimiento en uno de estos once recursos judiciales interpuestos. Por tanto, quedaban pendientes de resolución siete procedimientos correspondientes a resoluciones sancionadoras del periodo fiscalizado.

2.248. En relación con las sentencias recibidas durante el periodo fiscalizado que resolvían recursos contra resoluciones sancionadoras dictadas en el ámbito de la energía, cualquiera que

fuera la fecha de la resolución, además de las tres mencionadas en el párrafo precedente, la CNMC fue notificada de ocho sentencias judiciales que correspondían a resoluciones sancionadoras dictadas en los ejercicios 2014 (una), 2015 (tres) y 2016 (cuatro). De estas sentencias, siete (el 87 %) fueron desestimatorias de las pretensiones de los recurrentes y confirmaron las sanciones impuestas por la entidad (por un importe total de 19.437.000 euros), y en todos los casos se impusieron las costas a los demandantes. Solo una de ellas fue estimatoria del recurso, con imposición de costas a la CNMC.

2.249. A 1 de mayo de 2020 tres de las sanciones cuyas resoluciones judiciales se notificaron en el periodo fiscalizado ya estaban cobradas, por un importe total de 19.600.000 euros. Para las demás sanciones confirmadas en vía judicial ya había transcurrido el plazo de pago en periodo voluntario y estaban en fase de apremio, por un importe de 6.737.000 euros.

2.250. Las sanciones impuestas en el ámbito de la energía que habían sido judicialmente recurridas y estaban pendientes de resolución, a 1 de mayo de 2020, eran 17 (siete del periodo fiscalizado, una de 2015, otra de 2016 y otras ocho de 2019). El importe de las 17 sanciones recurridas y pendientes de resolución judicial ascendía a 59.000.000 euros.

2.251. De estas 17 sanciones recurridas y pendientes de resolución judicial en el ámbito de la energía doce ya se habían cobrado, por importe de 14.290.000 euros. Otras dos sanciones, al no haberse solicitado la suspensión de la deuda o no haber sido concedida estaban en fase de apremio, por importe de 50.000 euros. En un procedimiento se había concedido la suspensión de la deuda por importe de 19.500.000 euros. Otro, por importe de 25.000.000 euros, estaba suspendido por prejudicialidad penal. Y por último, en un procedimiento por importe de 160.000 euros se estaba tramitando la suspensión.

2.252. En el ámbito sancionador de la competencia la SC de la CNMC resolvió quince procedimientos sancionadores en el periodo fiscalizado (siete en 2017 y ocho en 2018) que dieron lugar a la imposición de 156 sanciones a 132 infractores distintos. El importe total de las sanciones pecuniarias impuestas ascendió a 352.548.031 euros (138.044.298 euros por sanciones impuestas en 2017 y 214.503.733 euros por las de 2018). En este ámbito sancionador todos los procedimientos sancionadores han concluido imponiendo sanciones a distintos infractores y, en algunos casos, un mismo sancionado lo fue por distintas infracciones. Por eso, el análisis de la litigiosidad debe tener en cuenta que en un mismo procedimiento sancionador algunos infractores pudieron recurrir y otros no y algunas sanciones pudieron ser recurridas y otras no; aunque, como se desarrollará en los puntos siguientes, en el periodo fiscalizado todas las sanciones impuestas fueron objeto de recurso.

2.253. Se interpusieron recursos contencioso-administrativos en los quince procedimientos sancionadores resueltos en el periodo, aunque no por todos los sancionados. Únicamente doce sancionados (el 9 % de los 132 a los que se ha hecho referencia) han dejado de interponer recurso judicial. Los otros 120 sancionados en el periodo han recurrido en vía contencioso-administrativa y el importe litigioso ascendió a 335.789.076 euros (el 95 % del total de las sanciones pecuniarias impuestas en el periodo). De los doce sancionados que no interpusieron recurso judicial, tres estaban acogidos al programa de clemencia y exentos del pago de su sanción.

2.254. Los recurrentes solicitaron ante la AN la suspensión de la sanción en 83 de los 120 recursos interpuestos contra las sanciones dictadas en el periodo fiscalizado. La suspensión solicitada se concedió en 46 de estos recursos contencioso-administrativos y se denegó en los otros 37. El importe de las sanciones dictadas en el periodo fiscalizado que estaban recurridas y suspendida su ejecución, en estos 46 procedimientos a los que se ha hecho referencia, ascendía a 209.308.833 euros (107.358.960 euros por las sanciones impuestas en 2017 y 101.949.873 euros por las de 2018). El resto de la deuda que no se había suspendido estaba pagada o

pendiente de cobro ya en periodo ejecutivo. A 30 de septiembre de 2020 ya no se encontraba pendiente de resolución ninguna petición de suspensión de las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado. En esta misma fecha no se había resuelto aún ninguno de los recursos contencioso-administrativos interpuestos ante la AN contra las resoluciones sancionadoras de la SC dictadas en los años 2017 y 2018, por lo que todas las sanciones del periodo seguían siendo litigiosas en esa fecha.

2.255. La litigiosidad de las sanciones en el ámbito de la competencia, además de muy elevada, ha sido muy compleja. En este ámbito sancionador la ley fija la cuantía de las sanciones en unos porcentajes sobre el volumen de negocio de los infractores y la AN ha dictado numerosas sentencias en las que anulaba las sanciones impuestas y obligaba a la CNMC a imponer nuevas sanciones modificando los importes inicialmente establecidos. En el periodo fiscalizado la CNMC tuvo que dictar 31 nuevas resoluciones sancionadoras de modificación de los importes de las sanciones impuestas en años anteriores como consecuencia de la ejecución de sentencias de la AN. Es decir, se produjo un número relevante de sentencias de la AN confirmando la existencia de una infracción pero ordenando modificar el importe de la sanción impuesta. Esta circunstancia obligó a la CNMC a dictar nuevas resoluciones sancionadoras en el periodo fiscalizado sobre procedimientos sancionadores que ya habían sido objeto de resolución en periodos anteriores, y también supuso la tramitación frecuente de expedientes de devolución de ingresos, en los casos en los que el sancionado ya había abonado la sanción, en los que la CNMC debió instar su devolución por el Tesoro.

2.256. La AN y el TS han resuelto en 2017 un total de 147 recursos contra sanciones de la CNMC en el ámbito de la competencia. La AN dictó 127 sentencias que afectaban a 31 resoluciones sancionadoras de la autoridad de competencia (de ellas cuatro en relación a expedientes instruidos por CCAA y dos de expedientes tramitados en virtud de la LPAC) y el TS dictó veinte sentencias que afectaban a quince resoluciones sancionadoras de la autoridad de competencia. En 2018, la AN y el TS han resuelto un total de 152 recursos contra sanciones de la CNMC en el ámbito de la competencia. La AN dictó 108 sentencias que afectaban a 34 resoluciones sancionadoras de la autoridad de competencia (de ellas una en relación a expedientes instruidos por CCAA y cuatro de expedientes tramitados en virtud de la LPAC) y el TS dictó 44 sentencias que afectaban a 22 resoluciones sancionadoras de la autoridad de competencia.

2.257. Como se ha señalado en el punto anterior, la AN dictó en 2017 un total de 127 sentencias relacionadas con sanciones impuestas por la CNMC en el ámbito de la competencia. En 76 de estas sentencias estimó las pretensiones de los recurrentes, en otras veinte las desestimó, y en 31 las estimó parcialmente. En 2018 la AN dictó 108 sentencias relacionadas con sanciones impuestas en el ámbito de la competencia, en 28 de las cuales estimó las pretensiones de los recurrentes, en otras diez las desestimó y ocho sentencias fueron parcialmente estimatorias. Además, en otras 40 sentencias de la AN dictadas en 2018 se confirmó el recálculo de la sanción que había efectuado la CNMC como consecuencia de la anulación de las sanciones inicialmente fijadas y el resto de las sentencias tuvieron un contenido diverso (anularon recálculos, ordenaron volver a calcular las sanciones, confirmaron actuaciones de vigilancia ordenadas por la CNMC, etc.). Por su parte, el TS dictó veinte sentencias relacionadas con sanciones impuestas en el ámbito de la competencia en 2017, y otras 44 en 2018. Algunas confirmaron en su totalidad las sanciones recurridas y otras las anularon aunque la mayoría de ellas confirmaron la existencia de la infracción sancionable pero determinaron la necesidad de revisar la cuantía de la multa o los criterios para su cálculo. En catorce sentencias de 2018 relativas a un único expediente sancionador el TS ha anulado la sentencia de la AN y ordenado retrotraer el procedimiento judicial ante dicha instancia judicial para que realice un pronunciamiento sobre la resolución de la CNMC impugnada.

2.258. Las sanciones impuestas en el ámbito de la competencia desde 2013 hasta 2019 que habían sido judicialmente recurridas y estaban pendientes de resolución, a 23 de septiembre de

2020, eran 403 y el importe litigioso por estas sanciones ascendía a 1.202.723.866 euros. De estas 403 sanciones litigiosas, 175 sancionados habían ingresado su importe aunque recurrieran la sanción, y el total del importe ingresado por estas sanciones pagadas y pendientes de resolución judicial ascendía a 238.640.133 euros. La AN concedió la suspensión de la deuda en 177 casos y el importe de las sanciones recurridas y cuya ejecución se encontraba suspendida ascendía a 763.834.137 euros. Recurridas en casación ante el TS había sanciones por importe de 125.327.177 euros que estaban suspendidas judicialmente.

2.259. Los datos anteriores ponen de manifiesto que la litigiosidad en este ámbito sancionador de la competencia ha sido muy elevada y explican la situación y la cuantía de la deuda por las sanciones impuestas en el mismo. Como resumen de los datos expuestos anteriormente que fundamentan lo señalado puede afirmarse que en este ámbito sancionador se dictaron durante el periodo fiscalizado 235 sentencias de la AN y 64 sentencias del TS sobre resoluciones sancionadoras de la autoridad de competencia, siendo el importe litigioso por las sanciones recurridas judicialmente que estaba pendiente de resolver a 23 de septiembre de 2020 superior a los 1.202 millones de euros; y las sanciones pendientes de cobro a 14 de octubre de 2020 superaban los 1.012 millones de euros, de los que más de 889 millones estaban suspendidos judicialmente.

II.3.2. Análisis de la litigiosidad en las sanciones impuestas por la AEPD

2.260. Frente a las resoluciones sancionadoras de la AEPD los sancionados pueden recurrir: a) en vía administrativa, mediante el recurso potestativo de reposición previsto en el artículo 123 de la LPAC; b) directamente en vía judicial contencioso-administrativa (sin necesidad de hacer uso del recurso potestativo de reposición); o c) en vía judicial contencioso-administrativa tras el recurso administrativo de reposición.

2.261. En 2017 fueron recurridas en vía administrativa mediante el recurso potestativo de reposición previsto en el artículo 123 de la LPAC, 111 sanciones de la AEPD (el importe total de estas sanciones recurridas en vía administrativa sumaba 7.508.515 euros). En 2018 fueron únicamente 30 sanciones recurridas en vía administrativa (el importe total de las sanciones recurridas ese año en vía administrativa ascendía a 1.614.002 euros). La gran mayoría de los recursos de reposición interpuestos han sido desestimados o inadmitidos. Solo excepcionalmente se han admitido este tipo de recursos para corregir errores evidentes de tramitación (por ejemplo, dos recursos administrativos estimados en 2017 lo fueron porque, a pesar de haber reconocido su responsabilidad el sancionado y abonado la sanción tras el acuerdo de inicio, se continuó la tramitación del procedimiento y recayó resolución en el mismo).

2.262. En 2017 se recurrieron judicialmente en vía contencioso-administrativa 98 sanciones impuestas por la AEPD (que sumaban 7.599.211 euros); y en 2018 se recurrieron 42 sanciones en vía contencioso-administrativa por un importe de 2.260.003 euros. A 21 de julio de 2020 en torno a la mitad de estos recursos estaban pendientes de resolver. En relación con los recursos judiciales que se iban resolviendo contra las sanciones del periodo, las sentencias judiciales estimatorias y parcialmente estimatorias de las pretensiones de los sancionados se acercaban a la mitad de ellos.

2.263. En el periodo fiscalizado la AEPD resolvió 180 recursos de reposición contra sus propias resoluciones y fue notificada de 193 sentencias judiciales resolviendo recursos contencioso-administrativos contra sus sanciones. La resolución de los recursos contra las sanciones de la Agencia ha dado lugar al cobro de algunas de ellas, pero también a anulaciones de deuda, devoluciones de ingresos y pagos de costas e intereses de demora derivados de la estimación de los recursos. La estimación de los recursos ha obligado a anular el derecho de cobro reconocido por la imposición de las sanciones (durante el periodo fiscalizado, como ya se ha explicado, el reconocimiento se realizaba con el acuerdo de inicio) y a devolver el importe de las que ya se

hubiesen cobrado. De las sentencias notificadas, 143 se resolvieron desestimando las pretensiones de los recurrentes o por inadmisión o desistimiento, y otras 50 fueron estimatorias o parcialmente estimatorias de los recursos de los sancionados. Las principales razones por las que los tribunales estimaron los recursos contra las sanciones de la AEPD fueron la prescripción de la infracción sancionada (y, en estos casos, la estimación llevó aparejada, normalmente, la imposición de costas a la AEPD) y la indefensión o falta de prueba suficiente para imponer la sanción (también con costas para la AEPD). Hubo algunos supuestos en los que la AEPD se allanó a la pretensión del recurrente (sin costas).

2.264. El importe de las sanciones afectadas por estas 193 sentencias ascendía a 6.820.222 euros. A 21 de julio de 2020, 117 de estas sanciones confirmadas judicialmente estaban íntegramente ingresadas, por importe de 3.976.108 euros. Otras 25 de estas sanciones sobre las que recayeron resoluciones judiciales favorables a los sancionados en el periodo fiscalizado ya habían sido ingresadas y se había procedido a su completa devolución por importe de 859.001 euros. El resto de las sanciones sobre las que habían recaído resoluciones judiciales se encontraban pendientes parcial o totalmente de devolución o ingreso.

2.265. A 21 de julio de 2020 las resoluciones sancionadoras dictadas por la AEPD que estaban recurridas judicialmente y pendientes de resolución, cualquiera que fuera la fecha de la resolución sancionadora, eran 128, por un importe total de 7.423.511 euros. Los importes de los recargos de apremio por estas sanciones ascendían a 287.475 euros y los intereses a 3.880 euros. Entre las sanciones pendientes de recurso judicial, 61 de ellas, por importe de 4.486.001 euros, se encontraban totalmente ingresadas. La deuda de trece de estas sanciones había sido suspendida judicialmente, por importe de 770.000 euros. Las restantes sanciones recurridas judicialmente que ya eran exigibles se encontraban en distintas situaciones de gestión de cobro.

2.266. Los datos reflejados en los puntos anteriores ponen de manifiesto que la litigiosidad que ha afectado a la actividad sancionadora de la AEPD ha sido elevada. Se han producido numerosos recursos judiciales frente a resoluciones sancionadoras de la entidad, que en algunos casos han dado lugar a anulaciones de deuda, devoluciones de ingresos y a pagos de costas e intereses. También hay un número relevante de recursos pendientes de resolver (128), algunos de ellos referentes a sanciones antiguas y que afectan a importes relevantes de deuda (7.423.511 euros).

II.3.3. Análisis de la litigiosidad en las sanciones impuestas por el Banco de España

2.267. En el BE se resolvieron 21 procedimientos sancionadores en el periodo fiscalizado, diez en 2017 y once en 2018. Las resoluciones dictadas poniendo término a los procedimientos sancionadores que tramita el BE no ponen fin a la vía administrativa, sino que son susceptibles de recurso de alzada ante el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (artículo 113 de la LOSSEC). Por lo tanto, los sancionados deben agotar la vía administrativa antes de poder recurrir las sanciones impuestas en vía judicial contencioso-administrativa. Sin embargo, once de las resoluciones sancionadoras dictadas durante el periodo fiscalizado pusieron término al procedimiento sancionador en los supuestos del artículo 85 de la LPAC, renunciando los sancionados a la interposición de recurso en vía administrativa para poder utilizar las reducciones previstas en dicho artículo. En estos procedimientos el BE ha interpretado que las resoluciones sancionadoras ya eran firmes en vía administrativa desde su notificación y solo podían ser recurridas en vía contencioso-administrativa.

2.268. En el caso del BE muchos de los procedimientos sancionadores han concluido imponiendo varias sanciones a distintos infractores. Por eso el análisis de la litigiosidad debe tener en cuenta que en un mismo procedimiento sancionador algunos infractores pudieron recurrir y otros no y que algunas sanciones pudieron ser recurridas y otras no. El análisis de la litigiosidad de las sanciones impuestas por el BE se ha realizado teniendo en cuenta esta circunstancia y distinguiendo entre: a) los recursos contra las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado, b) las sentencias

dictadas y notificadas a la entidad durante el periodo, cualquiera que fuese la fecha de la sanción recurrida; y c) la situación de las sanciones impuestas por el BE que estaban recurridas y pendientes de resolver a 30 de mayo de 2020.

2.269. Los 21 procedimientos sancionadores resueltos durante el periodo fiscalizado dieron lugar a la imposición de 77 sanciones y tres medidas accesorias de amonestación pública a 35 infractores y el importe total de las pecuniarias ascendió a 37.118.420 euros. Recurrieron en alzada trece sancionados en nueve de los procedimientos sancionadores resueltos en el periodo (tres sancionados también recurrieron en alzada contra la publicidad de sus sanciones). Todos los recursos de alzada fueron desestimados. Agotada la vía administrativa, nueve sancionados en seis de los procedimientos sancionadores resueltos en el periodo interpusieron recursos contencioso-administrativos contra la desestimación de la alzada. En 2019 se resolvieron los recursos judiciales de ocho de estos sancionados, mediante sentencias desestimatorias de las pretensiones de siete de ellos y el desistimiento del octavo. Frente a una de estas sentencias se interpuso por un sancionado recurso de casación, que estaba pendiente de resolución por el TS a 30 de mayo de 2020, y otros tres sancionados en otro procedimiento sancionador recurrieron en amparo ante el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, la litigiosidad pendiente a la fecha señalada en relación con las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado se limitaba a un recurso contencioso-administrativo, otro de casación y tres recursos de amparo; y todas las resoluciones dictadas hasta ese momento en relación con las sanciones impuestas en el periodo, tanto en vía administrativa como judicial, habían sido favorables para el BE.

2.270. En el periodo fiscalizado el BE fue notificado de 18 resoluciones de recursos de alzada interpuestos contra sanciones dictadas en once procedimientos sancionadores, cualquiera que fuera la fecha de la resolución sancionadora. Todas las resoluciones de estos recursos fueron desestimatorias de las pretensiones de los recurrentes y confirmaron las sanciones impuestas. También fue notificado durante el periodo de 35 sentencias resolviendo recursos contencioso-administrativos, referentes a dos procedimientos sancionadores terminados en 2015, y en todas ellas se desestimaron las pretensiones de los recurrentes. Por último, fue notificado de la resolución de cuatro recursos de casación, procedentes de tres procedimientos sancionadores terminados en 2015 y 2016, de los cuales tres recursos fueron inadmitidos y el otro desestimado.

2.271. En cuanto al análisis de la situación de las sanciones impuestas por el BE que estaban recurridas y pendientes de resolver a 30 de mayo de 2020, el importe de estas sanciones litigiosas ascendía a 7.244.600 euros. Las sanciones recurridas se habían impuesto en cuatro procedimientos sancionadores. Estaban pendientes de resolver en esa fecha 19 recursos de alzada, todos ellos procedentes del mismo procedimiento sancionador que se había resuelto en 2019 (15 recursos de alzada contra sanciones impuestas en este procedimiento y cuatro contra la publicación de las sanciones). También estaban pendientes de resolver tres recursos contencioso-administrativos y un recurso de casación, además de los tres recursos de amparo a los que ya se ha hecho referencia. Del importe litigioso que, como se ha señalado, ascendía a 7.244.600 euros, ya se habían cobrado 5.033.800 euros, correspondientes a las sanciones recurridas en el ámbito contencioso-administrativo y en casación, y quedaban sin cobrar 487.300 euros de las sanciones recurridas en alzada y 1.723.500 euros del procedimiento sancionador que había dado lugar a los recursos de amparo.

2.272. Los datos reflejados en los puntos anteriores ponen de manifiesto que la litigiosidad no es un problema grave en el caso de la actividad sancionadora del BE. Hay pocos recursos pendientes de resolver, que no se refieren a sanciones antiguas y que están mayoritariamente ya cobrados. Además los recursos resueltos confirmaron los criterios sancionadores del BE en todos los supuestos analizados.

II.3.4. Análisis de la litigiosidad en las sanciones impuestas por la CNMV

2.273. Las resoluciones dictadas poniendo término a los procedimientos sancionadores que tramita la CNMV no ponen fin a la vía administrativa sino que son susceptibles de recurso de alzada ante el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (artículo 113 de la LOSSEC). La regla general es que los sancionados por la CNMV deben agotar la vía administrativa antes de poder recurrir en vía judicial contencioso-administrativa. Sin embargo, en las resoluciones sancionadoras dictadas por la CNMV durante el periodo fiscalizado poniendo término al procedimiento sancionador en los supuestos del artículo 85 de la LPAC, en los que los sancionados renunciaban a la interposición de recurso en vía administrativa contra la sanción propuesta para poder utilizar las reducciones previstas en dicho artículo, las resoluciones concedían directamente recurso contencioso-administrativo. En el periodo fiscalizado se interpuso uno de estos recursos contencioso-administrativos sin alzada previa en un caso de terminación del procedimiento sancionador en los supuestos del artículo 85 de la LPAC.

2.274. En el caso de la CNMV muchos de los procedimientos sancionadores han concluido imponiendo varias sanciones a distintos infractores. Por eso el análisis de la litigiosidad debe tener en cuenta que en una misma resolución sancionadora puede haber varios infractores y varias sanciones y que algunas pudieron ser recurridas y otras no. El análisis de la litigiosidad de las sanciones impuestas por la CNMV se ha realizado teniendo en cuenta esta circunstancia y distinguiendo entre: a) los recursos contra las sanciones impuestas en el periodo fiscalizado, b) las sentencias dictadas y notificadas a la entidad durante el periodo, cualquiera que fuese la fecha de la sanción recurrida; y c) la situación de las sanciones impuestas por la CNMV que estaban recurridas y pendientes de resolver a 30 de mayo de 2020.

2.275. Fueron objeto de recurso las resoluciones dictadas en 19 procedimientos sancionadores del periodo fiscalizado, en las que se imponían 34 sanciones por un importe total de 14.494.350 euros. Se recurrieron 30 de estas sanciones por un importe total de 14.274.350 euros, dos de ellas directamente en vía contencioso-administrativa (a las que ya se ha hecho referencia) y otras 28 fueron objeto de recursos de alzada por un importe total de 13.464.350 euros. Un recurso de alzada fue inadmitido, los recursos contra otras 26 sanciones fueron desestimados y en un caso se produjo la extinción de la responsabilidad por el fallecimiento del sancionado (por importe de 30.000 euros). Agotada la vía administrativa, se interpusieron recursos contencioso-administrativos contra la desestimación de la alzada en 21 sanciones (con un importe litigioso de 12.014.350 euros). En 2019 y 2020 se dictaron sentencias de la AN desestimando estos recursos contra 17 sanciones (por un importe total de 11.659.350 euros). A la fecha de obtención de estos datos (30 de julio de 2020) se había recurrido en casación contra cuatro de estas sentencias, habiendo sido inadmitidos dos de estos recursos y estando pendientes de admisión otros dos; y seguían pendientes de resolver recursos ante la AN contra cuatro sanciones del periodo. Todas las resoluciones dictadas hasta ese momento en relación con las sanciones impuestas en el periodo, tanto en vía administrativa como judicial, habían sido favorables para la CNMV.

2.276. Ninguna de las resoluciones de los recursos de alzada dictadas durante el periodo fiscalizado fue estimatoria de las pretensiones de los recurrentes. En el periodo fiscalizado se dictaron 31 resoluciones por la AN sobre sanciones impuestas en el ámbito del mercado de valores, de las que 24 fueron desestimatorias de los recursos. Estas sentencias se referían a 33 sanciones por un importe total de 11.310.500 euros, del que ya se habían cobrado 9.190.000 euros de dieciséis sanciones. Otras seis sentencias estimaron total o parcialmente los recursos contenciosos sobre 19 sanciones, cuyo importe inicial ascendía a 10.240.000 y quedó reducido tras las sentencias a 2.980.000 euros, que se había cobrado en su mayor parte (2.790.000 euros). Por último, un auto de la AN confirmó el desistimiento de un recurrente por una sanción que ascendía a 500.000 euros.

2.277. El TS inadmitió once recursos contra sentencias de la AN (una de ellas dictada en un procedimiento especial para protección de los derechos fundamentales) relativas a 17 sanciones por importe de 9.345.000 euros. También se dictó por el TS un Auto de inadmisión contra la denegación por la AN de la adopción de medidas cautelares (en relación con tres sanciones por un importe total 85.000 euros). Asimismo, el TS desestimó cuatro recursos de casación presentados por los sancionados frente a sentencias de la AN correspondientes a cinco sanciones por importe de 4.440.000 euros. Tampoco admitió a trámite un recurso de casación interpuesto por la CNMV ante una sentencia de la AN estimatoria del contencioso por tres sanciones que ascendían a 130.000 euros y que fueron anuladas. Por último, sobre dos sentencias de la AN que estimaron parcialmente los recursos de los sancionados, se interpusieron sendos recursos de casación, tanto por los sancionados como por la CNMV, con un resultado diferente: en un caso, se inadmitió el recurso del sancionado y se desestimó el de la CNMV, confirmando la reducción parcial de la sanción (que pasó de 7.000.000 a 2.000.000 euros); y en el otro, se desestimó el recurso del sancionado y estimó el de la CNMV, anulando la sentencia de la AN y confirmando la multa anulada por aquella de 10.000.000 euros.

2.278. En cuanto al análisis de la situación de las sanciones impuestas en el ámbito del mercado de valores que estaban recurridas y pendientes de resolver a 30 de mayo de 2020, el importe de estas sanciones litigiosas ascendía a 4.559.000 euros. A esa fecha estaban pendientes de resolver 19 procedimientos judiciales (17 ante la AN, y dos ante el TS, uno pendiente de admisión a casación y otro admitido a trámite) y un recurso de alzada, que afectaban a un total de 31 sanciones por el importe señalado. Del importe litigioso, que como se ha señalado ascendía 4.559.000 euros, ya se habían cobrado 3.055.000 euros de las sanciones pendientes de recursos judiciales (2.770.000 euros en periodo voluntario y 285.000 euros en ejecutivo).

2.279. Los datos reflejados en los puntos anteriores ponen de manifiesto que la litigiosidad no es un problema grave en el caso de la actividad sancionadora de la CNMV. Hay pocos recursos pendientes de resolver que están mayoritariamente ya cobrados y, con carácter general, los recursos resueltos confirmaron los criterios sancionadores de la CNMV en los supuestos analizados.

III. CONCLUSIONES

III.1. SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

3.1. Los servicios puestos a disposición del ciudadano para la formulación de reclamaciones y denuncias no son homogéneos ni tienen el mismo grado de desarrollo en las distintas entidades fiscalizadas. No todos los formularios examinados estaban normalizados para permitir un tratamiento más uniforme y automatizado de los datos que aportan los denunciadores, el detalle de la información y las instrucciones que se ofrecen a los ciudadanos difiere según los ámbitos sancionadores, y solo algunas entidades han desarrollado mecanismos para recibir información de manera confidencial sobre infracciones que se hayan podido cometer en los mercados que supervisan (puntos 2.4, 2.5, 2.58, 2.70, 2.86 y 2.87).

3.2. En todas las entidades fiscalizadas el inicio de los procedimientos sancionadores fue precedido de actuaciones de investigación o inspección previas por parte de los órganos con funciones inspectoras o supervisoras de cada una de ellas. Las actuaciones previas de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) son las únicas, de todas las entidades fiscalizadas, que cuentan con un plazo de caducidad (doce meses). Las actuaciones previas en los ámbitos sancionadores de energía y competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y las de la AEPD, el Banco de España (BE) y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) están reguladas y estandarizadas, así como los órganos que deben realizarlas. Las actuaciones previas a la incoación de los procedimientos en los demás ámbitos sancionadores de la CNMC no fueron uniformes ni siguieron formalidades o criterios homogéneos.

En estos ámbitos sancionadores las actuaciones que se realizaron y su duración fue muy diversa y se dieron de alta expedientes de investigación que no concluyeron formalmente documentados mediante acuerdos de archivo (puntos 2.6 a 2.21, 2.59 a 2.62, 2.71, 2.72 y 2.90).

3.3. En el caso de la CNMC la competencia para la incoación de los procedimientos en sus distintos ámbitos sancionadores está atribuida a órganos diferentes. En esta entidad también es distinta la forma de designar a los instructores en los acuerdos de incoación de los procedimientos sancionadores, así como la forma de cumplir con las exigencias de publicidad de los procedimientos, y existen distintos plazos de caducidad en cada uno de estos ámbitos. Los procedimientos de contabilización y cobro de las sanciones también son diferentes en cada uno de ellos (puntos 2.139 a 2.164). En consecuencia, se conservan entre los ámbitos sancionadores de la CNMC disparidades normativas y de funcionamiento que proceden de las antiguas entidades que se integraron en la actual CNMC y que provocan una confusión y complejidad que carece de fundamento y utilidad en la situación actual (puntos 2.22 y 2.23).

3.4. En el ámbito de la energía aún existen procedimientos cuya instrucción corresponde a la dirección de energía de la CNMC mientras que su resolución compete a distintos órganos de la Administración General del Estado (AGE). Estos procedimientos están previstos en la disposición transitoria cuarta de la ley de creación de la CNMC “hasta el momento en el que los departamentos ministeriales dispusiesen de los medios necesarios”, pero aún se mantenían más de siete años después durante el periodo fiscalizado. En el ámbito de la competencia cuatro autoridades autonómicas de defensa de la competencia (Región de Murcia, Canarias, Madrid y Navarra) solo instruyen sus procedimientos sancionadores, que son resueltos por el Consejo de la CNMC, en aplicación todavía de la disposición transitoria única de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia (puntos 2.18 y 2.24).

3.5. El artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), introdujo nuevos supuestos de terminación de los procedimientos sancionadores y la posibilidad de que los acuerdos de inicio concediesen una reducción de al menos un 20 % sobre la cuantía de la sanción por el reconocimiento de la responsabilidad, y otra de al menos un 20 % por el pago voluntario anticipado, dentro de los plazos y cumpliendo los requisitos fijados en dicho precepto. La AEPD y la CNMV aplicaron estas previsiones incluyendo la calificación inicial de los hechos y la posible sanción a imponer en el acuerdo de incoación y permitiendo la terminación del procedimiento en este momento. Sin embargo, la CNMC en los procedimientos que tramita sometidos a la LPAC, y el BE consideraron que por la complejidad de sus procedimientos sancionadores no contaban con los elementos necesarios para concretar la calificación de los hechos y la determinación de la sanción en el acuerdo de incoación y no ofrecieron estos modos de terminación del procedimiento hasta la propuesta de resolución (puntos 2.25 a 2.28, 2.64, 2.73 a 2.76, 2.91 y 2.92).

3.6. Tras la entrada en vigor de esta posibilidad de terminación de los procedimientos sancionadores conforme al artículo 85 de la LPAC, durante el periodo fiscalizado, se produjo una utilización cada vez más relevante de la misma en los procedimientos tramitados en las distintas entidades fiscalizadas, tanto en las que lo aplicaron en el acuerdo de inicio como en las que lo hicieron en la propuesta de resolución. Los datos concretos sobre los procedimientos que concluyeron de esta manera, en cada una de las entidades, y los importes recaudados, se señalan en los puntos correspondientes de este Informe. De manera muy general y referido a las cuatro entidades fiscalizadas se puede concluir que en 2018 ya casi dos de cada tres procedimientos sancionadores terminaron de esta manera. Esta forma de terminación redujo y simplificó los procedimientos, facilitó el cobro y disminuyó la litigiosidad en el periodo fiscalizado (puntos 2.46 a 2.49, 2.65, 2.80 a 2.82, 2.94 y 2.95).

3.7. La CNMC no está aplicando en los procedimientos de competencia por infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), la posibilidad de terminación de los procedimientos prevista en el artículo 85 de la LPAC porque estos procedimientos se rigen por su normativa específica y la LDC ya contiene previsiones especiales sobre exención y reducción del pago de multa (puntos 2.33, 2.34 y 2.49).

3.8. La CNMC ha aplicado en el periodo fiscalizado, en cuatro procedimientos sancionadores del ámbito de la competencia, programas de clemencia a quienes pusieron en su conocimiento la existencia de un cártel y su participación o responsabilidad en él, aportando las pruebas y reuniendo las condiciones establecidos en la LDC. La aplicación de estos programas de clemencia ha producido resultados relevantes en el desmantelamiento de cárteles, apoyando la actividad investigadora de la CNMC y su capacidad para acreditar, de acuerdo con el nivel de prueba requerido legalmente, los hechos y conductas investigados. Ninguna otra de las entidades fiscalizadas ha aplicado programas similares para facilitar la investigación de sus procedimientos ya que no están previstos en la normativa específica de ninguna de ellas (puntos 2.35 a 2.39).

3.9. En todos los procedimientos sancionadores que se tramitaron en el BE en el periodo fiscalizado se han elaborado pliegos de cargos en los que se han concretado la calificación inicial de los hechos y los posibles responsables, después del acuerdo de incoación de los procedimientos. Aunque el artículo 64.3 de la LPAC prevé la elaboración del pliego de cargos de manera excepcional, la entidad realiza esta tramitación de acuerdo con la previsión del Real Decreto 2119/1993, de 3 diciembre, sobre el procedimiento sancionador, que continúa aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros (puntos 2.77 y 2.78).

3.10. Las resoluciones dictadas poniendo término a los procedimientos sancionadores que tramitan el BE y la CNMV no ponen fin a la vía administrativa, sino que son susceptibles de recurso de alzada ante el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. En el caso de las resoluciones sancionadoras de estas entidades poniendo término al procedimiento sancionador en los supuestos del artículo 85 de la LPAC, en las que el sancionado renuncia a la interposición de recurso en vía administrativa para poder utilizar las reducciones previstas en dicho artículo, las resoluciones no contemplaban la posibilidad de recurso en vía administrativa sino solo judicial. Ambas entidades deberán acomodar la forma de resolución de estos procedimientos y el pie de recurso que ofrecen en estas resoluciones a lo que resulte de los pronunciamientos de los tribunales. Esta cuestión ha sido objeto de dos recursos contencioso-administrativos aún pendientes de resolución (puntos 2.82 y 2.83).

3.11. Las normas que regulan los procedimientos sancionadores de los sectores postal y audiovisual de la CNMC no establecen plazos de caducidad específicos, por lo que resulta de aplicación el plazo de caducidad general de tres meses establecido en la LPAC. Lo mismo sucede en los procedimientos sancionadores del ámbito de la competencia que se tramitan de acuerdo con la LPAC. La aplicación de este plazo subsidiario ha llevado a la existencia de actuaciones previas muy dilatadas para acortar la instrucción, así como a la necesidad de conceder ampliaciones del plazo de tramitación de los procedimientos, y a la existencia o proximidad de caducidades en estos ámbitos sancionadores. La normativa propia de los procedimientos sancionadores en los demás ámbitos de la CNMC y en las demás entidades fiscalizadas regula plazos específicos de caducidad en cada uno de ellos, de manera que este problema no se ha puesto de manifiesto en esos casos (puntos 2.43, 2.50 a 2.56 y 2.66 a 2.68).

3.12. La forma en la que las entidades fiscalizadas cumplieron las obligaciones de publicidad de sus resoluciones sancionadoras ha sido muy diferente. Algunas entidades han publicado el texto de sus resoluciones sancionadoras (en formato pdf), otras han publicado reseñas de las mismas y otras han reproducido la parte dispositiva de sus resoluciones. En algunas entidades la regla general ha sido la anonimización de la publicidad y en otras la regla general es la contraria. No obstante, la regulación de la publicidad de los procedimientos sancionadores es muy diferente en

cada una de las entidades y no se han producido incumplimientos normativos en ninguna de ellas (puntos 2.40 a 2.42, 2.57, 2.69, 2.84, 2.85, 2.98 y 2.99).

III.2. SOBRE LA CONTABILIZACIÓN Y EL COBRO DE LAS SANCIONES

3.13. Los ingresos derivados de las sanciones impuestas por la CNMC, el BE y la CNMV no son fondos propios de esas entidades sino del Tesoro Público, donde deben ingresarse. Por el contrario, los ingresos que genera la AEPD en el ejercicio de su potestad sancionadora son recursos propios de la entidad (puntos 2.137 a 2.139, 2.179 y 2.184).

3.14. Al tratarse de recursos propios de la entidad, la AEPD incluyó en las previsiones de los presupuestos de ingresos de cada año los derivados de las sanciones, reconoció como derechos propios en su contabilidad los importes de las sanciones que impuso, e ingresó en su tesorería los fondos cobrados a los sancionados. Esta singularidad de la forma de financiación de la AEPD explica las principales magnitudes económicas y contables de la entidad. Así, las cuantías de tesorería y derechos pendientes de cobro suponen más del 95 % del total del activo de la entidad y en el periodo fiscalizado los saldos de tesorería alcanzaban los 66.034.291 euros en las cuentas de 2017 y 65.747.465 euros en las de 2018 (puntos 2.165 a 2.167).

3.15. El Informe de fiscalización de la AEPD, ejercicios 2016-2017, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 31 de octubre de 2019, puso de manifiesto que la AEPD tenía unos excedentes de tesorería muy relevantes y señaló que una posible alternativa podría ser que la entidad se financiase, principalmente, con una transferencia de los Presupuestos Generales del Estado, en vez de hacerlo con los recursos generados por sus sanciones. Aunque no forma parte de los objetivos de la presente fiscalización la comprobación del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en aquel Informe de fiscalización de la AEPD, puede afirmarse que no se tiene conocimiento de que el sistema de financiación de la entidad haya sido modificado (punto 2.168).

3.16. Como se analizó en el citado Informe de fiscalización de la AEPD, ejercicios 2016-2017, a partir de la entrada en vigor de la LPAC la entidad pasó a reconocer los derechos de cobro en el momento en que se producía la notificación del acuerdo de inicio de cada procedimiento sancionador, en lugar de hacerlo en el de la notificación de la resolución sancionadora. La incorrecta contabilización de estas operaciones supuso una salvedad a la opinión favorable sobre las cuentas de 2016 y 2017 expuesta en aquel Informe de fiscalización de la AEPD. A partir de 2019 la AEPD ha cambiado el momento de contabilización del reconocimiento de los derechos de cobro derivados de las sanciones que impone, pasando a contabilizar los citados derechos con el ingreso de la sanción, en los casos de terminación de los procedimientos previstos en el artículo 85 de la LPAC, o bien cuando se notifica la resolución sancionadora, en los casos de terminación ordinaria de los procedimientos (puntos 2.169 y 2.170).

3.17. La circunstancia de que los ingresos derivados de las sanciones de la AEPD sean recursos propios de la entidad provoca, también, que el procedimiento de gestión de cobro de sus sanciones sea distinto al de las demás entidades fiscalizadas. La AEPD cobra sus sanciones en cuentas propias de la entidad en periodo voluntario. En periodo ejecutivo cobra las sanciones en virtud de un convenio con la AEAT, que va ingresando las cantidades que recauda de los sancionados en la cuenta para sanciones de la AEPD, a cambio de la remuneración prevista en el convenio (puntos 2.171 a 2.176).

3.18. La AEPD llevaba un control mediante una hoja de cálculo elaborada manualmente con la información obtenida de las comunicaciones realizadas mensualmente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) sobre la realización de la deuda de los sancionados (importe recaudado, ingresado, devoluciones y coste del servicio). En base a esta información se controló el cobro de las sanciones remitidas a la AEAT y se reflejaron los movimientos contables. No

existía base de datos ni otra forma de control o conocimiento de la situación de las sanciones que aún permanecían en la AEAT pendientes de recaudación (puntos 2.177 y 2.178).

3.19. Al no tratarse de recursos propios de las entidades, en el ámbito sancionador de la competencia de la CNMC, el BE y la CNMV la gestión y el cobro de las sanciones no tuvo reflejo alguno en la contabilidad de las entidades. Estas entidades no reflejaron en su contabilidad ningún derecho de cobro por las sanciones impuestas ni en periodo voluntario ni en ejecutivo; ni contabilizaron ingreso alguno, ya que el ingreso de sus sanciones se realiza por los sancionados, en periodo voluntario, a través de las entidades colaboradoras del Tesoro. La competencia para el cobro de estas sanciones es de la AGE, su recaudación se ha realizado a través de las Delegaciones de Economía y Hacienda (DEH) de los domicilios de los sancionados en periodo voluntario, y de la AEAT en periodo ejecutivo, de acuerdo con el artículo 3.1.b del RGR, y su gestión se realiza a través de la aplicación informática INTECO, que integra los recursos no tributarios en el Sistema de Información Contable de la AGE (puntos 2.142 a 2.147, 2.179 a 2.182 y 2.184 a 2.187).

3.20. El conocimiento y control de la situación del cobro de las sanciones en estos casos se realiza mediante consultas en la aplicación INTECO, que permite conocer los ingresos realizados por los sancionados y su fecha. Sin embargo, esta información es limitada, ya que INTECO ofrece los datos de las deudas que han sido ingresadas, pero respecto de las no ingresadas no ofrece todos los datos sobre el grado de avance en el proceso de cobro ni la situación del deudor una vez que la deuda pasa a periodo ejecutivo para ser cobrada por la AEAT (puntos 2.148, 2.183 y 2.188).

3.21. En el resto de ámbitos sancionadores de la CNMC (telecomunicaciones, audiovisual, postal y energía) la competencia para la gestión del cobro en período voluntario corresponde a la propia entidad, y los ingresos se realizan en cuentas bancarias de la CNMC. Las notificaciones de las resoluciones sancionadoras dictadas en estos ámbitos indican a los sancionados los plazos de ingreso de la sanción impuesta en periodo voluntario, así como la cuenta bancaria de la CNMC en la que deben hacer el ingreso. La entidad contabiliza estos derechos como recursos de otros entes públicos (cuentas del subgrupo 45 “Deudores y acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos”) al ser recursos del Tesoro (puntos 2.159 a 2.164).

3.22. La CNMC tiene implementados en estos ámbitos sancionadores distintos de la competencia sistemas heterogéneos para la gestión del cobro y contabilización de sus sanciones, lo que produce asimetrías y dificulta la organización interna, generando ineficiencias. La gestión de las cuentas bancarias en las que se solicitan los ingresos en periodo voluntario de las sanciones, los sistemas implementados para las transferencias al Tesoro Público de los importes cobrados y el método de gestión de cobro de las sanciones en vía ejecutiva son distintos en cada uno de los ámbitos sectoriales. Así, en el sector audiovisual y de telecomunicaciones el cobro en vía ejecutiva de las sanciones se realiza en base a un convenio firmado con la AEAT, mientras que en el sector postal y de la energía el cobro en vía ejecutiva se encarga a las DEH de cada provincia en función del domicilio de los sancionados (puntos 2.141 y 2.149 a 2.164).

3.23. Los resultados del análisis del cobro de las sanciones impuestas durante el periodo en cada una de las entidades fiscalizadas han sido los siguientes (puntos 2.189 a 2.208)¹⁴:

a) En la CNMC los resultados han sido: a) en el ámbito sancionador del sector audiovisual se dictaron 17 resoluciones imponiendo sanciones por un importe total de 5.198.961 euros de las que se habían cobrado 2.920.882 euros (el 56 %) a 31 de enero de 2020; b) en el ámbito sancionador del sector de telecomunicaciones se dictaron 26 resoluciones imponiendo sanciones por un importe total de 15.436.050 euros de las que se habían cobrado 3.751.830 euros (el 24 %) a 31 de enero de 2020; c) en el ámbito sancionador del sector de postal se dictaron cuatro resoluciones

¹⁴ Véase la nota a pie de página al punto 2.189.

imponiendo sanciones por un importe total de 87.001 euros de las que se habían cobrado 3.892 euros (el 5 %) a 31 de enero de 2020; d) en el ámbito sancionador de la energía se dictaron 91 resoluciones imponiendo sanciones por un importe total de 15.784.947 euros de las que se habían cobrado 8.056.367 euros (el 51 %) a 1 de mayo de 2020; y e) en el ámbito sancionador del sector de la competencia se dictaron 15 resoluciones imponiendo 156 sanciones a 132 infractores por un importe total de 352.548.031 euros de las que se habían cobrado 126.205.003 euros (el 36 %) a 30 de septiembre de 2020.

b) En la AEPD se impusieron 982 sanciones pecuniarias en el periodo fiscalizado, 613 en 2017 y 369 en 2018, por un importe total de 30.500.617 euros. La recaudación efectiva por sanciones en esos ejercicios fue de 14.369.969 euros y 11.713.827 euros, respectivamente (el 85 %)¹⁵.

c) En el BE se resolvieron 21 procedimientos sancionadores en el periodo fiscalizado que dieron lugar a la imposición de 77 sanciones y tres medidas accesorias a 35 infractores. El importe total de las sanciones pecuniarias impuestas ascendió a 37.118.420 euros de las que se habían cobrado 29.754.920 euros (el 80 %) a 15 de septiembre de 2020.

d) En la CNMV se resolvieron 39 procedimientos sancionadores en el periodo fiscalizado que dieron lugar a la imposición de 66 sanciones. El importe total de las sanciones pecuniarias impuestas ascendió a 23.044.350 euros de las que se habían cobrado 15.990.350 euros (el 68 %) a 10 de noviembre de 2020.

3.24. La gestión del cobro en vía ejecutiva de las sanciones impuestas a residentes en el extranjero ofrecía problemas en todas las entidades fiscalizadas. En todas ellas se pusieron de manifiesto inconvenientes para el cobro efectivo de estas sanciones y para el seguimiento de la situación de estas deudas (puntos 2.176, 2.219, 2.224, 2.226 y 2.232).

3.25. La deuda por sanciones pendientes de cobrar (cualquiera que fuese la fecha en que se impusieron) en cada una de las entidades fiscalizadas era la siguiente (puntos 2.209 a 2.232):

a) En la CNMC la agrupación de la deuda por sanciones pecuniarias pendientes de cobrar en los diferentes ámbitos sancionadores ascendía a 1.084.506.746 euros, de la que 946.076.215 euros (más del 87 %) estaba suspendida judicialmente. El detalle de la deuda en cada uno de los ámbitos sancionadores y la fecha a la que está calculada la deuda en cada uno de ellos se explica en los puntos correspondientes de este Informe.

b) La AEPD tenía contabilizados derechos pendientes de cobro derivados de sanciones impuestas por importe de 10.323.557 euros, que se correspondían a 195 procedimientos sancionadores, a 31 de enero de 2020.

c) La deuda por sanciones pecuniarias del BE, a 15 de septiembre de 2020, ascendía a 5.640.000 euros, por doce sanciones pendientes de cobrar.

d) La deuda por sanciones pecuniarias de la CNMV, a 31 de julio de 2020, ascendía a 5.293.150 euros, por dieciocho sanciones pendientes de cobrar.

3.26. Las entidades fiscalizadas carecían de un inventario de las sanciones pendientes de cobro y de sistemas de control y conocimiento precisos sobre el cumplimiento de sus sanciones por los sancionados. Únicamente la AEPD tenía un control, aunque insuficiente, derivado de su forma de contabilización de las sanciones como recursos propios y mediante una hoja de cálculo elaborada manualmente. La información que tenían las demás entidades sobre el cobro de sus sanciones se limitaba a la que podían obtener directamente de la aplicación INTECO (con las insuficiencias que se señalan en este Informe) o la que podían solicitar de sus comunicaciones ocasionales con las DEH o la AEAT (puntos 2.177, 2.219, 2.225, 2.226, 2.231 y 2.232).

¹⁵ Véase la nota a pie de página al punto 2.199.

III.3. SOBRE LA LITIGIOSIDAD EN RELACIÓN CON LAS SANCIONES IMPUESTAS POR CADA UNA DE LAS ENTIDADES

3.27. Las sanciones que estaban recurridas y pendientes de resolver en cada una de las entidades fiscalizadas (cualquiera que fuese la fecha en que se impusieron) eran las siguientes (puntos 2.233 a 2.279):

a) En la CNMC había: a) en el ámbito sancionador del sector audiovisual once sanciones judicialmente recurridas pendientes de resolución, a 31 de enero de 2020, cuyo importe ascendía a 2.437.769 euros; b) en el ámbito sancionador del sector de telecomunicaciones diez sanciones judicialmente recurridas pendientes de resolución, a 31 de enero de 2020, cuyo importe ascendía a 23.676.500 euros; c) en el ámbito sancionador del sector de postal dos sanciones judicialmente recurridas pendientes de resolución, a 31 de enero de 2020, cuyo importe ascendía a 140.001 euros; d) en el ámbito sancionador de la energía diecisiete sanciones judicialmente recurridas pendientes de resolución, a 31 de enero de 2020, cuyo importe ascendía a 59.000.000 euros; y e) en el ámbito sancionador del sector de la competencia 403 recursos pendientes de resolución, a 23 de septiembre de 2020, cuyo importe ascendía a 1.202.723.866 euros.

b) En al AEPD había 128 resoluciones sancionadoras judicialmente recurridas y pendientes de resolución, a 21 de julio de 2020, cuyo importe ascendía a 7.423.511 euros.

c) En el BE había 19 recursos de alzada, todos ellos procedentes del mismo procedimiento sancionador, tres recursos contencioso-administrativos y un recurso de casación pendientes de resolución, a 30 de mayo de 2020, cuyo importe ascendía a 7.244.600 euros.

d) En la CNMV había 18 procedimientos judiciales y un recurso de alzada pendientes de resolución, a 30 de mayo de 2020, cuyo importe ascendía a 4.559.000 euros.

3.28. La litigiosidad en el ámbito sancionador de la competencia ha sido muy elevada y compleja. Durante el periodo fiscalizado se dictaron 235 sentencias de la Audiencia Nacional y 64 sentencias del Tribunal Supremo sobre resoluciones sancionadoras de la autoridad de competencia. Hubo muchas sentencias confirmando la existencia de la infracción sancionable pero determinando la necesidad de revisar la cuantía de la multa o los criterios para su cálculo, así como abundante litigiosidad sobre las nuevas cantidades calculadas. El importe litigioso por las sanciones recurridas judicialmente que estaba pendiente de resolución a 23 de septiembre de 2020 ascendía a 1.202.723.866 euros; y las sanciones pendientes de cobro a 14 de octubre de 2020 a 1.012.463.459 euros, de los que 889.161.314 euros estaban suspendidos judicialmente (puntos 2.255 a 2.259).

3.29. La litigiosidad ha sido relativamente alta en el caso de la actividad sancionadora de la AEPD donde había un número relevante de recursos contra sus sanciones y un número relevante de ellos pendientes de resolver (128). No era un problema grave en el caso de la actividad sancionadora del BE y de la CNMV, donde había pocos recursos pendientes de resolver que estaban mayoritariamente ya cobrados y, con carácter general, los recursos resueltos confirmaron los criterios sancionadores de las entidades (puntos 2.266, 2.272 y 2.279).

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. COMUNES A TODAS LAS ENTIDADES

4.1. Las entidades fiscalizadas deberían mejorar, en el sentido que se señala en este Informe (entre otros, en los puntos 2.148, 2.177, 2.178, 2.183, 2.188, 2.219, 2.225, 2.226, 2.231 y 2.232), los sistemas de control y seguimiento sobre el cumplimiento de sus sanciones y la información que poseen sobre el cobro de las mismas¹⁶.

4.2. Se recomienda a las entidades fiscalizadas que planteen en las organizaciones internacionales de las que forman parte la posibilidad de establecer sistemas de colaboración internacional con otras entidades equivalentes de otros países para mejorar los sistemas de gestión de cobro implementados por los órganos recaudatorios de las sanciones impuestas a sancionados residentes en el extranjero que no tengan domicilio fiscal en España¹⁷.

IV.2. DIRIGIDAS A LA CNMC

4.3. Se recomienda a la CNMC instar la homogeneización de la tramitación de los procedimientos en los distintos ámbitos sectoriales en los que resulta de aplicación la LPAC. Respetando las especialidades y la normativa propia de cada uno de ellos debería uniformar las actuaciones que se realizan, su duración, las formas de incoación y designación de los instructores, los procedimientos de contabilización y cobro de las sanciones y, en general, evitar las disparidades que proceden de la regulación y el funcionamiento de las antiguas entidades que se integraron en la actual CNMC en ámbitos sancionadores sometidos a la misma normativa.

4.4. La CNMC debería instar la ampliación de los plazos de caducidad de los procedimientos sancionadores de los sectores postal y audiovisual, a los que resulta de aplicación el plazo de caducidad supletorio de tres meses introducido en la LPAC, así como el de los procedimientos sancionadores del ámbito de la competencia que se tramitan de acuerdo con la LPAC.

¹⁶ El BE plantea en sus alegaciones que no tiene competencias sobre el cobro de las sanciones que impone, por lo que entiende que no procede que se le recomiende el establecimiento o la mejora de sistemas de control y seguimiento del cobro efectivo de las mismas. Sin embargo, esta recomendación no se refiere a actuaciones o sistemas de gestión del cobro de las sanciones, sino al seguimiento, control y conocimiento del efectivo cumplimiento de las mismas. La propia potestad sancionadora que se atribuye a estas entidades (y sus funciones de control sobre los mercados que supervisan) son las que justifican que, aunque no tengan competencias sobre la gestión del cobro de sus sanciones, su labor no concluya con la imposición de las mismas, sino que exige un seguimiento de su cumplimiento efectivo por los sancionados.

¹⁷ El BE reitera en sus alegaciones, en relación con esta recomendación, las consideraciones señaladas en la nota anterior, en el sentido de estimar que, dado que no tiene competencias sobre el cobro de las sanciones que impone, la recomendación no resultaría procedente. En un sentido similar se manifiesta la CNMV. Sin embargo, esta fiscalización ha puesto de manifiesto los problemas existentes para el cobro de las sanciones impuestas por todas las entidades fiscalizadas cuando los sancionados no tienen domicilio fiscal en España, así como las dificultades que tienen todas ellas para el seguimiento y conocimiento de la situación del cobro de sus sanciones en estos casos. Esta recomendación tampoco se refiere a actuaciones de gestión de cobro a realizar por las entidades fiscalizadas, sino al posible planteamiento de esta cuestión y de la posibilidad de establecer sistemas de colaboración internacional con otras entidades equivalentes de otros países que puedan facilitar la resolución de estos problemas.

4.5. La CNMC debería instar a las autoridades correspondientes para que se dé cumplimiento a la disposición transitoria cuarta de su ley de creación ya que, después de más de siete años desde su entrada en vigor aún existen procedimientos sancionadores en el ámbito de la energía cuya instrucción corresponde a la Dirección de Energía de la CNMC mientras que su resolución compete a distintos órganos de la AGE. Asimismo, debería instar la conclusión de la transitoriedad de los procedimientos que instruyen los órganos de competencia de cuatro Comunidades Autónomas y resuelve la CNMC.

4.6. Se recomienda a la CNMC valorar la idoneidad de aplicar los supuestos de terminación previstos en el artículo 85 de la LPAC en el momento de incoación de los procedimientos sancionadores que tramita con sujeción a dicha ley, cuando cuente con los elementos necesarios para concretar la calificación de los hechos y la determinación de la sanción en ese momento.

4.7. La CNMC debería insistir en homogeneizar los tres sistemas distintos de gestión del cobro y contabilización de sus sanciones que utiliza en sus diferentes ámbitos sancionadores, generalizando el uso de la aplicación informática INTECO para el cobro de todas ellas.

IV.3. DIRIGIDAS A LA AEPD

4.8. Tal como se recomendó en el Informe de la AEPD, ejercicios 2016 y 2017, esta entidad, que es la única de las fiscalizadas para la que los ingresos por sanciones son recursos propios, debería instar de las autoridades presupuestarias una modificación de su sistema de presupuestación y de su financiación consistente en que pase a financiarse con una transferencia de los Presupuestos Generales del Estado; y como en las demás entidades fiscalizadas, que los recursos por sus sanciones sean titularidad del Tesoro Público y que este se encargue de la gestión de cobro y contabilización de las mismas¹⁸.

4.9. La AEPD debería elaborar unos criterios uniformes y homogéneos en relación con la información que remite a la AEAT a efectos de la gestión de cobro en ejecutiva de sus sanciones, mejorando la periodicidad en la remisión de los listados. Además sería conveniente que implementara algún mecanismo automático en la elaboración y revisión de esta información integrando la información de las aplicaciones SIC y SIGRID.

IV.4. DIRIGIDAS AL BE

4.10. Se recomienda al BE valorar la idoneidad de aplicar los supuestos de terminación previstos en el artículo 85 de la LPAC en el momento de incoación de los procedimientos sancionadores que tramita cuando cuente con los elementos necesarios para concretar la calificación de los hechos y la determinación de la sanción en ese momento.

4.11. El BE debería acomodar la forma de resolución de los procedimientos sancionadores que terminan en los supuestos del artículo 85 de la LPAC y el pie de recursos de estas resoluciones a lo que resulte de la jurisprudencia que se establezca al respecto.

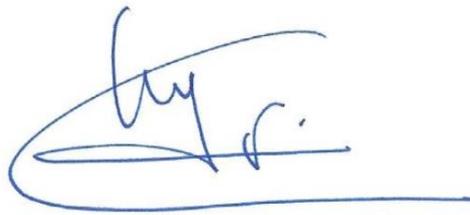
¹⁸ Véase la nota a pie de página al punto 2.168.

IV.5. DIRIGIDAS A LA CNMV

4.12. La CNMV debería acomodar la forma de resolución de los procedimientos sancionadores que terminan en los supuestos del artículo 85 de la LPAC y el pie de recursos de estas resoluciones a lo que resulte de la jurisprudencia que se establezca al respecto.

Madrid, 25 de febrero de 2021

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by a surname and a first name, all written in a cursive style.

Fdo.: María José de la Fuente y de la Calle

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ALEGACIONES

- Alegaciones formuladas por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- Alegaciones formuladas por la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos
- Alegaciones formuladas por el Gobernador del Banco de España

**ALEGACIONES FORMULADAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA
COMPETENCIA**

Con fecha 23 de diciembre de 2020 ha tenido entrada en esta Comisión escrito del Tribunal de Cuentas por el que se remite para la formulación de las correspondientes alegaciones la parte del anteproyecto de "Informe de fiscalización horizontal de la imposición y el cobro de sanciones en entidades con funciones de regulación y supervisión de mercados, ejercicios 2017 y 2018" que afecta a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. A la vista de la extensión del anteproyecto de informe y de la amplitud de actuaciones en él contenidas, la CNMC solicitó el posterior día 4 de enero la ampliación del plazo inicialmente otorgado en siete días hábiles. Esta ampliación fue concedida por el Tribunal el mismo día 4 de enero.

Dentro del plazo conferido al efecto, esta Comisión procede a formular las siguientes ALEGACIONES en relación con el Anteproyecto de Informe:

Primero.- Consideraciones generales.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia fue creada por la Ley 3/2013, de 4 de junio. La creación del organismo determinó en esencia la extinción de la Comisión Nacional de Competencia, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Energía y la Comisión Nacional del Sector Postal. La puesta en marcha de la CNMC se produjo en octubre de 2013. El proceso de integración de todos los organismos mencionados fue complejo a tenor de las distintas funciones atribuidas a los mismos y los distintos regímenes jurídicos aplicables.

Durante estos años de funcionamiento, la CNMC ha llevado a cabo un proceso de homogeneización en las distintas áreas y unidades y sus procedimientos. No obstante, ese proceso no ha culminado en toda su extensión, detectándose en ámbito concretos cuestiones que deben ser objeto de un tratamiento común. Las razones de la heterogeneidad en el actuar no derivan sólo de la práctica administrativa existente en los organismos de origen, sino también de la propia normativa vigente en cada de ámbito de actuación sectorial, normativa que no es simétrica y que necesariamente deberá confluir en determinados aspectos.

En este contexto, el anteproyecto de informe identifica cuestiones que deben ser objeto de un tratamiento uniforme. Algunas de las cuestiones advertidas ya han sido identificadas por el Organismo y armonizadas en los últimos tiempos. Véase, por ejemplo, el criterio ya uniforme en la designación de instructores en los procedimientos sancionadores, la práctica de las notificaciones telemáticas, la inclusión de todos los elementos necesarios en la formulación de las reducciones previstas en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC), en las propuestas de resolución de los

procedimientos. No obstante, existen otras cuestiones que deben ser objeto de homogeneización y dotadas del mismo grado de desarrollo por las distintas unidades del Organismo tales como la normalización de los canales de entrada de denuncias y reclamaciones en los distintos sectores de forma que se permita un tratamiento automatizado, la publicación de las reseñas de las incoaciones de procedimientos sancionadores en la página web que se realiza de distinta manera según el ámbito sectorial de procedencia o la práctica seguida en los archivos de expedientes atendiendo a la normativa aplicable.

Por otro lado, se identifican cuestiones en el anteproyecto de informe cuya asimetría o heterogeneidad viene dada como antes señalábamos por la normativa sectorial aplicable en cada ámbito o segmento de actividad de la CNMC. Es preciso aquí referirse como acertadamente indica el anteproyecto de informe a los plazos de duración de los procedimientos sancionadores, refiriéndose en particular al plazo de caducidad de tres meses existente para la tramitación de los procedimientos sancionadores en el sector postal, en el sector audiovisual, así como en los procedimientos sancionadores que en el ámbito de defensa de la competencia se rigen íntegramente por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Plazo señalado a todas luces insuficiente para tramitar el procedimiento. Pues bien, aquí debe señalarse que tanto el [Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Defensa de la Competencia](#) como el [Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual](#) amplían el citado plazo, recogiendo un plazo, respectivamente, de 6 meses y de un año.

Otra cuestión muy relevante es la atinente al procedimiento de recaudación de las sanciones impuestas por el Organismo, en el que cabe apreciar tres regímenes jurídicos diferentes que se derivan de las distintas normas de aplicación. De ello se derivan, como señala el anteproyecto de informe, disfunciones e ineficiencias que deben subsanarse. Esta situación ha llevado a la Comisión a proponer en diversos momentos modificaciones normativas para armonizar la gestión del cobro de las distintas sanciones. En las citadas propuestas se optaba por el sistema vigente para las sanciones en el ámbito de defensa de la competencia, esto es, ingreso por los sancionados a través de las entidades colaboradoras con el Tesoro, gestión utilizando la aplicación informática INTECO y contabilización en el Sistema de Información Contable de la AGE (SIC). Las modificaciones propuestas no han visto la luz, no obstante, se seguirá insistiendo en su idoneidad y necesidad.

Segunda.- Consideraciones particulares

2.1. Aplicación del artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El anteproyecto de informe plantea la conveniencia, a los efectos de las reducciones contempladas en el artículo 85 LPAC, de que ya el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador (sin necesidad de esperar, por ello, a la propuesta de resolución) concrete el importe de la sanción que procedería imponer, a fin de lograr así

forma que a partir de este ejercicio ya se contabilizan como derechos pendientes de cobro aquellas sanciones pendientes de cobro que se encuentran recurridas judicialmente.

En relación con lo reseñado, cabe indicar que efectivamente no se realizaba el reconocimiento contable del derecho cuando es ejecutivo el acto, pero esta falta de reconocimiento contable inmediato derivó del criterio de la Intervención Delegada en la CNMC sobre la no contabilización de las sanciones recurridas. No tenía sentido contabilizar inmediatamente una sanción cuando era ejecutiva, puesto que posteriormente podía ser recurrida, y si hubiera estado contabilizada no se podía anular. Por todo ello, las sanciones se ingresan antes de estar contabilizadas en la mayoría de los casos, es decir, sin contraído propio. Al final del ejercicio se contabilizaban todas las no recurridas. En cuanto a la infravaloración, se produjo al aplicar el criterio de la Intervención Delegada en la CNMC, que consideraba que las sanciones recurridas no debían contabilizarse.

2.2.2. El anteproyecto de informe señala, en cuanto al convenio firmado entre la extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y la AEAT (Resolución de 10 de marzo de 2009, del Departamento de Recaudación de la AEAT, por la que se publica el Convenio suscrito con la CMT para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de dicho ente), que el mismo no fue objeto de adaptación tras la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, pese a haber transcurrido el plazo de tres años previsto en la disposición adicional octava de esa ley para ello.

Con respecto a esta cuestión, debe reseñarse que fue la propia AEAT la que consideró que, al tratarse de una Encomienda de Gestión, formalizada mediante convenio, no debía adaptarse a la citada Ley 40/2015, dado que el artículo 48.9 de la misma Ley excluye de su aplicación “a las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos”. En este sentido consideraba que la encomienda de gestión está contemplada como una fórmula de colaboración administrativa en el art. 11.1 de la Ley, entendiéndose que la encomienda de gestión recaudatoria no es sino una forma específica de encomienda de gestión, con sus perfiles propios, dada la particular naturaleza del procedimiento recaudatorio, perfiles propios que estarían amparados, frente a la aplicación del artículo 11 de la Ley y en la propia Disposición adicional decimoséptima de la misma.

Por todo ello, el Convenio suscrito no se adaptó a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, puesto que fue la propia AEAT que comunicó a la CNMC que no se trataba de un Convenio que requiriera adaptación. No obstante, se insistirá en esta cuestión.

2.2.3. El anteproyecto de informe señala que en el periodo fiscalizado se produjo un cambio en el procedimiento de elaboración de las providencias de apremio dictadas

para la recaudación en periodo ejecutivo de las sanciones impuestas en los sectores audiovisual y de telecomunicaciones, que resolvió deficiencias en su tramitación. A partir de octubre de 2018, es la Secretaria General de la CNMC la que dicta las providencias de apremio para el cobro de estas sanciones, en virtud de una delegación del Presidente de la CNMC, a quien corresponde la competencia (Resolución de 5 de octubre de 2018, de la Presidencia de la CNMC, por la que se aprueba la delegación de la firma de ciertos actos en el ámbito de la gestión tributaria en periodo ejecutivo en el titular de la Secretaría General de la CNMC). Con anterioridad a esta fecha las providencias de apremio se dictaban por la Directora de telecomunicaciones y sector audiovisual, aunque sin la necesaria cobertura para ello, ya que se utilizaba una delegación de competencias de 9 de marzo de 2015 que solo se refería a tasas, y otra delegación de firma de 18 de julio de 2013 a la directora de administración de la CMT que tampoco se refería a la competencia para dictar providencias de apremio, sino solo para la modificación, suspensión y anulación del procedimiento de apremio.

Con respecto a esta cuestión procede realizar la siguiente aclaración: hasta el ejercicio 2018, la AEAT no solicitaba a la CNMC las providencias de apremio individuales para cada deudor y por cada crédito, sino que juzgaba suficiente la carga de la deuda a través de los sistemas informáticos y lo que realizaba era una notificación indicando al deudor que se iniciaba la vía de apremio. Por ello, antes de la carga de la deuda en los sistemas informáticos de la AEAT de la deuda a apremiar, el Presidente de la CNMC (y anteriormente de la extinta CMT) firmaban una Resolución indicando la deuda a apremiar, que constaba en la propia resolución firmada. Una vez el Presidente firmaba esta resolución, se cargaba la deuda en el sistema informático de la AEAT. Por tanto, era el Presidente de la CNMC que dictaba las providencias de apremio mediante una Resolución única en donde constaba la deuda y los deudores a apremiar.

El cambio operado en el ejercicio 2018, consistía fundamentalmente en que la AEAT, además de recibir la carga de la deuda a apremiar, debía recibir por medios electrónicos las providencias individualizadas de cada una de las deudas, lo que además de comportar modificaciones informáticas en la CNMC, comportó una carga excesiva, por lo que el Presidente delegó la firma de estas providencias en el titular de la Secretaría General.

2.2.4. El anteproyecto de informe observa que en el periodo fiscalizado los derechos de cobro derivados de las sanciones impuestas por la CNMC en los ámbitos postal y de la energía se dieron de alta en el Sistema de Información Contable de la AGE por las Delegaciones de Economía y Hacienda sin que la CNMC los diera de baja en sus registros contables después de remitirlos para su exacción por vía de apremio.

Frente a lo indicado procede indicar, que en las cuentas correspondientes al ejercicio 2020 se procederá a regularizar esta situación, informando a la Intervención Delegada

Presidencia

en la CNMC y una vez se haya obtenido la información que permita dar de baja en contabilidad estos derechos de cobro.

2.3. Automatización de procesos.

El anteproyecto de informe señala que el actual proceso de “anonimización” de documentos por la CNMC, a la hora de publicar en la web de la Comisión una resolución del Consejo o un acuerdo de incoación, es un proceso manual de elaboración de una versión censurada.

En relación con lo señalado se señala que está ya en marcha el proceso “anonimización” automática en los PDFs que se insertan en la página web, en fechas próximas será una realidad.

En Madrid, a 14 de enero de 2021.

LA PRESIDENTA

FIRMADO DIGITALMENTE -1



FIRMADO DIGITALMENTE -1

Cani Fernández Vicién

**ALEGACIONES FORMULADAS POR LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE
DATOS**

Sr. D. Javier Medina Guijarro
 Consejero
 Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales
 Sección de Fiscalización
 Tribunal de Cuentas
 Calle Padre Damián 19
 28036 Madrid

De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y dentro del plazo señalado al efecto, se remiten alegaciones sobre el *Anteproyecto de Informe de fiscalización de horizontal de la imposición y cobro de las sanciones en entidades con funciones de regulación y supervisión de mercados, ejercicios 2017 y 2018.*

Mar España Martí
 Directora

Calle Jorge Juan, 6
 28001 - Madrid

www.aepd.es
 sedeagpd.gob.es

Código Seguro De Verificación:	APDPF623ACA345FB6F175FA10-22699	Fecha	15/01/2021
Normativa	Este documento incorpora la firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza y del Reglamento UE 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es	Página	1/1



En contestación al Anteproyecto de **Informe de fiscalización de horizontal de la imposición y cobro de las sanciones en entidades con funciones de regulación y supervisión de mercados, ejercicios 2017 y 2018**, que se ha recibido en la AEPD el 28 de diciembre de 2020, se formulan las siguientes alegaciones por apartados:

I.3. Naturaleza, régimen jurídico y rendición de cuentas de las entidades fiscalizadas

b) AEPD

- **Observación 1.15.** *“Las cuentas anuales de la AEPD correspondientes a los ejercicios fiscalizados fueron rendidas al Tribunal de Cuentas por conducto de la IGAE (...) La remisión por la AEPD de sus cuentas anuales aprobadas a la IGAE, correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018, tuvo lugar dentro del plazo señalado en el artículo 139.1 de la LGP. Su remisión por la IGAE al Tribunal de Cuentas se produjo los días 1 de agosto de 2018 y 1 de agosto de 2019, respectivamente, también dentro del plazo señalado en el artículo 139.2 de la LGP. La publicación de sus cuentas y del informe de auditoría en BOE, en cumplimiento de previsto en la regla 38 de la Orden EHA/2045/2011, se produjo el 4 de septiembre de 2018, y el 15 de agosto de 2019, respectivamente, lo que significó que para las cuentas de 2017 se superase el plazo de un mes desde la remisión de las cuentas por la IGAE al Tribunal de Cuentas”.*

Alegaciones. La remisión al BOE de las cuentas de los ejercicios fiscalizados se realizó dentro del plazo establecido, dentro del mes siguiente a la rendición de las cuentas al Tribunal de Cuentas por conducto de la IGAE. No obstante, su publicación en BOE fue efectivamente fuera del plazo legalmente establecido por causa ajena a la Agencia.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACION

II.1.2. La tramitación de los procedimientos sancionadores en la AEPD

II.1.2.2. INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LA AEPD

- **Observación 2.60:** *“En torno a la mitad de las reclamaciones de tutela de derechos y un porcentaje relevante de denuncias (4 750 en 2017 y 5.553 en 2018) fueron inadmitidas a trámite por resolución de la Directora de la Agencia sin dar lugar a investigación ni procedimiento alguno”.*

Alegaciones. Las cifras son correctas. Sin embargo, es preciso exponer que la resolución de inadmisión a trámite se emite después de un minucioso análisis de la reclamación y de los hechos que en ella se refieren. Ese análisis incluye, asimismo, la realización de un estudio preliminar sobre el presunto responsable, encaminada a obtener una valoración sobre el alcance territorial de la reclamación, y si existe normativa especial que resulte de aplicación a los hechos y al supuesto concreto. Todas estas comprobaciones, aunque no formen parte de unas actuaciones previas de investigación ni se incluyan en un procedimiento administrativo, implican un trabajo profundo y riguroso. El propósito de ese trabajo es obtener la motivación que permite distinguir las reclamaciones que reúnen los requisitos legales para ser admitidas a trámite, de las que no, con arreglo a lo establecido en los artículos 65 y 66 de la LOPDGDD. La citada motivación se incluye en las resoluciones de inadmisión a trámite.

Observación 2.61: *“Otro número relevante de denuncias (1.159 en 2017 y 1 705 en 2018) fueron admitidas a trámite y archivadas después por desistimiento del denunciante tras haber solicitado la Agencia su subsanación o la aportación de documentos y no haberse realizado estas actuaciones por el denunciante”.*

Alegaciones. Esta observación describe exclusivamente el procedimiento anterior a la entrada en vigor del RGPD, si bien los datos de 2018 incluyen asimismo archivos e inadmisiones por traslados a responsables del tratamiento que resolvieron la reclamación, o a otras autoridades de control (CGPJ, autonómicas o europeas) en casos de su competencia, derivados de la aplicación del RGPD.

II.1.5. Análisis de la automatización de los procesos y de los sistemas informáticos utilizados por las entidades fiscalizadas para la tramitación y el cobro de las sanciones

II.1.5.1 EN LA AEPD.

- **Observación 2.112.** *“Actualmente, la Agencia se encuentra poniendo en marcha un sistema de gestión de impresión centralizada que incorpora un sistema Follow Me, que requiere un código para imprimir los documentos y fuerza la presencia física de la persona que envió el documento a imprimir.”*

Alegaciones. La puesta en marcha del nuevo sistema de impresión centralizada, con la funcionalidad *Follow Me* referida, se ha finalizado en noviembre de 2020, por lo que en la actualidad está ya plenamente implantado.

- **Observación 2.114.** *“El tráfico interno entre las aplicaciones de SIGRID (Sistema Integrado de Gestión de Registro de Inspección de Datos y Alfresco (gestor documental) se realiza en un entorno privado de comunicaciones, un perímetro seguro, sin salida a internet, por lo que no está cifrado. No obstante, en 2020 se han actualizado tecnológicamente ambos sistemas, y se está estudiando la configuración de un certificado electrónico y la pertinente actualización de las URLs de llamada a los servicios de Alfresco a través de https por parte de SIGRID”.*

Alegaciones. Tras la actualización tecnológica y el estudio subsiguiente referidos, está previsto acometer la actualización a https en las llamadas desde SIGRID a Alfresco en el plazo de los próximos meses.

- **Observación 2.116.** *“En relación con la accesibilidad web de la página de la AEPD hay que destacar que tanto la sede electrónica como el portal web institucional de la entidad se han sustituido recientemente por nuevas versiones. En diciembre de 2019 se desplegó un nuevo portal web institucional, con un diseño renovado y nuevas funcionalidades en una nueva infraestructura y plataforma, corrigiendo las deficiencias que se habían señalado del sistema anterior. En junio de 2020 se desplegó también una nueva versión de la sede electrónica, con un nuevo diseño centrado en la usabilidad y la estabilización de su funcionamiento, en el que se incorporó la carta de servicios. y la entidad tenía previsto desplegar dos versiones más, mejorando su funcionamiento, durante el último trimestre de 2020”*

Alegaciones. Las nuevas versiones de la sede-e puestas en producción con posterioridad a junio de 2020 incluyen la integración con Cl@ve 2.0, que permite la conexión con el nodo eIDAS español, así como mejoras en el modelo de identificación, encaminadas a incrementar la seguridad y su usabilidad.

- **Observación 2.117.** *“La aplicación SIGRID, utilizada para gestionar y a inspección e instrucción de los procedimientos sancionadores y para obtener información sobre las reclamaciones presentadas los documentos generados durante la tramitación de los expedientes administrativos y las notificaciones y sanciones impuestas, no proporciona una visión única de un expediente administrativo (sino que los tres módulos que la integran funcionan como tres*

aplicaciones distintas). Tampoco genera un número de expediente por denunciado (sino que asigna un número de expediente por cada denuncia o reclamación con independencia del número denunciados); ni está suficientemente automatizado o formalizado el proceso para sincronizar SIGRID con el cobro de sanciones realizado en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y su reflejo en la contabilidad (SIC). La aplicación SIGRID no muestra los criterios de filtrado que aplica por defecto en cada pestaña, ni todos los campos disponibles en el listado. En este ámbito, la AEPD indica que en la redacción del pliego de contratación de servicio que releve al actúa expediente, que cubre el actual mantenimiento y evolución de SIGRID, se incluirá los requisitos para la incorporación del elemento expediente en el sistema de información, de manera que dicho elemento contenga, ordene e identifique el conjunto de actos de trámite y documentos que sirven de antecedente y fundamento a cada resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. De igual modo, se llevarán a cabo las adaptaciones que se determinen tanto en el modelo de datos, como en las interfaces de usuario, procesos y funcionalidades que manejen o hayan de manejar el concepto de expediente”.

Alegaciones. Los requisitos para la incorporación del concepto de expediente en SIGRID, con las adaptaciones que se puedan derivar, se han incluido en el nuevo pliego de contratación licitado para su evolución y mantenimiento (73/2020). Este pliego ha sido recientemente adjudicado y su ejecución se iniciará en enero de 2021.

- **Observación 2.118.** *“En cuanto a la consolidación de los Centros de proceso de Datos (CPDs), la Agencia indica que no tuvo conocimiento de ningún proceso de incorporación a medios compartidos en la AGE que, en tiempo y forma, le permitiera abordar las intervenciones que su infraestructura requería. Por ello, y como medida de consolidación, está completando la migración de todas sus infraestructuras de servicios en local, en producción, a una nube privada virtual, con las garantías de nivel medio de seguridad del ENS”*

Alegaciones. La Agencia ha completado la migración de todos sus servidores y bases de datos en producción al servicio de Nube privada Virtual mencionado, con las garantías del nivel medio del ENS. Con ello, la aplicación SIGRID se encuentra ya alojada en las infraestructuras proporcionadas por este servicio, avanzando de este modo y paralelamente en los objetivos que se recogen en el punto 2.115.

II.2. ANÁLISIS DE LA CONTABILIZACIÓN, GESTIÓN Y SITUACIÓN DEL COBRO DE LAS SANCIONES EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS

II.2.2.2 Contabilización y gestión del cobro de las sanciones en la AEPD

- **Observación 2.168** *“El informe de fiscalización de la AEPD, ejercicios 2016-2017, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 31 de octubre de 2019, ya puso de manifiesto que la AEPD tenía unos excedentes de tesorería muy relevantes de los que apenas obtiene rentabilidades financieras, mientras el Tesoro Público se debe financiar a costes mucho más elevados; y señaló que una posible alternativa al modo de financiación de la AEPD podría ser que la Agencia se financiase, principalmente, con una transferencia de los Presupuestos Generales del Estado, compatible con la posibilidad de generar una reserva con un porcentaje de los ingresos que genere, en la cuantía que anualmente se señale. De este modo se podría obtener una gestión más rentable de los fondos públicos, ajustar mejor a los gastos el presupuesto de ingresos de la entidad, y disminuir los medios tanto personales como económicos que la entidad destina a la gestión presupuestaria y a los cobros de las sanciones que impone; y el Tesoro Público sería el titular de estos recursos (como en el resto de las entidades fiscalizadas en este Informe) y el encargado de su recaudación. Aunque no forma parte de los objetivos de la presente fiscalización la comprobación del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en aquel informe de fiscalización de la AEPD puede afirmarse que no se tiene conocimiento de que el sistema de financiación de la entidad haya sido modificado”*

Alegaciones. En cuanto a la tesorería, en primer lugar señalar que con el cambio de modelo que ha supuesto el RGPD, no ha sido posible realizar una planificación adecuada de los ingresos por cobro de sanciones, ya que los procedimientos transfronterizos y la complejidad de la adaptación a la nueva normativa han supuesto un cambio muy significativo en los procedimientos sancionadores (las denuncias se resuelven mayoritariamente a través de los Delegados de Protección de Datos), con lo que no es todavía posible hacer una planificación adecuada de los ingresos. A medida que transcurran la aplicación de la nueva normativa será posible observar unos parámetros y tendencias que permitan realizar una previsión de los ingresos más acertada.

En cuanto a la gestión de la tesorería, la Agencia no tiene competencias para disponer del remanente de tesorería. Se propuso en la ponencia donde la Agencia participó para la elaboración del Anteproyecto de Ley Orgánica y fue rechazado por Hacienda. Además, en el marco de la política monetaria de la Unión Europea y el interés de referencia fijado por el Banco Europeo, la

retribución que están dando los bancos por la gestión de las cuentas bancarias públicas en negativa, pudiendo llegar a producirse pérdidas de tesorería por inversiones. En este sentido, se significa en la licitación del contrato abierto de servicios bancarios licitado en verano de 2019, ninguna entidad bancaria manifestó interés, de modo que la cuenta bancaria del remanente se gestiona actualmente por el Banco de España.

En lo que se refiere al sistema de financiación actual de la AEPD, se significa que el mismo no sólo ha resultado adecuado a lo largo de la actividad de la Agencia, sino que se ha visto ratificado por las Cortes Generales al regular los ingresos de la Agencia para garantizar su independencia, como exige el artículo 52 RGPD y el artículo 46.3. y 4. de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

- **Observación 2.169** *“Como se analizó en el citado informe de fiscalización, ejercicios 2016-2017, a partir de la entrada en vigor de la LPAC la entidad pasó a reconocer los derechos de cobro en el momento en que se producía la notificación del acuerdo de inicio de cada procedimiento sancionador, en lugar de hacerlo en el de la notificación de la resolución sancionadora. El reconocimiento de los derechos de cobro por el importe total de la sanción prevista en el momento del inicio del procedimiento sancionador dio lugar a que se adelantase indebidamente su contabilización y se produjese un incremento relevante, pero inadecuado, de su cuantía, y a importes relevantes de anulaciones de liquidaciones en el periodo fiscalizado como consecuencia del cobro de las sanciones ya reconocidas por su totalidad con las reducciones previstas en el art. 85 de la LPAC, así como de los procedimientos instruidos que concluían sin sanción (pero para los cuales ya se había reconocido el derecho a cobrarla)”*.

Alegaciones. Tal como se señala en la observación siguiente, a partir de 2019, la AEPD ha cambiado el momento de contabilización del reconocimiento de los derechos de cobro derivados de las sanciones que impone, pasando a contabilizar los citados derechos con el ingreso de la sanción, en los casos de terminación de los procedimientos previstos en el artículo 85 de la LPAC; o bien cuando se notifica la resolución sancionadora, en los casos de terminación ordinaria de los procedimientos.

- **Observación 2.172.** *“La AEPD tenía en el periodo fiscalizado cinco cuentas bancarias, una en el Banco de España y otras cuatro en una entidad financiera nacional. Las cuentas operativas en la entidad financiera se clasificaban según su finalidad y una de ellas era la cuenta para el ingreso de las sanciones. El número de las personas autorizadas para la disposición de fondos de las citadas cuentas ha sido elevado en algunos momentos del periodo fiscalizado, aunque*

se redujo a partir de 2018 y las comunicaciones a las entidades financieras de las autorizaciones y bajas de firmas de esas personas, en algunos casos, se ha retrasado mucho, en algunos casos, con respecto al alta o la baja del empleado público en su puesto”

Alegaciones. En cuanto a la dilación del alta y baja en las cuentas, por regla general no se retrasa la tramitación del alta en las cuentas, en tanto que suele exigirlo el contenido funcional del puesto. No consta en la documentación que maneja el ente que haya dilaciones indebidas en este sentido; en la última ocasión que se dio de alta a un funcionario como apoderado, la comunicación se realizó el día después de su toma de posesión.

En cuanto al número de personas autorizadas, en cada momento se autoriza a aquellas personas que se considera indispensable a efectos de garantizar el correcto funcionamiento del ente. En el periodo fiscalizado, hay cinco apoderados en las cuentas de sanciones (todos ellos cargos que precisan de esta condición para el ejercicio de sus funciones: la directora de la AEPD, la Secretaria General, la Jefa de Área de Administración General, la Jefa de Servicio de Contabilidad y el Jefe de Servicio de Gestión Presupuestaria) y en las otras tres cuentas figuran siete personas como apoderados: los anteriores y dos funcionarios de Habilitación.

En síntesis, hay siete personas que constan como apoderadas, siendo esta condición necesaria para el cumplimiento de las funciones. El elevado número de debe a que la disposición de los fondos de las citadas cuentas se realizará siempre mediante la firma mancomunada de dos personas, siendo necesario en cualquier caso que una de esas firmas sea de la directora o de la Secretaria General. Esta firma mancomunada, unida a la necesidad de garantizar que haya funcionarios apoderados también durante los periodos vacacionales, exige que haya varios apoderados.

Por otro lado, la Jefa de Servicio de recaudación no es apoderada, por lo que no puede disponer de dinero, sino que solo tiene permisos de consulta, imprescindibles para la realización de sus funciones.

- **Observación 2.175** *“En virtud del convenio suscrito con la AEAT, la AEPD debe remitir periódicamente listados de deudas que no han sido abonadas por los sancionados para que la AEAT gestione el cobro de estas sanciones de acuerdo con la normativa que rige el pago de las deudas tributarias. El convenio establece que la AEPD debe remitir, como máximo una vez al mes, un fichero que contenga los deudores apremiables al Departamento de Recaudación de la AEAT, aunque durante el periodo fiscalizado estas remisiones no se hicieron de*

manera periódica. La AEAT ha cumplido esta periodicidad y ha remitido todos los meses, por correo electrónico, el escrito con la recaudación de ese mes, detallando los ingresos y los costes e indicando si ha habido devoluciones, anulaciones, cancelaciones e intereses. En los casos en los que el saldo ha resultado positivo para la AEPD, la AEAT ha procedido a su ingreso en la cuenta de la AEPD. Cuando el saldo resultó negativo para la AEPD ha procedido a su compensación en el mes siguiente. El cobro del coste de servicio que realizó la AEAT se ha ajustado a lo establecido en el convenio”

Alegaciones. Este ente considera que no existe ninguna obligación legal que indique que los envíos deban ser necesariamente mensuales, sino que en la Base IV del Convenio con la AEAT para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de la AEPD hace referencia a la realización de un envío mensual como máximo. Por tanto, entiende que dicha referencia pretende fijar una frecuencia de envíos máxima, no mínima, garantizando que no se realice más de un envío al mes, pero no obligando a que se produzca este envío mensual. Como ya se alegó en el último informe del Tribunal de Cuentas, durante el año 2016 y principios del 2017, hubo una carencia de medios personales en el servicio de sanciones y ello se tradujo en una mayor dificultad en la regularidad de los envíos. Por este motivo, durante el año 2017 se realizaron únicamente cinco envíos, en el mes de abril, junio, julio, octubre y diciembre. En contraposición, en el 2018 se realizaron ocho, reduciéndose el tiempo entre un envío y otro.

En cualquier caso, esta falta de uniformidad en los envíos mencionada no se tradujo en desigualdades en el tratamiento a los sancionados, puesto que fueron enviados para su correspondiente recargo de apremio desde la fecha que les correspondía, independientemente que el envío se hiciera con posterioridad. Con posterioridad a esos años, el Servicio de Recaudación ha venido realizando, en condiciones normales, envíos mensuales con la relación de liquidaciones apremiables, salvo que se considere conveniente, por motivos del volumen de liquidaciones apremiables, acumular el envío de un mes al mes siguiente. Esta frecuencia se ha visto afectada en 2020 por la situación excepcional derivada de la Covid-19.

- **Observación 2.177** *“La AEPD llevaba un control mediante una hoja de cálculo elaborada manualmente con la información obtenida de las comunicaciones realizadas mensualmente por la AEAT sobre la realización de la deuda de los sancionados (importe recaudado, ingresado, devoluciones y coste del servicio). En base a esta información se controló el cobro de las sanciones remitidas a la AEAT y se reflejaron los movimientos contables. No existía base de datos ni otra*

forma de control o conocimiento de la situación de las sanciones que aún permanecían en la AEAT pendientes de recaudación.

Alegaciones. En cuanto a que la inexistencia de base de datos ni otra forma de control o conocimiento de la situación de las sanciones que aún permanecían en la AEAT pendientes de recaudación, a raíz del último informe del Tribunal de Cuentas, este ente público solicita mensualmente a la AEAT un fichero de deuda pendiente. Este documento, una vez descargado, se coteja con la relación de deudores que refleja de la aplicación contable SIC3. El uso de este documento se remonta a agosto de 2019.

II.2.4.2. Situación de la deuda por sanciones en la AEPD

- **Observación 2.221** *“a fecha 7 de julio de 2020, se habían ingresado solo 539.828 euros de los derechos pendientes de cobro a 31 de enero (el 5% del total). A esa fecha apenas se había cobrado nada de los derechos pendientes de cobro que estaban en vía ejecutiva (seguían pendientes de cobro 6.840.612 euros en vía ejecutiva) y se encontraba suspendida por haber sido recurrida deuda por importe de 908.000 euros. Desde el 31 de enero de 2020 hasta el 7 de julio de 2020 la Agencia dio de baja en su contabilidad derechos pendientes de cobro sin ingreso por importe de 1.115.068 euros.”*

Alegaciones. La recaudación en el primer semestre de 2020 ha sido anormalmente baja como consecuencia de la situación extraordinaria generada por la Covid-19 y el estado de alarma, y en lo que respecta a sanciones de años anteriores, por la influencia que la suspensión de plazos administrativos y judiciales puede tener sobre los envíos a la AEAT.

La situación anterior se ha revertido parcialmente en el segundo semestre del 2020, destacando el ingreso de sanciones elevadas, como la del 17 de diciembre del 2020 del BBVA, por importe de 5 millones de euros. Hay previsión de que la recaudación mejore en el 2021, teniendo en cuenta los acuerdos de inicio dictados en este segundo semestre del 2020 y el reconocimiento de derechos de sanciones elevadas que se han contabilizado en los primeros días de enero (p.ej. el 5 de enero de 2021, CaixaBank S.A. por 6 millones de euros).

IV. RECOMENDACIONES

Se tendrán en cuenta las recomendaciones generales señaladas referentes a los siguientes aspectos:

- Mejorar el sistema de control y seguimiento sobre el cumplimiento de las sanciones y la información sobre el cobro de las mismas.
- Plantear la posibilidad de establecer un sistema de colaboración internacional con otras entidades equivalentes de otros países para la mejora de la gestión de cobro de las sanciones impuestas a sancionados residentes en el extranjero.

En cuanto a las recomendaciones dirigidas a la AEPD, se tendrán en cuenta, si bien,

- 1- Con respecto a la señalada en el **punto 4.8** (*“Tal como se recomendó en el informe de la AEPD, ejercicios 2016 y 2017, esta entidad que es la única de las fiscalizadas para la que los ingresos por sanciones son recursos propios, debería instar de las autoridades presupuestarias una modificación de su sistema de presupuestación y de su financiación consistente en que pase a financiarse con una transferencia de los Presupuestos Generales del Estado; y como en las demás entidades fiscalizadas, que los recursos por sus sanciones sean titularidad del Tesoro Público y que este se encargue de la gestión de cobro y contabilización de las mismas”*), hay que señalar que este ente entiende que la financiación actual se ajusta a la independencia funcional del ente de acuerdo con su naturaleza como autoridad administrativa independiente.
- 2- En cuanto a la recomendación señalada en el **punto 4.9** (*“La AEPD debería elaborar unos criterios uniformes y homogéneos en relación con la información que remite a la AEAT a efectos de la gestión de cobro en ejecutiva de sus sanciones, mejorando la periodicidad en la remisión de los listados. Además, sería conveniente que implementara algún mecanismo automático en la elaboración y revisión de esta información integrando la información de las aplicaciones SIC y SIGRID”*.), la AEPD ha elaborado un manual de gestión de sanciones, que fija los criterios que sigue el servicio de recaudación y contabilidad para el envío de la información de las liquidaciones apremiables. Este Manual se encuentra redactado y en fase revisión.

En cuanto a la aplicación SIGRID se encuentra en constante evolución y mejora con la finalidad de reflejar la situación de los procedimientos sancionadores, tanto en su situación administrativa como en su situación contable. En este sentido, la Agencia ha dedicado recursos y ha realizado esfuerzos en la dirección de actualizar la información contable con la incorporación de datos desde la aplicación SIC3 mediante procesos informáticos.

No obstante, persiste un problema de integración entre sistemas electrónicos que esta Agencia ha estudiado en varias ocasiones. Hasta la fecha, SIC no cuenta con la funcionalidad técnica necesaria para llevar a cabo este automatismo, por lo que es de señalar, que la Agencia no cuenta con los

medios necesarios para satisfacer esta recomendación de manera inmediata pero mientras tanto y para el seguimiento y control de la deuda en la AEAT, desde mediados de 2019 la AEPD descarga un informe de deuda pendiente en la sede de la AEAT con la que comprueba los datos de gestión de SIC, SIGRID y la propia AEAT.

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL BANCO DE ESPAÑA

Registro	Salida
Registro Electrónico	
Fecha de Registro	08/01/2021 08:46:52
Número Registro	2021/C79RE/00S000912
	

D. JAVIER MEDINA GUIJARRO

Madrid, 08 de enero de 2021.

RESTRINGIDO

Notificación 2021/C79RE/00S000912

Por la presente, el Banco de España (DIVISIÓN DE EXPEDIENTES SANCIONADORES Y COLABORACIÓN CON ÓRGANOS JUDICIALES) notifica a D. JAVIER MEDINA GUIJARRO, el contenido indicado a continuación:

Remisión a Tribunal de Cuentas de alegaciones

Esta notificación tiene adjunta la siguiente documentación:

- 1. Carta Gob_Alegaciones al TCu.pdf
- 2. Escrito de alegaciones al TCu.pdf



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202100100000049

08/01/2021 11:28:44

CSV: 34165-14C62-64374-54761

REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL



Este documento está firmado electrónicamente en el marco de la normativa vigente. Puede comprobarse su autenticidad insertando el código seguro de verificación **BEPH463A6H5K6TKFIZYX** en la sede electrónica del Banco de España <https://sedeelectronica.bde.es/csv>

Le informamos de que los datos personales incluidos en la presente notificación o comunicación son objeto de tratamiento por el Banco de España con la finalidad de gestionar la entrada y salida de documentos en su Registro General. Puede ejercer sus derechos de acceso, rectificación, oposición y supresión, así como los demás derechos que se indican en la Política de Privacidad acreditando su identidad, ya sea presencialmente, por correo postal a C/ Alcalá 48, 28014, Madrid (A/A Delegada de Protección de Datos) o electrónicamente a través del procedimiento indicado en la Política de Privacidad, disponible en <https://app.bde.es/pmk/wbe/es/rpdp>. Para más información, consulte nuestro Registro de Actividades de Tratamiento, disponible en <https://app.bde.es/pmk/registro-tratamientos/entrada-salida>



D. Javier Medina Guijarro
Consejero del Tribunal de Cuentas
Sección de Fiscalización
Departamento Financiero y de
Fundaciones y otros Entes Estatales

Madrid, 7 de enero de 2021

El pasado 28 de diciembre de 2020 tuvo entrada en el Registro General del Banco de España un escrito dirigido al Governador del Banco de España por el Consejero del Tribunal de Cuentas D. Javier Medina Guijarro, dando traslado de la parte correspondiente al Banco de España del Anteproyecto de "*Informe de fiscalización horizontal de la imposición y el cobro de sanciones en entidades con funciones de regulación y supervisión de mercados, ejercicios 2017 y 2018*" a fin de que el Banco de España pudiera, si lo consideraba oportuno, alegar y presentar los documentos y justificantes que estimase pertinentes en un plazo de siete días prorrogables por el mismo periodo.

Al respecto, la Comisión Ejecutiva del Banco de España, en su sesión de 7 de enero de 2021, ha acordado remitir al Tribunal de Cuentas las alegaciones que se adjuntan al presente escrito.

Atentamente,

[F] PABLO	Firmado
LUIS	digitalmente por [F]
HERNANDEZ	PABLO LUIS
DE COS	HERNANDEZ DE COS
	Fecha: 2021.01.07
	19:39:17 +01'00'

El pasado 28 de diciembre de 2020 tuvo entrada en el Registro General del Banco de España un escrito dirigido al Gobernador del Banco de España por el Consejero del Tribunal de Cuentas D. Javier Medina Guijarro, dando traslado de la parte correspondiente al Banco de España del Anteproyecto de *Informe de fiscalización horizontal de la imposición y el cobro de sanciones en entidades con funciones de regulación y supervisión de mercados, ejercicios 2017 y 2018* (en lo sucesivo “el Anteproyecto de Informe”), a fin de que el Banco de España pudiera, si lo consideraba oportuno, alegar y presentar los documentos y justificantes que estimase pertinentes en un plazo de siete días prorrogables por el mismo periodo.

Vistas las consideraciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el Anteproyecto de Informe, y, en particular, las recomendaciones comunes que en él se dirigen a todas las entidades fiscalizadas, el Banco de España estima procedente formular las siguientes

ALEGACIONES

Recomendaciones del Tribunal de Cuentas comunes a todas las entidades fiscalizadas

En el Anteproyecto de Informe se dirigen a todas las entidades fiscalizadas dos recomendaciones comunes, que se transcriben a continuación:

“4.1. Las entidades fiscalizadas deberían mejorar, en el sentido que se señala en este Informe, los sistemas de control y seguimiento sobre el cumplimiento de sus sanciones y la información que poseen sobre el cobro de las mismas.

4.2. Se recomienda a las entidades fiscalizadas que planteen en las organizaciones internacionales de las que forman parte la posibilidad de establecer sistemas de colaboración internacional con otras entidades equivalentes de otros países para mejorar la gestión de cobro de las sanciones impuestas a sancionados residentes en el extranjero.”

Alegaciones

En relación con las dos recomendaciones comunes, procede formular la **observación general** que a continuación se expone.

Ambas recomendaciones comunes **parecen presuponer** en las entidades fiscalizadas a las que van dirigidas que éstas tienen **competencias para el cobro de las sanciones** que imponen. **Sin embargo, el Banco de España no tiene atribuidas tales competencias.** Tal y como acertadamente se señala en el Anteproyecto de Informe (vid. el apartado 2.180 del mismo), las labores encomendadas al Banco de España como órgano gestor de ingresos no tributarios de carácter estatal se limitan a: **(i)** la notificación de sus Resoluciones sancionadoras y el requerimiento de pago en el periodo de ingreso voluntario; y **(ii)** la comunicación a las Delegaciones de Economía y Hacienda competentes de los derechos liquidados, su notificación y demás aspectos del procedimiento que puedan ser relevantes (por ejemplo, la suspensión).

Siento esto así, no procede, por tanto, exigir al Banco de España que disponga de un sistema de control y seguimiento del cobro de las sanciones que impone, ni tampoco suscribir convenios o sistemas de colaboración internacional con otras entidades equivalentes de otros países para mejorar la gestión del cobro de las sanciones impuestas a sancionados residentes en el extranjero, **por carecer, según lo dicho, en ambos casos el Banco de España de la competencia base que justificaría tales exigencias.**

Propuesta

En atención a lo anterior, se propone que, en la versión final del mencionado Informe del Tribunal de Cuentas, se tenga en consideración la observación general expuesta.