



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.346

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS
DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN LA GESTIÓN
Y DESARROLLO DE PROCESOS ELECTORALES
2015-2017**

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, 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 19 de diciembre de 2019, el **“INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN LA GESTIÓN Y DESARROLLO DE PROCESOS ELECTORALES 2015-2017”**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como, al Gobierno de la Nación para su tramitación parlamentaria según lo previsto en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	9
I.2. PRINCIPALES SINGULARIDADES DEL ÁMBITO DE GESTIÓN FISCALIZADO	9
I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	10
I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE	12
I.5. TRAMITE DE ALEGACIONES	12
I.6. MARCO NORMATIVO	12
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	17
II.1. EJECUCIÓN Y MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	17
II.1.1. Ejecución presupuestaria	17
II.1.2. Modificaciones presupuestarias	18
II.2. CUENTAS JUSTIFICATIVAS	22
II.2.1. Remisión de las cuentas justificativas	23
II.2.2. Cuentas justificativas seleccionadas	23
II.2.3. Elecciones al Parlamento de Andalucía 2015	24
II.2.4. Elecciones Locales y Autonómicas 2015	24
II.2.5. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2015	25
II.2.6. Elecciones Generales 2015	25
II.2.7. Elecciones Generales 2016	25
II.2.8. Elecciones al Parlamento del País Vasco y de Galicia 2016	26
II.2.9. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2017	27
II.3. CONVENIOS DE COLABORACIÓN CELEBRADOS ENTRE EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE GESTIÓN ELECTORAL	27
II.4. PAGOS PENDIENTES ELECCIONES CORTES GENERALES 2015 Y 2016 Y ELECCIÓN AL PARLAMENTO VASCO Y GALLEGO 2016	33
II.5. CONTRATACIÓN REALIZADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR	34
II.5.1. Remisión por la DGPI de los contratos celebrados durante el periodo fiscalizado	34
II.5.2. Contratos examinados	35
II.5.3. Elecciones al Parlamento de Andalucía 2015	36
II.5.4. Elecciones Locales y Autonómicas 2015	37
II.5.5. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2015	48
II.5.6. Elecciones a las Cortes Generales 2015	48
II.5.7. Elecciones a las Cortes Generales 2016	52
II.5.8. Elecciones al Parlamento del País Vasco y de Galicia 2016	55
II.5.9. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2017	55
II.6. OBLIGACIONES SERVICIO POSTAL UNIVERSAL Y CONTRATOS SUSCRITOS CON CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.	55

II.6.1.	Envío de documentación electoral	58
II.6.2.	Propaganda electoral	59
II.6.3.	Voto CERA y Voto ERTA. Devoluciones	61
II.7.	CONSIDERACIONES EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO	67
II.8.	CONSIDERACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA	67
II.8.1.	Publicidad activa	68
II.8.2.	Derecho de acceso a la información pública.....	68
II.9.	CONSIDERACIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	69
III.	CONCLUSIONES	70
III.1.	EN RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO ELECTORAL.....	70
III.2.	EN RELACIÓN CON LAS CUENTAS JUSTIFICATIVAS.....	70
III.3.	EN RELACIÓN CON LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN SUSCRITOS ENTRE EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS CASOS DE CONCURRENCIA DE PROCESOS ELECTORALES.....	71
III.4.	EN RELACIÓN CON LA CONTRATACIÓN REALIZADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR	71
III.5.	EN RELACIÓN CON EL SERVICIO POSTAL.....	72
III.6.	EN RELACIÓN CON LA IGUALDAD DE GÉNERO.....	73
III.7.	EN RELACIÓN CON LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA.....	73
III.8.	EN RELACIÓN CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	73
IV.	RECOMENDACIONES	73

ANEXOS
ALEGACIONES

RELACIÓN DE LAS PRINCIPALES ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACM	Acuerdo del Consejo de Ministros
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978
CERA	Censo de españoles residentes ausentes
Correos	Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, S.M.E.
Ctos.	Créditos
DGPI	Dirección General de Política Interior
ECG	Elecciones Cortes Generales
ELA	Elecciones Locales y Autonómicas
EPA	Elección al Parlamento andaluz
EPC	Elecciones al Parlamento catalán
EPVG	Elecciones al Parlamento vasco y gallego
ERTA	Espanoles residentes temporalmente ausentes
Gtos.	Gastos
IEA	Instrucciones Económico-Administrativas.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INE	Instituto Nacional de Estadística
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LSPU	Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAEs	Mesas administradas electrónicamente
Oblig.	Obligaciones
OCE	Oficina del Censo Electoral
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
RD	Real Decreto
Recon.	Reconocidas
Rmtes.	Remanentes
SPU	Servicio Postal Universal
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1. PRESUPUESTO TOTAL DE LA PARTIDA 16.01.924M.227.05. AÑOS 2015-2017	11
CUADRO 2. EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA PARTIDA 16.01.924M.227.05 EN LOS AÑOS 2015-2017.....	17
CUADRO 3. EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS ELECTORALES DURANTE LOS AÑOS 2015-2017.....	18
CUADRO 4. PROCESOS ELECTORALES DEL AÑO 2015. CUANTÍA ESTIMADA Y NATURALEZA DE LA CONVOCATORIA.....	19
CUADRO 5. PROCESOS ELECTORALES DEL AÑO 2016. CUANTÍA ESTIMADA Y NATURALEZA DE LA CONVOCATORIA.....	20
CUADRO 6. DESGLOSE DEL EXPEDIENTE 432/17 DE AMPLIACIÓN DE CRÉDITO.....	21
CUADRO 7. APORTACIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN VIRTUD DE LOS CONVENIOS ESPECÍFICOS DE COLABORACIÓN.....	29
CUADRO 8. ABONOS REALIZADOS A TRAVÉS DE PAGOS MASIVOS DURANTE EL AÑO 2017 ORDENADOS POR EPÍGRAFES.....	33
CUADRO 9. ABONOS REALIZADOS A TRAVÉS DE PAGOS MASIVOS DURANTE EL AÑO 2018 ORDENADOS POR EPÍGRAFES.....	34
CUADRO 10. CONTRATOS CELEBRADOS POR LA DGPI CON MOTIVO DE LOS PROCESOS ELECTORALES FISCALIZADOS (POR TIPO DE CONTRATO).....	35
CUADRO 11. CONTRATOS CELEBRADOS POR LA DGPI CON MOTIVO DE LOS PROCESOS ELECTORALES FISCALIZADOS (POR PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN/TRAMITACIÓN).....	36
CUADRO 12. CONTRATOS FISCALIZADOS EPA 2015 (POR TIPO DE CONTRATO).....	36
CUADRO 13. CONTRATOS FISCALIZADOS ELA 2015 (POR TIPO DE CONTRATO).....	37
CUADRO 14. CONTRATOS FISCALIZADOS EPC 2015 (POR TIPO DE CONTRATO).....	48
CUADRO 15. CONTRATOS FISCALIZADOS ECG 2015 (POR TIPO DE CONTRATO).....	48
CUADRO 16. CONTRATOS FISCALIZADOS ECG 2016 (POR TIPO DE CONTRATO).....	52
CUADRO 17. CONTRATOS FISCALIZADOS EPVG 2016 (POR TIPO DE CONTRATO).....	55
CUADRO 18. CONTRATOS FISCALIZADOS EPC 2017 (POR TIPO DE CONTRATO).....	55
CUADRO 19. RELACIÓN DE GASTO ELECTORAL TOTAL Y GASTO IMPUTADO AL EPÍGRAFE 2.13.00 «TRASLADOS Y ENVÍOS». POR PROCESO ELECTORAL.....	57
CUADRO 20. DESGLOSE DEL GASTO IMPUTADO AL EPÍGRAFE PRESUPUESTARIO 2.13.00 «TRASLADOS Y ENVÍOS».....	58
CUADRO 21. CENSO CERA, SOLICITUDES DE VOTO ACEPTADAS Y VOTOS ENTREGADOS.....	62
CUADRO 22. DEVOLUCIONES DE GASTOS DE FRANQUEO NO RECIBIDAS POR LOS VOTANTES SOLICITANTES INGRESADAS EN EL TESORO PÚBLICO.....	66

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. PROCEDIMIENTO DE VOTO DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES RESIDENTES AUSENTES (VOTO CERA).....	63
GRÁFICO 2. PROCEDIMIENTO DE VOTO DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES RESIDENTES TEMPORALMENTE AUSENTES (VOTO ERTA)	64

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La fiscalización de los gastos del Ministerio del Interior en la gestión de procesos electorales durante el período 2015-2017 tiene su origen en el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 21 de diciembre de 2017, por el que se aprobó el Programa de Fiscalizaciones para el año 2018.

La fiscalización fue acordada a iniciativa del Pleno del propio Tribunal, de acuerdo con los criterios determinados por la Sección de Fiscalización para la inclusión de las diversas actuaciones que integran el Programa Anual (dentro del marco del Documento Base del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2017-2021 y en línea con los Objetivos específicos 1.2 y 1.3).

Las Directrices Técnicas de la presente fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal en su reunión de 22 de marzo de 2018.

I.2. PRINCIPALES SINGULARIDADES DEL ÁMBITO DE GESTIÓN FISCALIZADO

El artículo 23 de la Constitución Española de 1978 (CE) reconoce entre los derechos fundamentales de los ciudadanos el de *«participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal»*.

El reconocimiento constitucional de este derecho de participación determina la necesidad de articular el procedimiento de emanación de la voluntad mayoritaria del pueblo en las diversas instancias representativas en las que se articula el Estado español. Este derecho fundamental ha sido desarrollado principalmente a través de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

La gestión de un proceso electoral conlleva la coordinación de una pluralidad de elementos materiales y personales destinados a la celebración de la votación y posterior recuento de votos, con la consiguiente aplicación de fondos públicos a la consecución de este fin.

Los gastos de funcionamiento que ha de asumir el Estado como consecuencia de la celebración de procesos electorales contemplados en la LOREG son gestionados mediante la aplicación de un procedimiento especial recogido en el artículo 18 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 y en la Disposición Adicional 6ª de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

Este procedimiento especial tiene por objeto asegurar la agilidad y el control individualizado de cada proceso electoral por parte del Tribunal de Cuentas. Sus principales especialidades son las siguientes:

- La imputación de los gastos se realiza a un concepto presupuestario específico existente en el Ministerio del Interior, la partida 16.01.924M.227.05.
- El Ministerio del Interior distribuye mediante provisiones las cantidades correspondientes a los distintos centros gestores del gasto.
- Los centros de gasto han de rendir cuentas de su gestión, incluyendo la expresión de los gastos realizados con cargo a los fondos recibidos. La cuenta a presentar por cada centro de gasto será única para cada proceso electoral y será remitida al Tribunal de Cuentas por conducto del Ministerio del Interior.
- La gestión de los gastos electorales queda sometida al control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

El desarrollo reglamentario de este régimen especial de gestión económica del proceso electoral está contenido en el Real Decreto (RD) 562/1993, de 16 de abril, sobre el procedimiento especial de gestión de gastos electorales (modificado parcialmente por el RD 332/1999, de 26 de febrero), que desarrolla de manera específica el procedimiento y atribuye al Ministerio del Interior, a través de los órganos correspondientes, la competencia para la aprobación de los presupuestos de gastos de los respectivos centros intervinientes. Además, el Ministerio del Interior aprueba para cada proceso electoral, previo informe de la Intervención Delegada en dicho ministerio, las Instrucciones económico-administrativas (IEA) aplicables al proceso. Estas Instrucciones contendrán las normas de gestión a las que deberán sujetarse los distintos órganos centrales o territoriales del Ministerio del Interior.

Todos los centros de gasto que dispongan de asignación económica en este presupuesto electoral deben respetar y adecuar sus actuaciones a lo establecido en la Sección 3ª del RD 562/1993 y al cumplimiento de los principios rectores de la buena gestión financiera de acuerdo con las directrices de contención y reducción del gasto público aprobadas por el Gobierno.

Dentro de los órganos gestores del gasto se puede distinguir entre los órganos centrales (Dirección General de Política Interior –DGPI–, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación –MAEC–, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Guardia Civil e Instituto Nacional de Estadística –INE–) y los territoriales (Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno). Su participación en los distintos procesos electorales ha dependido de la naturaleza de éstos.

1.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

Como se ha señalado anteriormente, la gestión presupuestaria del gasto que lleva aparejado la celebración de unas elecciones corresponde al Ministerio del Interior, principalmente a la DGPI del Ministerio del Interior.

En este sentido, el artículo 1 del RD 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (al igual que hizo con posterioridad el RD 770/2017, de 28 de julio) establece que corresponde a este Ministerio la realización de las actuaciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales. Concretamente, el artículo 9 del RD 400/2012 (artículo 9 del RD 770/2017) atribuye a la DGPI, como órgano dependiente de la Subsecretaría del Interior, el ejercicio de las competencias que el Ministerio del Interior tiene atribuidas en materia de procesos electorales y consultas populares. En particular, esta labor comprenderá las siguientes funciones:

- La gestión de las competencias del Ministerio respecto a los procesos electorales y a las consultas directas al electorado, y el mantenimiento de las relaciones necesarias con la Administración Electoral, en concreto, con la Junta Electoral Central, con la que le corresponde la interlocución en materia electoral, a excepción de las cuestiones relativas a la elaboración del censo electoral cuya competencia corresponde a la Oficina del Censo Electoral (OCE).
- La coordinación de la gestión y desarrollo de los procesos electorales, así como de las funciones que corresponden a las Unidades dependientes de otros ministerios con competencias en materia electoral.
- La dirección y coordinación de los desarrollos informáticos y de comunicaciones para la modernización de la gestión de los procesos electorales.
- La puesta a disposición de la información relativa a los procesos electorales, excepto los datos relativos al censo electoral, así como la custodia y difusión pública de los resultados electorales

El ámbito objetivo de la presente fiscalización viene definido por la gestión económica que el Ministerio del Interior –en especial la DGPI en su condición de órgano gestor del presupuesto electoral– ha realizado en materia de gastos electorales, respecto de los procesos electorales y consultas directas al electorado financiadas con cargo al crédito presupuestario 227.05 «Procesos Electorales y Consultas Públicas» incluido en el programa 924M «Elecciones y Partidos Políticos» del presupuesto de dicho departamento ministerial.

Desde un punto de vista cuantitativo el ámbito objetivo de la presente fiscalización abarca un montante presupuestario que supera los 439 millones de euros en un período de tres años.

Cuadro 1. PRESUPUESTO TOTAL DE LA PARTIDA 16.01.924M.227.05. AÑOS 2015-2017
(euros)

Proceso electoral	Créditos definitivos	Oblig. recon.	Remanente
EPA 2015	11.234.268,40	10.145.118,62	1.089.149,78
ELA 2015	127.994.617,27	113.013.702,67	14.980.914,60
EPC 2015	12.242.514,62	9.321.007,33	2.921.507,29
ECG 2015	130.244.505,08	115.976.579,08	14.267.926,00
ECG 2016	130.672.066,71	113.800.245,29	16.871.821,42
EPVG 2016	11.282.351,85	8.659.607,40	2.622.744,45
EPC 2017	15.851.545,40	9.199.368,71	6.652.176,69
Totales	439.521.869,33	380.115.629,10	59.406.240,23

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas a partir de los datos proporcionados por la DGPI

Esta fiscalización no se ha extendido a la financiación a los partidos políticos (ni ordinaria ni electoral) canalizada también a través de transferencias en el presupuesto del Ministerio del Interior, ni a aquellas actuaciones financiadas con cargo a las partidas presupuestarias destinadas a sufragar gastos de procesos electorales o consultas de participación ciudadana en los presupuestos de las Comunidades Autónomas correspondientes.

El ámbito temporal de esta fiscalización se ha referido a los ejercicios 2015, 2016 y 2017. El calendario electoral del período fiscalizado ha sido el siguiente:

Año 2015

Enero	Febrero	Marzo ANDALUCÍA (día 22)	Abril	Mayo AUTONOMICAS ¹ MUNICIPALES (día 24)	Junio
Julio	Agosto	Septiembre CATALUÑA (día 27)	Octubre	Noviembre	Diciembre GENERALES (día 20)

Año 2016

Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio GENERALES (día 26)
Julio	Agosto	Septiembre GALICIA PAIS VASCO (día 25)	Octubre	Noviembre	Diciembre

Año 2017

Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre CATALUNA (día 21)

(¹ Salvo Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco)

I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE

Se ha llevado a cabo una fiscalización de cumplimiento cuyo objetivo general está previsto en las Directrices técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de marzo de 2018, siendo este:

- Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la actividad fiscalizada.

De igual modo, como objetivo transversal, se ha comprobado el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa, en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

I.5. TRAMITE DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto de informe fue puesto de manifiesto tanto a los actuales responsables del Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, INE y Correos y Telégrafos, S.A. S.M.E, como a aquellos que lo fueron durante el periodo al cual se ha extendido la presente fiscalización.

Han solicitado, y se ha concedido, ampliación del plazo para formular alegaciones el representante del Ministerio del Interior y el responsable de Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E.

Han formulado alegaciones el actual responsable del Ministerio del Interior y los actuales presidentes del INE y de Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. También ha formulado alegaciones el anterior responsable del INE.

Todas las alegaciones formuladas, que se acompañan al Informe, han sido analizadas y valoradas; como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos casos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe –o de otros a los que no se hace referencia en él- no se ha alterado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

I.6. MARCO NORMATIVO

La normativa básica aplicable a la materia fiscalizada se encuentra fundamentalmente recogida, entre otras, en las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.
- Real Decreto 562/1993, de 16 de abril, por el que se desarrolla el artículo 18 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, sobre procedimiento especial de gestión de gastos electorales.
- Real Decreto 332/1999, de 26 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 562/1993, de 16 de abril, por el que se desarrolla el artículo 18 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, sobre procedimiento especial de gestión de gastos electorales.
- Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.
- Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado.
- Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (posteriormente derogado por el Real Decreto 770/2017, de 28 de julio).
- Real Decreto 953/2017, de 31 de octubre, por el que se dictan normas complementarias para la realización de las elecciones al Parlamento de Cataluña 2017.
- Orden INT/3782/2007, de 13 de diciembre, de regulación de la dieta de los miembros de las Mesas electorales.
- Reales Decretos y Decretos de convocatoria de elecciones:
 - Decreto de la Presidenta 1/2015, de 26 de enero, de disolución del Parlamento de Andalucía y de convocatoria de elecciones.
 - Real Decreto 233/2015, de 30 de marzo, por el que se convocan elecciones locales y a las Asambleas de Ceuta y Melilla para el 24 de mayo de 2015.
 - Decreto 107/2015, de 30 de marzo, por el que se convocan elecciones a la Presidencia de las Entidades Locales Autónomas existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 - Decreto de 30 de marzo de 2015, de la Presidenta de Aragón, por el que se convocan elecciones a las Cortes de Aragón.
 - Decreto 3/2015, de 30 de marzo, del Presidente del Principado, por el que se convocan elecciones a la Junta General del Principado de Asturias.

- Decreto 2/2015, de 30 de marzo, del presidente de las Illes Balears, de disolución y convocatoria de elecciones al Parlamento de las Illes Balears.
- Decreto 26/2015, de 30 de marzo, del Presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se convocan elecciones al Parlamento de Canarias.
- Decreto 1/2015, de 30 de marzo, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cantabria.
- Decreto 15/2015, de 30/03/2015, de la Presidenta de la Junta de Comunidades, por el que se convocan elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha.
- Decreto 1/2015, de 30 de marzo, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se convocan Elecciones a las Cortes de Castilla y León.
- Decreto del Presidente 5/2015, de 30 de marzo, por el que se convocan elecciones a la Asamblea de Extremadura.
- Decreto 8/2015, de 30 de marzo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se convocan elecciones a la Asamblea de Madrid.
- Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma nº 10/2015, de 30 de marzo, de convocatoria de elecciones a la Asamblea Regional de Murcia.
- Decreto Foral 2/2015, de 30 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Navarra.
- Decreto del Presidente 1/2015, de 30 de marzo, por el que se convocan elecciones al Parlamento de La Rioja.
- Decreto 4/2015, de 30 de marzo, del presidente de la Generalitat, de disolución de les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas.
- Decreto 174/2015, de 3 de agosto, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución.
- Real Decreto 741/2015, de 31 de julio, por el que se convocan elecciones locales parciales 2015 por haberse declarado la nulidad de la elección celebrada el 24 de mayo de 2015.
- Real Decreto 953/2015, de 26 de octubre, por el que se convocan elecciones locales parciales.
- Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.
- Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.
- Decreto 23/2016, de 1 de agosto, del Lehendakari, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones.
- Decreto 92/2016, de 1 de agosto, de disolución del Parlamento de Galicia y de convocatoria de elecciones.

- Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución.
- Instrucciones Económica-Administrativas aprobadas para cada uno de los procesos electorales fiscalizados.
- Convenios de colaboración celebrados ente el Ministerio del Interior y las Comunidades Autónomas en materia de gestión electoral, tanto los convenios marco suscritos en los años 2014 y 2015 como los convenios específicos suscritos en 2015:
 - Resoluciones de 27 de febrero de 2014, de la Secretaría General Técnica, por las que se publican los Convenios marco de colaboración en materia de gestión electoral con la Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Región de Murcia, La Rioja, Illes Balears, Principado de Asturias, Castilla y León, Navarra y Valenciana.
 - Resolución de 7 de abril de 2014, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio marco de colaboración en materia de gestión electoral con la Comunidad Autónoma de Galicia.
 - Resolución de 3 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad Foral de Navarra en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 3 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 3 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 3 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 3 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 9 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio marco de colaboración en materia de gestión electoral con la Comunidad de Madrid.
 - Resolución de 17 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunitat Valenciana en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 17 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad de Castilla y León en

materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.

- Resolución de 17 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 17 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 17 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 17 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 23 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones a la Presidencia de las Entidades Locales Autónomas que se celebran el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 3 de marzo de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad de Madrid en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 7 de mayo de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.
 - Resolución de 25 de junio de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio marco de colaboración en materia de gestión electoral con la Comunidad Autónoma del País Vasco.
 - Resolución de 8 de julio de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio marco de colaboración en materia de gestión electoral con la Comunidad Autónoma de Cataluña.
- Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y la Diputación Foral de Álava en materia de gestión electoral, a suscribir con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015, de 12 de febrero de 2015.
 - Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y la Administración de la Diputación Foral de Guipúzcoa en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebren el día 24 de mayo de 2015.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. EJECUCIÓN Y MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

La gestión de los gastos de procesos electorales exige un procedimiento especial recogido en el RD 562/1993, de 16 de abril, por el que se desarrolla el artículo 18 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, que busca la agilidad y el control individualizado de los mismos. Este procedimiento especial se gestiona a través de libramientos de pagos a justificar realizados por la DGPI a los distintos centros de gasto.

En aquellos supuestos en los que, dadas las características de los gastos, no sea posible la aplicación del procedimiento mencionado, la gestión de estos se realizará siguiendo el procedimiento general para la ejecución de gastos públicos, siendo necesaria la intervención previa. El órgano competente para dictar los actos de reconocimiento y propuesta de pago es el Ministerio del Interior, sin perjuicio de posibles delegaciones; el gasto debe imputarse al crédito presupuestario 16.01.924M.227.05.

II.1.1. Ejecución presupuestaria

La ejecución y liquidación de la partida 16.01.924M.227.05 correspondiente a cada uno de los tres años fiscalizados aparece reflejada en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA PARTIDA 16.01.924M.227.05 EN LOS AÑOS 2015-2017 (euros)

Año 2015					
Ctos. iniciales	Modificaciones*	Ctos. Definitivos	Gtos. comprometido	Oblig. Recon.	Rmtes. Crédito
187.613.390,00	99.811.220,22	287.424.610,22	281.720.840,34	281.715.905,37	5.708.704,85

* La modificación se realizó mediante expediente 647/15 de ampliación de crédito

Año 2016					
Ctos. iniciales	Modificaciones*	Ctos. Definitivos	Gtos. comprometido	Oblig. Recon.	Rmtes. Crédito
22.220.250,00	120.691.816,71	142.912.066,71	141.954.418,56	141.954.418,56	957.648,15

* La modificación se realizó mediante expediente 376/16 de ampliación de crédito

Año 2017					
Ctos. iniciales	Modificaciones*	Ctos. Definitivos	Gtos. comprometido	Oblig. Recon.	Rmtes. Crédito
3.000,00	15.867.545,4	15.870.545,4	15.863.435,51	15.862.852,96	7.692,44

* Las dos modificaciones se realizaron mediante expedientes 432/17 y 1073/17 de ampliación de crédito.

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

La ejecución presupuestaria por proceso electoral aparece recogida en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3. EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS ELECTORALES
DURANTE LOS AÑOS 2015-2017
(euros)**

Año 2015				
Proceso electoral	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Remanente	% ejecutado
EPA 2015	11.234.268,40	10.145.118,62	1.089.149,78	90,31%
ELA 2015	127.994.617,27	113.013.702,67	14.980.914,60	88,30%
EPC 2015	12.242.514,62	9.321.007,33	2.921.507,29	76,14%
ECG 2015	130.244.505,08	115.976.579,08	14.267.926,00	89,05%
Totales	281.715.905,37	248.456.407,70	33.259.497,67	

Año 2016				
Proceso electoral	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Remanente	% ejecutado
ECG 2016	130.672.066,71	113.800.245,29	16.871.821,42	87,09%
EPVG 2016	11.282.351,85	8.659.607,40	2.622.744,45	76,75%
Totales	141.954.418,56	122.459.852,69	19.494.565,87	

Año 2017				
Proceso electoral	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Remanente	% ejecutado
EPC 2017	15.851.545,40	9.199.368,71	6.652.176,69	58,03%
Totales	15.851.545,40	9.199.368,71	6.652.176,69¹	

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.1.2. Modificaciones presupuestarias

Durante los tres años fiscalizados se han producido cuatro modificaciones presupuestarias en la partida 16.01.924M.227.05, todas ellas consistentes en ampliaciones de crédito.

II.1.2.1. AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA AÑO 2015. EXPEDIENTE 647/15

En el año 2015 se produjo una modificación presupuestaria de la partida analizada consistente en una ampliación tramitada a través del expediente 647/15 de 28 de octubre de 2015.

La tramitación de este expediente se inició mediante Memoria justificativa de la propuesta de modificación presupuestaria de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de 9 de julio de 2015.

¹La entidad fiscalizada ha informado, a solicitud de este Tribunal, que la diferencia que se da entre la cifra de obligaciones reconocidas en el presupuesto de 2017 y los datos de ejecución presupuestaria de ese mismo año (EPC 2017) se debe a la realización de dos pagos fuera del procedimiento especial de gestión de los procesos electorales: pagos masivos por un importe de 9.390,11 euros y la existencia de un contrato menor con el prestador del servicio postal universal para tramitar las devoluciones del franqueo de los votantes españoles residentes ausentes (votantes CERA) y temporalmente ausentes (votantes ERTA) suscrito con posterioridad al cierre del procedimiento electoral, por un importe de 1.917,45 euros.

En esta memoria se señala la necesidad de realizar una modificación presupuestaria de la partida 16.01.924M.227.05, en la cuantía de 87.568.705,60 euros, para atender a las necesidades presupuestarias derivadas de la celebración de elecciones a Cortes Generales el 20 de diciembre de 2015 (ECG 2015).

La Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, dotó a la partida presupuestaria analizada con 187.613.390 euros, destinados a financiar el gasto derivado de la celebración de los procesos electorales del año en curso.

Durante el año 2015 tenían que celebrarse por disposición legal: las elecciones locales a las Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes de Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada; elecciones Locales y Autonómicas (ELA 2015) –en virtud del artículo 42.3 LOREG–; y las ECG 2015 (artículos 68 y 69 CE).

Además de estos dos procesos electorales, durante el año 2015 se produjeron adelantos electorales en Andalucía (22 de marzo) y Cataluña (27 de septiembre).

Finalmente, el Consejo de Ministros aprobó, mediante Acuerdo de 9 de octubre de 2015, la ampliación presupuestaria de la partida analizada en la cuantía de 99.811.220,22 euros.

Las cantidades que fueron destinadas a cada uno de estos procesos electorales fueron las siguientes:

Cuadro 4. PROCESOS ELECTORALES DEL AÑO 2015. CUANTÍA ESTIMADA Y NATURALEZA DE LA CONVOCATORIA

Proceso electoral	Créditos definitivos (euros)	Convocatoria
Andalucía	11.234.268,40	Adelanto electoral
Locales y autonómicas	127.994.617,27	Ordinaria
Cataluña	12.242.514,62	Adelanto electoral
Cortes Generales	135.953.209,93	Ordinaria

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Los créditos definitivos aprobados para esta partida durante el año 2015 fueron de 287.424.610,22 euros, lo cual representa un incremento del 53% del crédito inicialmente aprobado.

La modificación de la partida presupuestaria 16.01.924M.227.05, se instrumentó mediante una operación de ampliación, regulada en el artículo 54 LGP, con cargo al Fondo de Contingencia.

Esta modificación presupuestaria revela una falta de previsión en la elaboración de los presupuestos, toda vez que, a la fecha de aprobación de los mismos, ya se tenía conocimiento de la celebración de dos de los cuatro procesos electorales finalmente celebrados (ELA 2015 y ECG 2015). Es por ello que la dotación inicial de la partida presupuestaria a la que se debían imputar estos gastos debería haber sido una cifra muy superior, a la vista de las cifras presupuestadas para los procesos electores análogos en años anteriores (similar a los 260.000.000 euros), a la que fue inicialmente aprobada (187.613.390 euros).

Los adelantos electorales acaecidos en Andalucía y Cataluña no tienen entidad suficiente para justificar una ampliación presupuestaria de casi 100 millones de euros, habida cuenta de que el total de las cantidades aplicadas a ambos procesos fue de 23.476.783,02 euros (11.234.268,40

euros para las elecciones andaluzas –EPA 2015– y 12.242.514,62 euros para las elecciones al Parlamento de Cataluña –EPC 2015–).

Además, la cifra finalmente ampliada (99.811.220,22 euros) difiere de la inicialmente propuesta (87.568.705,60 euros). Esta divergencia estaba justificada en el desconocimiento del adelanto electoral de Cataluña en el momento de presentar la propuesta de modificación presupuestaria (17 de julio de 2015). Este hecho vuelve a poner de manifiesto que los créditos inicialmente aprobados ya eran insuficientes, con independencia del adelanto electoral catalán, y que esa insuficiencia no se debe exclusivamente al adelanto electoral andaluz, sino a una falta de previsión en la elaboración de los presupuestos.

II.1.2.2. AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA AÑO 2016. EXPEDIENTE 376/16

En el año 2016 la partida analizada fue de nuevo modificada mediante una ampliación de crédito tramitada a través del expediente 376/16, de 26 de mayo de 2016.

La tramitación de este expediente se inició mediante Memoria justificativa de la propuesta de modificación presupuestaria de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de 3 de mayo de 2016.

En esta memoria se señala la necesidad de realizar una modificación presupuestaria de la partida 16.01.924M.227.05, en la cuantía de 120.691.816,71 euros, para atender a las necesidades presupuestarias derivadas de la celebración de elecciones a Cortes Generales el 26 de junio de 2016 (ECG 2016), por aplicación del artículo 99.5 de la CE, que prevé que «*si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso*».

La Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, dotó a la partida presupuestaria analizada de 22.220.250 euros, destinados a financiar el gasto derivado de la celebración de los procesos electorales previstos para ese año (elecciones autonómicas del País Vasco, Galicia y Cataluña –esta última celebrada finalmente en diciembre de 2015–).

Las cantidades que fueron estimadas para cada proceso electoral del año 2016 son las siguientes:

Cuadro 5. PROCESOS ELECTORALES DEL AÑO 2016. CUANTÍA ESTIMADA Y NATURALEZA DE LA CONVOCATORIA

Proceso electoral	Créditos definitivos (euros)	Convocatoria
Elecciones Generales	130.672.066,71	Adelanto electoral
País Vasco/Galicia	12.240.000,00	Ordinaria

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

La estimación de las cantidades aplicables a las ECG 2016 se basó en las cantidades aplicadas al mismo proceso electoral de 20 de diciembre de 2015, incorporando unos aumentos del 1-2% en determinadas partidas en razón del número de meses, aumento en las partidas asignadas a retribuciones de personal, mayor número de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y necesidades detectadas por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, como expone la Memoria de 29 de abril de 2016 elaborada por la Directora General de Política Interior.

La estimación de las cantidades aplicables a las Elecciones autonómicas del País Vasco y Galicia (EPVG 2016) se fijó en 12.240.000 euros.

Los créditos definitivos aprobados para esta partida durante el año 2015 fueron de 142.912.066,71 euros, lo cual representa un incremento del 543% del crédito inicialmente aprobado.

La modificación de la partida presupuestaria 16.01.924M.227.05 se instrumentó mediante una operación de ampliación, regulada en el artículo 54 LGP, con cargo al Fondo de Contingencia.

No se aprecia falta de previsión en la fijación inicial de la partida presupuestaria ni en la modificación practicada, debido al carácter sobrevenido de las Elecciones a las Cortes Generales de 2016, que fue el proceso que motivó la ampliación.

II.1.2.3. AMPLIACIONES PRESUPUESTARIAS AÑO 2017. EXPEDIENTES 432/17 Y 1073/17

Durante el año 2017 se produjeron dos modificaciones presupuestarias de la partida 16.01.924M.227.05, consistentes en dos ampliaciones de crédito tramitadas a través de los expedientes 432/17, de 11 de julio y 1073/17, de 28 de noviembre.

- Expediente 432/17

La tramitación de este expediente se inició mediante Memoria justificativa de la propuesta de modificación presupuestaria de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de 18 de mayo de 2017.

El Acuerdo del Consejo de Ministros (ACM) de 30 de diciembre de 2016 declaró la no disponibilidad de créditos en el Presupuesto del Estado para 2017 (presupuestos prorrogados de 2016), afectando al Ministerio del Interior en 115.010.000 euros. Siendo la dotación de la partida 16.01.924M.227.05 «*Procesos electorales y consultas populares*» de 22.220.250 euros, y a la vista de que durante el año 2017 no se celebrarían procesos electorales, se acordó la no disposición de 22.217.250 euros, estimándose suficiente un crédito de 3.000 euros.

La cuantía de la modificación fue de 16.000 euros, teniendo por finalidad atender a las necesidades presupuestarias derivadas de los siguientes conceptos por una cuantía que la DGPI fijó en 19.000 euros (aun cuando el sumatorio de las cifras estimadas daba 13.061,15 euros):

Cuadro 6. DESGLOSE DEL EXPEDIENTE 432/17 DE AMPLIACIÓN DE CRÉDITO

Concepto	Cuantía (euros)
Contrato de Devolución de franqueo pagado por los votantes en el exterior	9.930,43
Pago de 41 perceptores de la Guardia Civil (EPVG 2016)	5.938,85
Pago desplazamientos miembros Zona electoral de Ocaña ECG 2015 y 2016	164,69
Remuneración Presidente JEZ Tafalla sustituido (ECG 2016)	1.832,39
Remuneración 2 vocales no judiciales de la JEZ Tafalla (ECG 2016)	1.133,64
TOTAL	13.061,15

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

La tramitación de estos gastos dio lugar a la creación en el sistema informático de gestión de procesos electorales utilizado por la DGPI (CAJAELE) de un nuevo proceso electoral, dentro de la cuenta del centro de gasto DGPI, denominado «*Pagos pendientes ECG 2015, ECG 2016 y EPVG 2016*», dado que se trataba de gastos correspondientes a procesos electorales ya cerrados. La ejecución de estos pagos pendientes se analizará en el subapartado II.4 de este Informe.

La modificación de la partida presupuestaria 16.01.924M.227.05 se instrumentó mediante una operación de ampliación de crédito, regulada en el artículo 54 LGP, con cargo al Fondo de Contingencia.

- *Expediente 1073/17*

La otra modificación presupuestaria operada en la partida analizada en el año 2017 se materializó a través del expediente 1073/17, de 28 de noviembre. La tramitación de este expediente se inició mediante Memoria justificativa de la propuesta de modificación presupuestaria de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de 3 de noviembre de 2017.

La modificación presupuestaria estuvo justificada por el adelanto electoral de las Elecciones al Parlamento de Cataluña (EPC 2017), convocadas mediante el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, y celebradas el 21 de diciembre de 2017. Los créditos definitivos de la partida 16.01.924M.227.05 después de la modificación 432/17 (19.000 euros) eran insuficientes para hacer frente a este proceso electoral, acordándose la ampliación de la misma en 15.851.545,40 euros.

Esta modificación se instrumentó mediante una operación de ampliación, regulada en el artículo 54 LGP, con cargo al Fondo de Contingencia.

No se aprecia falta de previsión ni en la fijación inicial de la partida presupuestaria ni en las modificaciones practicadas.

II.2. CUENTAS JUSTIFICATIVAS

La gestión realizada por la DGPI de las cuentas justificativas durante el periodo fiscalizado ha sido especialmente compleja, concurriendo en este proceso una pluralidad de aspectos (constitucionales, jurídico-administrativos, presupuestarios, contractuales, técnicos, organizativos, estadísticos, económico-contables, publicitario-institucionales, informáticos, retributivos, logísticos, gerenciales, entre otros) cuyo encaje requiere una importante labor de coordinación. La particular relevancia de los procesos electorales y la necesidad de que todo el sistema opere adecuadamente el día de la votación hacen de ésta una actividad esencial en la que un fallo o carencia puede causar la paralización de las elecciones y, por tanto, un gravísimo incidente de gran repercusión política.

Durante el periodo fiscalizado la DGPI ha gestionado siete procesos electorales, con un presupuesto total de 439 millones de euros, a través de la participación de 247 centros gestores del gasto –yendo, por ejemplo, de las ocho cuentas justificativas en las EPC 2015 a las cincuenta y ocho en las ECG 2016–.

Esta complejidad se ve afectada por la gran cantidad de actores que participan en la gestión y por la fijación en la LOREG de unos plazos muy ajustados, en ocasiones, difíciles de compatibilizar con los plazos que establece la legislación de contratos. Esta situación se ve agravada en los casos de adelanto electoral, siendo cuatro en el periodo fiscalizado (EPA 2015, EPC2015, ECG 2016, EPC 2017), en los que no es posible anticipar la planificación y donde el plazo que media entre la convocatoria del proceso electoral y el día de la votación (54 días, ex artículo 42 de la LOREG) es especialmente reducido.

Con carácter general se ha observado que la gestión realizada por la DGPI ha sido rigurosa y eficaz, pudiendo celebrarse los siete procesos electorales sin ningún incidente relevante.

En los epígrafes siguientes se recogen las incidencias más relevantes que se han detectado en la fiscalización de las cuentas justificativas.

II.2.1. Remisión de las cuentas justificativas

Según el artículo 14 del RD 562/1993, las cuentas justificativas, debidamente aprobadas por la autoridad competente, serán remitidas al Ministerio del Interior para su posterior envío al Tribunal de Cuentas. Estas cuentas deberán ir acompañadas de los informes de control financiero permanente formulados por las correspondientes Intervenciones.

El artículo 36 de la LFTCu estipula que la remisión de cuentas al Tribunal deberá ir acompañada de todos los documentos justificativos de las correspondientes partidas, sin perjuicio del tratamiento especial previsto para los mandamientos de pago expedidos con carácter «*a justificar*». El apartado 2 de este precepto reconoce la facultad del Tribunal de sustituir la remisión de justificantes por el envío de la documentación preceptiva acompañada de certificado que acredite que los justificantes se encuentran a disposición del Tribunal en la oficina u Organismo correspondiente.

En el ejercicio de esta facultad, el Pleno del Tribunal de Cuentas acordó en sesión de 30 de junio de 2016 (Resolución de 4 de julio de 2016 publicada en el BOE el 7 de julio de 2016) la sustitución de la remisión de las cuentas justificativas de los gastos de funcionamiento como consecuencia de la celebración de procesos electorales por certificados remitidos por medios telemáticos. A estos certificados se debe acompañar el preceptivo informe de control financiero permanente.

Los procesos en los que la remisión se hizo mediante el envío de documentación física fueron: EPA 2015, ELA 2015, EPC 2015, ECG 2015 y 2016. El sistema de remisión telemática de documentación ha afectado a los siguientes procesos electorales fiscalizados: EPVG 2016 y EPC 2017.

La DGPI sólo ha rendido la cuenta justificativa relativa a las EPA 2015, no habiendo rendido la cuenta justificativa en los seis procesos restantes. Solicitada aclaración de estos hechos, la DGPI y la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior han informado que el retraso se debe a las carencias de personal de esa Intervención Delegada, que en los últimos años ha visto reducida su plantilla, lo que imposibilita la emisión de los informes de control financiero permanente en plazo.

Tampoco se han rendido las cuentas justificativas de la Guardia Civil en los procesos electorales de las ELA 2015 y de las ECG 2016, ni la de la Policía Nacional en las EPC 2017. Estas cuentas se ven afectadas por el mismo problema que las de la DGPI, al ser la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior la que tiene que intervenir las mismas.

En las remisiones realizadas por vía telemática, de las quince certificaciones remitidas con motivo de estos dos procesos electorales, siete se han rendido en un formato electrónico ilegible (Guipúzcoa, Lugo, Orense, Pontevedra, Barcelona, Tarragona y Girona).

El plazo medio de remisión de las cuentas fue de 60 días a contar desde su aprobación. Destacan, por triplicar el promedio, los plazos de remisión de: Melilla ELA 2015 (198 días), Madrid ECG 2015 (238 días) y Bizkaia EPVG 2016 (169 días).

II.2.2. Cuentas justificativas seleccionadas

En esta fiscalización se han seleccionado las cincuenta y una cuentas justificativas que figuran en el Anexo I de un universo de 247. Las cuentas seleccionadas representan un 66% (288.849.800,49 euros) del presupuesto total de los siete procesos electorales (439.521.869,33 euros).

En todos los procesos se ha seleccionado la cuenta justificativa de la DGPI, por ser la más relevante cuantitativa y cualitativamente. En los procesos electorales de ámbito nacional también han sido seleccionadas cuentas atendiendo principalmente a criterios cuantitativos (porcentaje de gasto que representaban respecto del presupuesto total y gasto medio por ciudadano de la

provincia). En los procesos electorales de ámbito regional la muestra se ha extraído mediante selección aleatoria, incluyendo una cuenta justificativa de un centro de gasto nacional y una o dos cuentas justificativas de la Comunidad Autónoma organizadora del proceso electoral (dependiendo del tamaño de ésta).

Para la realización del control de la legalidad de estas cuentas justificativas se ha de atender a la LGP, al RD 562/1993, de 16 de abril, por el que se desarrolla el artículo 18 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 y a las correspondientes IEA.

Respecto de estas últimas, el artículo 2 del RD 562/1993 establece que, junto al presupuesto de gastos electorales, se aprobarán, previo informe de la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior, las IEA aplicables al correspondiente proceso electoral. Estas instrucciones contendrán las normas de gestión a las que han de sujetarse los distintos órganos centrales o territoriales del Ministerio del Interior. Los órganos restantes, quedarán vinculados a determinados aspectos de las instrucciones, pero no a su totalidad.

II.2.3. Elecciones al Parlamento de Andalucía 2015

Las elecciones al Parlamento de Andalucía se celebraron el día 22 de marzo de 2015. Vista la muestra de este proceso electoral (**Anexo I**), en el examen de las cuentas seleccionadas debe atenderse a las IEA aprobadas para el mismo el día 4 de marzo de 2015 y a la Resolución de la Presidencia del INE sobre la gestión de gastos electorales con motivo de la convocatoria de las Elecciones al Parlamento de Andalucía 2015 del año 2016, de 28 de enero de 2015.

Se han observado incidencias relativas al cumplimiento del plazo de aprobación de la cuenta justificativa. Entre ellas destaca que la **cuenta justificativa de la DGPI** fue aprobada con catorce meses de retraso respecto del plazo establecido. Según explicaciones dadas por el centro gestor y la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior, este retraso ha sido ocasionado por las carencias de personal que presenta el órgano de control. Además, la **cuenta justificativa de Cádiz** fue aprobada con anterioridad a la preceptiva emisión de los informes de la Intervención Delegada.²

También se han detectado incidencias menores relativas a la documentación que debe reunir la cuenta, justificación de gastos (ausencia de aprobación de gasto y certificados de conformidad con la prestación de servicios/suministros) y traspasos presupuestarios. Su detalle se recoge en el **Anexo II** del Informe.

II.2.4. Elecciones Locales y Autonómicas 2015

Las elecciones locales y autonómicas se celebraron el día 24 de mayo de 2015. A la vista de las cuentas seleccionadas en la muestra (**Anexo I**), en el examen de las cuentas seleccionadas debe atenderse a las IEA aprobadas para este proceso el día 14 de abril de 2015.

Se han detectado incidencias relativas al cumplimiento del plazo para la aprobación de la cuenta justificativa. Entre ellas es de mención que, a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior no ha emitido los preceptivos informes de fiscalización, debido, según han señalado, a las carencias de personal que presenta la unidad.

² En el trámite de alegaciones, el Ministerio del Interior ha alegado que la aprobación anticipada de la cuenta de Cádiz se debió a un error a la hora de introducir las fechas en la documentación. Este Tribunal no ha podido comprobar la realidad de estos hechos.

También se han observado incidencias relativas al cumplimiento de los plazos para la remisión de la cuenta a las correspondientes Intervenciones y para la emisión de los preceptivos informes de control. Asimismo, se han detectado deficiencias documentales en algunas cuentas justificativas que no incluyeron toda la documentación que preceptivamente exigían las IEA. Su detalle se recoge en el **Anexo II**

En la parte relativa a la justificación de los gastos se ha observado la existencia de incidencias en dos expedientes de gasto, en los que no se puede establecer una vinculación directa entre el gasto y el proceso electoral, ya sea por el objeto o por la fecha de las facturas. De todas ellas, destaca un gasto realizado por el MAEC relativo a la adquisición de 5 sillones de cuero para una embajada que fueron adquiridos después del proceso electoral (importe de 1.208,26 euros). El detalle de todos estos gastos se puede observar en el **Anexo II**.

II.2.5. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2015

Las elecciones al Parlamento de Cataluña 2015 se celebraron el día 27 de septiembre de 2015. A la vista de las cuentas seleccionadas en la muestra (**Anexo I**), en el examen de las cuentas seleccionadas debe atenderse a las IEA aprobadas para este proceso el día 6 de agosto de 2015.

Se ha observado que, al igual que en el proceso anterior, a la terminación de los trabajos de fiscalización la **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido intervenida por la Intervención Delegada del Ministerio del Interior ni, por tanto, aprobada.

También se han detectado deficiencias relativas a la realización de traspasos presupuestarios que incluyen traspasos realizados con posterioridad a la conformidad del gasto, en contra de lo dispuesto en las IEA.

El detalle de las incidencias detectadas en el análisis de las cuentas justificativas de este proceso electoral se recoge en el **Anexo II**.

II.2.6. Elecciones Generales 2015

Las elecciones Generales de 2015 se celebraron el día 20 de diciembre de 2015. A la vista de las cuentas seleccionadas en la muestra (**Anexo I**), en el examen de las cuentas seleccionadas debe atenderse a las IEA aprobadas para este proceso el día 28 de octubre de 2015.

En el análisis de las cuentas se ha comprobado la ausencia de aprobación de la **cuenta justificativa de la DGPI**, por no haberse aprobado, a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización, los informes de control que debe emitir la Intervención Delegada correspondiente.

Se han detectado deficiencias documentales en las cuentas justificativas de algunos centros de gasto, que no incluyen toda la documentación que exigen las IEA, así como incidencias en traspasos presupuestarios que afectan a ocho cuentas justificativas. El detalle de las incidencias detectadas se recoge en el **Anexo II** de este Informe.

II.2.7. Elecciones Generales 2016

Las elecciones a las Cortes Generales de 2016 se celebraron el día 26 de junio de 2016. La fiscalización de las cuentas justificativas seleccionadas en la muestra de las ECG 2016 exige atender a lo dispuesto en las IEA, aprobadas para este proceso electoral el 4 de mayo de 2016, y a la Resolución de la Presidencia del INE sobre Gestión de Gastos Electorales con motivo de la convocatoria de Elecciones en el año 2016, de 9 de mayo de 2016.

En la parte relativa al cumplimiento del plazo para la aprobación de las cuentas justificativas destaca que la **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido aprobada a la fecha de conclusión de

los trabajos de fiscalización, por no haberse emitido el informe de control financiero permanente que debe emitir la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior. Según ha transmitido este órgano de control, el retraso se debe a las deficiencias de personal que presenta la unidad.

También se han detectado incidencias menores relativas a los informes de control financiero permanente, contenido de las cuentas justificativas y justificación de los gastos, así como deficiencias detectadas en los expedientes de traspasos presupuestarios.

El detalle de todas las incidencias halladas se recoge en el **Anexo II** de este informe.

II.2.8. Elecciones al Parlamento del País Vasco y de Galicia 2016

Las elecciones al Parlamento del País Vasco y de Galicia se celebraron el día 25 de septiembre de 2015. De acuerdo con la muestra que figura en el Anexo I, en el examen de las cuentas seleccionadas debe atenderse, además de las IEA aprobadas para este proceso electoral el día 19 de agosto de 2016, a la Resolución de la Presidencia del INE sobre la Gestión de Gastos Electorales con motivo de la convocatoria de las Elecciones del año 2016, de 9 de mayo de 2016.

Al igual que en el resto de procesos electorales fiscalizados (a excepción de las EPA 2015) destaca que la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior no había emitido los informes de control relativos a la **cuenta justificativa de la DGPI** en el momento de terminación de los trabajos de fiscalización y, en consecuencia, la cuenta no ha sido aprobada.

También se han observado deficiencias documentales por ausencia de algunos documentos en una cuenta justificativa e incidencias relativas a la justificación de los gastos y realización de los pagos.

En la parte relativa a traspasos presupuestarios destaca la utilización del Fondo de Contingencia autorizado por la DGPI a solicitud de la Delegación de Gobierno de Galicia para dotar el epígrafe presupuestario de la «*Policía Local y Autónoma*» para atender gastos ocasionados por los servicios prestados por la policía local de varios municipios, según indicó el centro directivo. Se ha comprobado que este gasto no aparece presupuestado en ninguno de los procesos electorales autonómicos fiscalizados, por tratarse de gastos que, en virtud de los convenios de colaboración suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, deben correr a cargo del poder convocante.

La Resolución de 7 de abril de 2014, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, por la que se publica el Convenio marco de colaboración en materia de gestión electoral con la Comunidad Autónoma de Galicia, establece, en su cláusula tercera, que «*las Comunidades Autónomas asumirán con cargo a sus respectivos presupuestos, los costes que se deriven para las Comunidades Autónomas de la gestión de los procesos electorales en los que el correspondiente Gobierno autonómico sea el poder convocante. El coste del dispositivo de seguridad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en aquellas Comunidades Autónomas que no tienen competencias en esta materia, correrá a cargo de la Administración General del Estado*».

Como puede observarse, la excepción final opera únicamente con relación a los gastos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (integradas por la Policía Nacional y Guardia Civil según el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), pero no a los referentes a la policía local, los cuales, según la regla general contenida en la citada cláusula, deberán ser sufragados por la Comunidad autónoma convocante.

Este Tribunal considera que no queda suficientemente acreditado que el coste del dispositivo de seguridad de la policía local en las Elecciones al Parlamento Gallego deba ser sufragado por el Ministerio del Interior, ya que, de acuerdo con la normativa, debería correr a cargo de la propia Comunidad Autónoma, como ocurre en el resto de procesos electorales autonómicos, por ser esta el poder convocante del proceso.

El detalle de todas las incidencias detectadas está recogido en el **Anexo II** de este Informe.

II.2.9. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2017

Las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2017 se celebraron el día 21 de diciembre de 2017. En el examen de las tres cuentas justificativas seleccionadas en la muestra que figura en el **Anexo I** debe atenderse a las IEA aprobadas para este proceso electoral el día 22 de noviembre de 2017.

En la fiscalización de las cuentas justificativas seleccionadas en este proceso electoral se ha observado la ausencia de aprobación de las cuentas justificativas de la DGPI y de la Policía Nacional, motivada por la falta de emisión de los informes de control que debe emitir la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior, como se puede observar en el **Anexo II** de este Informe.

II.3. CONVENIOS DE COLABORACIÓN CELEBRADOS ENTRE EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE GESTIÓN ELECTORAL

Durante los años 2014 y 2015 el Ministerio del Interior suscribió con las Comunidades Autónomas convenios de colaboración para la gestión de los procesos electorales, al amparo de lo establecido en el artículo 6 de la LRJPAC. Estos convenios de naturaleza administrativa quedan excluidos del ámbito de aplicación del TRLCSP.

La finalidad de estos convenios era hacer efectivos los principios de cooperación, colaboración y lealtad institucional reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, potenciando la planificación conjunta de la gestión electoral y la asunción de responsabilidades de cada poder público convocante en aquellos supuestos en los que se producía una concurrencia de procesos electorales.

Con este objetivo el Ministerio del Interior suscribió con los diecisiete Gobiernos autonómicos un convenio marco de carácter multilateral para determinar las actuaciones de colaboración en materia de gestión de los procesos electorales que permitan a la Administración General del Estado y a las administraciones autonómicas gestionar de manera eficaz y eficiente los recursos públicos necesarios para la gestión de los correspondientes procesos electorales, tanto en los supuestos de concurrencia electoral como en aquellos casos en los que no se produzca dicha concurrencia.

Además, con motivo de las ELA 2015, el Ministerio suscribió catorce convenios específicos, sobre la base de los convenios marco mencionados, con aquellas Comunidades Autónomas que celebraron de manera concurrente elecciones el 24 de mayo de 2015. Entre estas Comunidades se incluye también la Comunidad Autónoma de Andalucía, que celebró el 24 de mayo de ese año elecciones a la Presidencia de las Entidades Locales Autónomas, convocadas por Decreto 107/2015, de 30 de marzo, en el ejercicio de la competencia de convocatoria que le reconoce el artículo 60.1 f) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las Entidades Locales Autónomas son entidades menores definidas por el artículo 113.3 de la Ley autonómica 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía como *«aquellas entidades locales creadas para el gobierno y administración de sus propios*

intereses diferenciados de los generales del municipio, a cuyo efecto ostentan la titularidad de competencias propias y las que puedan serle transferidas por el ayuntamiento».

También se suscribió convenio específico con las Diputaciones Forales de Álava y Guipúzcoa, que celebraron elecciones a las Juntas Generales de sus territorios históricos en esa misma fecha.

La normativa electoral en vigor impone determinadas obligaciones al Estado con independencia de la naturaleza autonómica o estatal de la convocatoria electoral (por ejemplo, la seguridad social de los miembros de mesa electoral, el censo electoral, el voto de españoles residentes ausentes, actuaciones postales, etc.).

Al margen de éstas, existen otras obligaciones que se imponen al poder público convocante (dietas de miembros de mesas electorales, asistencia a personas sordas, dotación de medios y material para las mesas electorales, acondicionamiento de locales, campañas institucionales, apoyo a la Administración electoral, difusión de los resultados provisionales, transporte de electores, etc.).

Es sobre estas últimas obligaciones sobre las que versan los convenios específicos que aquí se están tratando, realizando una distribución de gastos entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la finalidad de evitar duplicidades y establecer una gestión eficaz y eficiente de los procesos concurrentes en los que se establece una mesa electoral común para distintas elecciones, según el artículo 25.2 de la LOREG, superando así por primera vez la práctica habitual en la que el Estado sufragaba la totalidad de los costes que llevaba aparejados la existencia de mesa electoral común en los casos de concurrencia de procesos electorales.

En particular, en estos convenios se regulan aspectos como la mesa electoral común (dietas y asistencia a los miembros de la mesa electoral), material electoral (suministro de urnas, cabinas y soportes, impresos y sobres electorales, manual de instrucciones y distribución del material), acondicionamiento de locales, apoyo a las Juntas Electorales (aportación de locales y medios materiales), representantes de la Administración (selección, nombramiento, retribución, seguro y formación), publicación del decreto de convocatoria, transporte de electores y, en los casos en los que procede, suministro e instalación de las mesas administradas electrónicamente (MAEs).

Con carácter general, los convenios incluyen el siguiente sistema de reparto de gastos:

Cuadro 7. APORTACIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN VIRTUD DE LOS CONVENIOS ESPECÍFICOS DE COLABORACIÓN

Concepto	Financiación a cargo del Ministerio del Interior (%)	Financiación a cargo de la Comunidad Autónoma (%)
Dieta para miembros de Mesa electoral	100	–
Cotización Seguridad Social miembros de Mesa electoral	100	–
Urnas, cabinas y soportes señalizadores	100	–
Material electoral impreso común (incluidos los Manuales para miembros de Mesa)	100	–
Seguro para representantes de la Administración no empleados públicos	100	–
Servicios de intérpretes de lengua de signos o bucle magnético para miembros de Mesa electoral sordos	100	–
Coste campañas institucionales	100	–
Medios adicionales para Juntas Electorales de Zona	100	–
Medios adicionales para Juntas electorales Provinciales	–	100
Infraestructura común para la captación de datos	100	–
Retribuciones de representantes de la Administración comunes	Correrá a cargo de ambas instituciones de manera equitativa	
Terminales móviles compartidos para la captura de datos que contrate el Ministerio del Interior		
Primer uso	100	–
Segundo uso	–	100
Terminales móviles compartidos para la captura de datos que contrate la Comunidad Autónoma		
Primer uso	100	–
Segundo uso	–	100
MAEs	50*	50*

*En el Convenio específico de colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de gestión electoral, suscrito con motivo de las elecciones que se celebraron el día 24 de mayo de 2015, el reparto de porcentajes fue de 66% Ministerio del Interior y 34% Comunidad Autónoma.

Fuente: datos extraídos de los Convenios específicos de colaboración entre el Ministerio del Interior y las Comunidades Autónomas.

Desde un punto de vista organizativo, estos convenios contemplaban la creación de una Comisión de seguimiento con una composición paritaria Estado-Comunidad Autónoma. Esta comisión es competente para el seguimiento y supervisión de las actuaciones previstas en el mismo, resolviendo las dudas y controversias que pudieran surgir de su aplicación.

Estos acuerdos contemplaban el compromiso de cada parte firmante de elaborar un informe que incluyera una valoración económica de la aplicación del convenio, el cual debía ser presentado a la Comisión de seguimiento antes del mes de diciembre de 2015.

A petición de este Tribunal, el Ministerio del Interior remitió un único «Informe de evaluación. Convenios específicos de colaboración MIR-Comunidades Autónomas. Elecciones locales y autonómicas mayo 2015».

Con relación a las Comunidades Autónomas, en el meritado informe se señala que sólo remitieron informes de evaluación Asturias, Navarra, Canarias, La Rioja y Andalucía. En el resto de los

casos, continúa el informe, la información se ha obtenido a partir de la suministrada por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

El Informe contiene un resumen del contenido de los convenios suscritos, acompañado de una evaluación de cada uno de los puntos. Destacan los siguientes:

- En la cláusula 2ª de los convenios se afirmaba que la distribución del material electoral será coordinada entre la Delegación del Gobierno correspondiente y los órganos de la Comunidad Autónoma, con el objeto de agilizar y optimizar la gestión electoral.

En el Informe se pone de relieve la existencia de importantes diferencias en la aplicación de esta cláusula. Existieron Comunidades Autónomas en las que cada Administración repartió su propio material (Tenerife). Otras en las que la Subdelegación del Gobierno corrió con todos los gastos (Salamanca, Soria, Castellón y Segovia –esta última ofreció su personal, pero finalmente el reparto se hizo con personal propio de la Subdelegación del Gobierno–). Según el informe de referencia, también han existido casos en los que se produjo una verdadera colaboración Estado-Comunidad Autónoma, si bien, de alcance muy diverso (señala que en Navarra la fabricación, manipulación y transporte de todas las papeletas electorales corrió a cargo de la Administración Autonómica; en Canarias el reparto de su propio material electoral se realizó por la Administración Autonómica, siendo de cargo de la Subdelegación del Gobierno el reparto de urnas, cabinas y material a las Juntas Electorales; en Baleares fue la Administración Autonómica la que distribuyó mediante sus propios medios el material impreso, salvo los manuales de los miembros de mesa y el material no impreso, que fue distribuido por la Delegación del Gobierno, además la Comunidad Autónoma cedió a la Delegación del Gobierno el uso temporal de sus instalaciones para el almacenaje). Finalmente, han existido Comunidades donde la distribución del material fue asumida mayoritariamente por la Delegación del Gobierno a cambio de una contraprestación económica por el servicio (Cantabria).

- La cláusula 2ª también regula el régimen de acondicionamiento de locales, señalando que la Delegación del Gobierno precisará y determinará coordinadamente con la Comunidad Autónoma la distribución de tareas y costes relativos al acondicionamiento de locales electorales, a diferencia de lo ocurrido en años anteriores, donde, con carácter general, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno asumían en solitario esta tarea.

En el Informe se señala que *«de la información obtenida únicamente consta que las Comunidades Autónomas de Aragón y Asturias realizaron aportaciones por este concepto»*.

- En la cláusula 3ª de los convenios se contemplaban, entre otras, las actuaciones relativas a la dotación de medios de las Juntas Electorales de Zona y Juntas Electorales Provinciales, incluyendo el objetivo de obtener un inventario con los medios de las juntas por parte del Ministerio del Interior y de las Comunidades Autónomas, con el fin de que los órganos competentes tuvieran a su disposición el detalle de toda la información necesaria para la planificación y el ejercicio de sus competencias.

Según consta en el Informe no se han realizado dichos inventarios de medios. Señala el documento que el Ministerio de Justicia manifestó al Ministerio del Interior la dificultad de elaborar este inventario en el caso de las Juntas Electorales de Zona. El Ministerio del Interior tampoco ha recibido los inventarios de las Comunidades Autónomas.

El Informe manifiesta en este punto que la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Provincia de Álava manifestaron la necesidad de *«realizar un profundo estudio que lleve a una importante reducción [de las] indemnizaciones»* de los *«componentes de las Juntas Electorales y su personal colaborador»*. Continúa afirmando que *«actualmente, en el caso de procesos electorales concurrentes, perciben retribuciones de ambas Administraciones por lo que sería pertinente revisar cuantías y detectar posibles duplicidades en la normativa*

correspondiente». Este extremo no ha sido objeto de fiscalización, toda vez que el presente informe versa sobre las actuaciones del Ministerio del Interior y no de las Comunidades Autónomas.

- Otro de los puntos contemplados en la cláusula 3ª de los convenios de colaboración es el relativo a las infraestructuras para la captura de datos. En él se señala, y así se ha podido comprobar, que el Ministerio del Interior incluyó en los pliegos de la licitación del contrato de difusión de los resultados del escrutinio provisional de las Elecciones Locales, una previsión en la que se establecía que, dada la concurrencia de procesos electorales, en el caso de que el adjudicatario de este contrato de escrutinio provisional del proceso autonómico fuera el mismo que el del Departamento ministerial, la empresa adjudicataria haría uso de aquellas infraestructuras y sistemas de comunicación establecidas como consecuencia de la adjudicación del contrato por parte del Ministerio del Interior, pudiendo hacerse un uso común en ambos procesos electorales. Como consecuencia, el coste por el uso de estas infraestructuras y sistemas comunes no podía ser repercutido en el contrato que la empresa licitase con la Comunidad Autónoma, con la finalidad de evitar duplicidades y obtener una reducción en el gasto.

En el Informe de Seguimiento se señala que *«apenas se dispone de datos económicos concretos del coste que ha supuesto el contrato de difusión de resultados provisionales para las Comunidades Autónomas. No obstante, por los comentarios que con carácter informal fueron realizados al [Departamento del Interior] se deduce que la fórmula utilizada no consiguió el objetivo deseado»*. Esto fue debido a que *«según la información recibida verbalmente de algunas Comunidades Autónomas, [...] si bien la empresa adjudicataria formalmente no cobró el coste de la infraestructura, sí lo hizo por el servicio con escaso o ningún ahorro para la Comunidad Autónoma»*.

Ante la escasa efectividad de esta medida, el Ministerio del Interior planteó en el Informe de seguimiento un cambio de modelo en el que el control se realice directamente por el Estado, con la posibilidad de recoger en los pliegos de los contratos futuros el uso en exclusiva de esta infraestructura por parte del Ministerio, si bien este podría autorizar su uso, si así lo solicita el adjudicatario, debiendo entonces realizar este último una reducción de un determinado porcentaje en el precio. Se ha comprobado que en los contratos suscritos con este objeto para las elecciones celebradas en el año 2019 se ha incluido la citada cláusula.

- En la cláusula 4ª de los convenios se establece, con relación al voto CERA, *«con el objeto de contribuir a la obligación que corresponde a la Comunidad Autónoma de garantizar la gratuidad del voto de los electores residentes en el extranjero de acuerdo con lo previsto en el artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, el Ministerio del Interior instará al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación la apertura de apartados de correos específicos que permitan el franqueo en destino para estos electores, de modo que no deban adelantar pago alguno por el envío de su voto a la Oficina o sección consular»*.

No obstante, señala el Informe que *«la cooperación del Ministerio del Interior fue más allá de lo previsto en dicha cláusula, de modo que este asumió la fabricación de la totalidad de los sobres especiales necesarios y los puso a disposición directamente de las Delegaciones Provinciales de la OCE»*. Continúa afirmando que esta decisión obedeció a la *«complejidad en la fabricación de estos sobres»*, *«la delicada labor en su determinación y diseño»* y la *«premura con la que deben ser puestos a disposición de las Delegaciones Provinciales de la OCE»*. Por otra parte, señala el informe que el Ministerio del interior debía fabricar el mismo número de modelos para atender las necesidades del voto CERA de Ceuta y Melilla.

- Otra de las actuaciones de colaboración recogida en la cláusula 4ª del convenio era la colaboración de la Comunidad Autónoma con la Delegación del Gobierno en la coordinación del transporte gratuito de electores.

Según consta en el Informe, la aplicación de esta actuación fue heterogénea, existiendo Comunidades Autónomas que realizaron aportaciones económicas en este punto (como Cáceres, Castilla y León, Asturias y Valencia), mientras que en otras fueron las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno las que asumieron el coste íntegro del transporte de electores (Castellón y Segovia).

- Finalmente, se señala que las Comunidades Autónomas de Asturias, Aragón, Murcia, Navarra y Castilla y León optaron por reintegrar las cantidades que les correspondían de acuerdo con el sistema de colaboración que establecían sus respectivos convenios en el Tesoro Público, siendo el Ministerio del Interior el que adelantara estos gastos, facilitando así el control de las cantidades finalmente aportadas por cada administración. No se aporta información del resto de Comunidades Autónomas. Según este sistema, Asturias reintegró 141.563,45 euros; Aragón 136.000 euros; Murcia 82.398,40 euros; Navarra 38.334,88 euros y Castilla y León 153.771,75 euros. Por último, el Estado gastó en virtud de los compromisos de financiación incluidos en los convenios, según los datos proporcionados en el Informe, 27.534.073,34 euros (12.390.991,49 euros imputados al presupuesto de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y 15.143.081,85 euros imputados al presupuesto de la DGPI).

Se ha observado que en el convenio firmado con la Diputación Foral de Guipúzcoa no figura la fecha de la firma del Subsecretario del Interior. Consultada la DGPI, se ha indicado que, puesto que la versión en lengua vasca sí indica que la fecha del convenio es la de 1 de abril de 2015, se consideró que no era necesario indicar la fecha de firma en Madrid, ya que fue la misma que la del representante de la Diputación de Guipúzcoa, en coherencia todo ello con la cláusula novena del convenio que indica que «*Este convenio de colaboración entrará en vigor el día de su firma...*». En base a lo expuesto, la DGPI considera que únicamente puede haber un día para la firma, ya que, si no, la cláusula de entrada en vigor indicaría que ésta se produce en la fecha de la firma del último de los firmantes. No obstante, este Tribunal considera que, hallándose en lugares distintos los dos firmantes y contando el documento suscrito con espacio predeterminado para indicar la fecha en la antifirma de cada uno de los signatarios, lo conveniente habría sido reflejar el día en el que se produjo la firma de cada uno de los suscriptores, siendo la fecha de entrada en vigor la de la última firma, al tratarse los convenios de documentos de carácter bilateral.

Por otro lado, este Tribunal ha observado que el «*Informe de evaluación. Convenios específicos de colaboración MIR-Comunidades Autónomas. Elecciones locales y autonómicas mayo 2015*» carece de firma y que no está fechado, por lo que no reúne los requisitos mínimos de integridad documental que permitan verificar si fueron emitidos dentro de los plazos establecidos en los convenios, con independencia de que la ausencia de fecha permite cuestionar su validez y eficacia de conformidad con el artículo 57.1 de la LRJPAC.

También destaca que los correspondientes convenios específicos suscritos con cada Comunidad Autónoma y las Diputaciones Forales de Álava y Guipúzcoa, contemplan la exigencia de la elaboración de un informe por cada una de las dos partes signatarias del convenio, que será presentado ante la Comisión de seguimiento que contempla la cláusula 6ª de los mismos. La existencia de un único informe del Ministerio del Interior y la afirmación de que sólo se emitieron cinco de los dieciséis informes que deberían haberse presentado revela la existencia de un riesgo de que once de las Comisiones de seguimiento (todas aquellas correspondientes a Comunidades Autónomas y Diputaciones Forales en las que no se ha aportado Informe de evaluación) no hayan ejecutado convenientemente sus funciones de seguimiento y supervisión de las actuaciones previstas en los Convenios.

No obstante, debe considerarse, como señaló la DGPI, que la suscripción de estos convenios supuso un claro avance en el reconocimiento por parte de las Comunidades Autónomas de sus responsabilidades sobre sus propios procesos electorales. Con anterioridad a la fecha de suscripción de estos Convenios, se vinieron aprobando acuerdos entre el Ministerio del Interior y las Comunidades Autónomas con elecciones concurrentes con las elecciones locales, con un alcance muy limitado –ciñéndose prácticamente al préstamo de material y la designación de

representante de la Administración común—. A través de estos novedosos convenios, se dio un paso hacia la formalización y racionalización de la colaboración Estado–Comunidades Autónomas, en un intenso intento por sistematizar la gestión electoral, delimitar la asunción de responsabilidades en los distintos aspectos de la gestión electoral conjunta e impulsar el principio de colaboración entre administraciones.

II.4. PAGOS PENDIENTES ELECCIONES CORTES GENERALES 2015 Y 2016 Y ELECCIÓN AL PARLAMENTO VASCO Y GALLEGO 2016

A pesar de que la gran mayoría del gasto relativo a los procesos electorales fiscalizados se realizó en aplicación del procedimiento especial contemplado en el RD 562/1993, en determinados supuestos la DGPI tuvo que realizar pagos que, por sus características, no se pudieron gestionar con dicho procedimiento. Se trata de gastos que, por diversos motivos, no fueron abonados en el momento oportuno, habiendo tenido constancia de los mismos una vez que los distintos centros de gasto ya habían cerrado sus cuentas justificativas, sin que fuera, por tanto, posible pagarlos.

En estos supuestos los distintos centros de gasto dieron traslado a la DGPI a fin de que la misma procediera a su abono. Esta circunstancia dio lugar a la modificación presupuestaria tramitada por el expediente 432/17 y a la creación de un proceso electoral en la aplicación CAJAELE donde se incluirían estos gastos.

El procedimiento utilizado para el abono fue el de «pagos masivos» regulado en la Resolución de 7 de julio de 2016, conjunta de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se regula el procedimiento para la realización de ciertos pagos a través de agentes mediadores. Según lo dispuesto en la Disposición Primera de esta Resolución, tendrán la consideración de pagos masivos aquellos en los que concurren las siguientes circunstancias: a) que el número de pagos que lo integren sea superior a 25, b) que los datos contenidos en cada propuesta de pago sean iguales, excepto en el perceptor del pago, sus datos bancarios y la cuantía del pago, y c) que los pagos se efectúen por transferencia a la cuenta del perceptor.

La DGPI acudió a este procedimiento tanto durante el año 2017 como durante el año 2018, realizando los siguientes abonos:

Cuadro 8. ABONOS REALIZADOS A TRAVÉS DE PAGOS MASIVOS DURANTE EL AÑO 2017 ORDENADOS POR EPIGRAFES

Proceso Electoral	Epígrafe	Importe (euros)
ECG 2015	1.03.03 Locomoción	144,02
	1.03.04 Jueces de Paz	239,04
ECG 2016	1.03.01 Indemnizaciones fijas	2.966,03
	1.03.03 Locomoción	60,57
	1.03.04 Jueces de Paz	4,20
EPVG 2016	1.02.02 Guardia Civil	5.938,85
Total		9.352,71

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

**Cuadro 9. ABONOS REALIZADOS A TRAVÉS DE PAGOS MASIVOS DURANTE EL AÑO 2018
ORDENADOS POR EPÍGRAFES**

Proceso Electoral	Epígrafe	Importe (euros)
ECG 2015	1.03.04 Jueces de Paz	59,76
	1.01.01 Gratificaciones Representantes	10,00
ECG 2016	1.03.01 Indemnizaciones fijas	6,53
	1.06.01 Secretarios	4,69
Total		80,98

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

El montante total de pagos realizados mediante este procedimiento ascendió en los dos años a 9.433,69 euros.

El total de perceptores que fueron abonados a través de este sistema en el año 2017 fue de 59 personas. En el año 2018 fueron 4 personas. A pesar de no cumplirse para el año 2018 el requisito del número de perceptores señalado anteriormente (superior a 25), la antedicha resolución contempla como excepción la posibilidad de realizar pagos masivos para un número de perceptores inferior al señalado cuando se trate de nuevas relaciones de pagos de la misma naturaleza y aplicación contable, que sean complementarios de otros ya ejecutados por el procedimiento de pagos masivos, siendo necesaria la previa autorización de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Esta autorización fue emitida según lo previsto, con anterioridad a la orden de pago.

No se ha detectado ninguna incidencia relevante en la realización de estos pagos masivos.

II.5. CONTRATACIÓN REALIZADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR

La fiscalización de los gastos electorales se ha extendido al análisis de la contratación realizada por la DGPI y demás centros de gasto seleccionados en la muestra. Por razones cuantitativas y cualitativas se ha optado por presentar en este apartado de manera individualizada la contratación realizada por la DGPI, siendo objeto de exposición la contratación del resto de centros de gasto de manera conjunta al tratar el análisis de las cuentas justificativas.

II.5.1. Remisión por la DGPI de los contratos celebrados durante el periodo fiscalizado

Según lo dispuesto en el artículo 39 de la LFTCu, están sujetos a fiscalización los contratos celebrados por la Administración Pública del Estado y demás entidades del Sector Público, fiscalizándose, en particular, aquellos que superen determinadas cuantías según tipo de contrato.

El artículo 40.2 de la LFTCu establece que los Centros, Organismos o Entidades que hubieran celebrado contratos de los indicados, enviarán anualmente al Tribunal una relación de los mismos, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquellos otros que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de remitir al Tribunal cualesquiera otros que aquél les requiera.

Continúa el artículo 41 de la LFTCu afirmando que la fiscalización de los contratos señalados en el artículo anterior comprenderá los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción.

El artículo 29 del TRLCSP, en línea con el artículo 40.2 de la LFTCu, regula la obligación de remisión de contratos al Tribunal de Cuentas. Según este precepto, dentro de los tres meses

siguientes a la formalización del contrato, deberá remitirse al Tribunal una copia certificada del documento en que se hubiera formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que la cuantía del contrato exceda –en lo que afecta a este Informe– de 450.000 euros, tratándose de contratos de suministros y de 150.000 euros, en los de servicios y en los contratos administrativos especiales. Esta disposición se entenderá sin perjuicio de las facultades del Tribunal para reclamar cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes con relación a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.

Por otro lado, hay que atender a la Resolución de 10 de diciembre de 2013, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 28 de noviembre de 2013, sobre la instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico. Esta instrucción tiene por objeto concretar la información y documentación que ha de ser aportada en cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 40.2 de la LFTCu y 29 del TRLCSP.

La DGPI ha rendido todos los contratos celebrados en el periodo fiscalizado, que por cuantía y naturaleza debía rendir.

Además, en el periodo fiscalizado la DGPI ha celebrado tres contratos privados de arrendamiento (**contratos número 11, 45 y 65 del Anexo II**) que no han sido rendidos telemáticamente. Aunque la citada instrucción está referida principalmente a la contratación sujeta al TRLCSP, y el artículo 29 del TRLCSP no se refiere a la remisión de contratos privados, este Tribunal –así se expone en la Instrucción– considera conveniente mantener la remisión de información de los contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles regidos por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas, principalmente la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

II.5.2. Contratos examinados

Durante la realización de los trabajos de fiscalización se ha revisado el 100% de la contratación incluida por la DGPI en las cuentas justificativas de cada uno de los procesos electorales.

Esta revisión incluye, por tanto, no sólo los contratos que fueron remitidos a la plataforma del Tribunal de Cuentas por imperativo legal, sino también, aquellos otros contratos respecto de los que no existía esta obligación –ya sea por motivos cuantitativos o cualitativos- .

Cuadro 10. CONTRATOS CELEBRADOS POR LA DGPI CON MOTIVO DE LOS PROCESOS ELECTORALES FISCALIZADOS (por tipo de contrato)

Tipo de contrato	Número	% sobre total	Importe (euros)	% sobre total
Suministros	38	44%	4.111.776,94	12%
Servicios	45	52%	29.231.554,27	86%
Privados	3	3%	559.612,03	2%
Total	86	100%	33.902.943,24	100%

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Cuadro 11. CONTRATOS CELEBRADOS POR LA DGPI CON MOTIVO DE LOS PROCESOS ELECTORALES FISCALIZADOS (por procedimiento de adjudicación/tramitación)

Tipo de procedimiento/ tramitación	Número	% sobre total	Importe (euros)	% sobre total
Abierto	8	9,30%	23.971.682,31	70,71 %
Negociado sin publicidad	19	22,09 %	5.618.769,83	16,57 %
Derivado acuerdo marco	17	19,77 %	3.369.507,89	9,94 %
Adjudicación directa	3	3,49%	703.032,16	2,07 %
Menor	39	45,35%	239.951,05	0,71 %
Total	86	100 %	33.902.943,24	100 %

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.5.3. Elecciones al Parlamento de Andalucía 2015

Durante este proceso electoral, la cuenta justificativa presentada por la DGPI detalla que fueron dos los contratos suscritos por este centro de gasto, por un importe total de 18.321,78 euros. El detalle por tipo de contrato aparece reflejado en el cuadro siguiente:

Cuadro 12. CONTRATOS FISCALIZADOS EPA 2015 (por tipo de contrato)

Tipo de contrato	Número	% sobre total	Importe (euros)	% sobre total
Suministros	1	50	18.000,00	98
Servicios	1	50	321,78	2
Total	2	100%	18.321,78	100%

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.5.3.1. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN MENOR

II.5.3.1.a) Adecuación del procedimiento

La contratación realizada por la DGPI para el proceso electoral EPA 2015 incluye un contrato de suministros (**número 1 del Anexo III**) para la adquisición de 288 códigos electorales por valor de 18.000 euros, que fue adjudicado como contrato menor.

Según figura en la factura de este contrato, el valor unitario de cada código electoral era de 140 euros, resultando, por tanto, un valor estimado de 40.320 euros (288 códigos a 140 euros cada uno), según lo dispuesto en el artículo 88 del TRLCSP.

Según el TRLCSP, para valorar la aplicación de uno u otro procedimiento de adjudicación, debe atenderse al valor estimado. Así, el artículo 138.3 del TRLCSP establece que tendrán la consideración de menores los contratos de suministros de cuantía inferior a 18.000 euros, i.e., aquellos cuya cuantía sea igual o inferior a 17.999,99 euros.

Es por ello que, por razón de su cuantía, este contrato debería haber sido adjudicado por un procedimiento distinto al contrato menor, al tener un valor estimado de 40.320 euros.

Además, en la factura del citado contrato figura un descuento del 55,36% (equivalente a 22.320,00 euros), quedando el precio final de adquisición, excluido IVA, en 18.000 euros.

Sobre este punto, Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, regula en su artículo 9 el precio fijo de los libros, de tal forma que «*toda persona que edita, importa o reimporta libros está obligada a establecer un precio fijo de venta al público o de transacción al consumidor final de los libros que se editen, importen o reimporten, todo ello con independencia del lugar en que se realice la venta o del procedimiento u operador económico a través del cual se efectúa la transacción*». Continúa el apartado 3 de este precepto afirmando que el precio de venta al público podrá oscilar entre el 95% y el 100% del precio fijo.

Tratándose esta venta de unos códigos electorales no incluidos en el catálogo de exclusiones al precio fijo contemplado en el artículo 10 de la Ley 10/2007, la aplicación por parte de la adjudicataria del contrato de un descuento comercial de 55,36% sobre el precio unitario de cada libro (22.320 euros), puede ser constitutiva de una infracción grave del artículo 17.2 a) de la Ley 10/2007.

II.5.3.1.b) Justificación de la necesidad de contratar

En el mismo contrato **número 1 del Anexo III** no consta ningún documento en el que se justifique que el número de ejemplares de códigos electorales contratados (288) se correspondía con los realmente necesarios. Asimismo, tampoco consta que se hayan solicitado ofertas a otras empresas.

Consultado sobre este extremo, el ente fiscalizado presentó justificación detallada del número de códigos electorales necesarios y de la elección del concreto código a adquirir. No obstante, estas explicaciones deberían haberse plasmado en el correspondiente expediente de contratación.

II.5.4. Elecciones Locales y Autonómicas 2015

Durante la tramitación de este proceso electoral, la DGPI suscribió 28 contratos por valor de 15.048.160,32 euros. El detalle por tipo de contrato aparece reflejado en el cuadro siguiente:

Cuadro 13. CONTRATOS FISCALIZADOS ELA 2015 (por tipo de contrato)

Tipo de contrato	Número	% sobre total	Importe (euros)	% sobre total
Suministros	12	43	1.085.978,84	7
Servicios	15	53	13.948.163,58	9
Privados	1	4	14.017,90	0
Total	28	100%	15.048.160,32	100%

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.5.4.1. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA PREPARACIÓN DEL CONTRATO

II.5.4.1.a) Justificación de la necesidad de contratar y del presupuesto

Según el TRLCSP, en su artículo 22.1, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben determinarse con precisión y dejarse constancia de ello en la documentación preparatoria del procedimiento de adjudicación. Este requerimiento, como señala el artículo 1 del mismo cuerpo legal, tiene por objeto obtener una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la definición previa de las necesidades a satisfacer.

Esta obligación viene reforzada por el artículo 109.1 del TRLCSP al establecer que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 22 de dicha Ley.

Además, el artículo 73.2 RGLCAP destaca, dentro de las actuaciones administrativas preparatorias del contrato, la necesidad de que se una un informe razonado del servicio que promueva la contratación, exponiendo con claridad, la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones del contrato.

En línea con esta obligación, el artículo 87.1 del TRLCSP dispone que los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado en el momento de fijar el presupuesto de licitación. Además, el artículo 88.2 del mismo cuerpo normativo, insiste en que la estimación del valor del contrato deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

En un elevado número de expedientes fiscalizados no consta debidamente justificada la necesidad de contratar o, constanding la misma, no figura el necesario desglose presupuestario, o los informes o estudios que justifiquen el importe que finalmente fue fijado. Los expedientes afectados son los siguientes:

- En el **contrato número 12 del Anexo III**, que tiene por objeto la adecuación de los espacios que acogerán el Centro de Difusión Nacional de resultados, la justificación de la necesidad del contrato se hace en términos muy genéricos, no precisando el alcance de los servicios objeto del contrato (metros cuadrados a ocupar, mobiliario, despachos, áreas de descanso, etc.).
- En los **contratos número 7, 8, 10 12, 15, 16, 17 y 19 del Anexo III** la memoria justificativa no incluye el debido desglose del presupuesto exigido por la normativa. Además, en ninguno de estos contratos se acompaña un mínimo estudio o informe que justifique el importe que finalmente fue fijado.

Esta incidencia tiene especial relevancia en el **contrato número 16 del Anexo III**, cuyo objeto es la realización del **escrutinio provisional** con un importe de adjudicación de 13 millones de euros, donde sólo se ha presentado una empresa licitadora, adjudicataria de este contrato en la gran mayoría de los procesos electorales celebrados con anterioridad y también en las ECG 2016 (contrato número 70 del Anexo III), que presentó una oferta por importe idéntico al presupuesto base de licitación.

Los contratos **número 45 y 70 del Anexo III**, suscritos con motivo de las ECG 2015 y ECG 2016 con un objeto muy similar al contrato número 16 (realización del escrutinio provisional), tuvieron unos importes de adjudicación un 24,62 % (importe de adjudicación de 9.800.000 euros) y un 70,04 % (importe de adjudicación de 3.895.000 euros) más bajos respectivamente.

Como ya ha señalado el Tribunal de Cuentas en Informes anteriores, la fijación de un presupuesto sobrevalorado en mercados con una limitada concurrencia competitiva (como éste en el que nos encontramos donde la empresa licitadora ha sido la única participante) puede abocar a la Administración a contratar prestaciones por un precio superior al que realmente correspondería. De ahí la importancia de que la fijación del presupuesto esté debidamente justificada.

Consultada sobre este punto, la DGPI ha destacado la complejidad de realizar una adecuada justificación y presupuestación contractual debido a la escasez de personal que está destinada al

servicio de contratación y gestión de procesos electorales (tres personas). Habida cuenta de la complejidad que presenta la contratación en este tipo de procesos, con unos plazos temporales muy ajustados, se aconseja adecuar la dotación de personal de la unidad a las necesidades del procedimiento.

II.5.4.1.b) Cálculo del presupuesto del contrato

- En el contrato **número 12 del Anexo III** se fijó un presupuesto de licitación en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) de 400.000 euros. Sin embargo, en el documento de iniciación del expediente y en el de la aprobación del gasto se señalan importes distintos de aquél y diferentes también entre sí (598.950 euros y 532.400 euros, respectivamente). De esta circunstancia se desprende una falta de la debida diligencia en la gestión del expediente, especialmente en el momento de la aprobación del gasto, pues el dato que figura en este documento es distinto del que figura en el PCAP, a pesar de que ambos se aprueban el mismo día. El Ministerio del Interior ha alegado que la cifra finalmente aprobada de 532.400 euros responde al presupuesto de licitación incrementado en un 10% de modificaciones al que se añade el importe del IVA. Esta práctica resulta contraria a la normativa contractual.

Asimismo, se aprecia una mala gestión presupuestaria, pues se mantuvo una retención de crédito por importe de 598.950,00 euros hasta la finalización de la ejecución del contrato. El Ministerio del Interior ha reconocido este hecho en el trámite de alegaciones, argumentando que esta incidencia no suponía perjuicio alguno para la gestión presupuestaria, ya que este crédito podía usarse exclusivamente para gastos electorales. Esta práctica resulta contraria a los principios de buena gestión presupuestaria.

Consultada sobre este aspecto, la DGPI presentó un documento de inicio del expediente con idéntica fecha, firma y contenido que el que figuraba en el expediente, pero en el que la cifra del importe máximo que aparece es 532.400 euros, en consonancia con el documento de aprobación del gasto.

La existencia de dos documentos de igual fecha y firma, pero con cifras distintas, pone de manifiesto la necesidad de depurar los sistemas de control interno de la gestión documental de la entidad.

II.5.4.1.c) Justificación de los criterios de adjudicación

El artículo 109.4 del TRLCSP exige que el expediente del contrato contenga una justificación adecuada de la elección del procedimiento y de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato. Se han observado las siguientes incidencias:

- En los **contratos número 10, 12, 16 y 17 del Anexo III**, no quedan suficientemente acreditados los criterios de adjudicación/negociación, limitándose el correspondiente documento justificativo a realizar una mera enumeración sin aportar más explicación (por ejemplo, en el contrato número 16 se señala que «*dada la naturaleza de los servicios a contratar, se estima que los criterios para valorar las proposiciones y determinar la oferta económicamente más ventajosa deben ser tanto los referidos al precio, como a cuestiones técnicas directamente vinculadas con el objeto del contrato*»).
- En el **contrato número 8 del Anexo III** se incluyó como criterio de adjudicación el aumento del plazo de garantía sobre el plazo indicado en el cuadro de características, puntuándose con un máximo de 20 puntos. El contrato tenía por objeto la adaptación de las artes creativas contratadas en la campaña institucional de publicidad realizada en las anteriores elecciones locales y autonómicas.

II.5.4.1.d) Aprobación del gasto

En el contrato **número 15 del Anexo III**, la aprobación del gasto fue tres días anterior a la retención del crédito. Esto resulta contrario a la normativa de operativa contable.

II.5.4.2. INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS PCAP Y A LOS PPT

El PCAP, regulado en los artículos 115 del TRLCSP y 67 del RGLCAP, ha de incluir, entre otros aspectos, los pactos y condiciones definitorios de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato, así como cuestiones relativas a los criterios de adjudicación, criterios de solvencia, precio, plazos de ejecución, etc.

El PPT, contemplado en los artículos 116 del TRLCSP y 68 del RGLCAP, ha de recoger todos aquellos aspectos relativos al objeto del contrato tales como las características técnicas, el precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto o los requisitos, modalidades y características técnicas de las variantes. En ningún caso el PPT contendrá declaraciones o cláusulas que deban figurar en el PCAP.

En los expedientes contractuales mencionados a continuación se han detectado diversas incidencias relativas a estos aspectos:

- En los **contratos número 17 y 19 del Anexo III**, se han incluido en los PPT datos que deberían figurar en los PCAP según el artículo 67 del RGLCAP y en contra del artículo 68.3 del mismo cuerpo legislativo. Así, los puntos 6, 8 y 9 del PPT del contrato número 17 se refieren a la solvencia técnica, dirección y seguimiento del personal del contratista, propiedad intelectual, confidencialidad, etc. y los puntos 3, 4 y 5 del PPT del contrato número 19 se refieren al presupuesto, plazo de ejecución y protección de datos de carácter personal.

A juicio de este Tribunal, no parece adecuado valorar el incremento de la garantía en un servicio como el del objeto del contrato, cuando el pliego ya contempla un periodo obligado de garantía de un mes desde la finalización del contrato.

- El contrato **número 16 del Anexo III** fue tramitado anticipadamente, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110.2 del TRLCSP, habiéndose iniciado su preparación a finales del año 2014 con cargo al presupuesto electoral del año 2015.

Para los supuestos de tramitación anticipada, la regla 42.2 de la Orden HAP/1357/2013, de 11 de julio, por la que se modifica la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado establece que *«en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento equivalente se hará constar que la adjudicación y formalización del contrato queda sometida a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente»*.

En el expediente analizado, el PCAP no hizo constar que la adjudicación y formalización del contrato quedaría sometida a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente, contraviniendo, por tanto, la mencionada regla.

- En los **contratos número 7, 12, 16, 17 y 19 del Anexo III** se aprecian incidencias relativas a la fijación de los criterios de solvencia técnica.

En los contratos 12, 17 y 19 el Cuadro de características no concreta los requisitos mínimos exigidos a partir de los cuales se considera válida la solvencia técnica del empresario. Esta falta de concreción resulta contraria al artículo 62.2 del TRLCSP, que exige que el anuncio de licitación y el pliego del contrato especifiquen los requisitos mínimos de solvencia que debe reunir el empresario, así como la documentación requerida para acreditar los mismos. Además, esta falta genera inseguridad jurídica para los licitadores, al quedar su admisión a la licitación a la decisión subjetiva del órgano de contratación, extremo que no se ajusta al principio de transparencia establecido en el TRLCSP.

Por otro lado, en los contratos 7 y 16 el PCAP exigía, como medio para acreditar la solvencia técnica, económica y financiera de los licitadores, estar en posesión de una determinada clasificación del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas Españolas, de conformidad con el artículo 65 del TRLCSP vigente en ese momento.

En estos expedientes no se especificaron los medios de acreditación de la solvencia para las empresas no españolas de Estados miembros de la Unión Europea, ya que a éstas no les resultaba exigible aportar clasificación, de acuerdo con el artículo 66 del TRLCSP vigente en aquel momento.

Según el criterio de este Tribunal, la falta de determinación de los concretos medios acreditativos de la solvencia para las empresas no españolas de Estados miembros de la Unión Europea de entre los previstos en los artículos 75 y siguientes del TRLCSP, puede suponer una limitación de la competencia en perjuicio de las empresas extranjeras comunitarias.

- El PCAP del **contrato número 7 del Anexo III** contempla la creación de un Comité de expertos al amparo del artículo 150.2 del TRLCSP, ya que, según lo dispuesto en el pliego, los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas tienen atribuida una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor.

Dentro de los criterios para la adjudicación del contrato y ponderación de los mismos, el cuadro de características distingue entre la oferta económica (valorada con 45 puntos) y la valoración técnica de la oferta (valorada con 55 puntos). Dentro de esta última, el órgano de contratación contempla dos tipos de ofertas: una en la que los licitadores presentan el diseño, realización y desarrollo de las artes creativas (en cuya valoración se incluyen una pluralidad de criterios –claridad del mensaje, identificación con el objeto de la campaña, impacto, notoriedad, originalidad, etc.-); y otra en la que el licitador se limita a adaptar las artes escénicas utilizadas en campañas de publicidad institucional realizadas en anteriores procesos electorales. En este último caso, se fija un sistema de puntuación automática (4 puntos para cada campaña).

Es decir, aun cuando ninguno de los licitadores se acogió a esta última modalidad de oferta (adaptación de campañas institucionales de años previos), la DGPI constituyó un comité de expertos para la valoración de la oferta técnica, sin que una de sus modalidades conllevara una puntuación según juicio de valor, siendo ésta valorada por un procedimiento automático, cuatro puntos por campaña.

- La DGPI ha hecho uso, en varios de sus contratos, de la facultad que recoge el artículo 147.2 del TRLCSP, que establece que la posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación de contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación.

En el **contrato número 16 del Anexo III** la DGPI ha fijado las mejoras de manera excesivamente genérica, tanto en su objeto como en su valoración. El órgano de contratación incluye la admisibilidad de variantes y mejoras con remisión al PPT, que en ese punto señala:

«el adjudicatario podrá proponer prestaciones adicionales cedidas gratuitamente relativas al objeto de la contratación, siempre que sean cuantificables económicamente y tengan relación y utilidad directa para el desarrollo del objeto del contrato».

La generalidad con la que está redactada esta cláusula no da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 147 del TRLCSP.

Sobre este punto ya se manifestó también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 59/2009, de 26 de febrero, estableciendo que *«es legalmente admisible la presentación de mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias por parte del contratista. Para poder ser valoradas con el fin de determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, es necesario que los pliegos de cláusulas establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el PCAP con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato».*

- El artículo 118 del TRLCSP reconoce la posibilidad de introducir condiciones especiales de ejecución. Este precepto no contiene una lista cerrada de condiciones especiales de ejecución, pero sí incluye algunos ejemplos: consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.

En los **contratos número 7, 8, 12, 16 y 17 del Anexo III**, la DGPI, haciendo uso de esta posibilidad, introdujo requisitos de ejecución que no se ajustan a las condiciones a que se refiere el citado precepto.

Así, en los contratos números 7 y 8 introdujo como condiciones especiales *«el cumplimiento de los requisitos técnicos y las obligaciones del adjudicatario»* definidos en el PPT, referentes en el primer contrato a aspectos como entrega de copias, calendarios e informes de emisión de la campaña de publicidad, y en el segundo a cuestiones relativas al lenguaje a utilizar, mensajes e información a transmitir, etc.

En los contratos números 12, 16 y 17 del Anexo III se incluyeron como condiciones especiales de ejecución un compromiso de adscripción de medios personales y materiales.

Con relación a estos últimos, aunque el artículo 212.1 del TRLCSP menciona conjuntamente los compromisos de adscripción de personal del artículo 64.2 y las condiciones especiales de ejecución del artículo 128.2 del TRLCSP, a efectos de poder incluir penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso, ambos conceptos no pueden ser confundidos, por tratarse de contenidos distintos, aunque sancionados de similar manera en caso de incumplimiento de los mismos.

- En el contrato **número 6 del Anexo III** el órgano de contratación ha notificado defectuosamente las invitaciones a participar en el proceso de licitación de una de las empresas participantes en el acuerdo marco.

Así, con fecha de 15 de febrero de 2015 se emitieron las invitaciones para participar en el expediente analizado, siendo enviadas por fax el día siguiente. En una de las cinco

invitaciones enviadas, la fecha límite de presentación de las ofertas se fijaba el 20 de febrero de 2015, siendo la fecha fijada para las cuatro invitaciones restantes el 23 de febrero de 2015.

La empresa afectada por esta circunstancia fue la única que no presentó oferta.

Esta notificación defectuosa del plazo para la presentación de ofertas podría vulnerar el principio de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos que ha de regir la contratación pública.

II.5.4.3. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

II.5.4.3.a) Licitación y calificación de la documentación

En los expedientes analizados se han observado las siguientes incidencias relacionadas con la licitación, calificación de la documentación y subsanación de defectos:

- En el **contrato número 12 del Anexo III** el plazo de licitación fue de 22 días, 17 menos del establecido en el artículo 159.1 del TRLCSP para los contratos sujetos a regulación armonizada.

En este expediente la DGPI acordó reducir el plazo a los 22 días, en base a lo establecido en los artículos 159.1 y 141 del TRLCSP. Éste último artículo establece la posibilidad de que los órganos de contratación publiquen un anuncio de información previa con el fin de dar a conocer «*en el caso de los contratos de servicios, el valor estimado para cada categoría de las comprendidas en los números 1 a 16 del Anexo III, cuando ese valor total sea igual o superior a 750.000,00 euros*». El valor estimado de este contrato ascendió a la cantidad de 440.000,00 euros, inferior al límite fijado en el artículo 141, por lo que no resultaba de aplicación la reducción del plazo de licitación allí previsto.

- En el **contrato número 7 del Anexo III**, la Mesa de contratación exigió a dos empresas licitadoras la acreditación de los medios personales y materiales que contenía el compromiso de adscripción recogido en el cuadro de características del PCAP, como si se tratase de un requisito previo de solvencia del artículo 146.1 del TRLCSP, subsanable de acuerdo con el artículo 81 del RGLCAP.

Es criterio fijado por este Tribunal de Cuentas que, a diferencia de los defectos relativos a los requisitos de solvencia del artículo 62 del TRLCSP que pueden ser subsanables, no puede serlo en cambio la concreción del compromiso de adscripción de los medios personales o materiales a que se refiere el artículo 64.2 del TRLCSP, que sólo es exigible al adjudicatario y en el momento de la adjudicación, bastando, por tanto, con admitir a licitación una proposición que contenga un mero compromiso de adscripción de medios, sin necesidad de acreditarlo en el momento de la presentación.

- En el **contrato número 19 del Anexo III** no consta la declaración responsable del licitador en la que manifiesta que las circunstancias reflejadas en la certificación del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas no ha experimentado variación, tal como exige el artículo 146.3 del TRLCSP.
- En el **contrato número 10 del Anexo III**, las escrituras y poderes aportados por el adjudicatario son fotocopias sin compulsar.

II.5.4.3.b) Valoración de las ofertas

El artículo 151.4 del TRLCSP preceptúa la necesidad de que la adjudicación del contrato sea motivada, en relación con el artículo 160 del mismo cuerpo legal, que regula el examen de las

proposiciones y la propuesta de adjudicación que contempla la posibilidad de solicitar cuantos informes técnicos se consideren precisos para la valoración de aquellas proposiciones en las que hayan de tenerse en cuenta criterios distintos al del precio.

Se ha detectado que el informe técnico del **contrato número 12 del Anexo III** asigna puntos a las empresas licitadoras según los criterios establecidos en el PCAP, pero no razona los puntos otorgados a cada oferta, ni siquiera en los casos en los que se aprecian diferencias importantes entre ellas.

Es criterio fijado por este Tribunal que las valoraciones de las ofertas llevadas a cabo por las mesas de contratación no pueden ser una mera constatación de unas tablas de puntuaciones, sino que han de acompañarse de la debida y suficiente motivación de los criterios de valoración aplicados para otorgar dichas puntuaciones, apoyándose cuando sea preciso, en los informes técnicos necesarios debidamente motivados a tal efecto, de los que debe quedar constancia en los expedientes.

II.5.4.3.c) Formalización del contrato

- En los **contratos número 6 y 9 del Anexo III**, la formalización no respetó el plazo señalado por el TRLCSP, realizándose antes del plazo de 15 días señalado.

El apartado 3 del artículo 156 del TRLCSP establece que «si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 40.1, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos. Las Comunidades Autónomas podrán incrementar este plazo, sin que exceda de un mes.

El órgano de contratación requerirá al adjudicatario para que formalice el contrato en plazo no superior a cinco días a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, una vez transcurrido el plazo previsto en el párrafo anterior sin que se hubiera interpuesto recurso que lleve aparejada la suspensión de la formalización del contrato. De igual forma procederá cuando el órgano competente para la resolución del recurso hubiera levantado la suspensión».

En el contrato número 9 el órgano de contratación notificó la adjudicación del contrato el día 24 de febrero de 2015, procediéndose a la formalización del contrato el día 25 de febrero de 2015.

En el contrato número 6 el órgano de contratación notificó la adjudicación del contrato el día 5 de marzo de 2015, procediéndose a la formalización del contrato el día 12 de marzo de 2015. Éste es un contrato derivado de acuerdo marco. Aun cuando el artículo 198.5 del TRLCSP permite no aplicar el plazo señalado en el artículo 156.3, el PCAP del acuerdo marco establece en su punto 14.1 la aplicabilidad de dicho plazo.

Esto supone una vulneración de lo establecido en el artículo 156.3 del TRLCSP.

- En el **contrato número 8 del Anexo III** la adjudicación tuvo lugar el 21 de noviembre de 2014 y su notificación a los licitadores el 24 del mismo mes y año.

La publicación de la adjudicación, sin embargo, no tuvo lugar hasta el día 15 de enero 2015, 1,5 meses después de haberse efectuado las notificaciones, y posterior incluso a la formalización del contrato (26 de noviembre de 2014). Se incumple, por tanto, lo previsto en el artículo 151.4 del TRLCSP en el que se dispone que la adjudicación será notificada a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.

- La adjudicación del **contrato número 10 del Anexo III** fue aprobada según la oferta presentada por el empresario seleccionado, y ésta emitida según lo exigido en el PCAP respetando la relación de productos y los precios máximos también allí fijados. No obstante, algunos de los precios incluidos en el contrato no se corresponden con los de la adjudicación, figurando asimismo productos distintos de los licitados y ofertados, y otros adjudicados que no constan en el contrato. Esto resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 156.1 del TRLCSP, al afirmar que los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán formalizarse en documento administrativo *«que se ajuste con exactitud a las condiciones de la licitación»*.

II.5.4.4. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

II.5.4.4.a) Facturas

Se han detectado las siguientes incidencias relacionadas con la emisión de facturas:

- En el **contrato número 9 del Anexo III** la factura del contrato se ha emitido fuera del plazo de un mes desde la prestación del servicio que establece el artículo 3 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- En el **contrato número 11 del Anexo III** se incluyó, entre los gastos abonados al contratista, la cantidad de 8.104,19 euros en concepto de *«personal de seguridad pabellón 12»*, sin que este servicio figurase incluido en el contrato.

Según las condiciones reflejadas en los apartados 1 y 2 de la cláusula Quinta del contrato (servicios adicionales a facturar), y a raíz de lo informado por la Abogacía del Estado, que interesó la modificación del contrato, se excluye el gasto de seguridad con el objeto de que la seguridad de todo el espacio arrendado corriese de cuenta del Ministerio del Interior. En el apartado 1 (espacio ocupado por el pabellón 12), se incluyen servicios como climatización, limpieza, etc., pero no figura mención alguna a la facturación de la seguridad. En el apartado 2 (conjunto del contrato de alquiler) se precisa que *«la seguridad de las zonas cedidas al arrendatario en virtud del presente contrato, y muelles de carga anexos, será por cuenta y responsabilidad del arrendatario, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado durante la totalidad del tiempo contratado y las ampliaciones, tanto de tiempo como de espacios, que pudieran acordarse con posterioridad»*.

Por lo expuesto, la cantidad de 8.104,19 euros en concepto de *«personal de seguridad pabellón 12»* no debió facturarse ni abonarse.

II.5.4.4.b) Actas de recepción

En los **contratos número 6, 12, 15, 17, 25 y 30 del Anexo III** el acta de recepción fue emitida fuera del plazo que señala el artículo 222.2 del TRLCSP:

- En el contrato número 6 el acta de recepción fue emitida con 17 días de retraso (factura fechada el 12 de mayo de 2015 y acta de recepción de 29 de junio de 2015).
- En el contrato número 12 el acta de recepción fue levantada con 7 días de retraso (factura fechada el 26 de mayo de 2015 y acta de recepción de 3 de julio de 2015).
- En el contrato número 15 el acta de recepción fue suscrita con 17 días de retraso (factura fechada el 14 de mayo de 2015 y acta de recepción de 1 de julio de 2015).

- En el contrato número 17 el certificado de conformidad fue emitido con 52 días de retraso (factura fechada el 16 de noviembre de 2015 y certificado de conformidad de 12 de febrero de 2016).
- En el contrato número 25 el acta de recepción fue suscrita con 8 días de retraso (factura registrada el 29 de mayo de 2015 y acta de recepción de 7 de julio de 2015).
- En el contrato número 30 el certificado de conformidad fue emitido con 16 días de retraso (factura de 28 de enero de 2016 y certificado de conformidad de 16 de marzo de 2016).

El artículo 222.2 del TRLCSP establece que, en todo caso, la constatación del cumplimiento de los contratos exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características.

No habiéndose fijado en los pliegos ningún plazo especial, estas recepciones fueron extemporáneas según el artículo 222 del TRLCSP.

II.5.4.5. OTRAS INCIDENCIAS

- En el contrato privado **número 11 del Anexo III**, que tiene por objeto el arrendamiento del espacio para la ubicación del Centro de Difusión Nacional durante las elecciones, no queda acreditada en el expediente la debida inclusión del contrato de arrendamiento en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, exigido en el artículo 35.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

Además, el presupuesto de este contrato se eleva a la cantidad de 145.450,03 euros, IVA excluido, (142.150,03 euros por el alquiler de 4.700 m² de superficie construida más 3.300 euros en concepto de plazas de aparcamiento). Igualmente se prevé una reserva de 1.000 m² adicionales para responder a necesidades sobrevenidas, por un importe de 11.988 euros, IVA excluido. A estas cantidades deben añadirse otros servicios (limpieza, climatización, electricidad, etc.) cuyo gasto estimado no ha sido cuantificado. Llama la atención que el Informe evacuado por la Dirección General de Patrimonio del Estado se emite tomando como dato una cuantía inferior a la presupuestada y contratada (142.150,03 euros en lugar de los 145.450,03 euros en los que fue presupuestado el contrato). Este informe tampoco contempla los 11.988 euros en los que se presupuestó la reserva de la superficie de 1.000 m². En el trámite de alegaciones el Ministerio del Interior señaló que en la solicitud de informe a la Dirección General de Patrimonio figuraba el dato presupuestario correcto y que dicha solicitud fue acompañada de los presupuestos proporcionados por el contratista. El Ministerio no ha aportado ningún documento justificativo.

Estas incidencias ponen de manifiesto un deficiente seguimiento del expediente contractual.

- El **contrato número 30 del Anexo III**, que tiene por objeto servicios de voz y datos en el espacio arrendado para el Centro de Difusión Nacional, no se puede conocer, a través de la documentación aportada por la entidad, cuál fue el procedimiento de adjudicación seguido, ni si se trata de una adjudicación (menor, por cuantía muy superior a la legalmente permitida -41.699,40 euros-) o de una modificación contractual (que no respetaría el procedimiento y condiciones previstas en los artículos 105 y siguientes de la norma citada).

Además, la adjudicación del contrato, y el inicio de su ejecución (15 de mayo de 2015), tuvo lugar con anterioridad a que fuera aprobado el gasto (20 de mayo de 2015), incumplándose lo previsto en el artículo 110 del TRLCSP y 73.2 de la LGP.

II.5.4.6. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN MENOR

La tramitación de los expedientes de contratación menor aparece contemplada en el artículo 111 del TRLCSP. De manera resumida, el expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan, sin perjuicio de las especialidades que el artículo 111.2 del TRLCSP recoge para los contratos menores de obras.

La contratación menor también está sujeta a otros principios y preceptos recogidos a lo largo del articulado del TRLCSP, como puede ser la necesidad e idoneidad del contrato recogida en el artículo 22.

En los expedientes analizados se han observado las siguientes incidencias:

II.5.4.6.a) Justificación de la necesidad

- De la documentación del **contrato número 13 del Anexo III** no puede deducirse el plazo de ejecución del servicio contratado (optimización de la captura de perceptores electorales).
- En el **contrato número 20 del Anexo III**, que tiene por objeto la adquisición de códigos electorales, no consta ningún documento en el que se justifique que el número adquirido (287 códigos) se correspondía realmente con los necesarios.
- En los **contratos número 13, 20, 21, 26, 27 y 28 del Anexo III**, o no consta ninguna oferta o sólo consta la del adjudicatario. Aunque la solicitud de ofertas no es obligatoria, tampoco es contraria a la regulación de la contratación menor, pudiendo contribuir, además, a una mejor gestión de dicha contratación.

II.5.4.6.b) Aprobación del gasto

Se han detectado las siguientes incidencias relacionadas con la aprobación del gasto:

- En el **contrato número 13 del Anexo III**, la aprobación del gasto se produjo sin la preceptiva retención del crédito. El gasto se aprobó el 12 de febrero de 2015 y el crédito se retuvo el 16 de febrero de 2015.
- En los **contratos número 14 y 29 del Anexo III** la adjudicación del contrato tuvo lugar con anterioridad a la aprobación del gasto. Esto supone una vulneración de los artículos 110 y 111.1 del TRLCSP. El primero de estos preceptos señala que «*Completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo (incluyendo el gasto) y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación*». Por su parte, el artículo 111 exige para la tramitación del expediente de contratación en contratos menores la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente. Además, el artículo 73.2 de la LGP dispone que la aprobación inicia el procedimiento de ejecución del gasto.

El contrato número 14 se suscribió el día 14 de mayo de 2015, mientras que el gasto fue aprobado 26 días después, el 9 de julio de 2015.

En el caso del contrato número 29, su adjudicación y ejecución (24 de mayo de 2015) se produjeron con 16 días de antelación respecto de la aprobación del gasto (9 de junio de 2015).

II.5.4.6.c) Ejecución y abono

En los **contratos número 18, 26 y 28 del Anexo III** se han incumplido los plazos señalados en el artículo 216.4 del TRLCSP.

- En el contrato número 18 el certificado de conformidad fue emitido con 19 días de retraso (factura de 25 de junio de 2015 y certificado de 13 de agosto de 2015); el precio fue abonado con 9 días de retraso (certificado del 13 de agosto de 2015 y abono del 22 de agosto de 2015).
- En el contrato número 26 el certificado de conformidad fue emitido con 18 días de retraso (factura de 19 de mayo de 2015 y certificado de 7 de julio de 2015).
- En el contrato número 28 el certificado de conformidad fue emitido con 8 días de retraso (factura de 29 de mayo de 2015 y certificado de 7 de julio de 2015).

II.5.5. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2015

Durante la tramitación de este proceso electoral, la DGPI suscribió 2 contratos menores por valor de 452,43 euros.

Cuadro 14. CONTRATOS FISCALIZADOS EPC 2015 (por tipo de contrato)

Tipo de contrato	Número	% sobre total	Importe (euros)	% sobre total
Servicios	2	100	452,43	100
Total	2	100%	452,43	100%

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

No se han apreciado incidencias.

II.5.6. Elecciones a las Cortes Generales 2015

Durante la tramitación de este proceso electoral, la DGPI suscribió 24 contratos por valor de 12.314.292,84 euros. El detalle por tipo de contrato aparece reflejado en el cuadro siguiente:

Cuadro 15. CONTRATOS FISCALIZADOS ECG 2015 (por tipo de contrato)

Tipo de contrato	Número	% sobre total	Importe (euros)	% sobre total
Suministros	11	46	1.388.411,48	11
Servicios	12	50	10.668.771,46	87
Privados	1	4	257.109,90	2
Total	24	100%	12.314.292,84	100%

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.5.6.1. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA PREPARACIÓN DEL CONTRATO

II.5.6.1.a) Justificación de la necesidad de contratar y del presupuesto

En los **contratos número 37, 38, 39, 40, 42, 44, 45, 46 y 51 del Anexo III** no figuran memorias o documentos de carácter económico que justifiquen el presupuesto fijado en el contrato.

El artículo 73.2 del RGLCAP exige la existencia de un informe razonado que exponga, entre otros aspectos, el importe calculado de las prestaciones objeto del contrato. La obligación de estimar adecuadamente el importe también aparece en el artículo 87.1 del TRLCSP.

Esta incidencia es especialmente llamativa en el **contrato número 45 del Anexo III**, que tiene por objeto la contratación del servicio de **escrutinio provisional**, habida cuenta de la escasa concurrencia competitiva que existió en adjudicaciones anteriores de contratos similares, donde la empresa adjudicataria era una y el precio ofertado no presentaba ninguna baja respecto del presupuesto base de licitación (ver contrato número 16 del Anexo III cuyo presupuesto base de licitación e importe de adjudicación fue de 13.000.000 de euros).

II.5.6.1.b) Justificación de los criterios de adjudicación

El artículo 109.4 del TRLCSP establece la necesidad de justificar adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.

Se ha podido observar que, con carácter general, la DGPI utiliza fórmulas genéricas para la justificación de la elección del procedimiento de adjudicación, con remisión a los artículos que regulan el procedimiento. Así:

- En los **contratos número 39 y 40 del Anexo III** se afirma *«se considera que el procedimiento más adecuado para el interés público dado el importe, la naturaleza y las características especiales del servicio, deber ser el procedimiento negociado sin publicidad y la tramitación ordinaria de acuerdo con los artículos 138, 169, 174 e) y 177.2 del TRLCSP»*.
- En el **contrato 46 del Anexo III** se opta por el procedimiento negociado sin publicidad como forma de adjudicación y tramitación ordinaria de acuerdo con los artículos 138, 169 y 174 e) del TRLCSP, por considerar que es el procedimiento más adecuado para el interés público *«dado el importe, la naturaleza y las características del servicio»*.

Esta utilización de fórmulas genéricas no responde a las necesidades de justificación que establece el artículo 109.4 del TRLCSP. Esta generalidad cobra especial importancia en los tres casos señalados en los que se acudió al procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, donde la DGPI simplemente justifica su elección con una remisión al precepto legal como si esa fuera el único procedimiento que permite la adjudicación de contratos por debajo de esa cuantía.

También se pueden observar este tipo de deficiencias en la justificación de los criterios de adjudicación.

- El **contrato número 42 del Anexo III**, carece de una justificación adecuada de la elección de los criterios de adjudicación, limitándose a realizar una enumeración no exhaustiva de los mismos: *«dada la naturaleza de los servicios a contratar, se estima que los criterios para valorar las proposiciones y determinar la oferta económicamente más ventajosa deben ser tanto los referidos al precio, como a cuestiones técnicas directamente vinculadas con el objeto del contrato (detalle del Plan de ejecución del contrato, propuesta de diseño virtual de la sala de prensa y del resto de espacios, diseño de los elementos de señalización, descripción del equipo humano...) tal como se recoge en el apartado 12 del Cuadro de Características»*.
- En el **contrato número 45** también se recurre a la justificación genérica de los criterios de adjudicación, afirmando *«... dada la naturaleza de los servicios a contratar, se estima que los criterios para valorar las proposiciones y determinar la oferta económicamente más ventajosa deben ser tanto los referidos al precio, como a cuestiones técnicas directamente vinculadas con el objeto del contrato»* sin justificar la elección de esas cuestiones técnicas que se valoraran.

La utilización de este tipo de fórmulas genéricas, en las que los criterios de adjudicación son simplemente enumerados, no satisface las necesidades de justificación que exige el artículo 109.4 del TRLCSP.

II.5.6.2. INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS PCAP Y A LOS PPT

En la parte relativa a la redacción de los PCAP y PPT se han observado las siguientes incidencias.

II.5.6.2.a) Mejoras

La DGPI ha hecho uso, en varios de sus contratos, de la facultad que recoge el artículo 147.2 del TRLCSP, que establece que la posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación.

En el **contrato número 45 del Anexo III** la DGPI ha fijado las mejoras de manera excesivamente genérica, tanto en su objeto como en su valoración.

El órgano de contratación incluye la admisibilidad de variantes y mejoras con remisión al PPT, que en ese punto señala *«el adjudicatario podrá proponer prestaciones adicionales cedidas gratuitamente relativas al objeto de la contratación, siempre que sean cuantificables económicamente y tengan relación y utilidad directa para el desarrollo del objeto del contrato»*.

La generalidad con la que está redactada esta cláusula no da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 147 del TRLCSP.

Sobre este punto ya se manifestó también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 59/2009, de 26 de febrero, ya citado con anterioridad.

II.5.6.2.b) Condiciones especiales de ejecución

El artículo 118 del TRLCSP reconoce la posibilidad de introducir condiciones especiales de ejecución. Como se ha señalado anteriormente este precepto no contiene una lista cerrada de condiciones especiales de ejecución, pero sí incluye algunos ejemplos relacionados con consideraciones de tipo medioambiental, social, o relativas al empleo.

En el **contrato número 45 del Anexo III**, la DGPI, haciendo uso de esta posibilidad, introdujo requisitos de ejecución que no se ajustan a las condiciones a que se refiere el citado precepto: el compromiso de adscripción de medios personales y materiales.

Aunque el artículo 212.1 del TRLCSP menciona conjuntamente los compromisos de adscripción de personal del artículo 64.2 y las condiciones especiales de ejecución del artículo 128.2 del TRLCSP, a efectos de poder incluir penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso, ambos conceptos no pueden ser confundidos, por tratarse de contenidos distintos, aunque sancionados de similar manera en caso de incumplimiento de los mismos.

II.5.6.3. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

II.5.6.3.a) Invitaciones a contratos basados en un acuerdo marco

En el Lote 3 del **Acuerdo Marco del que deriva el contrato número 35 del Anexo III** resultaron adjudicatarias dos empresas.

Con fecha de 4 de septiembre de 2015, el Director General de Política Interior dictó una resolución aprobando la sucesión de un contratista A a favor de otra empresa B.

Con anterioridad a esta resolución, el 17 de febrero de 2015, el Servicio Jurídico del Estado informó desfavorablemente sobre la sucesión de la empresa B por no concurrir los requisitos señalados en el artículo 85 del TRLCSP. Concretamente se informa que en el Anexo del contrato privado celebrado entre las dos empresas no consta, entre los contratos con la Administración Pública, el Acuerdo Marco sobre gastos electorales.

A pesar de este informe desfavorable del Servicio Jurídico del Estado, con fecha de 25 de agosto de 2015 se invita a la empresa B a participar en el contrato derivado número 35 del Anexo III. Ese mismo día, la empresa presentó su oferta.

Destaca que la Dirección General de Política Interior haya invitado a participar en el proceso de licitación a la empresa B con anterioridad (25 de agosto) a que se haya dictado la resolución que aprueba la sucesión de esta empresa en el lugar del contratista A (4 de septiembre). Esto podría haber afectado a la otra empresa adjudicataria del contrato.

Este Tribunal ha solicitado a la DGPI la aportación del informe favorable del Servicio Jurídico del Estado previo a la resolución del Director General de Política Interior. La DGPI ha indicado que no se dispone de dicho documento porque, de acuerdo con la práctica administrativa, la consulta fue realizada de manera verbal, no existiendo constancia de la misma.

II.5.6.3.b) Anuncio de formalización del contrato

En el **contrato número 51 del Anexo III** no se ha publicado el anuncio de formalización del contrato en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

Aunque la formalización del contrato fue publicada en el perfil de contratante, el artículo 154.2 del TRLCSP exige que, cuando la cuantía del contrato sea igual o superior a 100.000 euros, se publique en el BOE un anuncio en el que se dé cuenta de la formalización, en un plazo no superior a cuarenta y ocho días a contar desde la fecha de la misma.

II.5.6.4. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Dos de las actas de recepción del **contrato número 45 del Anexo III** fueron emitidas fuera de plazo.

La primera acta de recepción fue emitida con diez días de retraso (la factura fue registrada el 15 de diciembre de 2015 y el acta de recepción es de 25 de enero de 2015).

La última acta de recepción fue emitida con 1 día de retraso (factura emitida el 27 de junio de 2016 y acta de recepción de 28 de julio de 2016).

El artículo 222.2 del TRLCSP establece que, en todo caso, la constatación del cumplimiento de los contratos exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características.

No habiéndose fijado en los pliegos ningún plazo especial, estas recepciones fueron extemporáneas según el artículo 222 del TRLCSP.

II.5.7. Elecciones a las Cortes Generales 2016³

Durante la tramitación de este proceso electoral, la DGPI suscribió 26 contratos por valor de 6.466.032,76 euros. El detalle por tipo de contrato aparece reflejado en el cuadro siguiente:

Cuadro 16. CONTRATOS FISCALIZADOS ECG 2016 (por tipo de contrato)

Tipo de contrato	Número	% sobre total	Importe (euros)	% sobre total
Suministros	12	46	1.564.147,09	24
Servicios	13	50	4.613.401,44	71
Privados	1	4	288.484,23	5
Total	26	100%	6.466.032,76	100%

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Es de destacar, como ha señalado la DGPI, las especiales dificultades que presentó la tramitación de los contratos relativos a este proceso electoral derivadas de la aplicación novedosa –primera vez en democracia– del artículo 99.5 de la CE que contempla la repetición de elecciones, lo que supuso, dada la premura de los plazos, la imposibilidad de realizar ningún tipo de actuación previa a la convocatoria de las elecciones.

II.5.7.1. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA PREPARACIÓN DEL CONTRATO

II.5.7.1.a) Justificación de la necesidad de contratar y del presupuesto

En los expedientes de los **contratos número 61, 62, 63, 64, 66, 69, 70, 71 y 80 del Anexo III** no existe ningún informe, memoria o documento que justifique el importe del presupuesto que se ha fijado. Esto resulta contrario al artículo 73.2 del RGLCAP.

Esta incidencia resulta especialmente llamativa en el **contrato número 70 del Anexo III**, que tiene por objeto la contratación del servicio para la realización del **escrutinio provisional**, a la vista de la escasa concurrencia competitiva que en procesos anteriores tuvo ese contrato. En concreto, este contrato fue adjudicado por un importe de 3.895.000 euros, lo que supone una baja del 62'35 % respecto del presupuesto base de licitación (10.345.095 euros).

El **contrato número 78 del Anexo III** tuvo por objeto el alquiler e instalación de una pantalla en el escenario del Centro de Difusión Nacional. En su expediente consta como justificación de la necesidad que ésta «*se puso de relieve poco antes de iniciar el montaje, no siendo posible tramitar la modificación del contrato de acondicionamiento*».

En condiciones normales, esta necesidad pondría de relieve la existencia de una deficiente planificación, pudiendo haberse previsto esta circunstancia e incluirse esta necesidad en el contrato de acondicionamiento, que fue formalizado con la misma empresa adjudicataria tan sólo 12 días antes.

³ En el trámite de alegaciones el Ministerio del Interior ha argumentado de manera genérica a este punto que muchas de las incidencias detectadas encuentran su justificación en la enorme dificultad derivada de la imposibilidad de realizar ningún tipo de planificación respecto de la contratación de las ECG 2016, por tratarse estas de un supuesto de adelanto electoral. También afirma que a fin de no dilatar los plazos de tramitación se simplificaron algunos trámites teniendo en cuenta que prácticamente en todos los casos se tomaron como referencia los contratos de las elecciones inmediatamente anteriores.

Asimismo, señala que la experiencia viciada en este proceso fue la que llevó a la inclusión en la Disposición Adicional séptima de la LOREG de la previsión de que, en caso de repetición de las Elecciones Generales por aplicación del artículo 99.5 de la Constitución, los contratos serán declarados de urgencia.

II.5.7.1.b) Justificación de los criterios de adjudicación

En los **contratos número 64, 66, 70 y 71 del Anexo III**, adjudicados mediante el procedimiento negociado sin publicidad, se realiza una mera enumeración de los criterios de adjudicación que van a ser objeto de negociación.

- En el contrato 64, que tenía por objeto el suministro de cáterin del fin de semana electoral, se determinan como criterios de adjudicación *«aspectos cuantitativos (precio del contrato dentro del límite del presupuesto de licitación) como aspectos cualitativos (características que debe reunir el servicio en sus distintas modalidades)»*.
- En el contrato 66 se establece que *«se estima que los criterios para valorar las proposiciones y determinar la oferta económicamente más ventajosa deben ser tanto los referidos al precio, como a cuestiones técnicas directamente vinculadas con el objeto del contrato (reducción del plazo de licitación y provisión de una SAI)»*.
- En los contratos 70 y 71 se emplea la misma fórmula genérica de justificación de los criterios de adjudicación: *«se estima que los criterios para valorar las proposiciones y determinar la oferta económicamente más ventajosa deben ser tanto los referidos al precio, como a cuestiones técnicas directamente vinculadas con el objeto del contrato»* sin determinar cuáles son estas.

La mera enumeración de los criterios de adjudicación no es suficiente para considerar cumplida la exigencia de justificación que establece el artículo 109.4 del TRLCSP.

II.5.7.1.c) Invitaciones del procedimiento negociado sin publicidad

Para la gestión del proceso electoral ECG 2016 la DGPI optó preferentemente por la adjudicación mediante el procedimiento negociado sin publicidad, motivado por la imperiosa urgencia derivada de la propia naturaleza del proceso –la repetición de elecciones por aplicación del artículo 99.5 de la CE–.

El artículo 178.1 del TRLCSP establece la necesidad de solicitar, al menos, tres ofertas a empresas capacitadas para la realización del contrato, siempre que ello sea posible.

En los **contratos número 61, 62, 66, 70 y 71 del Anexo III**, la DGPI solicitó menos ofertas de las que establece el citado precepto (una en los contratos 61 y 62 y dos en los contratos 66, 70 y 71). La DGPI justificó el reducido número de solicitudes afirmando *«dada la premura de los plazos, las empresas a las que se solicitará ofertas serán aquellas que ya han prestado un servicio similar en ocasiones anteriores»*, sin justificar que las empresas invitadas sean las únicas del mercado que puedan prestar este servicio.

Esta justificación es inadecuada, ya que es la propia urgencia de la necesidad la que permite acudir al procedimiento negociado sin publicidad –según el artículo 170.e) del TRLCSP– sin que la premura de los plazos pueda justificar una reducción del número de ofertas que exige la ley. El reducido número de ofertas solicitadas en los contratos señalados limita la concurrencia competitiva que tiene que regir la contratación pública.

Además, en el **contrato número 62**, el plazo inicialmente concedido para la presentación de ofertas concluía el día 5 de mayo de 2016 a las 9,30 horas. La empresa invitada registró su oferta a las 10,35 horas de ese mismo día, 1,05 horas después de concluido el plazo de presentación de las ofertas.

En resolución de 5 de mayo de 2016, la DGPI dictó una nueva comunicación extendiendo, sin justificación, el plazo de presentación de ofertas hasta las 11 horas de ese mismo día.

Aun cuando sólo existía una empresa invitada para presentar su oferta, existe un riesgo de que la comunicación del día 5 de mayo se haya realizado con posterioridad a la conclusión del primer plazo establecido.

II.5.7.2. INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS PCAP Y A LOS PPT

II.5.7.2.a) Mejoras

En el **contrato número 70 del Anexo III**, la DGPI ha fijado las mejoras de manera excesivamente genérica, tanto en su objeto como en su valoración. El órgano de contratación incluye la admisibilidad de variantes y mejoras con remisión al PPT, que en ese punto señala: «*el adjudicatario podrá proponer prestaciones adicionales cedidas gratuitamente relativas al objeto de la contratación, siempre que sean cuantificables económicamente y tengan relación y utilidad directa para el desarrollo del objeto del contrato*».

La generalidad con la que está redactada esta cláusula no da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 147 del TRLCSP.

II.5.7.2.b) Condiciones especiales de ejecución

En el **contrato número 70 del Anexo III**, la DGPI introdujo, como condiciones especiales de ejecución, el compromiso de adscripción de medios personales y materiales.

Como se ha señalado anteriormente, esta condición no responde a la tipología contenida en el artículo 118 del TRLCSP.

II.5.7.3. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

II.5.7.3.a) Formalización del contrato

En los **contratos número 61, 66, 69, 70 y 80 del Anexo III** no se han publicado en el BOE los respectivos anuncios de formalización del contrato, en contra de lo dispuesto en el artículo 154.2 del TRLCSP.

II.5.7.3.b) Formalización del contrato antes del plazo señalado en el artículo 156 del TRLCSP

La formalización del **contrato número 70 del Anexo III** se realizó antes del plazo que indica el artículo 156 del TRLCSP.

Según este precepto la formalización no podrá realizarse antes del transcurso de 15 días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores, debiendo el órgano de contratación requerir al adjudicatario para que formalice el contrato en un plazo no superior a 5 días a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, una vez transcurrido el plazo previsto.

El acuerdo de adjudicación fue remitido el día 23 de mayo, formalizándose el contrato el día 10 de junio. De acuerdo con el artículo 30 de la LPAC el plazo de 15 días terminaría el 13 de junio, comenzando el plazo para la formalización del contrato que indica el artículo 156.3 del TRLCSP el día 14 de junio, 2 días hábiles antes de la fecha de formalización efectiva.

En el expediente consta documento remitido por la otra empresa licitadora a la DGPI, con carácter previo a la formalización del contrato, en el que expresamente renuncia a su derecho de

interposición de recurso especial en materia de contratación, sin perjuicio de la interposición de recurso contencioso administrativo.

A este respecto, la DGPI ha destacado la necesidad, dadas las características de este proceso electoral, de acortar los plazos al máximo, motivo por el cual, dada la renuncia expresa de la empresa licitadora, acordó la formalización anticipada del contrato.

No obstante, debe señalarse que la normativa contractual no contempla la renuncia del derecho a la interposición de recursos con carácter previo a su interposición.

II.5.7.4. INDICENCIAS RELATIVAS A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

II.5.7.4.a) Actas de recepción

En el **contrato número 70 del Anexo III** se ha emitido un acta de recepción fuera del plazo que señala el artículo 222.2 del TRLCSP (factura con fecha de 22 de junio de 2016 y acta de recepción de 27 de julio de 2016).

II.5.8. Elecciones al Parlamento del País Vasco y de Galicia 2016

Cuadro 17. CONTRATOS FISCALIZADOS EPVG 2016 (por tipo de contrato)

Tipo de contrato	Número	% sobre total	Importe (euros)	% sobre total
Servicios	2	100	443,58	100
Total	2	100%	443,58	100%

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

No se han detectado incidencias.

II.5.9. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2017

Cuadro 18. CONTRATOS FISCALIZADOS EPC 2017 (por tipo de contrato)

Tipo de contrato	Número	% sobre total	Importe (euros)	% sobre total
Suministros	2	100	55.239,53	100
Total	2	100%	55.239,53	100%

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas

No se han detectado incidencias.

II.6. OBLIGACIONES SERVICIO POSTAL UNIVERSAL Y CONTRATOS SUSCRITOS CON CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.

La organización y celebración de un proceso electoral conlleva la realización de un gran número de envíos postales.

La Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (LSPU), reconoce al Gobierno en su artículo 22.5 la posibilidad de imponer al operador designado para prestar el servicio postal universal una serie de obligaciones de servicio público, cuando sea necesario para salvaguardar el normal desarrollo de los procesos electorales, entre otros supuestos.

Según la disposición adicional primera de la LSPU, la condición de operador designado por el Estado para prestar el servicio postal universal correspondió, durante el periodo fiscalizado, a la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (en adelante Correos).

Durante los tres años fiscalizados se aprobaron los siguientes Acuerdos del Consejo de Ministros (ACM), con el fin de establecer las citadas obligaciones de servicio público:

- Orden PRE/385/2015, de 6 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de febrero de 2015, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones al Parlamento de Andalucía.
- Orden PRE/776/2015, de 29 de abril, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de abril de 2015, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones que se convoquen durante 2015.
- Orden PRE/2213/2015, de 23 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de octubre de 2015, por el que se modifica el Acuerdo de 24 de abril de 2015, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones que se convoquen durante 2015.
- Orden PRE/667/2016, de 6 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de mayo de 2016, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones a Cortes Generales de 26 de junio de 2016.
- Orden PRE/1407/2016, de 26 de agosto, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2016, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones al Parlamento Vasco y al Parlamento de Galicia.
- Orden PRA/1062/2017, de 3 de noviembre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2017, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones al Parlamento de Cataluña de 21 de diciembre de 2017 y se adoptan otras medidas en relación con el proceso electoral.

La imposición de obligaciones adicionales de servicio público deberá ser objeto de compensación.

Con carácter general, las obligaciones impuestas a Correos con motivo de las elecciones celebradas en el periodo fiscalizado se concretaron en las siguientes:

- Gestión del voto por correo «ordinario», comprendiendo las siguientes actuaciones: puesta a disposición de los impresos de solicitud del voto por correo, entrega de las solicitudes formuladas por los electores a las Delegaciones Provinciales de la OCE, entrega a los electores de la documentación electoral remitida por esta oficina, la recepción y entrega del voto del elector a las mesas electorales correspondientes.
- Gestión del voto por correo de los electores residentes ausentes (voto CERA), posibilitando a los ciudadanos españoles ausentes el ejercicio de su derecho de voto por correo.
- Gestión del voto por correo de los electores temporalmente ausentes (voto ERTA), posibilitando la entrega a las mesas electorales del voto efectuado por estos ciudadanos.
- Gestión del voto por correo del personal embarcado, del voto del personal de las Fuerzas Armadas embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional y del voto por correo de los internos en centros penitenciarios.

- Reparto a los electores de las tarjetas censales emitidas por la OCE, a los Ayuntamientos de las listas del centro electoral y listas de votación y notificación de las resoluciones de la citada Oficina de acuerdo con lo previsto en el artículo 39 de la LOREG.
- Recogida de los sobres con la documentación electoral de las mesas de votación, según lo establecido en el artículo 102 de la LOREG.
- Envío de la propaganda electoral de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores.

Desde el punto de vista presupuestario, los gastos por envíos se sufragan con cargo al epígrafe presupuestario 2.13.00 «*Traslados y envíos*». Este epígrafe incluye tanto los gastos de traslados (menos del 0,5%) y los gastos por envíos (superior al 99,5% del gasto imputado al epígrafe). Durante los años fiscalizados, se han gastado 155.965.357,87 euros con cargo a este epígrafe, lo que representa un 41,03% del gasto total (380.115.629,10 euros). El detalle por proceso electoral se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 19. RELACIÓN DE GASTO ELECTORAL TOTAL Y GASTO IMPUTADO AL EPÍGRAFE 2.13.00 «TRASLADOS Y ENVÍOS». POR PROCESO ELECTORAL

Proceso	Obligaciones reconocidas (euros)	Obligaciones reconocidas epígrafe 2.13.00	
		euros	% sobre el total
EPA 2015	10.145.118,62	6.136.806,05	60,49 %
ELA 2015	113.013.702,67	39.787.839,34	35,21 %
EPC 2015	9.321.007,33	7.247.710,36	77,76 %
ECG 2015	115.976.579,08	42.046.523,37	36,25 %
ECG 2016	113.800.245,29	47.459.966,54	41,70 %
EPVG 2016	8.659.607,40	5.699.407,61	65,82 %
EPC 2017	9.199.368,71	7.587.104,60	82,47 %
Total	380.115.629,10	155.965.357,87	41,03%

Fuente: Cuadro elaborado por el Tribunal de Cuentas a partir de los datos proporcionados por la DGPI

Como se ha señalado con anterioridad, estos gastos son sufragados con cargo al presupuesto electoral, siendo la DGPI el centro de gasto encargado de la gestión de las dos partidas cuantitativamente más relevantes: envíos de documentación electoral a España y al Extranjero (epígrafe 2.13.03) y envíos de propaganda electoral (epígrafe 2.13.05), como puede observarse en este cuadro:

**Cuadro 20. DESGLOSE DEL GASTO IMPUTADO AL EPÍGRAFE PRESUPUESTARIO 2.13.00
«TRASLADOS Y ENVÍOS»**

Proceso	Obligaciones reconocidas epígrafe 2.13.00 (euros)	Oblig. recon. para envío de documentación electoral		Oblig. recon. para envío de propaganda electoral	
		euros	% sobre el total	euros	% sobre el total
EPA 2015	6.136.806,05	2.507.395,33	40,86 %	3.629.161,46	59,14 %
ELA 2015	39.787.839,34	16.421.688,27	41,27 %	23.063.650,79	57,97 %
EPC 2015	7.247.710,36	2.446.858,60	33,76 %	4.781.817,42	65,98 %
ECG 2015	42.046.523,37	17.560.086,42	41,76 %	24.211.330,66	57,58 %
ECG 2016	47.459.966,54	24.708.243,71	52,06 %	22.478.110,16	47,36 %
EPVG 2016	5.699.407,61	2.290.194,67	40,18 %	3.397.895,27	59,62 %
EPC 2017	7.587.104,60	2.333.092,20	30,75 %	5.254.012,40	69,25 %
Total	155.965.357,87	68.267.559,20	43,77%	86.815.978,16	55,66%

Fuente: cuadro elaborado por el Tribunal de Cuentas a partir de los datos proporcionados por la DGPI

A continuación, se analizará la gestión de las dos partidas presupuestarias mencionadas y de la devolución a electores ERTA y CERA de los gastos de franqueo.

II.6.1. Envío de documentación electoral

Dentro de las obligaciones impuestas al prestador del servicio postal universal con motivo de la celebración de los procesos electorales se incluye una pluralidad de envíos que se sufragan con cargo al epígrafe presupuestario 2.13.03. Este incluye, entre otros: el voto por correo en sus distintas modalidades (entregas y envíos de solicitudes e instrucciones de voto, de documentación electoral, recepción y entrega a las mesas electorales de los votos por correo, etc.), envíos realizados por la OCE (tarjetas censales, listas electorales del censo dirigidas a los ayuntamientos y locales electorales, notificaciones a los electores de reclamaciones sobre el Censo o de cambios de local electoral) y recogida de la documentación electoral en la Mesa.

De acuerdo con los ACM mencionados con anterioridad sobre el establecimiento de las obligaciones de servicio público al prestado del SPU, la compensación que corresponde a este último se hará efectiva por el Ministerio del Interior, una vez presentada y conformada la factura emitida por aquel. La factura reflejará el número de envíos efectivamente tratados y servicios realmente prestados, siempre basada en el total de albaranes, debidamente justificados, que soporten cada una de las entregas de documentación electoral. A este respecto, serán igualmente válidos los procedimientos alternativos de depósitos masivos.

Se han seleccionado 4 de los 7 procesos electorales (EPA 2015, EPC 2015, EPVG 2016, EPC 2017) para la comprobación de la justificación de los envíos realizados por Correos, detectándose las siguientes incidencias:

- Se ha detectado la existencia de albaranes presentados por duplicado, albaranes sin sello ni firma o albaranes corregidos a mano.
- Asimismo, se ha comprobado que en algunos albaranes no resulta posible asociar el tipo de envío con la tarifa aplicable al mismo. Algunos no incluyen el concepto del envío, incluyen conceptos modificados a mano, identifican el concepto mediante códigos numéricos o conceptos genéricos que no aparecen en el ACM que fija las tarifas –p.e. «*impresos varios*»–.
- Durante la realización de los trabajos de fiscalización la documentación justificativa (albaranes) relativos a los envíos de las EPC 2017 no figuraban en la sede de la entidad

fiscalizada, lo que lleva aparejado la existencia de un riesgo de que el gasto abonado en este proceso por envíos electorales no haya sido debidamente comprobado.

Se ha constatado la imposibilidad de controlar la debida justificación de los envíos realizados, derivada de la gran cantidad de documentación física (albaranes) que el prestador del SPU remite a la DGPI y la escasa información que los mismos aportan para relacionar el albarán con el tipo de producto y el precio del envío, siendo necesaria la urgente revisión de este sistema de justificación para posibilitar el debido control de estos gastos.

II.6.2. Propaganda electoral

Dentro de las obligaciones impuestas al prestador del servicio postal universal con motivo de la celebración de procesos electorales está el envío postal de propaganda electoral.

El coste de este servicio, siempre que cumpla los requisitos establecidos, es dividido entre el Estado y los distintos partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores. El artículo 59 de la LOREG establece que la fijación de las tarifas especiales para los envíos se regulará por Orden ministerial, debiendo atender a la Orden Ministerial de 3 de mayo de 1977, todavía en vigor.

Esta orden de 1977 aplica para la determinación de la tarifa especial que han de abonar los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, el límite máximo del 50%, de tal forma que el coste del envío se dividía entre el Estado y los partidos políticos por mitad. Siendo el coste de cada envío en aquella época de 2 pesetas, los partidos políticos sufragaban 1 peseta y el Estado la otra peseta restante.

En la actualidad, todas y cada una de las Órdenes ministeriales señaladas anteriormente siguen aplicando a los partidos el importe que aplicaba la orden de 1977, de tal forma que la tarifa especial a abonar por cada envío de propaganda electoral que realicen cumpliendo los requisitos establecidos es de 0,006 euros (1 peseta). El resto del coste del envío corre a cargo del Ministerio del Interior.

Las tarifas abonadas por la prestación de servicio público a Correos durante los siete procesos electorales analizados fueron las mismas que las establecidas en el anexo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 2014, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (Orden PRE/642/2014, de 24 de abril).

Conviene reseñar que el anexo del ACM de 11 de abril de 2014, por el que se fijaron las tarifas por la prestación de las obligaciones de servicio que rigieron durante el periodo fiscalizado, establece las «*tarifas máximas*» a cobrar por Correos. En el caso de los envíos postales de propaganda electoral la cifra fijada es de 0,1629.

Sin embargo, en la documentación analizada se pudo comprobar que esa tarifa (0,1629 euros) es la aplicada como coste unitario del envío a sufragar por la DGPI, sin tener en cuenta la parte abonada por los partidos políticos (0,006 euros). De esta forma, durante los procesos electorales fiscalizados, el prestador de servicios ha aplicado la tarifa máxima en su totalidad a la DGPI, sin detracer de la misma la parte que ya era abonada por los partidos políticos, resultando en unos ingresos extra para Correos, de 0,006 euros por cada envío postal de propaganda realizado por los partidos políticos durante los 7 procesos electorales analizados.

Los distintos ACM mencionados con anterioridad, establecen en su disposición 10ª que: «*De conformidad con lo previsto en la Orden Ministerial de 3 de mayo de 1977 por la que se fijan las tarifas postales especiales para los envíos de impresos de propaganda electoral, la tarifa postal especial aplicable al partido, federación, coalición o agrupación será de 0,006 euros,*

correspondiendo el pago del resto del importe hasta alcanzar el precio del servicio postal al Ministerio del Interior».

Por otro lado, la disposición 13ª afirma que *«el coste de las obligaciones de servicio público encomendadas a Correos y contenidas en el presente acuerdo tendrá la naturaleza de compensación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.5 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre».* Continúa afirmando que *«la compensación se hará efectiva por el Ministerio del Interior una vez presentada y conformada la factura emitida por aquél...»* y que *«la financiación de los servicios postales necesarios con motivo de las Elecciones objeto del presente acuerdo se llevará a cabo con cargo al crédito 16.01.924M.227.05 “Procesos Electorales y Consultas populares”»*

⁴A juicio de este Tribunal, la redacción de estas disposiciones de los ACM, en relación con el Decreto de 1977, resulta poco clara y puede dar lugar a errores. En ellas se habla de conceptos como tarifas, tarifas máximas y precios del servicio, y se fijan unas tarifas máximas sin especificar con claridad si las mismas son aplicables exclusivamente al Ministerio del Interior o si en ellas debe entenderse incluida la tarifa aplicable a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones. Este Tribunal recomienda que se clarifique el contenido de estas disposiciones.

Además, destaca que la totalidad de la actualización que ha sufrido el importe de la tarifa de envíos de propaganda electoral en estos últimos 40 años ha recaído exclusivamente en el Ministerio del Interior, sin aplicar la misma por mitad entre este departamento y los partidos políticos, tal como se estableció al entrar en vigor la orden ministerial de 1977.

Por tanto, del importe unitario total facturado por Correos (0,1689 euros) el Estado ha abonado un 96,45% del gasto (0,1629 euros) y los partidos políticos el 3,55% (0,006 euros), frente al reparto del 50-50% que se estableció con la orden ministerial de 1977.⁵

Con respecto a la justificación de estos gastos, los ACM arriba señalados regulan, con carácter general, las condiciones específicas para los envíos postales de propaganda electoral. En concreto, la presentación de los envíos postales de propaganda electoral en las Unidades de Admisión Masiva del prestador del SPU, se presentarán en remesas independientes para la capital y para la provincia acompañados de su correspondiente albarán de depósito.

Para prestar su conformidad con la prestación del servicio, la DGPI reclama del prestador del SPU el envío de estos albaranes. La remisión se realiza en papel, dificultando considerablemente su control, habida cuenta de la gran cantidad de envíos que se realizan por proceso electoral y del número de formaciones políticas que participan en las elecciones. Además, la DGPI reclama del prestador del SPU un certificado con todos los envíos practicados, que coteja con la información que le envía cada uno de los partidos que utilizaron este servicio.

Durante la realización de los trabajos de fiscalización se ha revisado la documentación de propaganda electoral correspondiente a cuatro de los siete procesos electorales, obteniéndose las siguientes incidencias:

⁴ Párrafos suprimidos en virtud de alegaciones.

⁵ En el trámite de alegaciones Correos ha aportado un proyecto de Orden del Ministerio del Interior de 2012 por el que se fijaban las tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral, derogando la Orden de 1977. En este proyecto se incluía una actualización de las tarifas postales, habida cuenta del carácter preconstitucional de la Orden de 1977 y de los *«numerosos medios alternativos, más eficaces y con menor coste, incluso medio ambiental»* existentes en la actualidad. En este proyecto de Orden se establecía un reparto de los costes de propaganda electoral en el que el poder convocante compensaría un 10% de la tarifa aplicable a cada envío de propaganda electoral por candidatura y elector (de hasta 50 gramos). El 90% restante sería abonado por las distintas candidaturas. En la memoria de análisis de impacto normativo, el Ministerio del Interior cifró el ahorro en el caso de unas Elecciones Generales como las de 2011 en más de 20 millones de euros. Este proyecto no fue finalmente aprobado.

- En dos de los cuatro procesos de la muestra (EPVG 2016 y EPC 2017), se comprobó que el número de envíos facturados fue inferior al número de envíos justificados por albaranes de depósito. Esto no supuso perjuicio patrimonial para la entidad fiscalizada. Según los datos aportados por la Sociedad Correos, en las EPVG 2016 han existido 180 envíos de propaganda electoral justificados y no facturados. En las EPC 2017 ha existido una diferencia de 21.661 que responde, según lo indicado en alegaciones, a la emisión de un albarán duplicado.⁶
- Además, en un proceso electoral (EPC 2017) el pago de la factura (5.254.012.40 euros) se realizó el 6 de marzo de 2018. Con posterioridad la DGPI reclamó al prestador del SPU, a petición del equipo de fiscalización, los albaranes correspondientes a los 32.252.992 envíos facturados. Asimismo, se pidió copia del certificado del prestador del SPU con la relación de envíos, al no encontrarse en el expediente. La DGPI entregó los albaranes, pero no el certificado solicitado.

Existe un riesgo de que el acta de conformidad del servicio (28 de febrero de 2018) y el pago de la factura se hayan realizado sin la debida comprobación del número de envíos postales de propaganda electoral efectuados durante el proceso electoral, al no constar los albaranes correspondientes a los envíos efectuados en la DGPI a la fecha de inicio de estos trabajos.

Las importantes deficiencias y dificultades encontradas en la justificación y revisión de los albaranes, derivadas del propio sistema de presentación de los datos (en papel), unido a la ingente cantidad de documentación generada en cada proceso electoral por el prestador de SPU revelan la necesidad de mejorar el sistema tendiendo, en la medida de lo posible, a un modelo de remisión de información electrónica que facilite la justificación y revisión de la documentación generada.

Ante la imposibilidad de recontar los albaranes y a fin de cotejar la información de envíos certificada por Correos, la DGPI solicita (salvo en el caso de las ELA por el alto número de partidos) información a los partidos políticos de los envíos de propaganda realizados. Algunos responden adjuntando justificante de los envíos (albaranes no sellados y/o, en algunos casos, factura). Otros simplemente hacen constar el número.

A la vista del escaso rigor que presenta este sistema de supervisión interna, debería sustituirse la forma de controlar los albaranes y, en todo caso, obligar a los partidos a justificar los envíos adjuntando la factura abonada y los albaranes debidamente sellados.

II.6.3. Voto CERA y Voto ERTA. Devoluciones

El artículo 4 de la LOREG contempla dos modalidades de ejercicio del derecho de sufragio: presencial y por correspondencia (voto por correo).

Dentro del ejercicio del derecho de voto por correo existen dos supuestos característicos como son el voto de los inscritos en el Censo de Españoles Residentes Ausentes (voto CERA) y, a partir de las modificaciones introducidas en el artículo 74 de la LOREG por la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la LOREG, el voto de los electores españoles residentes en España que se encuentren temporalmente ausentes (voto ERTA).

II.6.3.1. VOTO DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES RESIDENTES AUSENTES (CERA)

Con relación al voto CERA, el artículo 75 de la LOREG reconoce el derecho al voto de los ciudadanos españoles residentes en el extranjero. Para el ejercicio de este derecho es necesario

⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

ser mayor de edad y estar debidamente inscrito en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA).

El derecho al voto CERA se reconoce respecto de las elecciones a las Cortes Generales, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, miembros de las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y Diputados al Parlamento Europeo. Sin embargo, no se reconoce el voto CERA respecto a las elecciones municipales, dado que el artículo 140 de la CE une indefectiblemente el ejercicio de este derecho a la condición de vecino de un municipio, motivo por el cual es requisito indispensable estar inscrito en el Censo de españoles residentes en España (CER). A estos efectos, el artículo 55 de la LO 2/2011, de 28 de enero, de modificación de la LOREG, derogó el artículo 190 de esta ley orgánica.

El voto CERA es un voto rogado, siendo necesario que las personas que cumplan los requisitos antedichos manifiesten ante la OCE su deseo de ejercer su derecho al voto en un concreto proceso electoral. Este sistema se traduce en un ahorro importante de gastos para el Estado, toda vez que la documentación electoral sólo se envía a aquellas personas que han manifestado su voluntad de participar en el proceso electoral. En el cuadro siguiente se exponen los datos relativos al censo CERA, solicitudes de voto y votos finalmente recogidos:

Cuadro 21. CENSO CERA, SOLICITUDES DE VOTO ACEPTADAS Y VOTOS ENTREGADOS

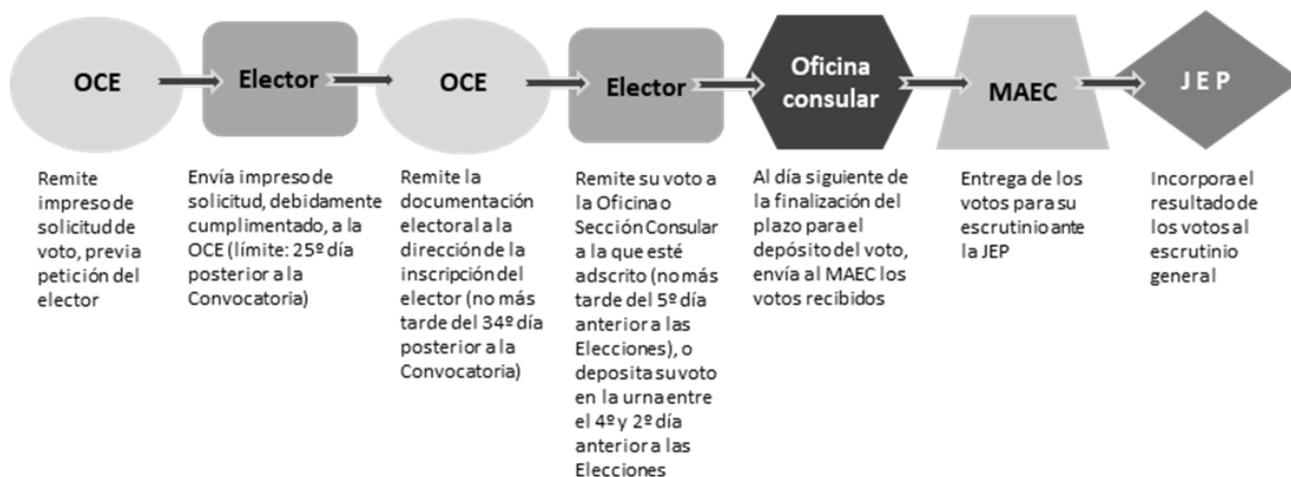
Proceso	Censo CERA total	Solicitudes de voto aceptadas		Votos entregados a las JEP	
		nº	% sobre el total	nº	% sobre el total
EPA 2015	210.148	11.426	5,44%	7.386	3,51%
ELA 2015	919.082	46.543	5,06%	27.336	2,97%
EPC 2015	196.062	21.771	11,10%	14.781	7,54%
ECG 2015	1.880.026	151.061	8,04%	88.899	4,73%
ECG 2016	1.924.012	169.658	8,82%	121.277	6,30%
EPVG 2016	515.427	24.967	4,84%	14.034	2,72%
EPC 2016	226.381	39.521	17,46%	27.231	12,03%
Totales/promedios	6.386.565	489.914	8,08%	314.978	5,22%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística.

Los españoles residentes en el extranjero pueden ejercer su derecho de voto en dos modalidades: voto presencial mediante su depósito en las urnas existentes en las Oficinas o Secciones Consulares (entre el 4º y 2º día anteriores a la elección), o voto por correo.

Para el ejercicio del voto CERA se requiere que la persona que cumpla los requisitos señalados anteriormente deberá manifestar su voluntad de votar mediante solicitud dirigida a la OCE no más tarde del 25º día posterior a la convocatoria. El impreso de la solicitud es remitido a los españoles inscritos en el citado Censo, sin perjuicio de poder obtenerse en la sede de la correspondiente Oficina Consular o por vía telemática. El votante deberá enviar la solicitud a la OCE, la cual, una vez recibida, remitirá la documentación electoral (papeletas, sobres...) a la dirección de la inscripción del elector. El elector deberá remitir su voto a la Oficina o Sección Consular en la que esté inscrito no más tarde del 5º día anterior a la elección (o depositar su voto en la urna entre el 4º y 2º día anterior a la elección). Al día siguiente de la finalización del plazo para el depósito del voto, la Oficina o Sección Consular enviará al MAEC los votos, que serán entregados para su escrutinio ante la Junta Electoral Provincial.

Gráfico 1. PROCEDIMIENTO DE VOTO DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES RESIDENTES AUSENTES (VOTO CERA)



II.6.3.2. VOTO DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES RESIDENTES TEMPORALMENTE AUSENTES (ERTA)

Con relación al voto ERTA, esta figura se creó con el objetivo de facilitar el derecho al voto de los españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero y que, dada esa temporalidad, no aparecen inscritos en el CERA. El voto ERTA se ha configurado como una especialidad del procedimiento del voto por correo previsto en los artículos 72 y 73 de la LOREG, pero con unos plazos para su ejercicio similares a los que rigen para el voto de los españoles que residen permanente en el extranjero, sin que esto suponga una asimilación de ambos colectivos.

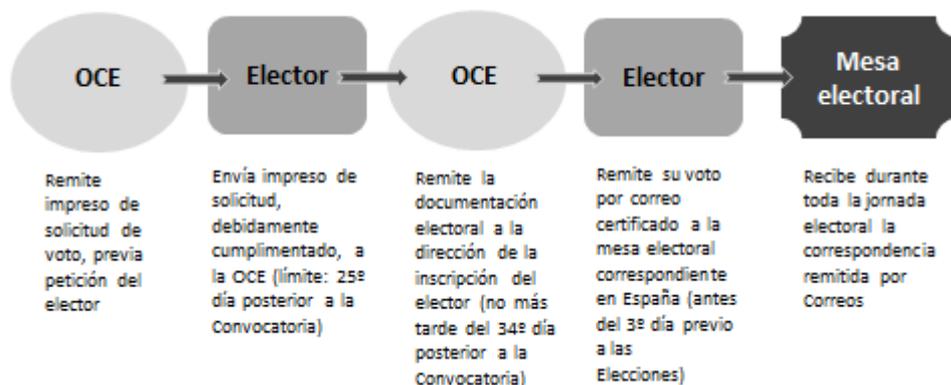
El voto ERTA ha sido desarrollado por el RD 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero.

Para poder acogerse a este sistema de votación es necesario que los electores reúnan los requisitos establecidos en el artículo 2 del RD 1621/2007: encontrarse temporalmente fuera del territorio nacional una vez efectuada la convocatoria de un proceso electoral, prever que se va a permanecer en esta situación hasta el día de la votación y figurar debidamente inscritos en la Registro de Matrícula Consular como no residentes.

Las personas que reuniendo los requisitos señalados anteriormente deseen participar en cualquier proceso electoral que se celebre en España deben rogar el voto solicitando la documentación a la correspondiente delegación provincial de la OCE, no más tarde del 25º día posterior a la convocatoria del respectivo proceso electoral.

El modelo de solicitud (que puede obtenerse telemáticamente) deberá entregarse personalmente en el consulado general, siendo preceptiva la identificación mediante la presentación del documento nacional de identidad o pasaporte. La oficina consular remitirá la solicitud a la Delegación Provincial de la OCE correspondiente que enviará al domicilio del votante toda la documentación necesaria para el ejercicio de su derecho de voto (certificado de inscripción en el censo, papeletas, sobre/s de votación, etc.). Este envío se realizará no más tarde del 34º día posterior a la convocatoria –o 42º día si se ha producido impugnación de las candidaturas–. El elector deberá remitir su voto a la mesa electoral correspondiente por correo certificado antes del tercer día previo a la celebración de las elecciones.

Gráfico 2. PROCEDIMIENTO DE VOTO DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES RESIDENTES TEMPORALMENTE AUSENTES (VOTO ERTA)



II.6.3.3. GRATUIDAD DEL VOTO CERA Y ERTA

Tanto el voto CERA como el voto ERTA quedan sujetos al régimen de gratuidad que contempla el artículo 11 del RD 605/1999. A partir de los procesos electorales de 2015, la devolución de los gastos de franqueo a los electores residentes ausentes y a los electores temporalmente ausentes queda excluida de los ACM por los que se imponen las obligaciones de servicio público al operador postal para cada proceso electoral, al no tener dicha devolución la consideración de actividad postal. Por este motivo, a partir de las EPA 2015 esta actividad tuvo que ser contratada por el poder público convocante.

Durante los tres años fiscalizados la DGPI contrató con Correos el servicio de devolución de los gastos de franqueo a los electores residentes ausentes y a los electores temporalmente ausentes en las ELA 2015, ECG 2015 y ECG 2016, por ser el Gobierno de la Nación el poder público convocante.

La devolución de estas cantidades a los electores con derecho a ello se puede clasificar en dos tipos de sistemas: votos CERA enviados desde países en los que los servicios exteriores españoles han acordado la apertura de apartados de correos en virtud de acuerdos específicos y votos CERA y ERTA enviados desde otros países distintos en los que los electores deben adelantar los gastos de franqueo que después les tienen que ser devueltos.⁷

La posibilidad de la apertura de apartados de correos en países extranjeros sólo es utilizable respecto del voto CERA, ya que el primer destinatario del voto es la Oficina Consular, siendo ésta la que con posterioridad remite los votos al MAEC; a diferencia del voto ERTA donde el envío se realiza directamente a las mesas electorales, como se expuso anteriormente.

En el primer caso (países con acuerdo específico) los votantes podrán presentar el sobre con su voto en las oficinas de correos del país de estancia, que será admitido con carácter gratuito. En las ELA 2015 y ECG 2015 y 2016, el MAEC había celebrado acuerdos con 17 países (Alemania, Argentina, Bélgica, Chile, Colombia, Cuba, Francia, Irlanda, México, Países Bajos, Perú, República Dominicana, Suecia, Suiza, Uruguay, Venezuela y Andorra –que utiliza el servicio postal español–).

En el caso de votos realizados desde países en los que no exista el citado acuerdo, el elector deberá satisfacer los gastos de franqueo y certificado que correspondan, pudiendo solicitar el reintegro de tales gastos, cumplimentando las indicaciones del impreso destinado a posibilitar el

⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

reintegro. Con el fin de garantizar esta gratuidad del procedimiento para los votantes CERA y ERTA, la DGPI suscribe con Correos contratos para el envío de los giros postales correspondientes.

- *Devolución de los gastos de franqueo en las ELA 2015*

Con motivo de las ELA 2015 la DGPI suscribió un contrato (número 19 del Anexo III) con Correos, en virtud de la disposición final 3ª de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, por importe de 58.950 euros (IVA excluido). Este contrato tuvo por objeto la prestación del servicio para la devolución del importe del franqueo del voto a los electores ERTA y a los residentes ausentes (CERA) de Ceuta y Melilla (al no tener reconocido derecho de sufragio activo en las elecciones locales).

El importe unitario máximo a abonar al prestador de servicios postales universales para la devolución a los electores CERA y ERTA de los gastos de franqueo derivados del envío de su voto era de 8,1520 euros (9,8639 euros IVA incluido). Este importe unitario incluye tanto los costes derivados del giro postal correspondiente como las cantidades a abonar a cada elector que hubiera solicitado el reintegro de los gastos de franqueo en que hubiera incurrido (entre 2 y 9 euros, dependiendo del coste de los distintos países según los PPT).

En virtud de este contrato se tramitaron 868 devoluciones de franqueo, lo que supuso un coste de 7.075,94 euros (IVA excluido). Del total de envíos practicados se devolvieron a Correos 592 giros, lo que significa que únicamente llegaron a reintegrarse un 31,80% de los giros postales enviados, siendo reintegrados al Tesoro Público en este concepto 2.248,82 euros.

El coste de este servicio fue sufragado con cargo al epígrafe de imprevisto y otros gastos. Con cargo a este epígrafe se han de sufragar gastos no contemplados en otros subepígrafes que se originen de forma imprevista y excepcional. Dado que la gratuidad del voto ERTA y CERA ya era conocida por el centro de gasto, careciendo, por tanto, de la nota de imprevisibilidad, lo correcto sería haberlo imputado al epígrafe 2.13.03, envíos de documentación electoral en España y al Extranjero, como se hizo en las ECG 2015 y 2016.

- *Devolución de los gastos de franqueo en las ECG 2015*

Con motivo de las ECG 2015 la DGPI suscribió un contrato (número 51 del Anexo III) Correos, en virtud de la disposición final 3ª de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, por importe de adjudicación de 489.120 euros (IVA excluido). Este contrato tuvo por objeto la prestación del servicio para la devolución del importe del franqueo del voto a los electores CERA y ERTA.

El importe unitario máximo a abonar al prestador de servicios postales universales para la devolución a los electores CERA y ERTA de los gastos de franqueo derivados del envío de su voto era, al igual que en el caso anterior, de 8,1520 euros (9,8639 euros IVA incluido). Este importe unitario incluyó tanto los costes derivados del giro postal correspondiente como las cantidades a abonar a cada elector que hubiera solicitado el reintegro de los gastos de franqueo en que hubiera incurrido (entre 2 y 8 euros –a diferencia del contrato suscrito para las ELA 2015–, dependiendo del coste de los distintos países según los PPT).

En virtud de este contrato se tramitaron 19.637 devoluciones de franqueo, lo que supuso un coste de 160.080,82 euros (IVA excluido). Del total de envíos practicados se devolvieron a Correos 14.821 giros, de tal forma que únicamente llegó a reintegrarse un 24,53% de los giros postales enviados, siendo reintegrados al Tesoro Público en este concepto 51.799,79 euros.

- *Devolución de los gastos de franqueo en las ECG 2016*

En las ECG 2016 el sistema e importe acordado por la prestación del servicio de reintegro se vio alterado. La DGPI suscribió con Correos un contrato (número 80 del Anexo III) por un importe de 355.000 euros (IVA excluido) con el objeto de hacer efectivo exclusivamente el envío del correspondiente giro postal o medios alternativo utilizado para enviar el dinero, acordándose, a diferencia de en los dos contratos anteriormente citados, que el importe a reintegrar por los gastos de franqueo debía ser aportado directamente por la DGPI con cargo al presupuesto electoral. Este cambio de sistema supuso una reducción en los precios unitarios al no incluir los mismos las cantidades a reintegrar, estableciéndose en las cifras de 5 euros y 7 euros (6,05 euros y 8,47 euros) dependiendo de si el envío era por medios mecánicos o manuales.

En virtud de este contrato se tramitaron 23.267 envíos de devoluciones de franqueo (23.246 por medios mecánicos y 21 por medios manuales). El total de la cantidad enviada en concepto de devolución de franqueo fue de 109.550,08 euros. Solo un 28,83 % de los giros postales enviados fueron recibidos por el votante, siendo 16.558 los giros postales que fueron devueltos a Correos, dando lugar a un reintegro al Tesoro Público de 75.859,23 euros (el 69,25% de la cantidad inicialmente girada a los electores).

El importe total abonado a Correos fue de 116.377 euros (IVA excluido). El plazo de ejecución de este contrato concluía el 31 de enero de 2017.

Con posterioridad a la extinción del contrato anterior, se recibieron solicitudes extemporáneas, procediendo la DGPI a suscribir un contrato menor con Correos por un importe de 2.500 euros (IVA incluido) para abonar las solicitudes de devolución que hubieran llegado fuera de tiempo, con un plazo de ejecución hasta 31 de diciembre de 2017. El importe unitario de cada envío fue de 7 euros (8,47 euros IVA incluido). El total de envíos realizados en virtud de este contrato fue de 101, suponiendo un coste de 855,47 euros (IVA incluido). El total de los costes de franqueo abonados a los electores en virtud de este contrato fue de 1.016,98 euros.

II.6.3.4. ENVÍOS DEVUELTOS POR NO HABER SIDO RECIBIDOS POR LOS VOTANTES QUE LOS SOLICITARON

Durante la realización de los trabajos de fiscalización se ha observado que un porcentaje importante de las devoluciones de gastos de franqueo realizadas no han llegado a ser recibidas por los votantes que las solicitaron, como se puede observar en este cuadro:

Cuadro 22. DEVOLUCIONES DE GASTOS DE FRANQUEO NO RECIBIDAS POR LOS VOTANTES SOLICITANTES INGRESADAS EN EL TESORO PÚBLICO

Proceso	Beneficiarios	Envíos devueltos		Devoluciones ingresadas al Tesoro (euros)
		nº	% sobre el total	
ELA 2015	868	592	68,20 %	2.248,82
ECG 2015	19.637	14.821	75,47%	51.799,79
ECG 2016	23.267	16.558	71,17 %	75.859,23
Totales/promedios	43.772	31.971	73,04%	129.907,84

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas a partir de los datos proporcionados por la DGPI

Las cantidades enviadas que no fueron finalmente recibidas por los votantes que solicitaron el reintegro de los gastos de franqueo fueron ingresadas al Tesoro Público en las cantidades que figuran en el **Cuadro 23**.

Durante la realización de los trabajos de fiscalización se ha detectado que en las ELA 2015 y ECG 2015 y 2016 hubo 31.971 giros postales que no han sido recibidos por los votantes que solicitaron el reintegro (un 73,04% del total), generando un reintegro en el Tesoro Público de 129.907,84 euros.

La existencia de 129.907,84 euros reintegrados al Tesoro Público en concepto de devoluciones no entregadas a votantes ERTA/CERA pone de manifiesto la existencia de una falta de eficiencia del sistema de devoluciones realizadas, toda vez que se trata de envíos contratados y abonados a Correos, que no han sido finalmente recibidos por sus destinatarios. En el trámite de alegaciones Correos destacó que son diversas las causas por las que los electores no retiran el importe enviado (cambios de domicilio, no recepción de la comunicación de reintegro, dependencia de los diferentes niveles de desarrollo de los operadores postales de todo el mundo, distinto tratamiento de la correspondencia, plazo para la retirada del envío o la decisión del votante de no recogerlo), afirmando que en varias conversaciones mantenidas con las administraciones convocantes Correos ha sugerido la utilización de otros medios más satisfactorios como la participación de las embajadas o consulados o el empleo de transferencias bancarias.

En el caso de los votantes ERTA (no así en los votantes CERA), en la medida en que se trata de personas residentes temporalmente ausentes, el Ministerio del Interior podría optar por otros medios más eficaces de devolución de los franqueos, como la implantación y dotación de un sistema que permita realizar el ingreso en cuenta bancaria española, como ya se hizo en las ELA 2015 respecto de las peticiones de devolución de gastos de franqueo que fueron recibidas con posterioridad a la conclusión del contrato suscrito con el operador postal. En las ECG 2016, único proceso con el que se cuentan con estos datos desglosados, el establecimiento de este sistema habría supuesto un ahorro aproximado de 116.377 euros (correspondientes a 23.267 envíos de reintegro de gastos de franqueo practicados).

II.7. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO

Según lo dispuesto en las Directrices Técnicas de esta fiscalización, se ha realizado un análisis específico de las cuestiones surgidas durante el procedimiento fiscalizador relativas a la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en especial, en relación con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH)

En materia de contratación pública, los artículos 33 y 34 de la LOIEMH contienen, en relación con la contratación de la Administración General del Estado, una serie de previsiones potestativas encaminadas a la inclusión en los PCAP de criterios de preferencia en la adjudicación de los contratos de aquellas proposiciones presentadas por empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, hubieran adoptado medidas en materia de igualdad. Asimismo, también contemplan la posibilidad de incorporar condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo.

Se ha observado que la DGPI ha incluido en sus PCAP criterios de preferencia en favor de aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con los principios de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, conforme a lo establecido en la LOIEMH.

II.8. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización, este Tribunal ha realizado un análisis específico del cumplimiento de las previsiones en materia de transparencia en todo aquello en que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El principio de transparencia en la contratación pública es una de las principales herramientas jurídicas para alcanzar una gestión eficiente de los recursos públicos, y para garantizar la igualdad de trato entre todos los potenciales licitadores.

El artículo 1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) establece como objeto la ampliación y el reforzamiento de la transparencia de la actividad pública, así como la regulación y garantía del derecho de acceso a la información sobre dicha actividad. Para cumplir este objetivo, la mencionada Ley recoge en su Título I un conjunto de previsiones diferenciadas desde la doble perspectiva de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública.

II.8.1. Publicidad activa

El Capítulo II del Título I de la LTAIBG impone una serie de obligaciones a las entidades incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación en relación con la información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica, y económica, presupuestaria y estadística que han de publicar.

El artículo 8.1 establece la obligación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título de publicar en su sede electrónica o página web la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, incluyendo «*a) todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público*».

Se ha verificado que, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, la DGPI dispone de un espacio web en el que publica los datos sobre la contratación celebrada que requiere el mencionado apartado a) del artículo 8.1 de la LTAIBG.

II.8.2. Derecho de acceso a la información pública

El Capítulo III del Título I de la Ley de Transparencia regula el derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 105.b) de la CE. El derecho de acceso podrá ser limitado en los supuestos que contempla la Ley en sus artículos 14, 15 y 16.

El artículo 13 de la Ley define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 17 de la LTAIBG regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, lo que podrá hacerse por cualquier medio. Dicha solicitud deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información.

En la presente fiscalización se ha examinado si la DGPI tiene establecido en su página web un sistema para el ejercicio del derecho de acceso del ciudadano a la información pública en la forma fijada en la Ley, verificándose que en dicha página se posibilita la solicitud de información a que se refiere el artículo 17 de la Ley a través del Portal de Transparencia.

II.9. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

El artículo 45 de la CE reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. En su apartado segundo se añade que «*los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*».

El TRLCSP trata de fomentar la política medioambiental en diversos preceptos de su articulado. Así, los artículos 76.d) y 78.f) permiten a los órganos de contratación fijar medidas de tipo medioambiental para acreditar la solvencia técnica en los contratos públicos de obras y en los de servicios. El artículo 81 dispone que, en los contratos sujetos a una regulación armonizada, los órganos de contratación podrán exigir la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de gestión medioambiental.

El artículo 118.1 del TRLCSP establece que los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato dentro del PCAP, que podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental. Estas condiciones tienen carácter contractual y, por tanto, la empresa adjudicataria del contrato está obligada a cumplirlas, constituyendo obligaciones del contratista a realizar en la fase de ejecución del contrato. Igualmente, el artículo 150.1 del TRLCSP dispone que para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como, entre otros, las características medioambientales.

El artículo 9.1 de la LOTCu (modificado por el número cinco del artículo tercero de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la L.O. 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la L.O. 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas) establece que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público al principio de «*...sostenibilidad ambiental*», habiéndose procedido en esta fiscalización a examinar si los contratos fiscalizados incluían alguna previsión en relación con las medidas de gestión medioambiental.

Examinados los expedientes fiscalizados se ha observado que, aun cuando los PCAP permitían al órgano de contratación incluir en el cuadro de características algunas de estas medidas o condiciones, la DGPI no ha hecho uso de esta facultad potestativa.

III. CONCLUSIONES

Del análisis de los resultados obtenidos en esta fiscalización, se extraen las siguientes conclusiones:

III.1. EN RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO ELECTORAL

1. Ha existido una falta de previsión en la elaboración de los presupuestos de 2015, al no dotar la partida presupuestaria 16.01.924M.227.05 para gastos electorales con la cuantía suficiente para sufragar los procesos electorales de las Elecciones Locales y Autonómicas 2015 (ELA 2015) y de las Elecciones a Cortes Generales 2015 (ECG 2015). Para cubrir esta falta de previsión se tramitó el expediente de modificación presupuestaria 647/2015 el 28 de octubre de 2015, que amplió la partida afectada con 99.811.220,22 euros –cantidad que también se aplicó a la cobertura de los gastos ocasionados por los adelantos electorales de las Elecciones al Parlamento de Andalucía 2015 (EPA 2015) y de las Elecciones al Parlamento Catalán 2015 (EPC 2015) –. **(Subepígrafe II.1.2.1)**

III.2. EN RELACIÓN CON LAS CUENTAS JUSTIFICATIVAS

2. Con carácter general la Dirección General de Política Interior (DGPI) ha realizado una gestión rigurosa y eficaz de los procesos electorales. **(Subapartado II.2)**
3. Los centros de gasto cuyo control interno está atribuido a la Intervención Delegada del Ministerio del Interior (DGPI, Guardia Civil y Policía Nacional) no han rendido sus cuentas justificativas a este Tribunal (con excepción de las correspondientes a las EPA 2015). Preguntada por este extremo, la DGPI y la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior atribuyen este retraso a las necesidades de personal que tiene esta Intervención, que le impide realizar un control en plazo de los procesos electorales. Además, en los supuestos de remisión telemática de las cuentas justificativas, siete de los quince certificaciones remitidas tenían un formato electrónico ilegible. **(Epígrafe II.2.1)**
4. El plazo medio de rendición de las cuentas justificativas al Tribunal de Cuentas fue de 60 días a contar desde la fecha de su aprobación. No obstante, se han observado tres supuestos en los que la rendición triplicó este plazo medio. **(Epígrafe II.2.1)**
5. En seis de los siete procesos electorales fiscalizados se han presentado solicitudes de ampliación del plazo de aprobación de las cuentas justificativas.

La DGPI sólo ha aprobado hasta el momento la cuenta justificativa correspondiente a las EPA 2015 (con un retraso de catorce meses sobre la fecha de aprobación prorrogada).

También han existido supuestos en los que las cuentas justificativas fueron aprobadas por el centro de gasto con anterioridad a la emisión del preceptivo informe de la Intervención competente. **(Subapartado II.2)**

6. En todos los procesos electorales fiscalizados se han detectado expedientes con incumplimiento de los plazos establecidos para la remisión de la cuenta a la Intervención competente, la emisión de informes de intervención y/o la aprobación de la cuenta. **(Subapartado II.2)**
7. En seis de los siete procesos electorales fiscalizados se ha constatado la existencia de cuentas justificativas que no han incluido documentos de aportación preceptiva según las Instrucciones Económico Administrativas (IEA) del proceso electoral, así como defectos procedimentales (disposición de fondos con carácter previo a su libramiento, ausencia de documentos presupuestarios –aprobación del gasto, justificantes de pago, actas de recepción

de servicios o suministros, –) y/o formales (documentación no original, documentos sin sello o sin firma) que afectan a la justificación del gasto. **(Subapartado II.2)**

8. En dos cuentas justificativas no se aprecia una vinculación directa entre algunos gastos realizados y el proceso electoral, ya sea por las fechas de las facturas –posteriores a la celebración de las elecciones– o por el concepto del gasto. **(Subapartado II.2)**
9. Varios de los traspasos presupuestarios acordados por la DGPI presentan incidencias: las solicitudes se presentan una vez transcurrida la fecha del proceso electoral, adolecen de una deficiente justificación, afectan a epígrafes presupuestarios que no se pueden incrementar, tienen su origen en una planificación presupuestaria deficiente y/o el expediente carece de algunos documentos preceptivos. **(Subapartado II.2)**
10. La DGPI ha sufragado gastos de seguridad correspondientes a la policía local en las Elecciones al Parlamento de Galicia a pesar de que la normativa establece que los costes que se deriven de la gestión de los procesos electorales correrán de cargo del poder convocante, en este caso, la Comunidad Autónoma de Galicia. Este es el único proceso electoral fiscalizado en el que estos gastos de seguridad corrieron a cargo de la Administración General del Estado, aun cuando el poder convocante era un poder autonómico. **(Subapartado II.2)**

III.3. EN RELACIÓN CON LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN SUSCRITOS ENTRE EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS CASOS DE CONCURRENCIA DE PROCESOS ELECTORALES

11. Se han apreciado deficiencias en el seguimiento de los Convenios de colaboración que el Ministerio del Interior suscribió con catorce Comunidades Autónomas y dos Diputaciones Forales, con motivo de las Elecciones Locales y Autonómicas 2015. Sólo se han presentado cinco informes de evaluación de los dieciséis que deberían haberse emitido. Además, el Ministerio del Interior únicamente ha emitido un informe, carente de fecha y firma, sin que quede constancia de que el mismo ha sido presentado ante las dieciséis Comisiones de Seguimiento que deberían haberse formado en virtud de los Convenios. **(Subapartado II.3)**

Del informe presentado por el Ministerio del Interior se aprecia una falta de homogeneización en el reparto y participación en el gasto entre el Estado y las Comunidades Autónomas en aquellos casos en los que se produce una concurrencia de procesos electorales con diferentes poderes convocantes (por ejemplo, concurrencia de unas elecciones locales y unas autonómicas). **(Subapartado II.3)**

III.4. EN RELACIÓN CON LA CONTRATACIÓN REALIZADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR

12. La DGPI ha cumplido con la obligación formal de remitir al Tribunal de Cuentas sus relaciones certificadas de contratos en cumplimiento del artículo 40.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. También ha remitido de oficio aquellos expedientes de contratos que figuraban incluidos en las relaciones certificadas. **(Epígrafe II.5.1)**
13. En un elevado número de contratos examinados no se incorpora una memoria o documento de carácter económico que justifique el presupuesto determinado. Los órganos de contratación deben realizar los estudios económicos necesarios que garanticen que el precio del contrato ha sido calculado conforme los precios de mercado, incorporando los citados estudios como parte del expediente de conformidad con lo señalado en el artículo 73.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP). **(Subapartado II.5)**

14. Se ha observado la existencia de expedientes en los que no se aporta justificación adecuada de la elección de los criterios de adjudicación, o en los que la elección se justifica mediante la utilización de fórmulas genéricas, en contra de lo dispuesto en artículo 109 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

Además, se ha detectado la existencia de un contrato cuyo expediente fue tramitado como contrato menor sin respetar los límites cuantitativos que señala el artículo 138.3 del TRLCSP. **(Subapartado II.5)**

15. Existen expedientes contractuales en los que los pliegos de cláusulas administrativas particulares y pliegos de prescripciones técnicas contienen extremos que no son propios de tales documentos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 115 y 116 del TRLCSP y 67 y 68 del RGLCAP. **(Subapartado II.5)**

16. En múltiples expedientes los criterios de solvencia son fijados sin concreción de los requisitos mínimos exigidos para acreditar la misma, en contra de lo dispuesto en el artículo 62.2 del TRLCSP.

También existen expedientes en los que la acreditación de la solvencia se realiza con remisión a una determinada clasificación en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas Españolas, sin especificar los medios de acreditación que pueden emplear las empresas no españolas de Estados miembros de la Unión Europea, en relación con el artículo 66 del TRLCSP. **(Subapartado II.5)**

17. La DGPI ha hecho uso en varios contratos de la facultad que le reconoce el artículo 147.2 del TRLCSP para establecer la posibilidad de que los licitadores incluyan mejoras o variantes en sus ofertas. Sin embargo, en algunos expedientes, las mejoras a valorar fueron fijadas en términos excesivamente genéricos, en contra de los requisitos que establece la normativa de contratos. **(Subapartado II.5)**

18. En varios contratos, la DGPI ha introducido condiciones especiales de ejecución que no guardan relación con aquellas que propone el artículo 118 del TRLCSP. **(Subapartado II.5)**

19. La formalización de tres contratos no respetó los plazos que exige el artículo 156.3 del TRLCSP. **(Subapartado II.5)**

20. En un gran número de expedientes no se han respetado los plazos de emisión de factura, aprobación de actas de recepción y/o certificados de conformidad y pagos que la normativa contractual establece. **(Subapartado II.5)**

Además, en un expediente se ha incluido el pago de servicios que no figuraban incluidos en el contrato. **(Subepígrafe II.5.4.4)**

21. Existen varios contratos en los que se aprecian deficiencias en el cumplimiento de los requisitos de publicidad, incluyendo la falta de publicación en diarios oficiales, o la realización de notificaciones tardías. **(Subapartado II.5)**

III.5. EN RELACIÓN CON EL SERVICIO POSTAL

22. Se ha detectado la existencia de deficiencias relacionadas con la justificación y comprobación de envíos realizados por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (Correos), originadas en el hecho de que la justificación se realiza mediante la remisión de un gran número de albaranes de envío en papel, lo que dificulta enormemente las labores de comprobación. **(Epígrafe II.6.1)**

23. Se ha observado que la redacción dada a determinadas disposiciones de los acuerdos del Consejo de Ministros por los que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal para cada proceso electoral, resulta poco clara, pudiendo dar lugar a errores interpretativos. En ellas se habla de conceptos como tarifas, tarifas máximas y precios del servicio, y se fijan unas tarifas máximas sin especificar si las mismas son aplicables exclusivamente al Ministerio del Interior o si en ellas debe entenderse incluida la tarifa aplicable a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones.⁸ (**Epígrafe II.6.2**)
24. En los casos de votos realizados por españoles residentes en el extranjero (votos CERA y ERTA), para los que la ley contempla un sistema de gratuidad del voto en el que los votantes abonaban el franqueo y con posterioridad solicitan la devolución del mismo, aproximadamente el 73 % de los giros postales enviados para reintegrar estas cantidades no son recibidos por los votantes, por causas no imputables al Ministerio del Interior. Este sistema de devolución de reintegro ocasiona unos gastos al Ministerio que resultan ineficaces por no conseguir el objetivo que se pretende. (**Subepígrafe II.6.3.4**)

III.6. EN RELACIÓN CON LA IGUALDAD DE GÉNERO

25. La DGPI ha incluido en los pliegos de cláusulas administrativas particulares las previsiones establecidas, con carácter potestativo, en la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. (**Subapartado II.7**)

III.7. EN RELACIÓN CON LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA

26. La entidad fiscalizada cumple con las exigencias de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno contempla, tanto en lo relativo a la publicada activa como en relación al derecho de acceso a la información pública. (**Subapartado II.8**)

III.8. EN RELACIÓN CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

27. Se ha observado que, aun cuando los pliegos de cláusulas administrativas particulares introducían algunas de las previsiones, de carácter potestativo, que el TRLCSP contempla en relación con la sostenibilidad ambiental –criterios de solvencia técnica, aportación de certificados que acrediten el cumplimiento de normativa de gestión medioambiental o condiciones especiales de la ejecución–, la DGPI no ha hecho uso de ellas. (**Subapartado II.9**)

IV. RECOMENDACIONES

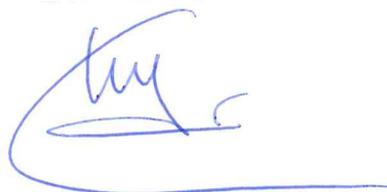
1. Se recomienda al Gobierno que dote a la Dirección General de Política Interior y a la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior de plantillas de personal adecuadas para poder realizar en plazo todas las funciones que tienen atribuidas.
2. Se sugiere al Ministerio del Interior aplicar unos criterios homogéneos en el reparto de gastos a realizar entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en los casos de concurrencia de procesos electorales.
3. El Ministerio del Interior debería adoptar las medidas necesarias para instar a las Comunidades Autónomas a remitir formalmente información sobre la ejecución de los convenios de colaboración suscritos, a fin de realizar un adecuado seguimiento de los mismos.

⁸ Conclusión modificada en virtud de alegaciones.

4. Se recomienda que el Ministerio del Interior remita al Tribunal de Cuentas, no solo la documentación contractual que exige la normativa de contratos, sino también la relativa a los contratos patrimoniales que celebre (incluidos los arrendamientos) regidos por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas, conforme a lo sugerido en las Instrucciones de remisión telemática al Tribunal de Cuentas de expedientes contractuales.
5. Se sugiere al Ministerio del Interior determinar con mayor rigor y precisión los presupuestos de los contratos, realizando e incluyendo en los expedientes contractuales los estudios oportunos para ello, especialmente en aquellos contratos donde existe una escasa concurrencia competitiva.
6. El Ministerio del Interior debería concretar adecuadamente los requisitos mínimos para acreditar la solvencia de los licitadores, especialmente en aquellos supuestos en los que la concreción se realiza exclusivamente con referencia a la clasificación del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, para favorecer la participación de las empresas no españolas nacionales de otro Estado miembro de la Unión Europea.
7. Se sugiere al Ministerio del Interior que preste una mayor diligencia en el cumplimiento de los plazos de emisión de actas de recepción y certificados de conformidad y pago a proveedores.
8. Se recomienda al prestador del servicio postal universal el establecimiento de un sistema eficaz de justificación de envíos, adaptado a las nuevas tecnologías de la información, que haga posible el control y supervisión que la Dirección General de Política Interior debe realizar de los albaranes entregados, pudiendo aplicarse un sistema electrónico a este efecto.
9. Se recomienda al Gobierno la implantación de un sistema más eficiente para la devolución de los gastos de franqueo a los electores españoles residentes en el extranjero (voto CERA y ERTA), que garantice la recepción del reintegro por el votante y una mayor economía.
10. Se sugiere al Gobierno que revise la redacción dada a los acuerdos del Consejo de Ministros por los que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal para cada proceso electoral, a fin de aclarar si la tarifa máxima que se incluye en los mismos se refiere exclusivamente a la tarifa que ha de abonar el Ministerio del Interior, o si en ella se incluye también la tarifa que han de abonar las formaciones políticas.

Madrid 19 de diciembre de 2019

LA PRESIDENTA



María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I.....	79
ANEXO II.....	81
ANEXO III.....	103

ANEXO I
RELACIÓN DE CUENTAS JUSTIFICATIVAS INCLUIDAS
EN LA MUESTRA DE FISCALIZACIÓN

Nº de referencia	Proceso electoral	Centro de gasto	Nº de referencia	Proceso electoral	Centro de gasto
1	EPA 2015	DGPI	27	ECG 2015	Soria
2	EPA 2015	Cádiz	28	ECG 2015	Lleida
3	EPA 2015	INE	29	ECG 2015	Huesca
4	EPA 2015	Huelva	30	ECG 2015	Lugo
5	ELA 2015	DGPI	31	ECG 2015	Melilla
6	ELA 2015	MAEC	32	ECG 2015	Las Palmas
7	ELA 2015	Madrid	33	ECG 2015	Guipúzcoa
8	ELA 2015	Guardia Civil	34	ECG 2015	A Coruña
9	ELA 2015	Ávila	35	ECG 2016	DGPI
10	ELA 2015	La Rioja	36	ECG 2016	Guardia Civil
11	ELA 2015	Cuenca	37	ECG 2016	INE
12	ELA 2015	Ourense	38	ECG 2016	Lugo
13	ELA 2015	Teruel	39	ECG 2016	Valladolid
14	ELA 2015	Málaga	40	ECG 2016	Navarra
15	ELA 2015	Melilla	41	ECG 2016	Castellón
16	ELA 2015	Córdoba	42	ECG 2016	Asturias
17	ELA 2015	Castellón	43	ECG 2016	Jaén
18	ELA 2015	Cádiz	44	ECG 2016	Guipúzcoa
19	EPC 2015	DGPI	45	EPVG 2016	DGPI
20	EPC 2015	Tarragona	46	EPVG 2016	Bizkaia
21	EPC 2015	MAEC	47	EPVG 2016	Ourense
22	ECG 2015	DGPI	48	EPVG 2016	INE
23	ECG 2015	Sevilla	49	EPC 2017	DGPI
24	ECG 2015	Zaragoza	50	EPC 2017	Policía Nacional
25	ECG 2015	Madrid	51	EPC 2017	Girona
26	ECG 2015	Barcelona			

ANEXO II
DETALLE DE LAS PRINCIPALES INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS JUSTIFICATIVAS

II.2.3. Elecciones al Parlamento de Andalucía 2015

II.2.3.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según lo establecido en la norma general 31ª de las IEA, las cuentas justificativas de este proceso electoral deberían aprobarse antes del 1 de octubre de 2015.

La norma general 33ª reconoce la posibilidad de prorrogar este plazo, previa justificación adecuada, por un periodo máximo de tres meses. En estos casos, la norma general 34ª establece que la remisión de la cuenta a la respectiva Intervención deberá efectuarse al menos con un mes de antelación a la terminación del plazo prorrogado. La prórroga autorizada afectará a los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y de los demás centros gestores de gasto distintos de la Delegación y Subdelegación del Gobierno solicitante, que verán aplicado automáticamente su plazo de rendición hasta el vencimiento del nuevo plazo prorrogado.

Con fecha de 1 de octubre de 2015 se autorizó una prórroga para la aprobación de la cuenta justificativa de 3 meses.

Se han observado incidencias en dos cuentas justificativas:

- La **cuenta justificativa de la DGPI** no ha cumplido este plazo, aprobando su cuenta con un retraso de catorce meses respecto del plazo prorrogado.

La DGPI y la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior han manifestado que el retraso se debe a las carencias de personal ya mencionadas. Estas deficiencias de personal han ocasionado que su Informe de control financiero permanente haya sido remitido el 28 de febrero de 2017.

- Se ha observado que la **cuenta justificativa de Cádiz** fue aprobada con anterioridad a la emisión de los informes de la Intervención Delegada. La cuenta justificativa fue aprobada el 24 de agosto de 2015, mientras que el informe definitivo de la Intervención Delegada es de 12 de noviembre de 2015 (y el provisional de 14 de octubre de 2015). El Ministerio del Interior ha señalado que esta circunstancia se debe a un error en la introducción de las fechas en la documentación. Este Tribunal no ha podido comprobar la realidad de este extremo.

II.2.3.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

De acuerdo con la norma 31ª de las IEA, el Centro Gestor deberá remitir la cuenta justificativa a la Intervención Delegada correspondiente para que ésta emita un Informe provisional de control financiero. Posteriormente, se dará trámite de alegaciones al Centro Gestor y a la vista de las mismas la Intervención formulará su Informe definitivo, en todo caso, antes del vencimiento del plazo establecido para la aprobación de la cuenta. Una vez emitido este Informe, el centro de gasto procederá a la aprobación de la cuenta en el plazo de diez días (norma general 35ª).

- El Informe definitivo de control financiero de la **cuenta justificativa de la DGPI** fue aprobado catorce meses después del plazo establecido en las IEA. El Ministerio del Interior ha manifestado que el retraso se debe a las carencias de personal ya mencionadas.

II.2.3.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según la norma general 18ª de las IEA, en las cajas pagadoras existentes en los centros de gasto deberán llevarse, para control y seguimiento interno de la ejecución del presupuesto, una serie de registros (Seguimiento de ejecución de gastos, Resumen general de gastos), que deberán incluirse en la cuenta justificativa. Se ha observado la siguiente incidencia:

- La **cuenta justificativa de Cádiz** no presenta el registro de Seguimiento de ejecución de gastos.

Según la norma general 25ª de las IEA las cajas pagadoras (salvo el INE y el MAEC) deberán llevar la contabilidad de ingresos y gastos a través de una serie de registros (Registro General de libramientos, Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito y Registro de Caja), que deberán incluirse en la cuenta justificativa. Se han observado las siguientes incidencias:

- La **cuenta justificativa de Cádiz** no contiene el Registro General de libramientos, ni Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito.
- La **cuenta justificativa de la DGPI** no incluye el Registro General de Libramientos, documento exigido según la norma general 25ª (anexo 15) de las IEA. En el trámite de alegaciones el Ministerio no ha aportado este documento.

Según la norma general 26ª de las IEA cada caja pagadora deberá remitir directamente a la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial del Ministerio del Interior, así como a la Intervención Delegada en dicho Ministerio y a la correspondiente Intervención en cada centro de gasto, un ejemplar del Estado de Situación de Tesorería. Junto a esta documentación deberá remitir, en su caso, un Arqueo de Caja y una Conciliación Bancaria, en los supuestos en los que los saldos que figuren en los extractos bancarios no coincidan con los reflejados en el Estado de Situación de Tesorería. Se han observado las siguientes incidencias:

- La **cuenta justificativa de Cádiz** no incluye el Estado de Situación de Tesorería.
- La **cuenta justificativa de Huelva** sólo presenta Arqueo de Caja y extracto bancario, pero no el modelo de Estado de Situación de Tesorería que exigen las IEA.

II.2.3.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

La norma general 13ª de las IEA establece que la aprobación del gasto será efectuada por el titular del órgano correspondiente. Según la norma general 19ª el cajero pagador de cada centro de gasto deberá incluir en la cuenta justificativa la documentación original de cada expediente de gasto, acompañada de los anexos que incluyen las IEA que facilitan el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto asignado. La norma general 30ª también exige que la documentación rendida sea original. En el análisis de las cuentas justificativas seleccionadas se ha observado la siguiente incidencia:

- La **cuenta justificativa de Cádiz** incluye un contrato por valor de 574,80 euros que tiene por objeto la compra de material de oficina. No existe documento de aprobación del gasto, certificado de conformidad con la prestación del servicio, ni orden de pago. Esto supone una vulneración de la LGP, del artículo 222.2 del TRLCSP y de las IEA. Además, el anexo de las IEA empleado para reflejar este gasto es el relativo a los listados de nómina (Anexo 13 bis).

Las IEA establecen los importes máximos de los menús de comida y cena de las personas que intervengan en los procesos electorales, no pudiendo superar los 13,00 euros (IVA incluido) por persona, salvo en el día de la celebración de las elecciones, en el que el importe máximo no podrá superar los 20,00 euros.

- Se ha detectado que en la **cuenta justificativa de la DGPI** existe un gasto de 195,52 euros en concepto de cena del personal del Gabinete del Ministro del Interior el día del proceso electoral. La factura aportada no aporta información sobre el número de comensales, por lo que no se puede comprobar el cumplimiento de los límites que fijan las IEA.

II.2.3.5 GASTOS DE PERSONAL

No se han detectado incidencias relevantes.

II.2.3.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

Las IEA regulan el procedimiento para la autorización de los traspasos presupuestarios. Entre otros extremos se exige que las propuestas vayan acompañadas siempre de una memoria justificativa. Además, los epígrafes 1.00 «*Personal. Servicios Extraordinarios*» y 2.15 «*Material de oficina*» y los subepígrafes en ellos incluidos en ningún caso podrán ser objeto de incremento.⁹

- En la **cuenta justificativa de la DGPI** se incluye un traspaso del subepígrafe 2.24.00 «*Imprevistos y otros gastos*» al subepígrafe 1.00.01 «*Ministerio del Interior. Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno*» por cuantía de 1.864,46 euros. El traspaso se justifica en la necesidad de incluir personal de la Subdirección General de sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad y del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, no previsto en un principio, al objeto de probar el desarrollo de un aplicativo informático que permita gestionar las incidencias relacionadas con la celebración de eventos de relevancia como son las jornadas electorales.

Este traspaso no es conforme con las reglas que establecen las IEA, al haber incumplido la regla de no incrementar el epígrafe 1.00.¹⁰

II.2.3.7 OTRAS INCIDENCIAS

El procedimiento específico para la gestión de los gastos electorales tiene por finalidad garantizar la agilidad y el control de los gastos derivados de procesos electorales, de forma que los distintos centros de gasto puedan disponer de manera inmediata de los fondos.

- En la **cuenta justificativa de la DGPI** los fondos se situaron en la cuenta bancaria abierta para ese proceso 26 días después de la celebración del proceso electoral. Este retraso desvirtúa el sentido de este mecanismo excepcional de financiación y gestión de los gastos de los procesos electorales, toda vez que los fondos de este Centro Gestor se situaron en la cuenta bancaria para su disposición con posterioridad a la celebración del proceso electoral.¹¹

⁹ En el trámite de alegaciones el Ministerio del Interior ha alegado que esta limitación de incremento solo es aplicable a los casos de modificaciones presupuestarias que afecten al Fondo de Contingencia, pero no a los Traspasos Presupuestarios. No se acepta esta alegación, toda vez que el contenido de este párrafo se encuentra recogido en el apartado relativo a los traspasos presupuestarios (párrafo 7 de la página 26 de las IEA aprobadas el 4 de marzo de 2015 para las EPA 2015) y no exclusivamente en el apartado «Fondo de Contingencia» como defiende del alegante.

¹⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

¹¹ En el trámite de alegaciones el Ministerio del Interior ha señalado que «*desde que se convocan los comicios la DGPI inicia los trámites para solicitar la ampliación del crédito a la [Dirección General de] Presupuestos y cuya tramitación, en ocasiones, conlleva cierto retraso. Tan pronto como los fondos son transferidos a la cuenta del Banco de España son transferidos desde este al Banco Gestor*».

No se acepta la alegación formulada. Según consta en el punto II.1.2.1 de este Informe, la partida presupuestaria para procesos electorales 16.01.924M.227.05 fue ampliada en el año 2015 en una única ocasión (expediente de modificación presupuestaria 647/15 del 28 de octubre). Es por ello que, a la fecha de la convocatoria de las EPA 2015, la citada partida presupuestaria contaba con un crédito presupuestario inicial de 187.613.390 €, cantidad suficiente para atender al importe de 11.234.268,40 € presupuestado para este proceso electoral, sin que exista relación de causalidad entre el

II.2.4. Elecciones Locales y Autonómicas 2015

II.2.4.1 APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

De conformidad con lo dispuesto en la norma general 31^a de las IEA aprobadas para este proceso electoral, la cuenta justificativa debía estar aprobada antes del 1 de diciembre de 2015.

La norma 32^a de las IEA reconoce la prórroga tácita del plazo de justificación de las cuentas en el caso de prórroga del mandato de alguna o algunas de las Juntas Electorales. Esta prórroga, que tendrá una duración de tres meses desde la finalización del mandato de las juntas –que será de cien días a contar de la celebración de las elecciones según el artículo 15.2 de la LOREG–, se aplicará al Centro de Gasto que resulte afectado, así como a los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y al resto de centros de gasto distintos de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno no afectadas.

El Real Decreto 741/2015, de 31 de julio, convocó elecciones locales parciales 2015 por haberse declarado la nulidad de la elección celebrada el día 24 de mayo de 2015. Esta convocatoria afectó a cuatro mesas electorales situadas en municipios de las provincias de Burgos, Cuenca, Granada y León. La votación tuvo lugar el día 27 de septiembre de 2015, produciéndose la prórroga del mandato de algunas Juntas Electorales hasta el 5 de enero de 2016 (de acuerdo con el artículo 15.2 de la LOREG) y el plazo de justificación de los centros de gasto afectados hasta el 5 de abril de 2016.

Con posterioridad, mediante Real Decreto 953/2015, de 26 de octubre, se convocaron elecciones parciales en aquellos municipios en los que no se habían presentado candidaturas en las elecciones locales del 24 de mayo de 2015, convocadas por el Real Decreto 233/2015, de 30 de marzo y en aquellos otros que tenían adoptado el régimen de concejo abierto, así como alcaldes pedáneos y órgano unipersonal de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, en los casos en que no se hubiera presentado ninguna candidatura en las citadas elecciones. Estas elecciones se celebraron el 20 de diciembre de 2015 y afectaron a municipios de diez provincias: Burgos, Guipúzcoa, Navarra, Huesca, León, Lleida, Palencia, Cantabria, Segovia y Soria. En este caso, según lo dispuesto en el punto primero de la Instrucción 4/2015, de 29 de octubre, de la Junta Electoral Central, sobre Juntas Electorales competentes y otros extremos en relación con las elecciones locales parciales convocadas por Real Decreto 953/2015, de 26 de octubre, a celebrar el 20 de diciembre de 2015, no se produce prórroga del mandato de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona constituidas para la celebración de las ELA 2015, sino que serán juntas competentes las constituidas para las ECG 2015, dada la coincidencia de ambos procesos electorales.

La norma general 33^a reconoce, sin perjuicio de lo dispuesto en las meritadas normas generales, la posibilidad de que los centros de gasto soliciten la ampliación del plazo de justificación, previo informe de la Intervención Delegada competente. Se ha solicitado y aprobado la prórroga en los siguientes centros de gasto: Barcelona, Madrid, Guardia Civil, Lleida y DGPI. Se ha observado que:

- A pesar de estas prórrogas, las **cuentas justificativas de la DGPI y de la Guardia Civil** no han sido aprobadas a la fecha de la terminación de los trabajos de fiscalización. Solicitada aclaración sobre este hecho, la DGPI ha manifestado que el retraso se debe a la falta de aprobación del informe de control permanente por la Intervención.

- En la **cuenta justificativa de Cádiz**, el documento Resumen de la Cuenta Justificativa carece de fecha, por lo que no reúne los requisitos mínimos de integridad documental que permitan verificar si la cuenta fue aprobada dentro del plazo establecido, con independencia de que la ausencia de fecha permite cuestionar su validez y eficacia de conformidad con el artículo 57.1 de la LRJPAC, vigente en el momento de tramitación de la cuenta.¹²

II.2.4.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

Recoge la norma general 31ª la obligación del Centro Gestor de enviar la cuenta a la Intervención Delegada competente, al menos un mes antes del vencimiento del plazo de justificación (en este proceso electoral, antes del 1 de noviembre –en caso de prórroga del mandato de las juntas electorales por motivo de las elecciones locales parciales celebradas el 27 de septiembre de 2015, este plazo concluía el 5 de marzo–). La Intervención remitirá el informe provisional de control financiero al Órgano Gestor para que, en el plazo de quince días formule las alegaciones. Posteriormente, la Intervención emitirá el Informe definitivo, en todo caso, antes de que expire el plazo para la aprobación de las cuentas.

Según la norma general 36ª las cuentas justificativas irán acompañadas de los informes de control financiero –provisional y definitivo– y, en su caso, de las alegaciones.

Sobre este punto se han detectado las siguientes incidencias:

- Las **cuentas justificativas de Ávila y de Cádiz** no ha sido enviadas a la Intervención Delegada en el plazo de un mes anterior al 1 de diciembre. Ambas cuentas fueron enviadas una vez empezado el mes de noviembre.¹³
- A la fecha de la conclusión de los trabajos fiscalizadores los informes relativos a la **cuenta justificativa de la DGPI y de la Guardia Civil** no han sido emitidos. Preguntado sobre este punto, el órgano fiscalizado ha señalado que el retraso se debe a las deficiencias de personal de la Intervención Delegada.
- Los Informes definitivos relativos a las **cuentas justificativas de Cádiz, Castellón, Melilla y Teruel** no han sido emitidos en plazo. Además, el retraso en la emisión del Informe definitivo ha ocasionado que la **cuenta justificativa de Teruel** haya sido aprobada con 52 días de retraso. No consta que se haya otorgado prórroga en este caso.¹⁴
- La **cuenta justificativa de Córdoba** ha sido aprobada antes de la emisión del Informe definitivo.¹⁵
- La **cuenta justificativa de Ávila** no incluye documento de alegaciones.

II.2.4.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Las IEA aprobadas para este proceso electoral determinan cuál debe ser la documentación que ha de componer la cuenta justificativa.

¹² La alegación formulada por el Ministerio del Interior no enerva el contenido del Informe.

¹³ El Ministerio del Interior ha alegado, respecto a la cuenta justificativa de Cádiz, que el retraso se produjo con motivo de la baja causada por el Cajero Pagador titular debido a un concurso de traslado.

No se acepta la alegación formulada, ya que las IEA aprobadas para este proceso electoral (norma general 7ª) regulan el proceso de constitución de las cajas pagadoras, en las que existirá tanto un Cajero titular como un sustituto, afirmando que «hasta que no se efectúe el nombramiento del nuevo Cajero Titular, ostentará tal condición el que fuera Cajero sustituto».

¹⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

¹⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

La norma general 18ª de las IEA de este proceso electoral exige que la caja pagadora de cada centro de gasto lleve un registro de Seguimiento de la ejecución de gastos y un Resumen general de gastos para el control y seguimiento interno. Esta documentación formará parte de la cuenta justificativa.

La norma general 25ª de las IEA exige que las Cajas Pagadoras lleven la contabilidad de ingresos y gastos a través de una serie de registros: Registro General de libramientos –acompañado del documento contable ADOK–, Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito, Registro de Caja.

La norma general 26ª de las IEA impone a cada Caja Pagadora la obligación de remitir trimestralmente a la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial del Ministerio del Interior y a la Intervención Delegada de dicho Ministerio e Intervención Delegada en cada centro de gasto, un ejemplar del anexo Situación de Tesorería. Este anexo deberá incorporarse a la cuenta justificativa de acuerdo con lo dispuesto en el apartado d) de la información adicional de las IEA.

La norma general 30ª de las IEA aprobadas para este proceso electoral exige que la cuenta incluya un anexo con la relación de facturas, con el fin de posibilitar su comprobación posterior. Además, en virtud de esta norma general, la cuenta justificativa debe incluir un anexo 23 Resumen de la Cuenta, en el que se especifican datos como los importes del debe y del haber, identificación documental del reintegro de las cantidades sobrantes, fecha de aprobación de la cuenta o de examen de la misma por el interventor competente, firmas del cajero pagador, del interventor y del titular del centro de gasto.

De acuerdo con la norma general 19ª, la cuenta justificativa deberá incluir la documentación original de cada expediente de gasto, además de todos los anexos que faciliten el seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto asignado.

- La **cuenta justificativa del MAEC** no incorpora el registro de Seguimiento de la ejecución de gastos. Si bien este centro gestor no está obligado a utilizar la aplicación de gestión CAJAELE, esta circunstancia no le exime de presentar un documento de registro de Seguimiento de ejecución de gastos, como se extrae de la norma general 18ª de las IEA, que se refiere a las cajas pagadoras «*existentes en todos los Centros de gasto*».
- La **cuenta justificativa de Madrid** presenta el Registro general de libramientos y el documento contable ADOK sin firma. Estos documentos no reúnen los requisitos mínimos de forma que exige la LRJAPC y 3 del Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado.
- La **cuenta justificativa de Ávila** no acompaña el Estado de Situación de Tesorería ni un anexo con la relación de facturas.
- En la **cuenta justificativa de Cuenca** se incluyen el Registro general de libramientos y el documento contable ADOK sin firma. Estos documentos no reúnen los requisitos mínimos de forma que exige la LRJAPC y 3 del Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado.

Además, esta cuenta no incorpora el Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito ni el Estado de Situación de Tesorería.¹⁶

¹⁶ Las alegaciones formuladas por el Ministerio del Interior no enervan el contenido de este Informe.

- La **cuenta justificativa de Teruel** no incorpora el ADOK que debe unirse al Registro General de libramientos. Este documento ha sido aportado por el Ministerio del Interior en el trámite de alegaciones, si bien el mismo carece de firma.
- La **cuenta justificativa de Cádiz** incluye un anexo Resumen de la Cuenta en el que no figura ni la fecha de aprobación de la cuenta, ni la fecha de examen por el interventor, ni la firma de este último. Este documento no reúne los requisitos mínimos de forma que exige la LRJAPC y 3 del Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado; sin perjuicio de que la ausencia de fecha permite cuestionar la validez y eficacia del documento de conformidad con el artículo 57.1 de la LRJPAC.

A esta cuenta se incorpora un documento Registro de Caja que, sin embargo, no refleja ningún movimiento en efectivo, a pesar de que, del examen de la documentación incorporada, se evidencia la realización de pagos en metálico.

II.2.4.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Real Decreto 562/1993, y en relación con la norma general 1ª de las IEA, sólo se pueden imputar al presupuesto electoral aquellos gastos de organización y funcionamiento que haya de asumir la Administración General del Estado como consecuencia de la celebración de los procesos electorales. Se han observado dos expedientes de gasto en los que no se puede establecer con claridad una vinculación directa del gasto con el proceso electoral, incluyendo aquellos en los que la fecha de la factura es posterior al día de la elección:

- En la **cuenta justificativa de Cádiz** se incluye una factura en concepto de restauración con fecha de 9 de junio de 2015, posterior a la celebración de las elecciones. Este hecho también fue reflejado en el Informe de la Intervención. En las alegaciones al Informe provisional, se presenta un certificado de la Junta Electoral Provincial en la que se indica que el día 24 de mayo se produjo la comida sin hacer referencia al precio ni a la fecha de la factura, por lo que se desconoce si la certificación se refiere o no a la misma factura¹⁷.
- En la **cuenta justificativa del MAEC** se incluye un gasto que, a juicio de este Tribunal, no presenta relación directa con el proceso electoral. En el expediente relativo a la Embajada de España en Varsovia, se incluye como gasto electoral la compra de 5 sillones de cuero que no se realiza hasta después de las elecciones (la fecha de la venta según la factura es el 10 de junio de 2015, se incluyen en el inventario el 16 de junio de 2015 y la fecha del acta de recepción es de 23 de junio de 2015) por valor de 1.208,26 euros.

Según lo dispuesto en la norma general 3ª, no podrán contraerse compromisos de gasto para los que no exista crédito suficiente en el epígrafe o subepígrafe correspondiente. A pesar de este límite, se han observado incidencias en las siguientes cuentas:

Con relación a la ausencia del Estado de Situación de Tesorería, el Ministerio del Interior reproduce en su alegación la cláusula 26ª de las IEA, argumentando que en la misma no se indica que deba incluirse este documento en la cuenta justificativa. Una interpretación sistemática de las IEA impide aceptar esta alegación, ya que su apartado D) Aspectos Generales para la Gestión Documental de los Gastos Electorales afirma que «de acuerdo con lo dispuesto en la Instrucción Trigésimo sexta, la cuenta justificativa, además de por los documentos y anexos mencionados a lo largo de estas Instrucciones, estará formada por...». Es por ello que, en la medida en que el Estado de Situación de Tesorería está expresamente mencionado en las IEA (norma 26ª y anexo 19), este documento debe formar parte de la cuenta justificativa.

¹⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

- En la **cuenta justificativa de Cuenca** se ha realizado una transferencia por valor superior al crédito presupuestario asignado. El valor de la transferencia realizada para satisfacer el pago correspondiente a las dietas de los miembros de mesas electorales fue de 77.000,40 euros, cuando el crédito asignado a ese concepto presupuestario era de 73.629,39 euros¹⁸.
- En la **cuenta justificativa de La Rioja** la aprobación del gasto del epígrafe de personal, servicios extraordinarios (por 32.419,61 euros) es anterior a la recepción de los fondos. En el trámite de alegaciones el Ministerio del Interior ha argumentado que la fecha de aprobación del gasto (20 de abril de 2015) coincide con la fecha que autoriza el libramiento según el documento contable ADOK. No se acepta la alegación, ya que no puede considerarse que el libramiento de los fondos se recibe en el instante en el que se aprueba el gasto según el documento contable ADOK, sino que habrá que esperar al reconocimiento de la obligación y posterior recepción de los fondos en la cuenta de la Delegación del Gobierno, la cual tuvo lugar el día 13 de mayo, según consta en el documento de Registro de libramientos de fondos que se adjuntó a la cuenta justificativa.

De acuerdo con la norma general 20ª de las IEA, antes de iniciar la formalización de cualquier gasto se debe contar con la aprobación del gasto por parte del titular del centro de gasto.

- En la **cuenta justificativa de La Rioja** existen diez epígrafes presupuestarios en los que no se presenta aprobación del gasto.
- En la **cuenta justificativa de Cuenca** no se incluye ningún documento justificativo de la aprobación del gasto (salvo los relativos al epígrafe presupuestario 2.15.00).

De acuerdo con lo dispuesto en la norma general 15ª de las IEA, la tramitación de los expedientes de contratación que hayan de formalizarse con cargo al presupuesto electoral se regirá por lo dispuesto en el TRLCSP y por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

- En la **cuenta justificativa de Madrid** se han detectado tres expedientes en los que la justificación del contrato es demasiado genérica. En ellos se justifica la necesidad del contrato con el siguiente contenido: «*con motivo de la celebración de las Elecciones [...] para atender obligaciones que generan su organización y puesta en funcionamiento, resulta necesaria [...]*» la contratación de un servicio informático, el suministro de material de imprenta o el suministro de material de limpieza. Este tipo de motivaciones no satisface las necesidades de justificación que exige el artículo 22 del TRLCSP al señalar «*la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión*».

En los expedientes contractuales relativos al suministro de impresos electorales, a materiales de oficina, a los locales de almacenamiento de material electoral, imprevistos y otros gastos y gastos varios, no se aporta certificado de conformidad o acta de recepción del suministro, en contra de lo dispuesto en el artículo 222 del TRLCSP y en las IEA.

- En las **cuentas justificativas de Madrid, Ávila y La Rioja** figuran dieciocho facturas en las que el pago excede el plazo de un mes desde la entrada de la factura en la Delegación.

¹⁸ El Ministerio del Interior ha alegado que la cantidad que figura en el extracto incluye unos gastos/comisiones por valor de 3.621,48 € que fueron reclamado sal banco en cuanto se detectó el error. Al mismo tiempo indica que, como se trata de movimientos que no corresponden con lo ordenado por la Subdelegación del Gobierno de Cuenta, no figuran en el Registro de Cuenta Corriente, ya que ahí solo figuran los que realmente han sido ordenados. Este Tribunal no ha podido comprobar la realidad de estas afirmaciones al no haberse aportado ningún documento acreditativo de la retrocesión, ni el registro de Cuenta Corriente y ni el Estado de Tesorería.

Según lo establecido en el apartado «II. Criterios de asignación y ejecución» de las IEA, los gastos de personal en cada centro de gasto podrán pagarse a través de transferencia bancaria, pago en metálico y pago por cheque. En los supuestos de pago en metálico, este podrá realizarse bien directamente a través del cajero pagador de las elecciones, bien a través de un «tercero». En el supuesto de realización de pagos a través de tercero será necesario documentar debidamente la entrega de fondos (mediante el Anexo 49 incluido en las IEA). En el supuesto de que los pagos se realicen en metálico, la norma general 22ª exige la utilización del Anexo 9 de las IEA.

- En la **cuenta justificativa de Madrid** el pago correspondiente a las dietas de los miembros de las 6.608 mesas electorales que existieron en este proceso electoral se realizó a través de una empresa de seguridad. Para la justificación del mismo se incluyeron en la cuenta justificativa los recibís correspondientes a las mesas electorales. Se han seleccionado 552 recibís (que representan un 8% del total), encontrándose deficiencias en 66 recibos de la muestra:
 - En nueve recibos no aparece firma alguna. En treinta y cinco recibos aparece la firma de la misma persona en la parte reservada a dos miembros de mesa. En dos recibos aparece la firma de la misma persona en la parte reservada a los tres miembros de mesa. En dos recibos aparecen dos firmas distintas en la parte reservada a uno de los mismos de mesa.
 - En diecisiete recibos no aparece el NIF de alguno de los firmantes. En un recibo no aparece los datos de ningún miembro de mesa. En uno de los recibos mencionados anteriormente tampoco aparecen los datos identificativos de la mesa electoral.
- En la **cuenta justificativa de Cádiz**, el pago de las dietas de los miembros de mesas (266.718,60 euros) se realizó utilizando el pago en metálico y a través de terceros. No consta debidamente documentada la puesta a disposición de fondos para pagos a través de terceros, que debería haberse expedido a favor de los ayuntamientos que realizaron el abono en metálico por cuantía total de 240.046,74 euros. En los casos de pagos realizados a través de personal colaborador (por un total de 26.671,86 euros) no constan los correspondientes Anexos 9 en los que deberían haberse documentado estas operaciones.

Las IEA exigen, en el apartado relativo al personal colaborador de los Ayuntamientos, que para poder retribuir los servicios extraordinarios de estos colaboradores es necesario que se justifique, mediante un certificado negativo expedido al efecto, que no se ha recibido retribución extraordinaria ni han sido compensados de ninguna otra forma por sus servicios en el proceso electoral, por parte de la Administración a la que estén adscritos. En la **cuenta justificativa de Madrid** no se ha aportado esta certificación.

Desde el punto de vista de la justificación de los gastos, la norma general 19ª de las IEA exige que la inclusión en la cuenta justificativa de la documentación original de cada expediente de gasto, acompañada de los anexos que se determinan en las IEA. También establecen las IEA que el pago mediante transferencia se justificará mediante diligencia o sellado de la entidad financiera de que ha realizado la transferencia al perceptor pertinente. Se han detectado las siguientes incidencias relativas a la justificación de los gastos y pagos:

- En la **cuenta justificativa de Madrid** se presentan facturas emitidas por cuatro empresas en las que no consta ninguna firma.
- En la **cuenta justificativa de Cádiz** se han apreciado deficiencias documentales como documentos sin firmar o con enmiendas a lápiz. También se han detectado relaciones de transferencias bancarias en las que no consta el sello con la fecha del pago de la entidad financiera. Estos documentos carecen de los mínimos requisitos formales exigidos para poder acreditar la autenticidad de los mismos.

- En las **cuentas justificativas de Málaga y de Melilla** no se acompaña, como documentación relativa a la justificación de los pagos realizados mediante transferencias bancarias, la orden de transferencia firmada por el cajero pagador y por el funcionario titular, en contra de lo dispuesto en la norma general 24ª.

Las IEA también regulan la cuantía máxima de las dietas a realizar por los desayunos, comidas y cenas del personal que participe en los procesos electorales. Se han detectado facturas en las que no es posible comprobar el cumplimiento del límite del gasto por faltar algún dato (número de comensales o tipo de comida –desayuno, almuerzo, cena–). Asimismo, se han realizado gastos en este concepto por encima de la cuantía máxima.

- ¹⁹En la **cuenta justificativa de Ávila** se presentan 12 facturas (por importe total de 1.149,93 euros), en las que no se detalla el número de comensales, por lo que resulta imposible comprobar el límite de gasto que establecen las IEA
- En la **cuenta justificativa de Córdoba** se incluye una factura de restauración por importe de 1.128,60 euros en la que no consta ni el número de comensales ni el tipo de comida de que se trata (desayuno, comida o cena).²⁰

También se incluye una factura por valor de 184 euros para 7 comensales, excediendo de los límites que establecen las IEA.

Asimismo, se incluye una factura de restauración por importe de 290 euros en concepto de almuerzo de diez comensales, superando los límites establecidos en las IEA.

II.2.4.5 GASTOS DE PERSONAL

De acuerdo con lo dispuesto en la norma general 4ª de las IEA, ninguna persona podrá recibir retribuciones con cargo al Presupuesto electoral por cuantía superior a 3.206,92 euros brutos.

Se han detectado algunos errores de escasa relevancia que no cualifican la gestión.

II.2.4.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

De acuerdo con lo establecido en la norma general 3ª de las IEA *«cuando se prevea que el presupuesto disponible en uno o varios epígrafes o subepígrafes determinados no es suficiente para atender gastos futuros, dichos epígrafes o subepígrafes podrán ampliarse mediante traspasos conforme al procedimiento establecido en estas Instrucciones»*.

Las IEA regulan el procedimiento aplicable a los traspasos presupuestarios, siendo necesario que los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno observen una serie de reglas cuantitativas y procedimentales, entre la que se encuentra la necesidad de que la propuesta cuente siempre con una memoria justificativa, en la que se detallen los epígrafes y subepígrafes afectados y se incluya una motivación de la solicitud. La competencia para la aprobación de los traspasos corresponde al Director General de Política Interior.

Las IEA de este proceso electoral (y de los otros seis analizados) exigen, dentro del procedimiento que se ha de observar, que la solicitud del traspaso vaya acompañada de la documentación acreditativa del gasto. Esta exigencia resulta contradictoria con las propias IEA cuando señalan que *«no se autorizarán incrementos presupuestarios para atender obligaciones contraídas antes de la autorización del traspaso presupuestario»* y con la norma general 3ª que afirma *«no podrán*

¹⁹ Párrafo modificado en virtud de la documentación aportada durante el trámite de alegaciones.

²⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

contraerse compromisos de gastos para los que no exista crédito suficiente en el epígrafe o subepígrafe correspondiente». Por tanto, no resulta conforme a las IEA acompañar a las solicitudes del documento justificativo de un gasto, dado que no se pudo realizar por no existir crédito suficiente (motivo por el que se solicita, precisamente, el traspaso correspondiente).

A la vista de esta circunstancia y de que las solicitudes de traspaso analizadas no incluyen, con carácter general, este documento, este Tribunal sugiere revisar la redacción de este apartado en las IEA para procesos futuros.

Se han observado las siguientes incidencias en los traspasos aprobados por la DGPI.

- *Ausencia, insuficiencia o errónea justificación de la necesidad de traspaso*

En las cuentas justificativas de tres centros de gasto (**Álava, Córdoba, y Salamanca**) se incluyen seis solicitudes de traspaso que presentan justificaciones genéricas. A modo de ejemplo, las solicitudes se limitan a señalar que el «importe insuficiente» de la partida, sin aportar documentación que acredite esa circunstancia.²¹

Estas justificaciones resultan insuficientes e incompletas.

- *Errores de planificación*

En la **cuenta justificativa de Segovia** se solicita un traspaso para atender a los gastos de restauración de las Juntas Electorales a lo largo de las jornadas del día 24 (votación) y 27 (escrutinio) de mayo de 2015. A la fecha de la aprobación del presupuesto electoral ya se tenía conocimiento del número de componentes de las Juntas Electorales y los límites de gasto de restauración por persona, por lo que la falta de crédito en los epígrafes afectados revela la existencia de una deficiente presupuestación.

II.2.4.7 OTRAS INCIDENCIAS

En las **cuentas justificativas de Madrid** se acompañan certificados emitidos por los Secretarios de Ayuntamiento, relativos al abono de las cantidades a abonar a los Secretarios, que no acreditan el número de mesas electorales del ayuntamiento. Esto resulta contrario a las IEA, que exigen que figure el número de mesas, ya que las cantidades a abonar dependerán de éste. Lo mismo se observa en la **cuenta justificativa de Cuenca**, en la que no se acredita el número de mesas constituidas, dato necesario para calcular las retribuciones del personal colaborador de las entidades locales.

En la **cuenta justificativa de Ávila**, en los pagos efectuados por servicios extraordinarios mediante nómina, se incluyen retenciones tributarias siguiendo las IEA. Sin embargo, la cuenta presenta únicamente dos fotocopias del modelo de retenciones e ingresos a cuenta tributarios por 11.705,84 euros (591 perceptores) y 6.088,62 euros (489 perceptores) sin ningún detalle que permita conocer si corresponde a retenciones de este proceso electoral ni a qué perceptores corresponde.

II.2.5. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2015

II.2.5.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Las IEA aprobadas para este proceso electoral establecen que el plazo para la aprobación de la cuenta justificativa vencía antes del 5 de abril de 2016. Este plazo fue prorrogado por un periodo de tres meses (hasta el 5 de julio de 2016), en virtud de acuerdo de la Subsecretaría General de

²¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

Política Interior, a solicitud del MAEC y conforme a lo dispuesto en la norma general 33ª de las IEA, afectando la misma a los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y al resto de centros gestores de gasto distintos de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Se ha observado que:

- La **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido aprobada a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, por estar todavía pendiente la emisión del informe de la Intervención Delegada que exige las IEA. Preguntada sobre este punto, la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior ha manifestado que el retraso se debe a las deficiencias de personal que presenta la unidad.

II.2.5.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

- Con relación a la **cuenta justificativa de la DGPI**, la Intervención Delegada ante el Ministerio del Interior no había emitido, a la fecha de la terminación de los trabajos de campo, el Informe de fiscalización, incumpliendo los plazos que establecen las IEA.

II.2.5.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según lo dispuesto en la norma general 19ª de las IEA aprobadas para este proceso electoral, la cuenta justificativa debe incluir documentación original de cada expediente de gasto y todos los anexos que facilitan el seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto asignado. Se han observado las siguientes deficiencias:

- La **cuenta justificativa de Tarragona** no presenta el documento Situación de Tesorería que exigen las IEA.
- La **cuenta justificativa de la DGPI** presenta este documento, junto con el arqueo de caja y el saldo de las cuentas corrientes, pero se trata de fotocopias sin compulsar no originales.

II.2.5.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

No se han detectado incidencias relevantes.

II.2.5.5 GASTOS DE PERSONAL

No se han detectado incidencias.

II.2.5.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

Según la norma general 3ª de las IEA, no podrán contraerse compromisos de gastos para los que no exista crédito suficiente. En aquellos casos en los que se prevea que el presupuesto disponible en un epígrafe determinado no es suficiente para atener gastos futuros, se podrán realizar traspasos con el objeto de ampliar dicho crédito. Los traspasos de los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno serán autorizados por la DGPI. El resto de centros gestores tendrá que comunicar a la DGPI las reasignaciones que hayan realizado. Se han observado las siguientes incidencias:

- *Traspasos extemporáneos*

La **DGPI** ha autorizado traspasos para los **centros de gasto de la DGPI, de Barcelona, del MAEC y del INE** con posterioridad a la celebración de la votación (entre 58 y 152 días posteriores a la votación).

Estos trasposos tuvieron por objeto incrementar las partidas relativas a servicios extraordinarios de personal (DGPI e INE), fuerzas de seguridad (Barcelona), acondicionamiento de locales, sobres electorales y urnas electorales (MAEC).

A juicio de este Tribunal, todos estos trasposos han sido realizados de manera extemporánea, toda vez que se refieren a gastos que, dada su naturaleza, tuvieron que ser comprometidos y devengados con anterioridad a la celebración de las elecciones. El incremento extemporáneo de estas partidas resulta contrario a la norma general 3ª que impide que puedan contraerse compromisos de gasto *«para los que no exista crédito suficiente en el epígrafe o subepígrafe correspondiente»*.²²

– *Ausencia o deficiencia en la justificación*

El **centro de gasto de la Guardia Civil** ha solicitado, y la DGPI ha autorizado, la realización de un traspaso con cargo al Fondo de Contingencia, por importe de 18.788,02 euros. En el expediente del traspaso no se ha acreditado que dicho gasto no pudiera financiarse a través de un traspaso presupuestario, tal como exige la Instrucción I.B de las IEA, que señala *«únicamente podrá acudir al fondo de contingencia cuando las insuficiencias que se produzcan no puedan ser financiadas a través de un traspaso presupuestario»*.

II.2.5.7 OTRAS INCIDENCIAS

Con relación a la **cuenta justificativa del MAEC**, según los dos Anexos *«Resumen de la cuenta justificativa»* rendidos ante este Tribunal, ésta se encuentra dividida en *«Cuenta Justificativa Caja Pagadora nº 1»*, con una dotación inicial de 234.000,00 euros para atender a gastos electorales; y *«Cuenta Justificativa Habilitación de Personal del MAEC»*, con una dotación de 866.000,00 euros para atender gastos de retribuciones de horas extraordinarias del personal que ha participado en el proceso electoral. Ambas suman una dotación inicial de 1.100.000 euros que, según el presupuesto electoral anejo a las IEA, corresponden al Centro de Gasto *«Caja Pagadora del MAEC»*.

Según el Informe definitivo de la Intervención Delegada en el MAEC, la formación de la segunda cuenta justificativa surge de la autorización del Ministerio del Interior por la que se transfirió, el 29 de octubre de 2015, desde el banco de la Caja pagadora nº 1 al banco de la Habilitación de Personal, la cifra de 866.000,00 euros antes citados para hacer frente al pago de tales retribuciones. Entre la documentación rendida no se encuentra la citada autorización del Ministerio del Interior. En trámite de alegaciones el MAEC ha aportado autorizaciones de la DGPI para la formación de estas dos cuentas justificativas en dos procesos electorales anteriores a las EPC 2015. Con relación al proceso analizado, el MAEC únicamente ha aportado la solicitud dirigida a la DGPI –fecha en el mes de abril de 2016–, pero no la correspondiente autorización.

Además, el sistema descrito anteriormente contraviene la norma general 29ª de las IEA que dice *«concluido el proceso electoral, efectuados los pagos de la totalidad de los gastos y realizadas las operaciones descritas en las dos Normas Generales anteriores, se procederá a formar la cuenta justificativa, que será única por cada Centro para este proceso electoral, con independencia del número de libramientos de fondos que se hayan podido efectuar»*.

²² El Ministerio del Interior ha hecho una alegación genérica a las incidencias relativas a la extemporaneidad de los trasposos, por entender que las IEA no establecen plazo alguno para solicitar y aprobar los mismos. Esta alegación debe ser rechazada por resultar contraria al procedimiento presupuestario. Toda aprobación, compromiso y reconocimiento del gasto queda supeditado a la previa existencia de crédito en el epígrafe o subepígrafe correspondiente, de tal forma que todo traspaso presupuestario que tenga por finalidad incrementar un epígrafe o subepígrafe presupuestario que carezca de crédito suficiente debe ser autorizado con anterioridad al compromiso y reconocimiento del gasto y ejecución del servicio.

Es a partir de las ECG 2015 cuando las IEA empiezan a autorizar la existencia de esta dualidad de cajas para un mismo centro de gasto en su norma general 6ª.

II.2.6. Elecciones Generales 2015

II.2.6.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

De acuerdo con lo dispuesto en la norma general 31ª de las IEA de este proceso electoral la cuenta justificativa debía estar aprobada antes del 29 de junio de 2016.

No obstante, al amparo del derecho que reconoce la norma general 33ª de las IEA, la DGPI autorizó la prórroga del plazo para la rendición de las cuentas justificativas del MAEC, Barcelona, Madrid y Tarragona. Según la norma general 34ª, la prórroga autorizada se aplica automáticamente a los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y a los demás centros gestores de gasto, distintos de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno que solicitaron la misma. Por tanto, a los efectos de esta fiscalización, habida cuenta las cuentas justificativas seleccionadas en la muestra que consta en el **Anexo I**, el plazo de rendición prorrogado para estos centros concluía, para el centro de gasto de Madrid (plazo solicitado de un mes) antes del 29 de julio de 2016 y del 29 de septiembre de 2016 para los centros de gasto de Barcelona (plazo solicitado de tres meses) y de la DGPI.

Se han observado las siguientes incidencias:

- A la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización la **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido aprobada, aunque sí presentada a la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior.

II.2.6.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

La norma general 31ª de las IEA señala que la cuenta justificativa deberá ser enviada, al menos con un mes de antelación al vencimiento del plazo de aprobación, a la Intervención Delegada competente, para que realice el control financiero permanente que establece el artículo 13.2 del Real Decreto 562/1993.

Se ha observado que, a la fecha de la conclusión de los trabajos de fiscalización, la **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido intervenida por la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior.

II.2.6.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según la norma general 19ª, la cuenta justificativa debe incluir la documentación original de cada expediente de gasto y todos los anexos que facilitan el seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto. Dentro de estos anexos se incluyen: el Seguimiento de Ejecución de Gastos y el Resumen General de Gastos (norma general 18ª); el Registro de cuenta corriente con entidades de crédito y Registro de Caja (norma general 25ª); el Estado de Situación de Tesorería (norma general 26ª); la Relación de Facturas (norma general 30ª); o el Resumen de la Cuenta. Se han observado las siguientes incidencias:

- En la **cuenta justificativa de Barcelona** no se incluye el Seguimiento de Ejecución de Gastos, el Resumen General de Gastos, el Registro de cuenta corriente con entidades de crédito, el Registro de Caja ni la Relación de Facturas.
- La **cuenta de Melilla** no incluye ejemplar del Estado de Situación de Tesorería. Además, el Resumen de la Cuenta carece de la firma del interventor.

II.2.6.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

La gestión del presupuesto electoral exige que, una vez librados los fondos, la realización de cualquier pago vaya precedida de la correspondiente autorización del gasto y de la correspondiente orden de pago. Además, la tramitación de los expedientes de contratación se regirá por el TRLCSP. A pesar de estas limitaciones, en la **cuenta justificativa de Lugo** se incluye el expediente de un contrato cuya fecha de adjudicación y formalización es previa al libramiento de los fondos.

II.2.6.5 GASTOS DE PERSONAL

No se han detectado incidencias.²³

II.2.6.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

Las IEA regulan el procedimiento a seguir en los casos de modificación del presupuesto electoral inicial, estableciendo una serie de límites y especificando el contenido del expediente de modificación.

Además de los límites cuantitativos que afectan a los Capítulos I y II del presupuesto, las IEA establecen que los subepígrafes que resulte aminorados para incrementar otros no podrán incrementarse posteriormente.

La competencia para la autorización de los traspasos corresponde al Director General de Política Interior (motivo por el cual todos los expedientes de traspaso deben figurar en la cuenta justificativa de la DGPI). Se han observado los siguientes incidentes:

- *Ausencia o deficiente justificación*

En la **cuenta justificativa de Cáceres** se ha autorizado un traspaso que tenía como finalidad incrementar la partida de «servicios extraordinarios personal Subdelegación del Gobierno» en 6.350 euros justificándolo en la especial dedicación del personal que participa en el proceso electoral, el cual ha tenido que dejar «las tareas habituales de su trabajo para realizarlo posteriormente, o realizar las tareas electorales fuera del horario de trabajo».²⁴

A juicio de este Tribunal, es precisamente la dedicación especial extraordinaria la que da derecho a esta indemnización, sin que la misma pueda considerarse a su vez justificativa de un incremento de la partida presupuestaria correspondiente.

- *Traspasos no permitidos*

En la **cuenta justificativa de Badajoz** se ha autorizado un traspaso que tenía por objeto incrementar un subepígrafe que había sido previamente minorado, en contra de los límites establecidos en las IEA, lo cual revela la existencia de una deficiente gestión y planificación presupuestaria.

- *Deficiente planificación presupuestaria.*

En las **cuentas justificativas de Almería y de Ceuta** se han autorizado dos traspasos que tenían como finalidad incrementar el subepígrafe relativo a los impresos electorales. La motivación se justifica señalando que en la cuantía inicial de estas partidas se fijó teniendo en cuenta procesos

²³ Párrafo modificado en virtud de la documentación presentada en el trámite de alegaciones.

²⁴ Las alegaciones formuladas por el Ministerio del Interior no enervan el contenido del Informe.

electorales en los que sólo existía un acta electoral y no dos –Congreso de los Diputados y Senado– como en este caso.

En las **cuentas justificativas de Zamora, Huesca, Badajoz y Ciudad Real** se han autorizado cinco traspasos que se han justificado alegando especiales condiciones de tamaño, geográficas/orográficas de la provincia, con alto número de núcleos poblacionales con escasa población muy diseminada, lo que incrementa las necesidades de personal (un mismo representante atiende varios colegios, realización de largos desplazamientos, etc.).²⁵

En la **cuenta justificativa de Lugo**, además del argumento orográfico, se justifica el traspaso en la mayor complejidad y duración del recuento de votos, habida cuenta de que el proceso electoral afecta a la elección de los miembros de dos cámaras legislativas (Congreso de los Diputados y Senado) y no una.

Entiende este Tribunal que estas circunstancias eran fácilmente conocibles durante la elaboración del presupuesto electoral, por lo que estos traspasos responden a un deficiente planificación presupuestaria.

II.2.7. Elecciones Generales 2016

II.2.7.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según lo dispuesto en las IEA, la cuenta justificativa deberá ser aprobada antes del día 4 de enero de 2017.

En virtud de la facultad que reconoce la norma general 33ª de las IEA, la DGPI autorizó la prórroga para la presentación de la cuenta justificativa de cuatro centros de gastos –no incluidos en la muestra seleccionada–, lo que supuso la prórroga automática para la DGPI y el resto de centros de gasto distintos de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno no afectadas.

Se han observado las siguientes incidencias:

- La **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido aprobada a la fecha de terminación de los trabajos de esta fiscalización.
- La **cuenta justificativa del INE** fue aprobada con veintidós días de retraso respecto de la fecha límite de aprobación de la cuenta. El INE ha informado que este retraso es debido a la falta de cumplimiento del plazo de emisión de los informes por parte de la Intervención Delegada, *«ya que la cuenta fue remitida al órgano fiscalizador con fecha de 3 de marzo de 2017 y no se consuma la fase de fiscalización hasta el 24 de abril de 2017»*.
- En la **cuenta justificativa de Jaén** no consta la fecha de aprobación de la cuenta justificativa, lo que impide determinar si se ha cumplido o no el plazo establecido. El Ministerio del Interior ha alegado que la cuenta justificativa fue aprobada el día 15 de diciembre y que por error se aportó al Tribunal de Cuentas una versión errónea del Anexo 23. No obstante, el departamento ministerial no ha aportado la versión correcta del documento, motivo por el cual no se ha podido comprobar este extremo.

II.2.7.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

De acuerdo con lo dispuesto en las IEA, las cuentas justificativas deben ser enviadas a la Intervención Delegada competente al menos un mes antes del plazo de aprobación de la cuenta. El órgano de control interno emitirá un Informe provisional que será sometido al trámite de

²⁵ Las alegaciones formuladas no enervan el contenido del Informe.

alegaciones del centro de gasto por plazo de quince días. Finalmente, el Informe definitivo se remitirá al centro de gasto antes del vencimiento del plazo para la aprobación de la cuenta.

Se han observado las siguientes incidencias:

- A la fecha de la finalización de los trabajos fiscalizadores, la **cuenta justificativa de la Guardia Civil** no había sido enviada a la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior.
- La Intervención Delegada en el Ministerio del Interior no ha fiscalizado, a la fecha de la redacción de este Informe, la **cuenta justificativa de la DGPI**.
- El Informe definitivo relativo a la **cuenta justificativa del INE** fue emitido el 24 de abril de 2017, veinte días después de la expiración del plazo prorrogado reconocido al INE para la aprobación de su cuenta, a pesar de que, como ha informado el centro de gasto, la cuenta fue enviada para su fiscalización el día 3 de marzo de 2017.

II.2.7.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según la norma general 19ª, la cuenta justificativa debe incluir la documentación original de cada expediente de gasto y todos los anexos que facilitan el seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto. Dentro de estos anexos se incluyen: el Registro de Caja (norma general 25ª); el Estado de Situación de Tesorería, arqueo de caja y conciliación bancaria en su caso (norma general 26ª). Se han observado las siguientes incidencias:²⁶

- En la **cuenta justificativa de Guipúzcoa** no se aporta el correspondiente Registro de Caja.
- En las **cuentas justificativas de Asturias y Jaén** no constan los Estados de Situación de Tesorería²⁷.
- En la **cuenta justificativa de Lugo** el Estado de Situación de Tesorería, las conciliaciones bancarias y el arqueo de Caja no son documentos originales.

II.2.7.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

La norma general 15ª de las IEA contiene una remisión al TRLCSP y al RGLCAP al establecer la tramitación y regulación de los expedientes de contratación formalizados con cargo al presupuesto electoral.

- La **cuenta justificativa de Lugo** incluye el expediente relativo a un contrato de suministro de material de oficina por importe de 851,85 euros. El expediente no incluye certificado de conformidad del suministro, en contra de lo dispuesto en la norma general 17ª de las IEA y en el artículo 222 del TRLCSP.
- La **cuenta justificativa de Asturias** incluye un expediente contractual relativo a la adquisición de papeletas electorales en cuyo contrato no consta la preceptiva firma de la empresa adjudicataria del suministro.

²⁶ Párrafos modificados en virtud de la documentación presentada en el trámite de alegaciones.

²⁷ El Ministerio del Interior reproduce en su alegación la cláusula 26ª de las IEA, argumentando que en la misma no se indica que deba incluirse este documento en la cuenta justificativa. Una interpretación sistemática de las IEA impide a este Tribunal aceptar esta alegación, ya que su apartado D) Aspectos Generales para la Gestión Documental de los Gastos Electorales afirma que «de acuerdo con lo dispuesto en la Instrucción Trigésimo sexta, la cuenta justificativa, además de por los documentos y anexos mencionados a lo largo de estas Instrucciones, estará formada por...». Es por ello que, en la medida en que el Estado de Situación de Tesorería está expresamente mencionado en las IEA (norma 26ª y anexo 19), este documento debe formar parte de la cuenta justificativa.

Además, esta cuenta incluye ocho expedientes contractuales en los que no consta la conformidad de la prestación del suministro, contraviniendo lo dispuesto en la norma general 17ª y en el artículo 222 del TRLCSP. Destacan por su cuantía los dos contratos suscritos relativos al acondicionamiento de locales electorales y al montaje, desmontaje y transporte de cabinas y urnas con una misma empresa por importe de 7.793,23 euros y 12.732,72 euros respectivamente.

- Las **cuentas justificativas de Lugo, Navarra, Asturias, y Guipúzcoa** incluyen documentos que no son originales o que carecen del sello del órgano competente, en contra de lo dispuesto en las IEA.²⁸

Las IEA establecen los límites de gasto en concepto de manutención distinguiendo entre los días de la votación y el resto de días, y entre desayunos, comida y cenas.

- En la **cuenta justificativa de Navarra** se incluye una factura por importe de 39 euros correspondiente a un único comensal, superando el importe máximo señalado en las IEA.

Además, se incorporan tres facturas en las que no se indica el número de comensales, por lo que no se puede comprobar si se cumplen los límites señalados en las IEA. Una de ella, por importe de 230 euros, fue emitida tres días después de la celebración de las elecciones, sin aporta justificación para ello.

II.2.7.5 GASTOS DE PERSONAL

No se han detectado incidencias.

II.2.7.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

Las IEA regulan el procedimiento a seguir en los casos de modificación del presupuesto electoral inicial, estableciendo una serie de límites y especificando el contenido del expediente de modificación. Además, las IEA establecen los límites cuantitativos que afectan a los Capítulos I y II del presupuesto y la imposibilidad de incrementar aquellos subepígrafes que fueron previamente aminorados.

Las solicitudes deben acompañarse de una memoria justificativa y del detalle de los epígrafes y subepígrafes con cargo a los que se imputa el incremento solicitado.

La competencia para la autorización de los traspasos corresponde al Director General de Política Interior (motivo por el cual todos los expedientes de traspaso deben incorporarse a la cuenta justificativa de la DGPI). Se han observado los siguientes incidentes:

- *Ausencia o deficiente justificación*

El **centro de gasto de Málaga** ha solicitado un traspaso cuyo expediente no incluye justificación de la solicitud.

En el **centro de gasto de Barcelona** se solicita un traspaso para aumentar la partida destinada a locales para el escrutinio, justificándolo exclusivamente en que el importe para locales «*es muy superior al importe con el que se ha dotado el citado epígrafe*», sin aportar más datos.

La DGPI ha autorizado un traspaso en el **centro de gasto de Zamora** que tiene por finalidad aumentar la partida destinada a los servicios extraordinarios del personal de la Subdelegación del Gobierno, fundamentado en «*las especiales condiciones geográficas de la provincia de Zamora*

²⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

con alto número de núcleos [poblacionales] con escasa población muy diseminada». Esta justificación resulta inadecuada a juicio de este Tribunal, ya que las mencionadas condiciones geográficas ya eran conocidas con carácter previo a la celebración de las elecciones.

– *Trasposos no permitidos*

Las IEA establecen que cada subepígrafe del Capítulo I podrá incrementarse hasta un máximo del 40% de la cantidad inicialmente asignada.

No obstante, la DGPI ha autorizado un traspaso solicitado para los **centros de gasto de Navarra** y de **Cáceres** que suponen respectivamente un incremento del Capítulo I del 166% y del 49,93%, superior al límite del 40% de la cuantía inicialmente fijada establecido en las IEA para estos casos.

– *Traspaso extemporáneo*

De acuerdo con lo dispuesto en la norma general 3ª de las IEA, no podrán contraerse compromisos de gastos para los que no exista crédito suficiente en el epígrafe o subepígrafe correspondiente. Los compromisos de gastos adquiridos que no puedan ser atendidos con cargo al presupuesto electoral se sufragarán con cargo al presupuesto ordinario del centro de gasto que los contrajo.

A pesar de esta limitación, el **centro de gasto de Badajoz** solicitó un traspaso presupuestario que tuvo por finalidad liquidar las facturas pendientes presentadas por los taxistas de esta provincia (gastos de locomoción de la Junta Electoral Provincial). Es decir, la finalidad del traspaso era atender a gastos ya comprometidos y reconocidos, pendientes de pago por falta de crédito suficiente, lo que resulta contrario a las IEA que exigen la existencia de crédito previo para poder autorizar, comprometer y reconocer gasto.

II.2.8. Elecciones al Parlamento del País Vasco y de Galicia 2016

II.2.8.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Las IEA aprobadas para estos procesos electorales el día 19 de agosto de 2016 establecen que la cuenta justificativa deberá ser aprobada antes del día 3 de abril de 2017.

Haciendo uso de la facultad de prórroga que reconocen las IEA, en este proceso electoral se acordó una ampliación del plazo de aprobación por periodo de 3 meses, a solicitud del MAEC, concluyendo el plazo para la aprobación de la cuenta antes del 3 de julio de 2016. De las cuentas que forman la muestra seleccionada (véase el Anexo I), esta prórroga afectó, por aplicación de la norma general 34ª de las IEA, a la cuenta justificativa del MAEC, de la DGPI y del INE.

Se ha observado que la **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido aprobada a la fecha de la realización de los trabajos de fiscalización.

II.2.8.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

De acuerdo con lo dispuesto en la citada norma general 31ª, la cuenta justificativa tiene que ser remitida a la Intervención Delegada competente, para que se realice el control financiero permanente a que se refiere el artículo 13.2 del Real Decreto 562/1993, antes del mes anterior al vencimiento del término establecido para la aprobación de la cuenta. La intervención remitirá el informe provisional al órgano gestor correspondiente, para que formule alegaciones. En todo caso la Intervención deberá emitir su informe definitivo antes de que expire el plazo para la aprobación de las cuentas. La cuenta se aprobará, según la norma general 35ª, en el plazo de diez días posteriores a la emisión del informe definitivo. Se han observado las siguientes incidencias:

- La Intervención Delegada en el Ministerio del Interior, no ha informado, a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización, la **cuenta justificativa de la DGPI**. Preguntada sobre este extremo, la Intervención manifestó que el retraso se debe a la citada falta de personal.
- La **cuenta justificativa de Bizkaia** fue aprobada con carácter previo a la emisión del Informe definitivo, lo cual resulta contrario a la norma general 35ª.

II.2.8.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

La contabilidad y gestión del gasto que realizan los distintos centros deberá documentarse según lo dispuesto en las IEA. Esta documentación incluye, entre otros, la existencia de un Registro General de Libramientos –que deberá ir acompañado del certificado ADOK– (norma general 25ª). En el examen de la documentación rendida a este Tribunal, se ha detectado la siguiente incidencia:

- La **cuenta justificativa de Bizkaia** no acompaña el certificado del ADOK expedido por la Oficina de Contabilidad de la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior. En el trámite de alegaciones el Ministerio del Interior aportó el documento ADOK carente de fecha y firma.

II.2.8.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

Según lo dispuesto en las IEA, antes de iniciar la formalización de cualquier gasto se debe contar con la aprobación correspondiente por parte del titular del centro de gasto. A mayor abundamiento, la norma general 20ª establece que la realización de cualquier pago requiere la previa aprobación del gasto y la correspondiente orden de pago expedida por la autoridad competente.

Se han observado las siguientes deficiencias en la gestión presupuestaria:

- En la **cuenta justificativa de Bizkaia** la aprobación del gasto del epígrafe presupuestario destinado a material de oficina no incluye ni aprobación del importe del gasto ni documento justificativo de la necesidad de la realización de dicho gasto. En el trámite de alegaciones el Ministerio del Interior aportó un documento denominado aprobación del gasto en el que, en contra de lo dispuesto en el artículo 73.2 de la LGP, no se indica la cuantía cierta o aproximada aprobada. Entre la documentación remitida no existe ningún documento justificativo de la necesidad.

De acuerdo con lo dispuesto en la norma general 17ª de las IEA, entre la documentación a incluir en todos los expedientes de gasto habrá de constar un certificado de conformidad expedido por el órgano competente en el que quede acreditado que la obligación contraída ha sido prestada de conformidad con los términos acordados (en relación con el artículo 222.2 del TRLCSP). Lo mismo establece la Resolución del Presidente del INE de 9 de mayo de 2016.

En lo referente al INE, la Resolución del Presidente de 9 de mayo de 2016, para la gestión de los gastos electorales de ese año, señala que, aprobada la realización de un gasto, el cajero pagador tomará razón contable de la misma y, una vez realizado el servicio o suministro, los Subdirectores Generales o Adjuntos darán conformidad a las facturas.

- En la **cuenta justificativa del INE**, las delegaciones de Álava, Guipúzcoa y Lugo, no presentan la conformidad con el servicio. El INE ha aportado las órdenes internas de pago explicando que *«se ha de tener en cuenta que en ese momento (no actualmente) en muchas de nuestras Delegaciones se venía considerando el documento “Orden Interna de Pago” (OIP) generado por la aplicación Sorolla como documento suficiente para hacer constar además de la orden de pago la conformidad del Delegado provincial que ordenaba tal pago,*

es decir, se entendía implícita en la orden de pago dada por el Delegado del INE la conformidad con el servicio que se ordenaba pagar, entendiéndose que de no existir tal conformidad nunca el Delegado hubiere ordenado el pago». Sin embargo, ni las IEA ni la Resolución del Presidente del INE para la gestión de los gastos electorales del año 2016 contienen una previsión tal, por lo que dichos documentos no tienen entidad suficiente para sustituir a las actas de conformidad.

- En la **cuenta justificativa de Bizkaia** no consta la conformidad con la prestación del servicio en ninguno de los gastos de los epígrafes del capítulo II.

Todas estas incidencias revelan la existencia de una deficiente gestión presupuestaria.

II.2.8.5 GASTOS DE PERSONAL

Se han detectado las siguientes incidencias:

- En la **cuenta justificativa de la DGPI**, las nóminas de la Guardia Civil y de la Policía Local de Galicia, no presentan la liquidación de las retenciones de impuesto de la renta de las personas físicas practicadas. El Ministerio del Interior ha alegado que las declaraciones de retenciones se pagaron en noviembre (Guardia Civil, Orense y Lugo) y diciembre (Coruña y Pontevedra) de 2016, indicando que se acompañaban justificantes. Sin embargo, este Tribunal no ha podido comprobar este extremo, ya que entre la documentación recibida no se encuentra ningún documento relativo a las nóminas señaladas, acompañando tan sólo una orden de pago relativa al cobro de veintiún perceptores distintos de los indicados.

II.2.8.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

Las IEA aprobadas para este proceso electoral recogen la posibilidad de realización de traspasos entre epígrafes presupuestarios, estableciendo el procedimiento y las limitaciones que se han de observar. Se han detectado las siguientes incidencias relativas a traspasos.

En la **cuenta de la DGPI** figura la aprobación de un traspaso que tiene por finalidad aumentar en 1.193,05 euros el subepígrafe 1.00.01 «*Personal: Servicios Extraordinarios*», produciéndose la baja en el subepígrafe 1.02.01 «*Policía Nacional*».

Las IEA prohíben incrementar el epígrafe 1.00 «*Personal. Servicios Extraordinarios*» y los subepígrafes en el incluido. Además, también impiden minorar el subepígrafe 1.02.01, salvo que sea para incrementar el subepígrafe 1.02.02 «*Guardia Civil*».

También se ha observado que la DGPI ha autorizado la utilización del Fondo de Contingencia, a solicitud de la Delegación de Gobierno de Galicia de 7 de septiembre de 2016, motivada por la «*insuficiencia presupuestaria para abonar con cargo al epígrafe 1.02.03 "Policía Local y Autonómica" con la cantidad de 117.763,05 euros, al no existir cantidad asignada para atender el gasto*». El traspaso fue autorizado con fecha de 12 de septiembre de 2016, ejecutándose finalmente un gasto de 104.868,94 euros. En el trámite de alegaciones el Ministerio del Interior indicó que la finalidad del traspaso fue atender a los gastos de la policía local de varios municipios.

Este Tribunal ha podido comprobar que este tipo de gasto no aparecía presupuestado en ninguno de los procesos electorales de ámbito autonómico fiscalizados, habiendo sido presupuestado tan solo en las ELA 2015 y en las ECG 2015 y 2016.

Como se ha expuesto en la introducción de este Informe, la Administración General del Estado celebra convenios de colaboración con las distintas Comunidades Autónomas, en virtud del principio de cooperación y colaboración consagrado, de manera implícita, en la Constitución Española, y en el artículo 3.2 de la LRJPAC (actual artículo 3.1 de la LRJSP).

En estos convenios marco se estipula que los costes generados por la gestión de los procesos electorales correrán a cargo del poder convocante, ya sea la Administración General del Estado – a través del Ministerio del Interior– o el Gobierno autonómico.

La Resolución de 7 de abril de 2014, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, por la que se publica el Convenio marco de colaboración en materia de gestión electoral con la Comunidad Autónoma de Galicia, establece, en su cláusula tercera, que *«las Comunidades Autónomas asumirán con cargo a sus respectivos presupuestos, los costes que se deriven para las Comunidades Autónomas de la gestión de los procesos electorales en los que el correspondiente Gobierno autonómico sea el poder convocante. El coste del dispositivo de seguridad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en aquellas Comunidades Autónomas que no tienen competencias en esta materia, correrá a cargo de la Administración General del Estado»*.

Como puede observarse, la excepción final opera únicamente en relación a los gastos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (integradas por la Policía Nacional y Guardia Civil según el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), pero no a los referentes a la policía local, los cuales, según la regla general contenida en la citada cláusula, deberán ser sufragados por la Comunidad autónoma convocante.

Este Tribunal considera que no queda suficientemente acreditado que el coste del dispositivo de seguridad de la policía local en las Elecciones al Parlamento Gallego deba ser sufragado por el Ministerio del Interior, ya que, de acuerdo con la normativa, debería correr a cargo de la propia Comunidad Autónoma, como ocurre en el resto de procesos electorales autonómicos, por ser esta el poder convocante del proceso.

II.2.9. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2017

II.2.9.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según lo dispuesto en las IEA aprobadas para este proceso electoral, la cuenta justificativa debía estar aprobada antes del día 30 de junio de 2018, en relación con lo dispuesto en el artículo 13.2 del Real Decreto 562/1993, de 16 de abril. Se ha observado que las **cuentas justificativas de la DGPI y de la Policía Nacional** no han sido aprobadas en plazo. A la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización ambas cuentas estaban aún pendientes de aprobación por no haber sido aprobado el informe de control financiero permanente.

II.2.9.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

Las IEA contemplan el procedimiento de control que debe llevarse a cabo sobre las cuentas justificativas por las correspondientes Intervenciones Delegadas. Estipulan la necesidad de emitir un informe de control provisional que será posteriormente elevado a alegaciones del centro de gasto por periodo de quince días. A la vista de las alegaciones formuladas en su caso, la Intervención competente emitirá el Informe definitivo.

A la fecha de la finalización de los trabajos de fiscalización, la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior no había emitido los informes provisionales de control de las **cuentas justificativas de la DGPI ni de la Policía Nacional**. Preguntada por este extremo, la Intervención manifestó que el retraso se debe a la merma que la plantilla de personal ha sufrido en los últimos años, como se ha expuesto anteriormente.

No se han detectado incidencias relevantes relativas al contenido de las cuentas, justificación de los gastos, realización de los pagos, gastos de personal ni traspasos en ninguna de las tres cuentas justificativas analizadas.

ANEXO III
RELACIÓN DE EXPEDIENTES CONTRACTUALES INCLUIDOS
EN LA MUESTRA DE FISCALIZACIÓN

Nº contrato	Nº exp.	Objeto	Procedimiento	Importe adjudicación (euros)	Fecha formalización
1	EPA/01/2015	Suministros de códigos electorales	Menor	18.000,00	16/02/2015
2	EPA/2015	Servicio de restauración jornada electoral	Menor	321,78	18/03/2015
3	ELA/01/2015	Suministros de urnas electorales	Derivado	112.880,00	09/03/2015
4	ELA/02/2015	Suministros de cabinas y soportes señalizadores	Derivado	262.425,50	05/03/2015
5	ELA/03/2015	Suministros de sobres electorales	Derivado	332.781,27	26/03/2015
6	ELA/04/2015	Suministros de impresos electorales y manuales de miembros de la mesa	Derivado	173.129,50	12/03/2015
7	ELA/05/2015	Servicio de campañas institucionales de publicidad	Abierto	145.300,00	05/02/2015
8	ELA/06/2015	Servicio de adaptación de las artes creativas en campaña institucional	Negociado sin publicidad	37.500,00	26/11/2014
9	ELA/07/2015	Servicio de asistencias técnicas (INVELE, CAJAELE, CAPPER)	Negociado sin publicidad	59.600,20	25/02/2015
10	ELA/08/2015	Servicio de catering fin de semana electoral	Negociado sin publicidad	45.100,00	21/05/2015
11	ELA/09/2015	Arrendamiento de espacio IFEMA	Adjudicación directa	157.438,03	30/03/2015
12	ELA/10/2015	Servicio de acondicionamiento de espacios del CDN	Abierto	324.970,00	22/04/2015
13	ELA/11/2015	Servicio de optimización captura perceptores electorales	Menor	6.285,00	12/02/2015
14	ELA/12/2015	Seguro de representantes	Menor	14.017,90	22/05/2015
15	ELA/13/2015	Suministros de kit de material de oficina miembros de mesa	Derivado	172.008,60	26/02/2015
16	ELA/14/2015	Servicio de escrutinio provisional	Abierto	13.000.000,00	09/03/2015
17	ELA/15/2015	Servicio de web electoral	Negociado sin publicidad	49.800,00	06/03/2015
18	ELA/16/2015	Servicio de apoyo a las comunicaciones	Menor	1.584,36	22/06/2015
19	ELA/17/2015	Servicio de devolución franqueo CERA	Negociado sin publicidad	58.950,00	24/07/2015
20	ELA/18/2015	Suministros de códigos electorales	Menor	17.937,50	29/06/2015
21	ELA/19/2015	Servicio de restauración fin de semana electoral	Menor	299,99	09/06/2015
22	ELA/20/2015	Servicio de refuerzo extraordinario de sistemas	Menor	17.350,00	25/09/2015
23	ELA/21/2015	Suministros de tarjetones de aparcamiento	Menor	560,00	18/05/2015
24	ELA/22/2015	Suministros de acuses de recibo	Menor	765,00	14/07/2015

Nº contrato	Nº exp.	Objeto	Procedimiento	Importe adjudicación (euros)	Fecha formalización
25	ELA/23/2015	Suministros de sobres voto CERA	Derivado	4.754,10	15/04/2015
26	ELA/24//2015	Suministros de acreditaciones	Menor	6.200,86	19/05/2015
27	ELA/25//2015	Servicios de transporte material a IFEMA	Menor	2.286,60	05/06/2015
28	ELA/26//2015	Suministros de bases de datos de entidades financieras	Menor	2.232,00	29/05/2015
29	ELA/27//2015	Suministros de prensa IFEMA	Menor	304,51	09/06/2015
30	ELA/28//2015	Servicio de líneas telefónicas	Menor	41.699,40	28/01/2016
31	EPC/01/2015	Servicio de restauración jornada electoral comida	Menor	257,60	25/09/2015
32	EPC/01/2015	Servicio de restauración jornada electoral cena	Menor	194,83	25/09/2015
33	ECG/01/2015	Suministros de urnas electorales	Derivado	97.940,00	29/09/2015
34	ECG/02/2015	Suministros de cabinas y soportes señalizadores	Derivado	246.145,50	29/09/2015
35	ECG/03/2015	Suministros de sobres electorales	Derivado	600.305,71	01/10/2015
36	ECG/04/2015	Suministros de impresos electorales y manuales de miembros de la mesa	Derivado	228.647,95	02/10/2015
37	ECG/05/2015	Servicio de campañas institucionales de publicidad	Abierto	195.000,41	19/10/2015
38	ECG/06/2015	Suministros de kit de voto accesible	Abierto	69.795,00	05/11/2015
39	ECG/07/2015	Servicio de asistencias técnicas (INVELE, CAJAELE, CAPPER)	Negociado sin publicidad	56.304,00	20/11/2015
40	ECG/08/2015	Servicio de catering fin de semana electoral	Negociado sin publicidad	36.363,64	14/12/2015
41	ECG/09/2015	Arrendamiento de IFEMA	Adjudicación directa	257.109,90	03/11/2015
42	ECG/10/2015	Servicio de acondicionamiento de espacios del CDN	Abierto	298.610,00	08/10/2015
43	ECG/12/2015	Servicio de seguro de representantes	Menor	14.272,26	03/11/2015
44	ECG/13/2015	Suministros de kit de material de oficina miembros de mesa	Abierto	138.006,90	05/10/2015
45	ECG/14/2015	Servicio de escrutinio provisional	Abierto	9.800.000,00	19/10/2015
46	ECG/15/2015	Servicio de aplicación de voto accesible	Negociado sin publicidad	59.900,00	22/10/2015
47	ECG/16/2015	Servicio de apoyo a las comunicaciones	Menor	1.290,96	24/11/2015
48	ECG/17/2015	Servicio de simulador electoral	Menor	17.995,00	14/12/2015
49	ECG/20/2015	Servicio de refuerzo extraordinario de sistemas	Menor	6.550,00	04/12/2015
50	ECG/21/2015	Suministros de tarjetones de aparcamiento CDN	Menor	607,50	11/11/2015
51	ECG/22/2015	Servicio de devolución franqueo CERA-ERTA	Negociado sin publicidad	489.120,00	19/04/2016
52	ECG/23/2015	Suministros de alquiler SAI	Menor	210,00	17/12/2015

Nº contrato	Nº exp.	Objeto	Procedimiento	Importe adjudicación (euros)	Fecha formalización
53	ECG/24/2015	Suministros de acreditaciones CDN	Menor	4.385,92	27/10/2015
54	ECG/25/2015	Servicio de transporte material al CDN	Menor	2.024,80	14/12/2015
55	ECG/26/2015	Suministros de prensa CDN	Menor	135,00	18/12/2015
56	ECG/27/2015	Suministros de entidades de crédito	Menor	2.232,00	18/12/2015
57	ECG/01/2016	Suministros de urnas electorales	Derivado	96.280,00	20/05/2016
58	ECG/02/2016	Suministros de cabinas y soportes señalizadores	Derivado	235.451,00	20/05/2016
59	ECG/03/2016	Suministros de sobres electorales	Derivado	597.010,06	09/05/2016
60	ECG/04/2016	Suministros de impresos electorales y manuales de miembros de la mesa	Negociado sin publicidad	272.280,68	09/05/2016
61	ECG/05/2016	Servicio de campañas institucionales de publicidad	Negociado sin publicidad	110.000,00	09/05/2016
62	ECG/06/2016	Suministros de kit de voto accesible	Negociado sin publicidad	73.790,00	20/05/2016
63	ECG/07/2016	Servicio de asistencias técnicas (INVELE, CAJAELE, CAPPER)	Negociado sin publicidad	55.980,00	25/05/2016
64	ECG/08/2016	Servicio de catering fin de semana electoral	Negociado sin publicidad	36.363,64	17/06/2016
65	ECG/09/2016	Arrendamiento de IFEMA	Adjudicación directa	288.484,23	10/06/2016
66	ECG/10/2016	Servicio de acondicionamiento de espacios del CDN	Negociado sin publicidad	276.600,00	07/06/2016
67	ECG/11/2016	Suministros de sobres electorales	Derivado	113.314,73	25/05/2016
68	ECG/12/2016	Suministros de sobres electorales	Derivado	41.194,44	07/06/2016
69	ECG/13/2016	Suministros de kit de material de oficina miembros de la mesa	Negociado sin publicidad	129.387,72	17/05/2016
70	ECG/14/2016	Servicio de escrutinio provisional	Negociado sin publicidad	3.895.000,00	10/06/2016
71	ECG/15/2016	Servicio de apoyo a juntas electorales	Negociado sin publicidad	83.000,00	20/05/2016
72	ECG/16/2016	Servicio de comunicaciones de voz y datos	Menor	16.965,48	06/05/2016
73	ECG/17/2016	Suministros de acreditaciones CDN	Menor	4.212,80	25/05/2016
74	ECG/18/2016	Suministros de tarjetones aparcamiento CDN	Menor	550,00	25/05/2016
75	ECG/19/2016	Servicio de apoyo a las comunicaciones	Menor	1.584,36	09/06/2016
76	ECG/20/2016	Servicio de seguro de representantes de la admón.	Menor	17.850,00	08/06/2016
77	ECG/21/2016	Servicio de refuerzo extraordinario de sistemas	Menor	7.250,00	10/06/2016
78	ECG/22/2016	Suministros de arrendamiento pantalla CDN	Menor	7.500,00	17/06/2016

Nº contrato	Nº exp.	Objeto	Procedimiento	Importe adjudicación (euros)	Fecha formalización
79	ECG/23/2016	Suministros de catering jornada electoral Mº Interior	Menor	360,37	22/06/2016
80	ECG/24/2016	Servicio de devolución franqueo CERA-ERTA	Negociado sin publicidad	355.000,00	04/10/2016
81	ECG/25/2016	Servicio de traslado de equipos CDN	Menor	2.918,40	22/06/2016
82	ECG/26/2016	Suministros de abastecimiento de prensa CDN	Menor	315,29	24/06/2016
83	EVG/01/2016	Servicio de restauración jornada electoral comida	Menor	360,36	19/09/2016
84	EVG/01/2016	Servicio de restauración jornada electoral cena	Menor	189,03	19/09/2016
85	EPC/01/2017	Suministros de urnas electorales	Derivado	20.086,00	14/11/2017
86	EPC/02/2017	Suministros de cabinas electorales	Derivado	35.153,53	17/11/2017

ALEGACIONES

**RELACIÓN DE DESTINATARIOS DEL ANTEPROYECTO DE INFORME QUE HAN
PRESENTADO ALEGACIONES**

Excmo. Sr. Don Fernando Grande Marlaska. Ministro del Interior.

Sr. Don Juan Manuel Serrano Quintana. Presidente de Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E.

Sr. Don Juan Manuel Rodríguez Poo. Presidente del Instituto Nacional de Estadística.

Sr. Don Gregorio Izquierdo Llanes. Ex Presidente del Instituto Nacional de Estadística

**ALEGACIONES REMITIDAS POR EL EXCMO. SR. D. FERNANDO GRANDE MARLASKA
MINISTRO DEL INTERIOR**



MINISTERIO
DEL INTERIOR



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 201900200000660

24/10/2019 10:28:40

CSV: 43133-D8523-675E4-3452D

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIÁN



SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE
POLÍTICA INTERIOR

El pasado 11 de septiembre tuvo entrada en el Ministerio del Interior un oficio remitido por la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas acompañando el anteproyecto del "informe de la Fiscalización de los gastos del Ministerio del Interior en la gestión y desarrollo de Procesos Electoral 2015-2017". En el citado oficio se concedía un plazo de veinte días para formular alegaciones y presentar la documentación que considerar oportuna.

El día 25 de septiembre se concedió por el Tribunal de Cuentas una ampliación del plazo de diez días tras la solicitud realizada por el Ministro, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Una vez realizados todas las actuaciones, se remiten las alegaciones tanto de la Dirección General de Política Interior como del resto de Cajas Pagadoras que, habiendo sido instadas para presentarlas, lo han hecho, así como un índice de la documentación.

EL MINISTRO DEL INTERIOR

Fernando Grande-Marlaska Gómez

Excma. Sra. D^a María José de la Fuente y de la Calle.- Presidenta del Tribunal de Cuentas.

CSV : GEN-0e2a-8225-ec01-9f22-96b1-6c1d-3b0b-fad3

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FERNANDO GRANDE-MARLASKA | FECHA : 23/10/2019 14:01 | Sin acción específica



ALEGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN LA GESTIÓN DE PROCESOS ELECTORALES DURANTE EL PERIODO 2015-2017

I.- CUENTAS JUSTIFICATIVAS

1.- En la **Página 90** del Informe se afirma que *“la **cuenta justificativa de la DGPI**, no incluye el Registro General de Libramientos, documento exigido según la norma general 25 (anexo 15) de las IEA”*

En la documentación que forma parte de la cuenta justificativa, se adjunta el anexo 15 (Registro General de Libramientos) tal y como se elabora desde la aplicación informática. Se anexa copia.

2.- En la **página 91** del informe se señala que *“Las IEA regulan el procedimiento para la autorización de los traspasos presupuestarios. Entre otros extremos se exige que las propuestas vayan acompañadas siempre de una memoria justificativa. Además, los epígrafe 1.00 «Personal. Servicios Extraordinarios» y 2.15 «Material de oficina» y los subepígrafes en ellos incluidos en ningún caso podrán ser objeto de incremento”*.

En opinión de la Dirección General de Política Interior, esta interpretación no es correcta, ya que la limitación del incremento de crédito en los epígrafes 1.00 y 2.15 tal y como se recoge en las Instrucciones Económico-administrativas (en adelante IEA), no resulta de aplicación a los traspasos presupuestarios, sino única y exclusivamente al Fondo de Contingencia. De hecho, si bien ambas modificaciones presupuestarias están recogidas bajo la rúbrica de “Modificación del presupuesto electoral inicial”, lo cierto es que el mismo consta de dos apartados perfectamente diferenciados, el A) en el que se regulan todos los aspectos relativos a los traspasos presupuestarios, y el B), en el que se desarrolla la regulación específica del Fondo de Contingencia. Es dentro de este apartado donde se incluye un subapartado i “normas generales” en el que se incardinan las limitaciones señaladas por el Tribunal.

Por lo tanto, desde la DGPI se entiende que sí existe posibilidad de traspasar el presupuesto entre epígrafes, siempre y cuando sea del dinero de la propia caja.

En la misma página se dice *“En la cuenta justificativa de la DGPI se incluye un traspaso del subepígrafe 2.24.00 «Imprevistos y otros gastos» al subepígrafe 1.00.01 «Ministerio del Interior. Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno» por cuantía de 1.864,46 euros. El traspaso se justifica en la necesidad de incluir personal de la Subdirección General de sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad y del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, no previsto en un principio, al objeto de probar el desarrollo de un aplicativo informático, denominado «Gestor de Eventos», que permita gestionar las incidencias relacionadas con la celebración de eventos de relevancia como son las jornadas electorales.*

Este traspaso no es conforme con las reglas que establecen las IEA. Se ha incumplido la regla de no incrementar el epígrafe 1.00. Además no parece que estos gastos estén derivados del proceso electoral por tratarse de una prueba de una aplicación informática que permite gestionar incidencias relacionadas con la celebración de eventos. En este sentido también se ha manifestado la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior en su informe definitivo de control financiero permanente”.

Por lo que respecta a la herramienta “Gestor de Eventos”, pese a que su uso no es exclusivo para el proceso electoral, sí es fundamental durante el desarrollo del mismo. Si bien su uso actualmente se ha desdoblado en dos sistemas diferenciados, en el momento al que hace referencia el informe, cumplía una doble finalidad. En concreto, su objetivo fundamental era establecer un mecanismo de entrada de las incidencias que se producían durante la jornada electoral. La grabación de la incidencias se realizaba de forma descentralizada por los Cuerpos Policiales y, a través de la cadena de mando, existía un flujo de validaciones por el cual llegan a la Secretaría de Estado de Seguridad. A partir de dicha información se realizaba la explotación y análisis de la misma. En cada proceso electoral se instalaba en IFEMA la unidad encargada de las labores de recepción de la Información y coordinación de las actuaciones, el CECOR, lo que exige que dicha unidad se encuentre dotada de personal suficiente.

Paralelamente, como segunda finalidad, se utilizaba esta herramienta para realizar evaluaciones de idoneidad por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a las distintas personas con acceso al Centro Nacional de Difusión.

Debido a la singularidad, complejidad y diferente tipo de información que manejaban se decidió separarlo en dos proyectos para poder así dar un mejor servicio. Por tanto, actualmente el sistema se ha migrado a dos nuevos sistemas: Gestor de Eventos y Sistema de Acreditaciones, que continúan usándose en cada proceso electoral.

3.- En cuanto a la limitación temporal para la realización del traspaso puesta de manifiesto por el Tribunal, haciendo referencia a “**Traspasos Extemporáneos**”, por ejemplo en las **página 103 y 111**, lo cierto es que en al apartado A de la rúbrica “Modificación del presupuesto electoral inicial” no se limita el plazo de aprobación de los traspasos ni de solicitud al periodo previo a la celebración de la votación, y tampoco existe dicha limitación en la instrucción tercera.

Si bien puede existir una contradicción en la redacción del epígrafe de traspasos presupuestarios, desde la DGPI se considera que la agilidad y eficiencia en la gestión no es incompatible con la necesaria aprobación de gastos posteriores al día de celebración del proceso electoral, ya que al llevarse a cabo gastos de forma descentralizada, no siempre se tiene constancia previa a la celebración del proceso electoral de dicha necesidad. Así, en las IEA como referencia a la aprobación del gasto se recoge:

***Decimotercera.-** La aprobación del gasto será efectuada por el/la titular del órgano correspondiente, según lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 562/1993 o, en su caso, conforme a la atribución de competencias establecidas en cada centro.*

***Vigésima.-** Para la realización de cualquier pago que deba efectuarse como consecuencia de gastos reconocidos será requisito indispensable la previa aprobación del gasto y la correspondiente Orden de Pago expedida por la Autoridad con competencia para autorizar el gasto.*

Esta contradicción ha sido eliminada en las últimas Instrucciones aprobadas con motivo de las Elecciones Generales de 10 de noviembre de 2019.

II.- CONVENIOS

El Informe del Tribunal de Cuentas contiene un resumen del contenido de los convenios suscritos, acompañado de una evaluación de distintos puntos. Cabe realizar las siguientes consideraciones sobre las cuestiones que se indican a continuación:

- Liquidación económica de los Convenios:

El Tribunal de Cuentas indica: *“Finalmente se señala que las Comunidades Autónomas de Asturias, Aragón, Murcia, Navarra y Castilla y León optaron por reintegrar las cantidades que les correspondían de acuerdo con el sistema de colaboración que establecían sus respectivos convenios en el Tesoro Público, siendo el Ministerio del Interior el que adelantara estos gastos, facilitando así el control de las cantidades finalmente aportadas por cada administración. No se aporta información del resto de Comunidades Autónomas. Según este sistema Asturias reintegró 141.563,45 euros; Aragón 136.000 euros; Murcia 82.398,40 euros; Navarra 38.334,88 euros y Castilla y León 153.771,75 euros. Por último el Estado gastó en virtud de los compromisos de financiación incluidos en los convenios, según los datos proporcionados en el Informe, 27.534.073,34 euros (12.390.991,49 euros imputados al presupuesto de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y 15.143.081,85 euros imputados al presupuesto de la DGPI).”*

Con respecto a esta cuestión cabe señalar que, efectivamente, se ha evidenciado que la liquidación económica de los Convenios resulta más sencilla de realizar cuando se reintegra directamente en el Tesoro Público el importe gastado por parte de las Comunidades Autónomas. Por tanto, la extensión de este procedimiento se trata de una vía clara para cuantificar el peso de cada uno de los intervinientes en la gestión del gasto.

De este modo, se ha recogido el ingreso en el Tesoro Público con todas las Comunidades Autónomas con las que se han suscrito Convenios y criterios de colaboración con motivo de las pasadas elecciones del 26 de mayo de 2019 (La Rioja, Cantabria, Asturias, Navarra, Extremadura, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Castilla y León, Aragón y Diputación Foral de Álava)

No se ha recogido expresamente el ingreso en el Tesoro en los siguientes casos, donde se han previsto las siguientes fórmulas para la liquidación de los Convenios:

Comunidad Autónoma de Islas Baleares: *“La Intervención de la Comunidad Autónoma o, en su caso, la Dirección General del tesoro, Política Financiera y Patrimonio, certificará los pagos realizados que se deriven del Convenio marco e incluidos en estos criterios.”*

Comunidad Autónoma de Canarias: *“La aportación que realice la Comunidad Autónoma se realizará mediante el abono a los interesados de las cantidades contenidas en el Decreto 86/2015, de 14 de mayo, por el que se regulan las compensaciones económicas a percibir por los miembros de las Juntas Electorales y el personal que interviene en el proceso electoral en las elecciones al Parlamento de Canarias. Para ello, la Delegación del Gobierno facilitará los datos de la relación de conceptos y perceptores afectados, los pagos efectuados por el Estado y la cantidad que corresponde abonar a la Comunidad Autónoma de Canarias. La Comunidad Autónoma de Canarias realizará un informe de liquidación con los pagos efectuados.”*



Comunidad de Madrid: “La aportación que realice la Comunidad Autónoma se acreditará mediante certificado de su intervención justificando los pagos realizados incluidos en el convenio.”

- Convenios con las Diputación Forales.

El Tribunal de Cuentas señala que: *“Además, se ha observado que los convenios de colaboración suscritos con la Diputación Foral de Álava y Guipúzcoa en materia de gestión electoral, no fueron publicados en el BOE, en contra de lo dispuesto en el artículo 8 de la LRJPAC, en relación con el artículo 57.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y con la aplicación supletoria que contempla el artículo 9 de la LRJPAC.”*

“Asimismo, en el convenio firmado con la Diputación Foral de Guipúzcoa no figura la fecha de la firma del Subsecretario del Interior. Consultada la DGPI, se ha indicado que, puesto que la versión en lengua vasca sí indica que la fecha del convenio es la de 1 de abril de 2015, se consideró que no era necesario indicar la fecha de firma en Madrid, ya que fue la misma que la del representante de la Diputación de Guipúzcoa, en coherencia todo ello con la cláusula novena del convenio que indica que “Este convenio de colaboración entrará en vigor el día de su firma...”. En base a lo expuesto, la DGPI considera que únicamente puede haber un día para la firma, ya que, si no, la cláusula de entrada en vigor indicaría que ésta se produce en la fecha de la firma del último de los firmantes. No obstante, este Tribunal considera que, hallándose en lugares distintos los dos firmantes y contando el documento suscrito con espacio predeterminado para indicar la fecha en la antefirma de cada uno de los signatarios, lo conveniente habría sido indicar el día en el que se produjo la firma de ambos suscriptores, siendo la fecha de entrada en vigor la de la última firma, por tratarse los convenios, dada su naturaleza, de documentos de carácter bilateral”

Por lo que se refiere a la falta de publicación de los convenios entre el Ministerio del Interior y las Diputaciones Forales de Álava y Guipúzcoa en materia de gestión electoral, cabe indicar que el artículo 6.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecía lo siguiente respecto de los convenios de colaboración: “La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”.

Es decir, el artículo 6 de la citada Ley únicamente contemplaba los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, sin incluir en el ámbito de aplicación de éstos a otras administraciones públicas, como son las Diputaciones Forales de Álava y Guipúzcoa.

Estas entidades no son comunidades autónomas sino entidades locales en virtud de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Igualmente, el artículo 8.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se refiere a que los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración, es decir, los suscritos con las Administraciones de las Comunidades Autónomas del artículo 6.1, deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado. A sensu contrario, no debían ser

publicados en el Boletín Oficial del Estado los convenios que se suscribieran con otras administraciones como es el caso de las Diputaciones Forales de Álava y Guipúzcoa.

Cuestión distinta es que, ante el vacío normativo en la regulación de los convenios, se aplicase únicamente el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de manera supletoria o por analogía a los convenios que suscribiese la Administración General del Estado con el resto de entes de las administraciones públicas o del sector público.

Esta obligación de publicar únicamente los convenios suscritos con Comunidades Autónomas se vio complementada por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 2 de marzo de 1990, sobre convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, así como por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 3 de julio de 1998, sobre competencia para celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas.

El primer Acuerdo, en su apartado noveno, disponía que “Una vez que los convenios hayan sido suscritos, se procederá por el Departamento ministerial correspondiente a ordenar su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», refiriéndose únicamente a los suscritos entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, el artículo 57.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no se refiere a la publicación de los convenios. Y el artículo 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre no podía ser de aplicación supletoria ya que esta Ley era clara al respecto, al indicar que debían publicarse únicamente en BOE los convenios con las Comunidades Autónomas, por lo que no había vacío legal alguno que debiera completarse con la aplicación supletoria de dicho artículo. La voluntad del legislador era clara al expresar que únicamente se debían publicar los convenios con CCAA y si hubiera deseado que también los suscritos con entidades locales así lo hubiera expresado en la Ley, tal y como lo ha hecho en la 40/2015. Por tanto, no concurría ningún supuesto para una aplicación supletoria del artículo 9 de la LRJPAC.

Cabe concluir, por tanto, que es necesario una lectura conjunta y sistemática de los artículos 6.1 y 8.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que de ese modo se deduce que la Ley únicamente obligaba a publicar en el Boletín Oficial del Estado los convenios suscritos entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, razón por la cual no se publicaron los convenios suscritos entre el Ministerio del Interior y las Diputaciones Forales de Álava y Guipúzcoa en materia de gestión electoral

Por lo que respecta a la ausencia de fecha de firma del subsecretario en el convenio con la Diputación Foral de Guipúzcoa, el convenio se incluye una versión en lengua vasca y otra en lengua castellana. Puesto que en la versión en lengua vasca se indica que la fecha de firma del convenio es la de 1 de abril de 2015, se consideró que no era necesario indicar la fecha de firma en Madrid ya que fue la misma que la del representante de la Diputación de Guipúzcoa, en coherencia todo ello con la cláusula novena del convenio que indica que “Este convenio de colaboración entrará en vigor el día de su firma...”.

Y día de su firma únicamente puede haber uno, ya que de haberse firmado en día distintos en la cláusula de entrada en vigor debería haberse indicado que entraría en vigor en la fecha del último de los firmantes, siendo perfectamente válido y viable que se suscribiera el mismo día el convenio, tal y como sucedió.

- Falta de firma del informe de evaluación presentado por el MIR.

El Tribunal de Cuentas indica: *“Por otro lado, este Tribunal ha observado que el «Informe de evaluación. Convenios específicos de colaboración MIR-Comunidades Autónomas. Elecciones locales y autonómicas mayo 2015» carece de firma y que no está fechado, por lo que no reúne los requisitos mínimos de integridad documental que permitan verificar si fueron emitidos dentro de los plazos establecidos en los convenios, con independencia de que la ausencia de fecha permite cuestionar su validez y eficacia de conformidad con el artículo 57.1 de la LRJPAC.”*

El informe de evaluación carece de firma pues este se elaboró sin contar con la información suficiente y necesaria y sin haber recibido los informes de evaluación de todas las Comunidades Autónomas, únicamente de las indicadas, por lo que se considera más bien un documento de consideraciones que se elaboró de cara a la preparación de los Convenios a suscribir con motivo de la concurrencia electoral de 2019.

-Falta de presentación de informes de evaluación

El Tribunal de Cuentas señala que: *“También destaca que los correspondientes convenios específicos suscritos con cada Comunidad Autónoma y las Diputaciones Forales de Álava y Guipúzcoa, contemplan la exigencia de la elaboración de un informe por cada una de las dos partes signatarias del convenio, que será presentado ante la Comisión de seguimiento que contempla la cláusula 6ª de los mismos. La existencia de un único informe del Ministerio del Interior y la afirmación de que sólo se emitieron 5 de los 19 informes que deberían haberse presentado por las Comunidades Autónomas revela la existencia de un riesgo de que 14 de las Comisiones de seguimiento (todas aquellas correspondientes a Comunidades Autónomas en las que no se ha aportado Informe de evaluación) no hayan ejecutado convenientemente su funciones de seguimiento y supervisión de las actuaciones previstas en los Convenios.”*

La suscripción de estos Convenios forma parte de los esfuerzos desarrollados en la colaboración Estado- Comunidades Autónomas, orientados a formalizar y racionalizar la cooperación entre aquellas. Debe tenerse en cuenta que hasta la fecha de suscripción de los Convenios que se fiscalizan en el informe, se venían aprobando acuerdos entre el Ministerio del Interior y las Comunidades Autónomas con elecciones concurrentes con las elecciones locales, pero con un alcance muy limitado, prácticamente solo al préstamo de material y la designación de un representante de la Administración común. Sin embargo, el objeto de los convenios suscritos con ocasión de las elecciones de mayo de 2015 va más allá, en un intenso intento por racionalizar la gestión electoral, delimitar la asunción de responsabilidades en los distintos aspectos de la gestión electoral conjunta e impulsar el principio de colaboración entre administraciones.

Estos Convenios, los primeros adoptados con este alcance general, adolecen de defectos y se han evidenciado problemas en su seguimiento y liquidación. Dichos problemas se han intentado solucionar en la redacción de los últimos convenios y criterios de colaboración suscritos, por ejemplo, delimitando claramente la fórmula de liquidación de los Convenios. Esto permitirá a su vez que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan realizar unos informes de evaluación económica claros y que permitan su cuantificación.

-CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME

En la conclusión número 12 el Tribunal de Cuentas indica lo siguiente:

“Se han apreciado deficiencias en el seguimiento de los Convenios de colaboración que el Ministerio del Interior suscribió con 14 Comunidades Autónomas y 2 Diputaciones Forales, con motivo de las Elecciones Locales y Autonómicas 2015. Sólo se han presentado 6 informes de evaluación de los 16 que deberían haberse emitido. Además, el Ministerio del Interior únicamente ha emitido un informe, carente de fecha y firma, sin que quede constancia de que el mismo ha sido presentado ante las 16 Comisiones de Seguimiento que deberían haberse formado en virtud de los Convenios. (Subapartado II.3)

Del informe presentado por el Ministerio del Interior se aprecia una falta de homogeneización en el reparto y participación en el gasto entre el Estado y las Comunidades Autónomas en aquellos casos en los que se produce una concurrencia de procesos electorales con diferentes poderes convocantes ((por ejemplo, concurrencia de unas elecciones locales y unas autonómicas). (Subapartado II.3) “

Y en las Recomendaciones número 2 y 3, indica:

“2. Se sugiere al Ministerio del Interior aplicar unos criterios homogéneos en el reparto de gastos a realizar entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en los casos de concurrencia de procesos electorales.

3. El Ministerio del Interior debería adoptar las medidas necesarias para instar a las Comunidades Autónomas a remitir formalmente información sobre la ejecución de los convenios de colaboración suscritos, a fin de realizar un adecuado seguimiento de los mismos.”

Los Convenios suscritos en 2015 han supuesto un claro avance en el reconocimiento por parte de las Comunidades Autónomas de la responsabilidad sobre su propio proceso electoral, de modo que ha quedado expresamente reconocido que las actuaciones necesarias para la celebración de un proceso electoral son responsabilidad de cada poder público convocante, así como los gastos derivados de su convocatoria.

Debe tenerse en cuenta que el Ministerio del Interior venía asumiendo tradicionalmente (ya que en esos gastos habría de incurrir en todo caso para las elecciones locales) gran parte de los gastos que habrían de ser compartidos. Ahora bien, la clarificación de responsabilidades a través de las distintas reuniones mantenidas con las Comunidades Autónomas para la elaboración de los convenios, permitió que en estos el Ministerio del Interior se comprometiese a asumir parte de los gastos que habían de ser compartidos, a cambio de que las Comunidades Autónomas realizaran un reconocimiento expreso de las responsabilidades que les corresponden y se comprometiesen con el objetivo común del impulso de las tecnologías de información al servicio del ciudadano, tanto electores como miembros de las Mesas electorales compartiendo los gastos derivados de la instalación de las Mesas Administradas Electrónicamente (MAE).

Los Convenios y criterios de colaboración suscritos con ocasión de las pasadas elecciones del 26 de mayo han supuesto un paso más en la asunción de responsabilidades por parte de las Comunidades Autónomas, asumiendo el pago al 50% de los representantes de la Administración y del transporte gratuito de electores.

De cara a futuros Convenios se tenderá a la equidad en el reparto de todos los gastos derivados de la concurrencia electoral.

No obstante, debe tenerse en cuenta que en anteriores ocasiones en las que el Ministerio del Interior ha intentado realizar un ajuste adecuado de los gastos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como fue con la modificación del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril de regulación complementaria de los procesos electorales, en el caso de los envíos de propaganda electoral, cuyos gastos asume en su totalidad el Estado en el caso de procesos electorales autonómicos, el Consejo de Estado señaló en su informe de 18 de diciembre de 2013 lo siguiente:

“Con carácter general, el proyecto pretende terminar con la asunción por el Estado de la compensación al operador postal universal por su participación en los procesos electorales que no convoque, en particular en los autonómicos. No cabe duda de que el Estado financia gastos de elecciones que no convoca y, en el diseño del proyecto, todos los gastos postales deberían ser asumidos por el poder público convocante, para así compensar al operador postal (...) El Consejo de Estado entiende los motivos por los que el proyecto pretende que cada poder público convocante de unas elecciones soporte el coste de su decisión, en la parte relativa a los envíos postales. Ayuda a responsabilizarse de las propias decisiones públicas y a rendir cuentas a la ciudadanía(...). Sin embargo, con el actual régimen jurídico no es posible con carácter general que todo el coste de un proceso electoral lo soporte el poder público que lo convoca. Y tampoco lo es que un cambio así pueda emprenderse en una norma de rango reglamentario.”

III.- CONTRATACIÓN

1. CONTRATOS NÚMERO 1 y 20: ADQUISICIÓN DEL “CÓDIGO ELECTORAL” DEL WALTERS KLUWER. (PG 39)

El “Código Electoral” tiene como característica fundamental y diferenciada con respecto a otros manuales el hecho de recoger, junto a las principales normas en materia electoral, la doctrina sobre cada materia específica, dictada con ocasión de cada proceso electoral por la Junta Electoral Central. Recoge, además, jurisprudencia. Ambos contenidos (doctrina y jurisprudencia) han venido actualizándose con las sucesivas ediciones.

Sus autores, Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren, tienen una vinculación con la propia Junta Electoral Central que les otorga un profundo y exhaustivo conocimiento de la doctrina de esta difícil de encontrar en otros autores. En concreto, este último es en la actualidad el Director de la Secretaría Técnica de la propia Junta. Su conocimiento de la doctrina de la Junta Electoral Central es, por ello, difícilmente comparable al de otros expertos.

En definitiva, ambas características hacen del “Código Electoral” un producto único. No existe una herramienta de consulta electoral equiparable a este “Código Electoral”, por lo que es imposible la solicitud de ofertas. Se trata de una adquisición necesaria de un producto único demandado además por las propias Juntas Electorales.

Su adquisición por parte de la Dirección General de Política Interior tiene como objeto y finalidad principal dotar de este manual a:

- Las Juntas Electorales Provinciales y de Zona (un total de 353 Juntas), órganos no permanentes e integradas por miembros de la carrera judicial y expertos designados por los partidos políticos cuyo conocimiento en materia electoral no puede ser tan exhaustivo como el de la propia Junta Electoral Central, órgano que sí es permanente. De este modo, la doctrina de la Junta Electoral Central y la jurisprudencia recogida en el Código son los elementos necesarios e imprescindibles de los que deben disponer las Juntas Electorales durante todo proceso electoral, en el que en plazos perentorios deben resolver sobre las más diversas cuestiones electorales.
- Las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, que ofrecen todo el apoyo necesario a las Juntas Electorales y a quienes corresponde coordinar las tareas electorales en el ámbito territorial correspondiente. Las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno encuentran un apoyo fundamental en el ejercicio de las competencias en materia electoral en los Secretarios de Ayuntamiento (a quienes corresponde actuar como delegados de las Juntas Electorales de Zona), y a quienes es necesario estar en disposición de dotar con un ejemplar del Código si así lo requieren.
- Por último, la propia Dirección General de Política Interior debe disponer de un número suficiente de volúmenes para hacer frente a las consultas que el propio personal de la Dirección General debe atender ya no solo durante el proceso, sino en cualquier momento, así como una pequeña cantidad en depósito para hacer frente a solicitudes puntuales de las Juntas Electorales o Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno que necesiten disponer de más ejemplares de los inicialmente previstos.

Estos tres destinatarios (Juntas, Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y la propia Dirección General de Política Interior) aconsejan adquirir un número estimado de Códigos, teniendo en cuenta que por el carácter colegiado de las Juntas Electorales no resulta aconsejable dotar con un solo código a cada Junta. Del mismo modo, en el caso de los equipos electorales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DEL CONTRATO Y DEL PRESUPUESTO. (PG 40)

Si bien es cierto que la insuficiencia de personal y el escaso margen de tiempo disponible en muchas ocasiones ha podido generar carencias en la justificación de los expedientes, en la contratación que se viene realizando a lo largo de 2019 se han tenido en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley de Contratos del Sector Público, y por ello se ha profundizado más tanto en la justificación como, sobre todo, en el cálculo del valor estimado, atendiendo a lo fijado en el art. 101 de la misma.

Lo que respecta al **contrato número 16 del Anexo III**, cuyo objeto es la realización del **escrutinio provisional**, se trata de un servicio que tradicionalmente no ha tenido competencia y para el que, por lo tanto, ha sido muy difícil valorar su importe, al no existir un mercado de referencia para los bienes y servicios que lo integran. A lo anterior se une el hecho de que desde la Dirección General de Política Interior no se ha contado con personal técnico adecuado para poder realizar esa labor, al tratarse de un contrato que incluye una importante cantidad de prestaciones relacionadas con las comunicaciones y las tecnologías. No obstante, esta situación ha comenzado a modificarse tras la celebración de los últimos procesos electorales. En efecto, la implantación de un sistema de auditoría y el sometimiento de los adjudicatarios a la supervisión constante de la Administración, ha permitido disponer de una valiosa información que para próximas



convocatorias permitirá un desglose más pormenorizado del coste de los diferentes elementos del contrato. A ello se une la colaboración y participación en el seguimiento de la ejecución de los últimos contratos, de personal técnico de la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

Ambas circunstancias han permitido que la Dirección General de Política Interior haya podido ir trabajando, de forma ininterrumpida, en la elaboración de unos pliegos que clarificasen cada vez más el objeto de las diferentes prestaciones asociadas al contrato para facilitar un mayor desglose del precio del mismo. No obstante, en la medida en la que tradicionalmente sólo existía una empresa dispuesta y capacitada para prestar un servicio de esta naturaleza, resultaba prácticamente imposible lograr una reducción de los precios fijados por esta como referencia. La alternativa –no contratar el servicio– resultaba inviable para la Administración, dada la absoluta imposibilidad de prestar el servicio por sí misma o de acudir a otra empresa.

Desde que en 2015 las Elecciones generales fueron adjudicadas a un licitador distinto del habitual, se ha logrado un mayor control en la fijación de los precios, y una sensible reducción de los mismos.

Así mismo, debe recordarse que el hecho de que no se produjera la concurrencia de más empresas, no debe imputarse a la Administración, sino a la falta de interés del mercado. De hecho, en los últimos procesos electorales, en los que se ha acudido a la fórmula del Acuerdo Marco, pese a haberse anunciado la licitación en el DOUE por tratarse de un contrato armonizado, sólo se presentaron dos ofertas, resultando ambos licitadores adjudicatarios del mismo. Posteriormente, en la licitación de los contratos basados se ha obtenido una reducción de los precios de licitación.

Las mismas consideraciones se realizan respecto al contrato número 45 del Anexo III (pág. 53)

3. CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE ESPACIOS (ELA15). PG 42

En relación con estas observaciones debe tenerse en cuenta que el cierre del Palacio de Congresos situado en el Paseo de la Castellana, obligó al Ministerio del Interior con motivo de las Elecciones Locales 2015 a buscar un nuevo espacio que pudiese albergar el Centro Nacional de Difusión y el Centro de Proceso de Datos. Tras una intensa búsqueda, se consideró que el espacio idóneo, por razones de espacio, de cumplimiento de requerimientos técnicos y de seguridad era IFEMA. Debe señalarse que incluso dentro del recinto ferial sólo se consideraron aptos, por disponibilidad de instalaciones de comunicaciones y por motivos de seguridad, los pabellones 12 y 14.

La selección de la ubicación del Centro de Difusión Nacional (CDN) debe recaer sobre unas instalaciones que sean representativas y que reúnan características específicas para dar cabida a las diferentes acciones que se desarrollarán en su seno durante la jornada electoral. Así, tiene que contar con instalaciones adecuadas para que los diferentes medios de comunicación que se acrediten puedan desarrollar su trabajo de informar sobre el desarrollo de la jornada electoral, los avances de participación y la difusión de los resultados provisionales; al mismo tiempo el CDN debe disponer de despachos e instalaciones adecuadas para las autoridades que en nombre del Gobierno serán los responsables de facilitar los datos electorales; también han de contemplarse espacios/despachos para el personal de la Dirección General de Política Interior y de otras unidades de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, así como de la Secretaría

de Estado de Comunicación de Presidencia del Gobierno, que participan en el operativo electoral (todo ello conforma la “zona institucional”). Junto a estos espacios, será preciso habilitar otros en una zona anexa que permitan ubicar a la empresa encargada del recuento de los datos electorales y del correcto funcionamiento de los sistemas de comunicaciones, así como de los distintos equipos de emergencias sanitarias, bomberos y protección civil que también colaboran en la jornada electoral.

Paralelamente, los espacios destinados a zona institucional y a zona de prensa deben disponer de unas determinadas capacidades en materia de telecomunicaciones, ya que en el CDN, y desde los días previos a la jornada electoral, debe establecerse un importante equipamiento de sistemas de comunicaciones telefónicas y de datos.

Al mismo tiempo, las instalaciones seleccionadas tienen que contar con capacidades suficientes en materia de policía y de seguridad ciudadana; puesto que la instalación del CDN requiere de un importante dispositivo policial que garantice tanto la seguridad de los recintos, como el normal desarrollo que las actividades que se llevan en su interior. Las instalaciones del CDN deberán permitir la instalación de sistemas de control de accesos para que las Fuerzas de Seguridad del Estado puedan crear un cinturón de seguridad en torno al CDN. Por este motivo, los especiales requisitos que en materia de seguridad se requieren para el CDN se diseñan y se ponen en marcha directamente por la Secretaría de Estado de Seguridad a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Este conjunto de necesidades determina que el CDN deba ubicarse en unas instalaciones que permitan ir ocupando paulatinamente los espacios contratados; espacios e instalaciones que deberán ser dedicados a uso exclusivo por parte del Ministerio del Interior y de las empresas contratadas por éste (la empresa adjudicataria del contrato de difusión del escrutinio provisional comienza la ocupación de sus espacios desde unos 45 días antes de la celebración de las elecciones porque a ella corresponde la instalación en estos espacios del Centro de Proceso de Datos y de las unidades de información correspondientes – recogida y atención a usuarios principalmente), limitando por tanto cualquier otra actividad que pudiese realizarse en dichos inmuebles. Estos requisitos suponen una importante traba en la elección de las posibles sedes del CDN, ya que su instalación y las medidas de seguridad que conlleva hacen preciso que el lugar elegido sea perfectamente aislable y cuente con unos accesos exclusivos, al tiempo que no debe situarse en un lugar de difícil protección o control policial. Estas últimas razones llevan a descartar la ubicación del CDN en un establecimiento, por ejemplo, de carácter hotelero en donde difícilmente podría garantizarse la exclusividad de uso.

A partir de esa selección, se solicitó a IFEMA el presupuesto del alquiler, sujetándose este a los precios oficiales aprobados por su Junta Rectora, sin que estos puedan ser objeto de negociación. IFEMA es un consorcio participado por la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, la Cámara de Comercio e Industria y la Fundación Montemadrid.

Su particular naturaleza, y la presencia en su Junta Rectora de la Administración Pública, ha permitido que con ocasión de adelantos electorales no previstos, sus órganos directivos y de gestión hayan hecho los mayores esfuerzos por garantizar la disponibilidad de los espacios requeridos (principalmente el pabellón 12) aun cuando inicialmente pudiera estar ocupado en las fechas exigidas. Algo difícilmente asumible por otro tipo de recintos.

Si bien es cierto que el informe de la Dirección General de Patrimonio señala que el precio está fuera de mercado, no puede obviarse el hecho de que dicho informe es

favorable. Es posible que el precio estuviese fuera del rango ordinario de alquiler, pero no se puede obviar el hecho de que no se trata de alquilar metros cuadrados de oficina, sino un espacio de unas características muy concretas, tal como ya se ha señalado, puesto que se trata del único que se consideró apto para los fines perseguidos. Prueba de ello es que, con posterioridad a este proceso, se ha mantenido la misma sede, ante la imposibilidad de encontrar otro espacio de idénticas características.

Conviene llamar la atención sobre el hecho de que si bien el precio de alquiler ha sido muy similar en los sucesivos procesos electorales, la afirmación señalada por el Tribunal sólo aparece las Elecciones Locales 2015 y en las Generales 2015, sin que se hiciese constar nada en las primeras celebradas en IFEMA (Elecciones al Parlamento Europeo 2014), pese a ser el importe del arrendamiento superior, ni en las posteriores. Así mismo, hay que destacar que en los procesos electorales celebrados en el Palacio de Exposiciones y Congresos del Paseo de la Castellana, el precio de alquiler era superior, por lo que el traslado a IFEMA supuso un ahorro.

Proceso electoral	Recinto	Figura jurídica	Importe
ECG/2011	Palacio de Congresos	Convenio de colaboración con TURESPAÑA	600.969,70
EPE/2014	IFEMA	Contrato de arrendamiento	313.395,16
ELA/2015	IFEMA	Contrato de arrendamiento	269.246,29
ECG/2015	IFEMA	Contrato de arrendamiento	257.109,90
ECG/2016	IFEMA	Contrato de arrendamiento	288.484,23
ECG/2019	IFEMA	Contrato de arrendamiento	245.769,22
ELPE/2019	IFEMA	Contrato de arrendamiento	273.899,53

Esta Dirección General considera que lo relevante, a efectos de continuar o no con la tramitación del expediente, es el sentido del informe, y no una determinada afirmación contenida en el mismo, ya que de haber sido ésta considerada relevante por el órgano emisor del informe, debería haberse traducido en un informe negativo.

Por lo que respecta a la afirmación del Tribunal en relación con el precio consignado en el Informe, se debe señalar que en la solicitud de Informe remitida por la Dirección General sí constaban los importes correctos, señalándose literalmente: *“Asimismo, se adjunta oferta presentada por IFEMA sobre el coste de los espacios a arrendar. El importe total por el alquiler de los espacios asciende a 172.001,54 euros (142.150,03 euros más IVA) y el alquiler de las plazas de aparcamientos asciende a 3.993,00 euros (3.300,00 euros más IVA). Adicionalmente este Ministerio habrá de abonar el coste de los servicios según el detalle de los precios que figuran en el presupuesto”*. Así mismo, se acompañó la citada solicitud del presupuesto presentado por IFEMA.

4. CONTRATO DE ACONDICIONAMIENTO DE ESPACIOS (ELA 15) (Pg 42)

Respecto a la diferencia entre los 400.000 euros del Presupuesto de licitación y los 532.400 euros del expediente de aprobación del gasto, la justificación puede apreciarse en el cuadro siguiente.



PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN CONTRATO DE SERVICIOS CND (ELA/10/2015)

	VALOR ESTIMADO	PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN		GASTO A APROBAR
		IVA	TOTAL	
TOTAL SERVICIOS	400.000,00	84.000,00	484.000,00	
10% MODIFICACIÓN	40.000,00	8.400,00	48.400,00	
TOTAL + MODIFICACIÓN	440.000,00	92.400,00		532.400,00

De conformidad con el artículo 88 del antiguo Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aplicable al contrato analizado), "el valor estimado de los contratos vendrá determinado por el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según las estimaciones del órgano de contratación", añadiéndose en el párrafo tercero del citado precepto que "En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106, se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, **se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que éste pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones previstas**". El Presupuesto Base de Licitación, por el contrario, si incluye el IVA.

Por lo tanto, los 400.000 euros se corresponden con el precio a abonar al contratista (sin IVA) en caso de que no se produjese la modificación del contrato, mientras que el importe de 532.400 euros es el gasto máximo en el que habría podido incurrir la Administración por todos los conceptos.

Si bien es cierto que no se procedió a la realización del RC negativo hasta mayo de 2015, la retención de este crédito no supone ningún perjuicio para la gestión del presupuesto, en la medida en que este crédito puede usarse exclusivamente para gastos electorales. Por lo tanto, la Dirección General de Política Interior contaba con utilizar dicho crédito en los siguientes comicios, las Elecciones a Cortes Generales que se celebrarían en otoño, y dada la urgencia del resto de las actuaciones vinculadas a la celebración del proceso electoral de mayo de 2015, no se considera prioritario la liberación de un crédito que, por su naturaleza, no iba a ser utilizado previamente.

5. INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS PCAP Y A LOS PPT. PG 43 Y SS

- **CONTRATOS NÚMERO 17 y 19. PG 43.** Las incidencias puestas de manifiesto en relación con los contratos 17 (servicio de web electoral) y 18 (apoyo a las comunicaciones) se han ido corrigiendo en contratos posteriores, de forma que ya no aparecen en los pliegos.
- **CONTRATO NÚMERO 12. PGS 43-44.** El plan de ejecución y el cronograma se valoran porque permiten conocer la capacidad que tiene la empresa de organizar el trabajo y si tiene en cuenta todas las implicaciones que conlleva el montaje sin necesidad de supervisión directa por parte de la DGPI. Dado el escaso personal del que dispone la DGPI, la supervisión de la ejecución no puede ser constante ni absolutamente minuciosa. Por ello se considera que la presentación de una buena planificación por parte de la empresa es fundamental para que la ejecución del contrato, en el que no cabe demora, sea exitosa.



- **CONTRATO NÚMERO 6. PG 46.** Efectivamente se ha podido constatar que se produjo un error en la notificación a la empresa GRAMA. No obstante, parece excesivo considerar que ese pueda haber sido el motivo de la no presentación de oferta, teniendo en cuenta que, al tratarse de un contrato basado en un acuerdo marco, la complejidad de la presentación de la oferta es mucho menor. Por otra parte, no hay que olvidar que esa misma empresa tampoco presentó oferta al proceso inmediatamente anterior (elecciones al Parlamento Europeo 2014) sin que en ese caso existiese ninguna confusión en la comunicación.

6. INCIDENCIAS RELATIVAS A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

CONTRATO NÚMERO 8. PG.49. Se incorpora la comunicación a la Junta Electoral Central del calendario de emisión de las campañas electorales. Debe tenerse en cuenta que la empresa no es responsable de la emisión de los anuncios, sino simplemente de la elaboración de los mismos y su entrega a los medios, por lo que el objeto del contrato puede considerarse cumplido en el momento en el que se produce la entrega del último anuncio

7. ELECCIONES GENERALES 2015

• CONTRATO NÚMERO 35 del Anexo III. PG 55.

De acuerdo con la práctica administrativa, y así se contrastó en su momento verbalmente con la Abogacía General del Estado, no era necesario solicitar un nuevo informe, bastando simplemente con que quedase acreditado en el expediente que las deficiencias puestas de manifiesto habían sido solventadas.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 23 del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado establece que *“Los informes que emitan las unidades del Servicio Jurídico del Estado serán escritos, salvo que el órgano consultante solicite el asesoramiento verbal o que así se disponga por norma legal o reglamentaria”*.

Consecuentemente, como ya se ha señalado, en este caso se solicitó a la empresa afectada que solventase el defecto apreciado por la Abogacía, que por otra parte era un simple error fácilmente corregible. En el momento en el que aportó la nueva documentación, se dio por válida al constatar que cumplía con los requerimientos establecidos por la Abogacía.

8. ELECCIONES GENERALES 2016 Pg 56 Y SS

Con carácter general debe aclararse que toda la contratación vinculada a este proceso estuvo caracterizada por una enorme dificultad derivada de la imposibilidad de realizar ningún tipo de planificación. El hecho de que por primera vez en nuestra democracia se aplicase la previsión contenida en el artículo 99.5 de la Constitución, implicó la imposibilidad de realizar ningún tipo de actuación previa a la convocatoria de las elecciones. Por otra parte, la obligación de cumplir con los plazos previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos y la obligación de garantizar la efectiva celebración de las elecciones Generales cincuenta y cuatro días después, exigió de esta unidad la máxima eficiencia y profesionalidad. A fin de no dilatar los plazos de tramitación se simplificaron algunos trámites especialmente teniendo en cuenta que prácticamente en todos los casos se tomaron como referencia los contratos de las elecciones inmediatamente anteriores. Sin tiempo material para poder realizar estudios detallados, o bien se partió de los mismos importes de licitación, o bien se ajustaron a la vista de las ofertas presentadas en ese mismo proceso.

La mayor parte de las deficiencias que se ponen de manifiesto en el informe, derivan de la casi imposibilidad de coherente la aplicación de la legislación contractual ya presupuestaria con la LOREG cuando los trabajos de contratación no pueden iniciarse hasta el mismo momento de la convocatoria. Los requerimientos de las tres normas, en esta situación, resultan incongruentes. La experiencia viciada en este proceso fue la que llevó a la inclusión en la Disposición Adicional Séptima de la LOREG de la previsión de que, en caso de repetición de las Elecciones Generales por aplicación del artículo 99.5 de la Constitución, la contratación debe realizarse por el procedimiento previsto en el artículo 120 de la Ley de contratos del Sector Público. Y ello porque sólo mediante la contratación de emergencia es posible la contratación sin existencia de crédito y la ejecución del contrato antes de su formalización.

En la contratación de las Elecciones Generales, al no poder acudir dicha fórmula contractual, se consideró que el interés prevalente debía ser el de garantizar la correcta

celebración de las elecciones, aunque ello supusiera en algunas ocasiones adelantar algún plazo (siempre que con ello no se vulnerasen derechos de terceros).

II.5.7.1.a) Justificación de la necesidad de contratar y del presupuesto.

CONTRATOS 61, 62, 63, 64, 66, 69, 70, 71 Y 80 PG 57

Como ya se ha señalado, la premura de plazos, y la proximidad de las últimas elecciones Generales celebradas, hizo que la cuantificación del importe de los contratos se basase en los de las Generales de 2015, por tratarse de contratos con prestaciones idénticas (en la mayoría de los casos se usaron los mismos pliegos).

En el caso del contrato número 70, debe destacarse que la diferencia entre el precio de licitación y el de adjudicación no obedece, en absoluto, a una deficiente valoración del mismo. Como ya se ha señalado, debe tenerse en cuenta que estamos hablando de un contrato en el que, durante décadas, ha sido adjudicado a la misma empresa. La falta de competencia ha impedido tener una valoración adecuada del coste del servicio, al no existir un mercado ni disponer de una información detallada de todos los elementos que integraban este contrato.

Buena parte del trabajo desarrollado en los últimos años ha ido dirigido, precisamente, a tratar de que por parte de la Administración se dispusiese de toda la información necesaria, tanto para poder hacer unos pliegos con la suficiente transparencia y detalle, como para permitir a otras empresas concurrir a la licitación. Este proceso se tradujo en 2015 en la aparición de una nueva adjudicataria del contrato.

El hecho de que la UTE SCYTL-TECNOCOM realizase una oferta económica, sin precedentes hasta la fecha, hizo que el presupuesto de licitación en 2016 se redujera, lo que, ya de partida, implicaba un importante ahorro para la Administración. La competencia existente indujo a la empresa INDRA a realizar una oferta muy agresiva para las Generales 2016.

Conviene destacar es que en ningún caso se habría podido aproximar el importe de licitación al de dicha oferta, ya que todas las referencias históricas del coste de este servicio se encontraban muy por encima. Y en segundo lugar, interesa reiterar que esa reducción del precio está en buena parte motivada por el trabajo desarrollado en pro de la competencia desde esta Dirección General.

CONTRATO NÚMERO 78 DEL Anexo III PG57

El hecho de que hubiese que ajustar las previsiones iniciales, añadiendo una pantalla, no es sino consecuencia del hecho de haber tenido que licitar el contrato de acondicionamiento y el de escrutinio con los mismos pliegos de 2015 sin haber podido introducir modificaciones, y ello con la única finalidad de hacer posible la formalización del contrato sin hacer peligrar la celebración de las elecciones.

II.5.7.1.a) Autorización extemporánea de la excepción de procedimiento de adquisición centralizada (PG58)

CONTRATO NÚMERO 70 DEL Anexo III. Pese a que la autorización de racionalización no tuvo entrada oficial por registro hasta el día 5, ésta fue adelantada por correo electrónico el día 3. Se adjunta captura de pantalla. Consecuentemente, y en aras a hacer viable el contrato de escrutinio provisional, se optó por agilizar la aprobación del expediente, sabiendo que esta contaba con la preceptiva aprobación.

II.5.7.3.b) Formalización del contrato antes del plazo señalado en el artículo 156 del TRLCSP (PG60)

CONTRATO NÚMERO 70 del Anexo III PG 60.

Teniendo en cuenta que las elecciones debían realizarse el 26 de junio se consideró imprescindible acortar los plazos al máximo, sin mermar las garantías jurídicas. En este caso, teniendo en cuenta que el plazo de 15 días está previsto para garantizar la posibilidad de que cualquier licitador pueda interponer el recurso previsto en el artículo 40.1 del TRLCSP, ante la renuncia expresa del otro licitador a presentar el recurso previo, se consideró innecesario agotar el plazo, ya que haberlo hecho habría puesto en riesgo el normal desarrollo de las tareas vinculadas al escrutinio provisional. Por lo tanto, en un ejercicio de responsabilidad administrativa, y ante la constatación de que no se ocasionaba ningún perjuicio al otro licitador, se formalizó el contrato lo antes posible para poder dar comienzo a su ejecución. Cualquier demora en el comienzo de la ejecución habría implicado un serio riesgo para el normal desarrollo de las elecciones Generales.

CONTRATO DE ESCRUTINIO. PG 60. El informe advierte que *“La formalización del contrato número 70 del Anexo III se realizó antes del plazo que indica el artículo 156 del TRLCSP. Según este precepto la formalización no podrá realizarse antes del transcurso de 15 días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores, debiendo el órgano de contratación requerir al adjudicatario para que formalice el contrato en un plazo no superior a 5 días a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, una vez transcurrido el plazo previsto.*

El acuerdo de adjudicación fue remitido el día 23 de mayo, formalizándose el contrato el día 10 de junio. De acuerdo con el artículo 30 de la LPAC el plazo de 15 días terminaría el 13 de junio, comenzando el plazo para la formalización del contrato que indica el artículo 156.3 del TRLCSP el día 14 de junio, 2 días hábiles antes de la fecha de formalización efectiva.

Esta incidencia podría ser constitutiva de causa especial de nulidad contractual, ex artículo 37.1 del TRLCSP”.

Teniendo en cuenta que las elecciones debían realizarse el 26 de junio se consideró imprescindible acortar los plazos al máximo, sin mermar las garantías jurídicas. En este caso, teniendo en cuenta que el plazo de 15 días está previsto para garantizar la posibilidad de que cualquier licitador pueda interponer el recurso previsto en el artículo 40.1 del TRLCSP, ante la renuncia expresa del otro licitador a presentar el recurso previo (circunstancia que expresamente manifestó a la DGPI a través del escrito que a continuación se acompaña), se consideró innecesario agotar el plazo, ya que haberlo hecho habría puesto en riesgo el normal desarrollo de las tareas vinculadas al escrutinio provisional. Por lo tanto, en un ejercicio de responsabilidad administrativa, y ante la constatación de que no se ocasionaba ningún perjuicio al otro licitador, se formalizó el contrato lo antes posible para poder dar comienzo a su ejecución. Cualquier demora en el comienzo de la ejecución habría implicado un serio riesgo para el normal desarrollo de las elecciones Generales.

IV.- CORREOS PAG :65 y ss

- **PROPAGANDA ELECTORAL. Pg 65, 66 Y 67.**

Desde la DGPI siempre se ha considerado que los 0,1629 recogidos en el anexo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones que se convoquen durante 2019, se corresponden con el importe a abonar por la Administración, debiendo abonar adicionalmente los partidos 0,006 euros. Esta interpretación se basa en el apartado decimotercero del citado Acuerdo, en el que se establece que *“El coste de las obligaciones de servicio público encomendadas a Correos y contenidas en el presente Acuerdo tendrá la naturaleza de **compensación** de conformidad con lo dispuesto en el apartado quinto del artículo 22 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre. 2. En todo caso, **la compensación vendrá determinada por la aplicación del precio** de cada una de las actividades que compongan las actuaciones de servicio público, **que se incluyen como Anexo** al presente Acuerdo, al número final de servicios realizados por Correos. 3. **La compensación se hará efectiva por el Ministerio del Interior** una vez presentada y conformada la factura emitida por aquel. La factura reflejará el número de envíos efectivamente tratados y servicios realmente prestados, siempre basada en el total de albaranes, debidamente justificados, que soporten cada una de las entregas de documentación electoral. A este respecto, serán igualmente válidos los procedimientos alternativos de depósitos masivos. Asimismo, en la factura deberán detallarse los organismos que hayan realizado los envíos y, en el caso de los envíos de propaganda electoral, deberá indicarse el número de envíos que ha realizado cada partido, federación, coalición o agrupación. 4. La financiación de los servicios postales necesarios con motivo de las Elecciones objeto del presente acuerdo se llevará a cabo con cargo al crédito 16.01.924M.227.05 «Procesos Electorales y Consultas populares», que tiene la consideración de crédito”*

No obstante, en caso de que el Tribunal considere errónea dicha interpretación, no existiría inconveniente por parte de esta Dirección General en iniciar la tramitación del correspondiente expediente de devolución de ingresos indebidos por importe de 3,2 millones de euros.

Respecto al control de la facturación, en los procesos electorales de este año ya se ha modificado, realizándose ahora un control mucho más exhaustivo, gracias a la digitalización de los albaranes por partido/provincia y la presentación del Excel de los datos. No obstante, si por parte del Tribunal se considera necesaria la implantación de alguna medida adicional, no existiría ningún inconveniente en incorporarla.

En los dos últimos procesos electorales celebrados, además de las facturas, Correos aportó los albaranes de entrega escaneados (agrupados por zonas y provincias de destino) y un Excel detallado con el contenido de cada uno de los albaranes (provincia de destino, candidatura que realizó el envío y número de envíos), así como la correspondencia entre los albaranes y los importes de cada una de las facturas entregadas.

La revisión consistió en contrastar lo siguiente: por una parte, que los albaranes incluidos en el Excel estuvieran debidamente incluidos y, por otra parte, que la información contenida en el Excel sobre cada uno de los albaranes fuera correcta. Para ello, se realizaron controles sobre:



- Si los albaranes de envíos de propaganda electoral eran con tarifa especial o no.
- La fecha de las elecciones para las que se produjo el envío de la propaganda electoral.
- El tipo de elecciones para las que se produjo el envío de la propaganda electoral.
- La candidatura que realizó los envíos.
- La provincia de destino de los envíos.
- El número de envíos.

Tras dichos controles, se detectaron una serie de incidencias que se trasladaron a Correos con el fin de que, o bien se subsanaran, o bien se modificaran las facturas convenientemente:

- Albaranes que faltaban.
- Albaranes duplicados.
- Albaranes incompletos.
- Albaranes ilegibles.
- Facturación de envíos sin tarifa especial.
- Facturación de envíos de procesos electorales distintos al de la facturación.
- Número de envíos facturado distinto a lo indicado en los albaranes.
- Número de envíos superior al número de electores en la circunscripción.

Tras la subsanación y aclaración por parte de correos de las incidencias detectadas, se procedió al abono de las facturas correctas.

• **GRATUIDAD DEL VOTO CERA Y ERTA. PG 71**

El Tribunal indica que *“La devolución de estas cantidades a los electores con derecho a ello se puede clasificar en dos tipos de sistemas: votos CERA enviados desde países con los que la sociedad Correos y Telégrafos, S.A., tiene acuerdos específicos y votos CERA y ERTA enviados desde otros países distintos.”*

En realidad, Correos y Telégrafos, S.A. ya no interviene (al tratarse de un voto por correo que se desarrolla enteramente en el país de residencia ya que el elector envía su voto al Consulado). Los dos tipos de sistemas serían el de aquellos países donde los servicios exteriores españoles han conseguido acordar con los servicios postales del país de residencia la apertura de apartados de correos (que significan el envío de manera gratuita por parte del elector al apartado de correos) y el de aquellos países donde no ha sido posible y los electores deben adelantar los gastos de franqueo que después les tienen que ser devueltos (en este caso se encuentran además los ERTA cuyo voto llega a la Mesa electoral).

V.- RECOMENDACIONES. PG 81

“1. Se recomienda al Estado que dote a la Dirección General de Política Interior y a la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior de plantillas de personal adecuadas para poder realizar en plazo todas las funciones que tienen atribuidas”.

Se señala que la DGPI solo tiene 3 personas en la gestión de gastos electorales, siendo esta circunstancia la que, en muchos casos ha generado ciertos retrasos, especialmente en relación con los pagos.

Por lo que respecta al resto de recomendaciones que afectan a la Dirección General de Política Interior, serán tomadas en consideración.

ANEXO II
DETALLE DE LAS PRINCIPALES INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA
FISCALIZACIÓN DE
LAS CUENTAS JUSTIFICATIVAS

II.2.3. Elecciones al Parlamento de Andalucía 2015

II.2.3.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según lo establecido en la norma general 31ª de las IEA, las cuentas justificativas de este proceso electoral deberían aprobarse antes del 1 de octubre de 2015.

La norma general 33a reconoce la posibilidad de prorrogar este plazo, previa justificación adecuada, por un periodo máximo de tres meses. En estos casos, la norma general 34a establece que la remisión de la cuenta a la respectiva Intervención deberá efectuarse al menos con un mes de antelación a la terminación del plazo prorrogado. La prórroga autorizada afectará a los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y de los demás centros gestores de gasto distintos de la Delegación y Subdelegación del Gobierno solicitante, que verán aplicado automáticamente su plazo de rendición hasta el vencimiento del nuevo plazo prorrogado.

Con fecha de 1 de octubre de 2015 se autorizó una prórroga para la aprobación de la cuenta justificativa de 3 meses.

Se han observado incidencias en dos cuentas justificativas:

- La **cuenta justificativa de la DGPI** no ha cumplido este plazo, aprobando su cuenta con un retraso de 14 meses respecto del plazo prorrogado.

La DGPI y la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior han manifestado que el retraso se debe a las carencias de personal ya mencionadas. Estas deficiencias de personal han ocasionado que su Informe de control financiero permanente haya sido remitido el 28 de febrero de 2017.

- Se ha observado que la **cuenta justificativa de Cádiz** fue aprobada con anterioridad a la emisión de los informes de la Intervención Delegada. La cuenta justificativa fue aprobada el 24 de agosto de 2015, mientras que el informe definitivo de la Intervención Delegada es de 12 de noviembre de 2015 (y el provisional de 14 de octubre de 2015).

Cádiz: por un error al introducir las fechas en la documentación.

II.2.3.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

De acuerdo con la norma 31ª de las IEA, el Centro Gestor deberá remitir la cuenta justificativa a la Intervención Delegada correspondiente para que esta emita un Informe provisional de control financiero. Posteriormente, se dará trámite de alegaciones al Centro Gestor y a la vista de las mismas la Intervención formulará su Informe definitivo, en todo caso, antes del vencimiento del plazo establecido para la aprobación de la cuenta. Una vez emitido este Informe, el centro de gasto procederá a la aprobación de la cuenta en el plazo de 10 días (norma general 35').

- El Informe definitivo de control financiero de la **cuenta justificativa de la DGPI** fue aprobado 14 meses después del plazo establecido en las IEA.

Se debe a la misma razón que se ha expuesto en el punto anterior.

II.2.3.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según la norma general 18ª de las IEA, en las cajas pagadoras existentes en los centros de gasto deberán llevarse, para control y seguimiento interno de la ejecución del presupuesto, una serie de registros (Seguimiento de ejecución de gastos, Resumen general de gastos), que deberán incluirse en la cuenta justificativa. Se han observado las siguientes incidencias:

La cuenta justificativa de Cádiz no presenta el registro de Seguimiento de ejecución de gastos.

Cádiz: por error no se adjuntaron el Registro de seguimiento de ejecución del gasto, el Registro General de libramientos, el Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito ni el Estado de Situación de Tesorería, pero señalan que la Intervención Territorial no indicó en sus correspondientes informes la ausencia de la citada documentación.

La cuenta justificativa del INE no incluye el registro Resumen general de gastos. Este centro gestor ha aportado con posterioridad un documento resumen de la cuenta que no contiene toda la información que exige el anexo 8 de las IEA.

Sin respuesta hasta ahora.

Según la norma general 25ª de las IEA las cajas pagadores (salvo el INE y el MAEC) deberán llevar la contabilidad de ingresos y gastos a través de una serie de registros (Registro General de libramientos, Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito y Registro de Caja), que deberán incluirse en la cuenta justificativa. Se han observado las siguientes incidencias:

- **La cuenta justificativa de Cádiz** no contiene el Registro General de libramientos, ni Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito.

Cádiz: por error no se adjuntaron el Registro de seguimiento de ejecución del gasto, el Registro General de libramientos, el Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito ni el Estado de Situación de Tesorería, pero señalan que la Intervención Territorial no indicó en sus correspondientes informes la ausencia de la citada documentación.

- **La cuenta justificativa de la DGPI** no incluye el Registro General de Libramientos, documento exigido según la norma general 25a (anexo 15) de las IEA.

DGPI: En los archivos que obran en poder de la DGPI, sí se incluye ese anexo 15. Se reenvía.

Según la norma general 26a de las IEA cada caja pagadora deberá remitir directamente a la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial del Ministerio del Interior, así como a la Intervención Delegada en dicho Ministerio y a la correspondiente Intervención en cada centro de gasto, un ejemplar del Estado de Situación de Tesorería. Junto a esta documentación deberá remitir, en su caso, un Arqueo de Caja y una Conciliación Bancaria, en los supuestos en los que los saldos que figuren en los extractos bancarios no coincidan con los reflejados en el Estado de Situación de Tesorería. Se han observado las siguientes incidencias:

- **La cuenta justificativa de Cádiz** no incluye el Estado de Situación de Tesorería.

Cádiz: por error no se adjuntaron el Registro de seguimiento de ejecución del gasto, el Registro General de libramientos, el Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito ni el Estado de Situación de

Tesorería, pero señalan que la Intervención Territorial no indicó en sus correspondientes informes la ausencia de la citada documentación.

La **cuenta justificativa de Huelva** sólo presenta Arqueo de Caja y extracto bancario, pero no el modelo de Estado de Situación de Tesorería que exigen las IEA.

No tenemos respuesta de esta Caja Pagadora.

II.2.3.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

La norma general 13a de las IEA establece que la aprobación del gasto será efectuada por el titular del órgano correspondiente. Según la norma general 19a el cajero pagador de cada centro de gasto deberá incluir en la cuenta justificativa la documentación original de cada expediente de gasto, acompañada de los anexos que incluyen las IEA que facilitan el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto asignado. La norma general 30a también exige que la documentación rendida sea original. En el análisis de las cuentas justificativas seleccionadas se han observado las siguientes incidencias:

- **La cuenta justificativa de Cádiz** incluye un contrato (suscrito con la empresa Vistalegre) por valor de 574,80 euros que tiene por objeto la compra de material de oficina. No existió documento de aprobación del gasto, certificado de conformidad con la prestación del servicio, ni orden de pago. Esto supone una vulneración de la LGP, del artículo 222.2 del TRLCSP y de las IEA. Además, el anexo de las IEA empleado para reflejar este gasto es el relativo a los listados de nómina (Anexo 13 bis).

Cádiz: por error no se aportó la documentación que se reseña.

Las IEA establecen los importes máximos de los menús de comida y cena de las personas que intervengan en los procesos electorales, no pudiendo superar los 13,00 euros (IVA incluido) por persona, salvo en el día de la celebración de las elecciones, en el que el importe máximo no podrá superar los 20,00 euros.

Se ha detectado que en la **cuenta justificativa de la DGPI** existe un gasto de 195,52 euros en concepto de cena del personal del Gabinete del Ministro del Interior el día del proceso electoral. No se aporta información sobre el número de comensales, por lo que no se puede comprobar el cumplimiento de los límites que fijan las IEA.

II.2.3.5 GASTOS DE PERSONAL

No se han detectado incidencias relevantes.

II.2.3.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

Las IEA regulan el procedimiento para la autorización de los traspasos presupuestarios. Entre otros extremos se exige que las propuestas vayan acompañadas siempre de una memoria justificativa. Además, los epígrafes 1.00 «Personal. Servicios Extraordinarios» y 2.15 «Material de oficina» y los subepígrafes en ellos incluidos en ningún caso podrán ser objeto de incremento.

En la **cuenta justificativa de la DGPI** se incluye un traspaso del subepígrafe 2.24.00 «Imprevistos y otros gastos» al subepígrafe 1.00.01 «Ministerio del Interior. Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno» por cuantía de 1.864,46 euros. El traspaso se justifica en la necesidad de incluir personal de la Subdirección General de sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad y del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, no previsto en un principio, al objeto de probar el desarrollo de un aplicativo informático, denominado

«Gestor de Eventos», que permita gestionar las incidencias relacionadas con la celebración de eventos de relevancia como son las jornadas electorales.

Este traspaso no es conforme con las reglas que establecen las IEA. Se ha incumplido la regla de no incrementar el epígrafe 1.00. Además no parece que estos gastos estén derivados del proceso electoral por tratarse de una prueba de una aplicación informática que permite gestionar incidencias relacionadas con la celebración de eventos. En este sentido también se ha manifestado la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior en su informe definitivo de control financiero permanente.

La factura no da un número concreto de comensales.

II.2.3.7 OTRAS INCIDENCIAS

El procedimiento específico para la gestión de los gastos electorales tiene por finalidad garantizar la agilidad y el control de los gastos derivados de procesos electorales, de forma que los distintos centros de gasto puedan disponer de manera inmediata de los fondos.

En la **cuenta justificativa de la DGPI** los fondos se situaron en la cuenta bancaria abierta para ese proceso 26 días después de la celebración del proceso electoral. Este retraso desvirtúa el sentido de este mecanismo excepcional de financiación y gestión de los gastos de los procesos electorales, toda vez que los fondos de este Centro Gestor se situaron en la cuenta bancaria para su disposición con posterioridad a la celebración del proceso electoral.

Desde que se convocan los comicios la DGPI inicia los trámites para solicitar la ampliación del crédito a la DG Presupuestos y cuya tramitación, en ocasiones, conlleva cierto retraso. Tan pronto como los fondos son transferidos a la cuenta del Banco de España son transferidos desde este al Banco Gestor.

II.2.4. Elecciones Locales y Autonómicas 2015

II.2.4.1 APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

De conformidad con lo dispuesto en la norma general 31ª de las IEA aprobadas para este proceso electoral, la cuenta justificativa debía estar aprobada antes del 1 de diciembre de 2015.

La norma 32ª de las IEA reconoce la prórroga tácita del plazo de justificación de las cuentas en el caso de prórroga del mandato de alguna o algunas de las Juntas Electorales. Esta prórroga, que tendrá una duración de tres meses, afectará al Centro de Gasto que resulte afectado, así como el de los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y el resto de centros de gasto distintos de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno no afectadas.

El Real Decreto 953/2015, de 26 de octubre, convocó elecciones locales parciales, produciéndose la prórroga del mandato de algunas Juntas Electorales hasta el 5 de enero de 2016 y el plazo de justificación de los centros de gasto afectados hasta el 5 de abril de 2016. Las diez provincias afectadas por estas elecciones locales parciales fueron: Burgos, Guipúzcoa, Navarra, Huesca, León, Lleida, Palencia, Cantabria, Segovia y Soria.

La norma general 33ª reconoce, sin perjuicio de lo dispuesto en las meritadas normas generales, la posibilidad de que los centros de gasto soliciten la ampliación del plazo de justificación, previo informe de la Intervención Delegada competente. Se ha solicitado y

aprobado la prórroga en los siguientes centros de gasto: Barcelona, Madrid, Guardia Civil, Lleida y DGPI. Se ha observado que.

A pesar de estas prórrogas, las **cuentas justificativas de la DGPI y de la Guardia Civil** no han sido aprobadas a la fecha de la terminación de los trabajos de fiscalización. Solicitada aclaración sobre este hecho, la DGPI ha manifestado que el retraso se debe a la falta de aprobación del informe de control permanente por la Intervención.

En la **cuenta justificativa de Cádiz**, el documento Resumen de la Cuenta Justificativa carece de fecha, por lo que no reúne los requisitos mínimos de integridad documental que permitan verificar si la cuenta fue aprobada dentro del plazo establecido, con independencia de que la ausencia de fecha permite cuestionar su validez y eficacia de conformidad con el artículo 57.1 de la LRJPAC, vigente en el momento de tramitación de la cuenta.

Cádiz: Aunque por error no se señala la fecha del resumen de la cuenta justificativa, en el informe de la Intervención Territorial se señala que existe correlación y cuadran los importes.

II.2.4.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

Recoge la norma general 31a, la obligación del Centro Gestor de enviar la cuenta a la Intervención Delegada competente, al menos un mes antes del vencimiento del plazo de justificación (en este proceso electoral, antes del 1 de diciembre). La Intervención remitirá el informe provisional de control financiero al Órgano Gestor para que, en el plazo de 15 días formule las alegaciones.

Posteriormente, la Intervención emitirá el Informe definitivo, en todo caso, antes de que expire el plazo para la aprobación de las cuentas.

Según la norma general 36a las cuentas justificativas irán acompañadas de los informes de control financiero -provisional y definitivo- y, en su caso, de las alegaciones.

Sobre este punto se han detectado las siguientes incidencias:

Las cuentas justificativas de **Ávila** y de **Cádiz** no han sido enviadas a la Intervención Delegada en el plazo de un mes anterior al 1 de diciembre. Ambas cuentas fueron enviadas una vez empezado el mes de noviembre.

Ávila, a fecha de hoy, no ha remitido ninguna respuesta.

Cádiz: A causa de la baja del Cajero Pagador titular debido a un concurso de traslado se generaron atrasos a la hora de confeccionar la cuenta justificativa por carencia de personal.

En los casos de las cuentas justificativas de **La Rioja y Cuenca**, no ha sido posible determinar la fecha de envío de las mismas a las respectivas Intervenciones Delegadas.

La Rioja: La remisión de la cuenta justificativa de los gastos efectuados con motivo de la celebración de las Elecciones Locales y Autonómicas 2015, a la Intervención Regional en La Rioja, para su control financiero permanente, tuvo lugar el 21 de octubre de 2015, tal y como consta en el registro de salida nº 000006281s1502819610. Ese mismo día tuvo lugar la entrada en el registro oficial de la Delegación de Economía y Hacienda en La Rioja (Entrada: 00026.001.2015.E.003153).

Cuenca: se adjunta copia de la Hoja n° 2 del Informe (Provisional y Definitivo) de Control Financiero de la Cuenta de Gastos Electorales rendida por la Subdelegación del Gobierno en Cuenca, con motivo de las Elecciones Locales y Autonómicas celebradas el 24 de mayo de 2015, emitido por la Intervención Territorial de Economía y Hacienda de Cuenca, en el que se indica, en el primer párrafo de dicha hoja, "que tuvo entrada en esta Delegación el día 14 de enero de 2016".

A la fecha de la conclusión de los trabajos fiscalizadores los informes relativos a la cuenta justificativa de la **DGPI** y de la **Guardia Civil** no han sido emitidos. Preguntado el órgano fiscalizador sobre este punto ha señalado que el retraso se debe a las deficiencias de personal de la Intervención Delegada.

Los Informes definitivos relativos a las cuentas justificativas de **Cádiz, Cuenca, Melilla y Teruel** no han sido emitidos en plazo. El Informe definitivo de la cuenta justificativa de **Castellón** carece de fecha, lo que impide comprobar si se han cumplido los plazos establecidos en las IEA. Además los retrasos en la emisión de los Informes definitivos han ocasionado que las cuentas justificativas de **Cuenca** y **Teruel** hayan sido aprobadas con 77 y 52 días de retraso respectivamente. No consta que se haya otorgado prórroga en ninguno de estos dos casos.

Cádiz: *La cuenta justificativa se presentó en la Intervención Territorial el 20 de noviembre de 2015 pero hasta el 3 de febrero de 2016 no se remitió a esta caja pagadora el informe financiero provisional y el informe financiero definitivo el 9 de marzo de 2016.*

Cuenca: *De conformidad con lo indicado en la cláusula trigésimo segunda de las IEA 2015 dispone: "Cuando quede prorrogado el mandato de alguna o algunas de las Juntas Electorales, el plazo para la justificación de la cuenta del Centro de Gasto que resulte afectado..., concluirá tres meses después que hayan finalizado su mandato las citadas Juntas.*

Adjunta copia del BOE n° 185, de fecha 04-08-2015, en el que se publica el R.D. 741/2015, de 31 de julio, por el que se convocan elecciones locales parciales 2015 por haberse declarado la nulidad de la elección celebrada el 24 de mayo de 2015.

Adjunta copia del BOE n° 208, de fecha 31-08-2015, en el que se publica la Instrucción 3/2015, de 26 de agosto, de la Junta Electoral Central, sobre Juntas Electorales competentes y otros extremos en relación con las elecciones parciales convocadas por Real Decreto 741/2015, de 31 de julio, por haberse declarado la nulidad de la elección celebrada el 24 de mayo de 2015.

Por tanto, visto el Decreto y la Instrucción publicados en el BOE y la cláusula trigésimo segunda de las IEA, queda automáticamente prorrogado el plazo de aprobación y justificación de la cuenta, sin necesidad de autorización previa, hasta el 1 de marzo de 2016, y por tanto la emisión de los informes por la Intervención y la aprobación y justificación de la cuenta se realizó dentro de los plazos establecidos.

Melilla: *En cuanto a la remisión de la cuenta justificativa ELA 2015 (198 días), se comunica que este Centro la envió para su informe a la Intervención Territorial el 11 de septiembre de 2015, recibiendo el informe definitivo el día 4 de diciembre 2015 y la remisión a la Dirección General de Política Interior el día 9 de diciembre, a través de mensajería, la fecha de • justificación 30 de noviembre de 2015.*

Castellón: *El mismo fue firmado digitalmente por la Sra. Interventora Territorial, constando en la parte lateral izquierda de todas las páginas que lo fue el 01-12-2015, a las 13:35:20 horas.*

Las cuentas justificativas de **Málaga, Melilla y Córdoba** han sido aprobadas antes de la emisión del Informe definitivo.

Málaga: *La fecha de aprobación del informe definitivo (23/11/2015) es posterior a la reflejada en el anexo 23 – Resumen de la Cuenta Justificativa (06/11/2015). El motivo de este error es debido a que la elaboración del documento anexo 23 se produjo en fecha 06/11/2015, firmándose por la cajera pagadora pero no remitiéndose al aprobador hasta que el informe definitivo fue emitido por la Intervención Territorial. En este sentido, aunque la realidad de los hechos ha seguido el curso indicado en las IEA, la fecha reflejada es fruto de un error material. No es posible subsanar este documento, por no estar en activo la cajera pagadora ni el aprobador de la misma en este Organismo.*

Melilla: *La remisión por parte de este Centro a la Intervención Territorial de Melilla se ha realizado en plazo el día 11 de septiembre, respecto a la aprobación de la cuenta antes de la emisión del informe definitivo, lo único que pudo ocurrir es que la fecha se puso con anterioridad a la firma*

La cuenta justificativa de **Ávila** no incluye documento de alegaciones.

No se ha recibido ninguna respuesta de Ávila

II.2.4.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Las IEA aprobadas para este proceso electoral determinan cuál debe ser la documentación que ha de componer la cuenta justificativa.

La norma general 18ª de las IEA de este proceso electoral exige que la caja pagadora de cada centro de gasto lleve, para el control y seguimiento interno, un registro de Seguimiento de la ejecución de gastos y un Resumen general de gastos. Esta documentación formará parte de la cuenta justificativa.

La norma general 25ª de las IEA exige que las Cajas Pagadoras lleven la contabilidad de ingresos y gastos a través de una serie de registros: Registro General de libramientos - acompañado del documento contable ADOK-, Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito, Registro de Caja.

La norma general 26ª de las IEA impone a cada Caja Pagadora la obligación de remitir trimestralmente a la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial del Ministerio del Interior y a la Intervención Delegada de dicho Ministerio e Intervención Delegada en cada centro de gasto, un ejemplar del anexo Situación de Tesorería. Este anexo deberá incorporarse a la cuenta justificativa de acuerdo con lo dispuesto en el apartado d) de la información adicional de las IEA.

La norma general 30ª de las IEA aprobadas para este proceso electoral exige que la cuenta incluya un anexo con la relación de facturas, con el fin de posibilitar su comprobación posterior. Además, en virtud de esta norma general, la cuenta justificativa debe incluir un anexo 23 Resumen de la Cuenta, en el que se especifican datos como los importes del debe y del haber, identificación documental del reintegro de las cantidades sobrantes, fecha de aprobación de la cuenta o de examen de la misma por el interventor competente, firmas del cajero pagador, del interventor y del titular del centro de gasto.

De acuerdo con la norma general 19ª, la cuenta justificativa deberá incluir la documentación original de cada expediente de gasto, además de todos los anexos que faciliten el seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto asignado.

- La **cuenta justificativa del MAEC** no incorpora el registro de Seguimiento de la ejecución de gastos. Si bien este centro gestor no está obligado a utilizar la aplicación de gestión CAJAELE, esta circunstancia no le exime de presentar un documento de registro de Seguimiento de ejecución de gastos, como se extrae de la norma general 18a de las IEA, que se refiere a las cajas pagadoras «*existentes en todos los Centros de gasto*».
- La **cuenta justificativa de la Guardia Civil** incorpora un Resumen general de Gastos con un único gasto de 4.980.259,50 euros y un saldo de 1.464.318,20 euros. Sin embargo, entre la documentación figura un reintegro de tan solo 269.629,60 euros. Los 1.194.688,60 euros restantes responden a una nómina que no ha sido reflejada en dicho documento, lo que revela un deficiente control de los gastos y pagos realizados.
- La **cuenta justificativa de Madrid** presenta el Registro general de libramientos y el documento contable ADOK sin firma. Estos documentos no reúnen los requisitos mínimos de forma que exige la LRJAPC y 3 del Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado.
- La **cuenta justificativa de Ávila** no acompaña el Estado de Situación de Tesorería ni un anexo con la relación de facturas.
- La **cuenta justificativa de la Rioja** no presenta el Estado de Situación de Tesorería.

La Rioja: Según la norma general 26ª de las IEA, el 6 de julio de 2015 se remitió a la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial del Ministerio del Interior y a la Intervención Delegada de dicho Ministerio e Intervención Regional en La Rioja, el Estado de Situación de Tesorería de esta Caja Pagadora correspondiente al segundo trimestre de 2015. Asimismo, se acompañaba la conciliación bancaria, el certificado del saldo existente a fecha 30 de junio de 2015, apuntes bancarios y arqueo de caja.

El 5 de octubre de 2015 se envió a los Organismos anteriormente mencionados, Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial del Ministerio del Interior, Intervención Delegada de dicho Ministerio e Intervención Regional en La Rioja, el Estado de Situación de Tesorería de esta Caja Pagadora correspondiente al tercer trimestre de 2015, acompañado de la conciliación bancaria, el certificado del saldo existente a fecha 30 de septiembre de 2015 y apuntes bancarios.

El Estado de Situación de Tesorería de esta Caja Pagadora correspondiente al cuarto trimestre de 2015, se envió a los mismos Organismos mencionados anteriormente el 11 de enero de 2016, acompañado de la documentación que procede.

Asimismo, se acompañan los Estados de Situación de Tesorería de esta Caja Pagadora de los tres trimestres mencionados, junto con su documentación correspondiente.

- En la **cuenta justificativa de Cuenca** se incluyen el Registro general de libramientos y el documento contable ADOK sin firma. Estos documentos no reúnen los requisitos mínimos de forma que exige la LRJAPC y 3 del Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado.

Además, esta cuenta no incorpora el Registro de cuenta corriente con las entidades de crédito ni el Estado de Situación de Tesorería.

Se han incluido en la cuenta justificativa los documentos, Registro General de Libramientos y ADOK, que se generan desde CAJAELE, y estos documentos han sido cargados en la aplicación por la Dirección General de Política Interior, no teniendo otros documentos, de esta naturaleza, para incluir en la cuenta.

No se ha incorporado el Registro de cuenta corriente (Anexo 17) en la cuenta justificativa propiamente dicha, pero si se aportó en su momento a la Intervención Territorial, tal como se recoge en la página 3 apartado 1.- Cuenta Justificativa, y páginas 27 y 28 apartado 4.-Tesorería, del Informe (Provisional y Definitivo) de Control Financiero de la Cuenta de Gastos Electorales rendida por la Subdelegación del Gobierno en Cuenca, con motivo de las Elecciones Locales y Autonómicas celebradas el 24 de mayo de 2015, emitido por la Intervención Territorial de Economía y Hacienda de Cuenca.

En cuanto a la inclusión en la cuenta justificativa del Estado de Situación de Tesorería (EST), la cláusula vigésimo sexta de las IEA dice: "Cada Caja Pagadora deberá remitir directamente a la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial del Ministerio del Interior, así como a la Intervención Delegada en dicho Ministerio y a la correspondiente Intervención Delegada en cada centro de gasto, un ejemplar del Estado de Situación de Tesorería, cuyo modelo se adjunta como Anexo 19, en las primeras quincenas de los meses de enero, abril, julio y octubre, referidos al trimestre inmediato anterior."

En ningún momento se indica que debe incluirse en la cuenta justificativa, aunque la Intervención Territorial verificó la remisión del mismo en su momento, tal como indica en la página 28 del Informe (Provisional y Definitivo) de Control Financiero de la Cuenta de Gastos Electorales indicado anteriormente.

La **cuenta justificativa de Teruel** no incorpora el ADOK que debe unirse al Registro General de libramientos.

Teruel: *Se adjunta número de operación del ADOK 00161215310013416*

La **cuenta justificativa de Cádiz** incluye un anexo Resumen de la Cuenta en el que no figura ni la fecha de aprobación de la cuenta, ni la fecha de examen por el interventor, ni la firma de este último. Este documento no reúne los requisitos mínimos de forma que exige la LRJAPC y 3 del Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado: sin perjuicio de que la ausencia de fecha permite cuestionar la validez y eficacia del documento de conformidad con el artículo 57.1 de la LRJPAC.

A esta cuenta se incorpora un documento Registro de Caja que, sin embargo, no refleja ningún movimiento en efectivo, a pesar de que, del examen de la documentación incorporada, se evidencia la realización de pagos en metálico.

Cádiz: *Se remitió por error un anexo Resumen de la Cuenta con las carencias que se señalan en el informe. Referente al Registro de Caja por error en la aplicación Cajaele no fue posible por esta caja pagadora hacer los preceptivos movimientos, ello fue comunicado a la Intervención Territorial en las alegaciones a su informe financiero provisional admitiendo las mismas en el informe definitivo.*

II.2 4.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Real Decreto 562/1993, y en relación con la norma general 1ª de las IEA, al presupuesto electoral sólo se pueden imputar aquellos gastos de organización y funcionamiento que haya de asumir la Administración General del Estado, como consecuencia de la celebración de los procesos electorales. Se han observado 6 expedientes de gasto en los que no se puede establecer la vinculación directa del gasto con el proceso electoral, incluyendo aquellos en los que la fecha de la factura es posterior al día de la elección:

- En la **cuenta justificativa de Ourense** se incluye una factura (emitida por la empresa Electrónica Japón S.L) por importe de 3.127,85 euros, que tiene por objeto el suministro de un proyector, pantalla, punteros y equipo de megafonía para impartir cursos de formación a los representantes de la Administración. La fecha de la factura es de 4 de septiembre de 2015 y el certificado de conformidad de 24 de septiembre de 2015.

Ourense: Respecto a la factura de Electrónica Japón, se consideró necesaria la compra de un proyector y una pantalla por el siguiente motivo:

La vinculación directa de este gasto se consideró necesario ya que, El Mº de Interior contrata a una empresa para que imparta formación a los Representantes de la Administración que vayan a utilizar dispositivo electrónico (Tablet) con la ayuda del personal de la Subdelegación, esta convoca a los participantes en distintas localidades para evitar que se tengan que desplazar bastantes kms. por la dispersión territorial que hay en Ourense. Hay Ayuntamientos de estas localidades que no tienen el material preciso para dicha formación por lo que la Subdelegación tiene que aportarlo por instrucciones del Mº de Interior.

Logística electoral del citado Ministerio, informa de que las salas de formación deben estar previstas de proyector y pantalla, además de cobertura móvil y enchufe para el portátil del formador.

La empresa encargada de facturar este suministro, no remitió la factura correspondiente hasta el 24 de septiembre del 2015 realizando el certificado de conformidad el mismo día de su recepción.

- En la **cuenta justificativa de Málaga** se incluyen dos facturas, ambas emitidas por la misma empresa (Cruzado Informático S.A.) por importe de 1.424 euros y 2.064,84 euros respectivamente. La primera fue emitida el 31 de agosto de 2015 y la segunda el 10 de septiembre de 2015.

Málaga: Los gastos realizados en este proceso electoral relativos al material de oficina están vinculados en todo caso con la realización del mismo, dado que la tipología del material adquirido es material de oficina estrictamente necesario para su realización (bolígrafos, rotuladores, carpetas, grapas, sobres, entre otros) y tóner, igualmente preciso para imprimir toda la documentación electoral (recibos de mesa, modelos de impresos, fichas de representantes, etc). Respecto a las fechas de expedición de las facturas, especificar que éstas no responden al día de la entrega del material, sino que la empresa suministradora, suele facturar al tiempo de las diversas entregas.

Además, es preciso significar que el requerimiento de material de oficina para un proceso electoral no finaliza el día del proceso en sí, sino que, en ese mismo instante comienzan todos los trámites de justificación de los servicios prestados por esta caja pagadora, grabación, fotocopiado de documentación, etc., por lo que el trabajo real y requerimientos de material, se generan tanto en fecha anterior como posterior al proceso.

Una vez que se constata que no es preciso el suministro de más material, se requiere a la empresa la facturación, que en ese caso, pudo demorarse en tiempo con motivo del periodo vacacional.

- En la **cuenta justificativa de Cádiz** se incluyen dos facturas de material de oficina. La primera (emitida por la empresa Ferreiro Papelería por valor de 2.424,60 euros) con fecha de 21 de julio de 2015 y la segunda (empresa Mecnografía Gaditana S.L. por valor de 1.479,99 euros) con fecha de 31 de agosto de 2015.

Asimismo, se incluye una factura en concepto de restauración (emitida por la empresa El Rengue) con fecha de 9 de junio de 2015, posterior a la celebración de las elecciones. Este hecho también fue reflejado en el Informe de la Intervención. En las alegaciones al Informe provisional, se presenta un certificado de la Junta Electoral Provincial en la que se indica que el día 24 de mayo se produjo la comida sin hacer referencia al precio ni a la fecha de la factura, por lo que se desconoce si la certificación se refiere o no a la misma factura.

Cádiz: *Las facturas se emitieron en las fechas que se señalan en el informe a pesar de que los productos y materiales adquiridos por esta caja pagadora fue con anterioridad a la celebración de los comicios pero el retraso fue debido a la emisión de las mismas por parte de las empresas. En referencia a la factura en concepto de restauración se aportó un certificado reclamado por la Intervención Territorial que fue aceptado por la misma en el informe financiero definitivo.*

Referente al Registro de Caja por error en la aplicación Cajaele no fue posible por esta caja pagadora hacer los preceptivos movimientos, ello fue comunicado a la Intervención Territorial en las alegaciones a su informe financiero provisional admitiendo las mismas en el informe definitivo.

Se aportaron por error documentos con anotaciones a lápiz para hacer comprobaciones pertinentes pero se olvidó su borrado

- En la **cuenta justificativa de Madrid** se presenta documentación justificativa de gastos en medicinas, tobilleras y muñequeras por importe de 127,60 euros respecto de los que, a juicio de este Tribunal, no se aprecia su relación directa con la organización y funcionamiento del proceso electoral.

No se ha recibido respuesta

- En la **cuenta justificativa del MAEC** se incluyen una serie de gastos que, a juicio de este Tribunal, no presentan relación directa con el proceso electoral:
 - o En el expediente relativo al Consulado de España en París, se incluye un gasto de limpieza del Consulado correspondiente a un periodo de 4 semanas (valor 2.592,00 euros), lo cual excede de la propia finalidad electoral.

MAEC: *Dicho gasto se ha producido porque en dicho Consulado es necesario habilitar un espacio durante un período amplio para el equipo de depuración del censo debido al volumen elevado de personas censadas para ejercer el voto.*

- o En el expediente relativo a la Embajada de España en Varsovia, se incluyen como gastos electorales la compra de 5 sillones de cuero que no se reciben hasta después de las elecciones (se incluyen en el inventario el 16 de junio de 2015 y la fecha de recepción es de 23 de junio de 2015) por valor de 1.208,26 euros.
- o Lo mismo ocurre respecto del expediente relativo a la Embajada de España en Stuttgart, en el que se incluye la adquisición de 20 sillas, por valor de 894,86 euros.

Se recepcionan e inventarían (el 26 de mayo) con posterioridad a la celebración de las elecciones.

MAEC: *Hay que tener en cuenta que la factura emitida por la empresa suministradora es de fecha 22 de mayo de 2015, anterior, por tanto, a la fecha de las elecciones, y que la fecha de alta en el inventario no tiene que coincidir necesariamente con la de la facturación y entrega.*

Según lo dispuesto en la norma general 3ª, no podrán contraerse compromisos de gasto para los que no exista crédito suficiente en el epígrafe o subepígrafe correspondiente. A pesar de este límite, en la **cuenta justificativa de Cuenca** se ha realizado una transferencia por valor superior al crédito presupuestario asignado. El valor de la transferencia realizada para satisfacer el pago correspondiente a las dietas de los miembros de mesas electorales fue de 77.000,40 euros, cuando el crédito asignado a ese concepto presupuestario era de 73.629,39 euros.

De acuerdo con la norma general 20ª de las IEA, antes de iniciar la formalización de cualquier gasto se debe contar con la aprobación del gasto por parte del titular del centro de gasto.

Cuenca: *No es correcta la afirmación de que se ha realizado una transferencia por valor superior al crédito presupuestario asignado, ya que el importe de la OP nº 16, correspondiente a Dietas de los Miembros de las Mesas Electorales es de 73.378,92 €, al igual que todos los documentos que respaldan esta OP (nómina, certificado y transferencia), sin embargo, el Banco BBVA, en el apunte de cargo aplica unos gastos/comisiones de 3.621,48 € por las transferencias realizadas, por lo que el total del cargo que figura en el extracto de la cuenta es de 77.000,40 E.*

Una vez detectado el cobro indebido de gastos/comisiones, la c/c de Elecciones está exenta de comisiones, y ante la reclamación efectuada por esta Subdelegación del Gobierno, el banco, al día siguiente, realiza una retrocesión de cobro de servicio, abonando el importe de 3.621,48 € por cobro indebido.

Por tanto, este Centro no ha realizado ninguna transferencia por valor superior al crédito presupuestario asignado, sino que el Banco ha efectuado un apunte superior al que correspondía, y una vez constatado el error, ha rectificado y ha abonado el importe detráido en exceso.

Al mismo tiempo se indica, que como estos movimientos no correspondían con lo ordenado por la Subdelegación, no figuran en el Registro de Cuenta Corriente (Anexo 17), y sí figuran los que realmente se habían ordenado.

- En la **cuenta justificativa de Madrid** se incluye un gasto de 127,60 euros por «retirada de residuos sólidos» en los que no se aporta autorización del gasto.

No se ha recibido respuesta.

- En la **cuenta justificativa de La Rioja** la aprobación del gasto del epígrafe de personal, servicios extraordinarios (por 32.419,61 euros) es anterior al recibo de los fondos. Además existen diez epígrafes presupuestarios en los que no se presenta aprobación del gasto.

La Rioja: *De acuerdo con la norma general 20ª de las Instrucciones Económico-Administrativas para la realización de cualquier pago que deba efectuarse como consecuencia de gastos reconocidos será requisito indispensable la previa aprobación del gasto y la correspondiente Orden de Pago expedida por la Autoridad con competencia para autorizar el gasto. Como consecuencia de ello, se aprueba el gasto en el subepígrafe 1.00.01 "Ministerio del Interior, Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno", por importe de 32.419,61 euros, el 20 de abril de 2015, fecha de gasto según el documento contable ADOK con número de operación 00161215310013443 que autoriza el libramiento del presupuesto*

asignado a la Delegación del Gobierno en La Rioja para las Elecciones Locales y Autonómicas de 2015.

Número de ADOK 0016121531004343.

En cuanto a los 10 epígrafes en los que no se realizaba aprobación previa del gasto, se venía realizando así, y se hacía sólo para el pago de facturas y para los epígrafes 1.00.01 y 2.08.00, pero en cuanto la Intervención Regional nos lo indicó en su informe, se pasó a hacer y hoy en día se realiza en todos los epígrafes.

- En la **cuenta justificativa de Cuenca** no se incluye ningún documento justificativo de la aprobación del gasto (salvo los relativos al epígrafe presupuestario 2.15.00).

Cuenca: En todos los gastos del Capítulo II de las IEA en los que se ha emitido factura de suministro, se ha incluido un documento de aprobación del gasto, y aunque no se ha emitido un documento específico justificativo para la aprobación del gasto, si se refleja, en el propio documento de Aprobación, la justificación y naturaleza del gasto, al igual que en el epígrafe 2.15.00.

Por otra parte, en las IEA, en cada epígrafe, el apartado B) Criterios de Ejecución, se especifica el motivo y naturaleza del gasto a realizar con cargo a dicho epígrafes, por lo que debiera servir para justificar la aprobación del gasto.

- En la **cuenta justificativa de Ourense** se incluye un expediente de gasto relativo a papeletas electorales cuyo gasto (6.519,76 euros) fue aprobado el 29 de junio de 2015. una vez transcurridas las elecciones.

Ourense: El gasto relativo en papeletas electorales de 6.519,76 € se refiere a la subvención de papeletas a los Ayuntamientos de la provincia de Ourense, ya que son estos mismos quienes contratan las papeletas y realizan el pago.

Consideramos que la fecha de la aprobación del gasto es correcta porque el abono de la subvención a cada Ayuntamiento se realiza con fecha posterior a la aprobación del gasto.

De acuerdo con lo dispuesto en la norma general 15ª de las IEA, la tramitación de los expedientes de contratación que hayan de formalizarse con cargo al presupuesto electoral se regirá por lo dispuesto en el TRLCSP y por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

- En la **cuenta justificativa de Madrid** se han detectado tres expedientes en los que la justificación del contrato es demasiado genérica. En ellos se justifica la necesidad del contrato con el siguiente contenido: «con motivo de la celebración de las Elecciones [...] para atender obligaciones que generan su organización y puesta en funcionamiento, resulta necesaria [...]» la contratación de un servicio informático, el suministro de material de imprenta o el suministro de material de limpieza. Este tipo de motivaciones no satisface las necesidades de justificación que exige el artículo 22 del TRLCSP al señalar «la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión».

En los expedientes contractuales relativos al suministro de impresos electorales, a materiales de oficina, a los locales de almacenamiento de material electoral, imprevistos y otros gastos y gastos varios, no se aporta certificado de conformidad o acta de recepción del suministro, en contra de lo dispuesto en el artículo 222 del TRLCSP y en las IEA.

No hay respuesta.

- En las **cuentas justificativas de Madrid, Ávila y La Rioja** figuran dieciocho facturas en las que el pago excede el plazo de un mes desde la entrada de la factura en la Delegación.

De Madrid y Ávila no hay respuesta.

La Rioja: *Desconociendo cuántas y cuáles de esas dieciocho facturas corresponden a esta Delegación del Gobierno no es posible dar una explicación, que sin duda estará justificada, aunque no consideramos procedente repasar cada una de las facturas abonadas para encontrar las afectadas. Seguro que existió alguna causa, pero lo importante es que se abonaron correctamente y esperamos que no se haya repetido el problema.*

Según lo establecido en el apartado «II. Criterios de asignación y ejecución» de las IEA, los gastos de personal en cada centro de gasto podrán pagarse a través de transferencia bancaria, pago en metálico y pago por cheque. En los supuestos de pago en metálico, este podrá realizarse bien directamente a través del cajero pagador de las elecciones, bien a través de un «tercero». En el supuesto de realización de pagos a través de tercero será necesario documentar debidamente la entrega de fondos (mediante el Anexo 49 incluido en las IEA). En el supuesto de que los pagos se realicen en metálico, la norma general 22a exige la utilización del Anexo 9 de las IEA.

- En la **cuenta justificativa de Madrid** el pago correspondiente a las dietas de los miembros de las 6.608 mesas electorales que existieron en este proceso electoral se realizó a través de una empresa de seguridad. Para la justificación del mismo se incluyeron en la cuenta justificativa los recibís correspondientes a las mesas electorales. Se han seleccionado 552 recibís (que representan un 8% del total), encontrándose deficiencias en 74 recibos de la muestra:

- o En nueve recibos no aparece firma alguna. En treinta y cinco recibos aparece la firma de la misma persona en la parte reservada a dos miembros de mesa. En dos recibos aparece la firma de la misma persona en la parte reservada a los tres miembros de mesa. En dos recibos aparecen dos firmas distintas en la parte reservada a uno de los mismos de mesa.

En diecisiete recibos no aparece el NIF de alguno de los firmantes. En un recibo no aparece los datos de ningún miembro de mesa. En uno de los recibos mencionados anteriormente tampoco aparecen los datos identificativos de la mesa electoral.

- o En ocho recibos aparecen datos relativos al número de mesa o a los perceptores tachados o sustituidos a mano.

No hay respuesta.

- En la **cuenta justificativa de Cádiz**, el pago de las dietas de los miembros de mesas (266.718,60 euros) se realizó utilizando el pago en metálico y a través de terceros. No consta debidamente documentada la puesta a disposición de fondos para pagos a través de terceros, que debería haberse expedido a favor de los ayuntamientos que realizaron el abono en metálico por cuantía total de 240.046,74 euros. En los casos de pagos realizados a través de personal colaborador (por un total de 26.671,86 euros) no constan los correspondientes Anexos 9 en los que debería haberse documentado estas operaciones.

Referente al Registro de Caja por error en la aplicación Cajaele no fue posible por esta caja pagadora hacer los preceptivos movimientos, ello fue comunicado

a la Intervención Territorial en las alegaciones a su informe financiero provisional admitiendo las mismas en el informe definitivo

Las IEA exigen, en el apartado relativo al personal colaborador de los Ayuntamientos, que para poder retribuir los servicios extraordinarios de estos colaboradores es necesario que se justifique, mediante un certificado negativo expedido al efecto, que no se ha recibido retribución extraordinaria ni han sido compensados de ninguna otra forma por sus servicios en el proceso electoral, por parte de la Administración a la que estén adscritos. En la **cuenta justificativa de Madrid** no se ha aportado esta certificación.

Desde el punto de vista de la justificación de los gastos, la norma general 19ª de las IEA exige que la inclusión en la cuenta justificativa de la documentación original de cada expediente de gasto, acompañada de los anexos que se determinan en las IEA. También establecen las IEA que el pago mediante transferencia se justificará mediante diligencia o sellado de la entidad financiera de que ha realizado la transferencia al perceptor pertinente. Se han detectado las siguientes incidencias relativas a la justificación de los gastos y pagos:

- En la **cuenta justificativa de Madrid** se presentan facturas emitidas por cuatro empresas (SNMM S.L., Delmar Gestión y Negocios, Eden Springs España y Deal II S.L.) en las que no consta firma alguna.

No hay respuesta

- En la **cuenta justificativa de Cádiz** se han apreciado deficiencias documentales como documentos sin firmar o con enmiendas a lápiz. También se han detectado relaciones de transferencias bancarias en las que no consta el sello con la fecha del pago de la entidad financiera. Estos documentos carecen de los mínimos requisitos formales exigidos para poder acreditar la autenticidad de los mismos.

Se aportaron por error documentos con anotaciones a lápiz para hacer comprobaciones pertinentes pero se olvidó su borrado.

- En las **cuentas justificativas de Málaga y de Melilla** no se acompaña, como documentación relativa a la justificación de los pagos realizados mediante transferencias bancarias, la orden de transferencia firmada por el cajero pagador y por el funcionario titular, en contra de lo dispuesto en la norma general 24ª.

Málaga: *No han sido incluidas las órdenes de transferencias firmadas por el cajero pagador y funcionario titular, debido a que los datos incluidos en el modelo solicitud de transferencias son idénticos a los contemplados en el listado de nómina Anexo 13 bis, y que contempla las firmas requeridas. No es posible subsanar estos documentos, por no estar en activo la cajera pagadora ni el titular en este Organismo.*

Respecto al envío de los datos para la orden a la entidad bancaria, se generan automáticamente a través del fichero "disco de transferencias" que emite la aplicación cajaele con la información detallada de las transferencias a realizar y la debida identificación para generación en el sistema telemático de pagos.

Melilla: *La documentación relativa a la justificación de los pagos realizados mediante transferencias, no se adjunta porque no se realizaron por error involuntario por parte de este Centro al no tener en cuenta lo dispuesto en la norma general 24ª, por haber realizado todas las transferencias de forma individual, lo que si se adjunta por parte de cada pago realizado es la transferencia individual, los datos bancarios firmados por los interesado, las*

nóminas, la autorización del pago, los certificados correspondientes todos estos documentos firmados por las personas responsables de la misma.

Las IEA también regulan la cuantía máxima de las dietas a realizar por los desayunos, comidas y cenas del personal que participe en los procesos electorales. Se han detectado facturas en las que no es posible comprobar el cumplimiento del límite del gasto por faltar algún dato (número de comensales o tipo de comida —desayuno, almuerzo, cena-). Asimismo, se han realizado gastos en este concepto por encima de la cuantía máxima.

- En la **cuenta justificativa de Madrid** se presentan seis facturas por gastos de comidas en las que no figuran el número de comensales, por lo que es imposible comprobar que se cumplen los límites que establecen las IEA (dos facturas emitidas por Katering José Luis, una de La Taberna de Gijón, Una de Rescumac, una de Miguel Ángel Sanz y otra de Nuevo Encinar)

No hay respuesta

- En la **cuenta justificativa de Ávila** se presentan 12 facturas (por importe total de 1.149,93 euros), en las que no se detalla el número de comensales, por lo que resulta imposible comprobar el límite de gasto que establecen las IEA

No hay respuesta

- En la **cuenta justificativa de Málaga** se incluye una factura de restauración (emitida por la empresa Turicar City S.L.) por importe de 1.128,60 euros en la que no consta ni el número de comensales ni el tipo de comida de que se trata (desayuno, comida o cena).

También se incluye una factura (emitida por Jestar CB) por valor de 184 euros para 7 comensales, excediendo de los límites que establecen las IEA.

Málaga: *Revisados los epígrafes 2.17.05 y 2.24 del proceso Elecciones Locales y Autonómicas 2015, no se han justificado por esta caja pagadora las facturas que se detallan de los proveedores Turicar City, S.L. por importe de 1.128,60 euros ni Jestar CB, por importe de 184,00 euros, no perteneciendo a la cuenta justificativa de gastos electorales de este organismo, entendiéndose que pudieran pertenecer a otra provincia.*

- En la cuenta justificativa de Córdoba se incluye una factura de restauración (emitida por Bar Vidal) por importe de 290 euros en concepto de almuerzo de diez comensales, superando los límites establecidos en las IEA.

II.2 4.5 GASTOS DE PERSONAL

De acuerdo con lo dispuesto en la norma general 4a de las IEA, ninguna persona podrá recibir retribuciones con cargo al Presupuesto electoral por cuantía superior a 3.206,92 euros brutos.

En el caso de las retribuciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el importe íntegro a pagar a cada persona será de 143,42 euros.

- En la cuenta justificativa de la Guardia Civil se han observado las siguientes deficiencias:
 - En la documentación analizada se pudo comprobar que este centro de gasto, ante la gran cantidad de documentación que implicaba, envió tan sólo la primera y última página de cada nómina, optando por enviar las nóminas en formato electrónico (dos

discos compactos). No obstante, durante la realización de los trabajos de campo se observó que las dos cajas de los discos estaban vacías.

- El centro de gasto reenvió a la DGPI una base de datos con las nóminas del proceso electoral. En la misma se constató que existían más de dos mil perceptores repetidos (entre dos y cinco veces). En Informe emitido por el Servicio de Soporte y asistencia técnica INVELE, CAJAELE y CAPER, de 24 de julio de 2015, se manifestó la existencia de un error técnico en la carga de perceptores de una de las nóminas. Esto ocasionó que se empezaran a cargar datos de perceptores del proceso electoral Elecciones al Parlamento Europeo 2014. Este error, según el mismo informe, ocasionó: la realización de pagos duplicados, pagos a perceptores que no habían prestado servicios, ausencia de pagos a perceptores que sí habían prestado servicios y pagos de cantidades líquidas incorrectas.
- En documento emitido por el Servicio de Gestión Económica el 8 de julio de 2015, se solicitó al Banco de España que, con motivo de los errores detectados, procediera a la retrocesión de 9.785 transferencias por importe de 1.180.605,28 euros.

No obstante, durante la realización de los trabajos de fiscalización, se observó que los datos de veinticuatro perceptores seguían presentando incidencias: tres perceptores habían percibido la cantidad negativa de -143,42 euros; y veintiún perceptores habían recibido el doble de la cantidad permitida en las IEA (143,42 euros) en total 286,84 euros cada uno.

Este Tribunal solicitó a la DGPI explicaciones para comprobar las incidencias, recibiendo de la Guardia Civil veinte nóminas, quince nóminas de anulaciones de pago y veinte relaciones de transferencias, observándose lo siguiente:

- La existencia de algunos perceptores por importe duplicado queda justificada por la prestación de servicios en dos procesos electorales: ELA 2015 y «Elecciones Locales Parciales el día 27 de septiembre de 2015», con motivo de la repetición de elecciones municipales en aquellos municipios en que así se dispuso por irregularidades detectadas en los de fecha de 24 de mayo. La percepción de la doble retribución ha sido correctamente justificada desde la Subdirección General de Política Interior y Procesos electorales, señalando además que ambas retribuciones se realizaron con cargo al presupuesto de las ELA 2015.
- Existen dos perceptores respecto de los que se ha justificado la devolución de las cantidades cobradas de más.
- Existen tres perceptores (número de DNI 07483699M, 11955785V y 17744826G) que aparecen como perceptores de cantidades, aun cuando la Guardia Civil indicó que no recibieron cantidad alguna en el proceso ELA 2015.

Si bien es cierto que los tres perceptores aparecen en la nómina «anulaciones de pago», no se aporta ningún documento que justifique la efectividad de la anulación.

En conclusión, un perceptor (número de DNI 07483699M) figura como perceptor de 143,32 euros y dos perceptores (número de DNI 11955785V y 17744826G) como perceptores de 286,84 euros, cuando no debían percibir cantidad alguna.

- Existe un perceptor (número de DNI 74619768V) que figura en el documento «transferencias» como perceptor de 430,26 euros. A pesar de aparecer en una de las nóminas con una retribución negativa, no se ha aportado ningún documento que justifique la efectiva devolución de 143,42 euros.

No hay respuesta.

- En la **cuenta justificativa de Madrid** existen 2 perceptores (DNI 00683076E y 34987505C) que han cobrado 3.310 euros íntegros, superando el límite de 3.206,92 euros que fijan las IEA.

No hay respuesta.

- En la **cuenta justificativa de Ávila** se paga la cantidad de 801,74 euros a un Vocal Judicial Provincial (DNI 50156258C), sin que aparezca nombrado para tal cargo en ninguno de los edictos incluidos en la cuenta.

No hay respuesta.

- En la **cuenta justificativa de La Rioja** se abona a un Juez de Paz (DNI 16545151D) 119,52 euros, el doble de la cantidad que establecen las IEA para este cargo (59,76 euros). Este Tribunal desconoce si este perceptor participó en el proceso de Elecciones Locales Parciales del día 27 de septiembre de 2015, o únicamente en las ELA 2015.

La Rioja: *Según Acuerdo, de 22 de mayo de 2015, del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja, Don Ignacio Espinosa Casares, en el que declara haber recibido comunicación de la Secretaria de la Junta Electoral de Zona, manifestando que el Juez de Paz titular de Nieva de Cameros había fallecido y el Juez sustituto se encontraba impedido y no podía desplazarse hasta Logroño, conforme al artículo 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, acordó la prórroga de Jurisdicción al Juez de Paz titular de la localidad de El Rasillo, DOÑA MARÍA JOSÉ ELÍAS GARCÍA con DNI 16.545.151D para que realizara las funciones correspondientes en la jornada electoral, en la localidad de Nieva de Cameros, hasta que se procediera a la elección de un nuevo Juez titular.*

Con motivo de este acuerdo, se abona a Doña María José Elías García con DNI 16.545.151D, Juez de Paz titular de El Rasillo, el doble de la cantidad que establecen las IEA para este cargo (119,52 euros).

Asimismo, se aporta testimonio de Don Luis Fernando Santos del Valle, Secretario de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, del Acuerdo que adoptó la Sala de Gobierno de ese Tribunal en su reunión del día 1 de Junio de 2015.

II.2.4.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

De acuerdo con lo establecido en la norma general 3ª de las IEA se señala que «*cuando se prevea que el presupuesto disponible en uno o varios epígrafes o subepígrafes determinados no es suficiente para atender gastos futuros, dichos epígrafes o subepígrafes podrán ampliarse mediante traspasos conforme al procedimiento establecido en estas Instrucciones*».

Las IEA regulan el procedimiento aplicable a los traspasos presupuestarios, siendo necesario que los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno observen una serie de reglas cuantitativas y procedimentales, entre la que se encuentra la necesidad de que la propuesta cuente siempre con una memoria justificativa, en la que se detallen los epígrafes y subepígrafes afectados y se incluya una motivación de la solicitud. La competencia para la aprobación de los traspasos corresponde al Director General de Política Interior.

Las IEA de este proceso electoral (y de los otros seis analizados) exigen, dentro del procedimiento que se ha de observar, que la solicitud del traspaso vaya acompañada de la

documentación acreditativa del gasto. Esta exigencia resulta contradictoria con las propias IEA cuando señalan que «no se autorizarán incrementos presupuestarios para atender obligaciones contraídas antes de la autorización del traspaso presupuestario» y con la norma general 3a que afirma «no podrán contraerse compromisos de gastos para los que no exista crédito suficiente en el epígrafe o subepígrafe correspondiente». Por tanto, no resulta conforme a las IEA acompañar a las solicitudes del documento justificativo de un gasto, dado que no se pudo realizar por no existir crédito suficiente (motivo por el que se solicita, precisamente, el traspaso correspondiente).

A la vista de esta circunstancia y de que las solicitudes de traspaso analizadas no incluyen, con carácter general, este documento, este Tribunal sugiere revisar la redacción de este apartado en las IEA para procesos futuros.

Se han observado las siguientes incidencias en los traspasos aprobados por la DGPI.

- *Ausencia, insuficiencia o errónea justificación de la necesidad de traspaso*

En las cuentas justificativas de cuatro centros de gasto (**Álava, Melilla, Córdoba, y Salamanca**) se incluyen siete solicitudes de traspaso que presentan justificaciones genéricas. A modo de ejemplo, las solicitudes se limitan a señalar: el «importe insuficiente» de la partida, sin aportar documentación que acredite esa circunstancia.

A juicio de este Tribunal estas justificaciones resultan insuficientes e incompletas.

Solo una respuesta.

Melilla: *Sobre la ausencia, insuficiencia o errónea justificación de la necesidad de traspaso, si se justificó en la solicitud del traspaso, se adjunta dichas solicitudes para su comprobación.*

- *Errores de planificación*

En la **cuenta justificativa de Huesca** se aprueba un traspaso destinado a epígrafes presupuestarios de gratificación de personal motivado en las especialidades geográficas de la provincia y en los gastos derivados de la designación de Huesca para la instalación de MAE's. La solicitud de este traspaso revela la existencia de una deficiente planificación presupuestaria, toda vez que estas circunstancias eran conocidas con anterioridad.

Huesca: *A este respecto hay que hacer constar que cuando se redactó el presupuesto y esta Subdelegación tuvo conocimiento del mismo, no se conocía que Huesca fuera a ser considerada ciudad MAE's, con lo que difícilmente pudo preverse el gasto exacto que dicha circunstancia suponía.*

En la **cuenta justificativa de Madrid** se ha solicitado un traspaso para atender a los gastos de transporte de los componentes de las Juntas Electorales e indemnizaciones por la entrega de la documentación electoral. En la medida en que la fijación de tales componentes y los gastos derivados de dicha entrega podían ser conocidos en el momento de la aprobación del presupuesto electoral, este Tribunal considera que la solicitud responde a una errónea presupuestación inicial.

No hay respuesta.

En la **cuenta justificativa de Segovia** se solicita un traspaso para atender a los gastos de restauración de las Juntas Electorales a lo largo de las jornadas del día 24 (votación) y 27 (escrutinio) de mayo de 2015. A la fecha de la aprobación del presupuesto electoral ya se tenía conocimiento del número de componentes de las Juntas Electorales y los límites de gasto de restauración por persona, por lo que la falta de crédito en los epígrafes afectados revela la existencia de una deficiente presupuestación.

Segovia: *La citada desviación en el presupuesto se produjo por utilizar para el cálculo de la estimación presupuestaria para dicho epígrafe el gasto realizado en el proceso electoral anterior.*

II.2.4.7 OTRAS INCIDENCIAS

En las **cuentas justificativas de Madrid** se acompañan certificados emitidos por los Secretarios de Ayuntamiento, relativos al abono de las cantidades a abonar a los Secretarios, que no acreditan el número de mesas electorales del ayuntamiento. Esto resulta contrario a las IEA, que exigen que figure el número de mesas, ya que las cantidades a abonar dependerán de éste. Lo mismo se observa en la **cuenta justificativa de Cuenca**, en la que no se acredita el número de mesas constituidas, necesario para calcular las retribuciones del personal colaborador de las entidades locales.

No hay respuesta.

En la **cuenta justificativa de La Rioja** existe una solicitud de transferencia para atender a gastos de dietas de miembros de mesas electorales con 171 perceptores que, según los datos obtenidos de CAJAELE, corresponden a 248 Ayuntamientos perceptores. En la cuenta justificativa no queda acreditado el pago de dichas dietas.

La Rioja: *Con cargo al epígrafe 1.04.02. Dietas de los miembros de las mesas electorales se abonan las dietas de las personas que desempeñan la función de Miembros de Mesa, con independencia del periodo de tiempo de la jornada electoral en que hayan desarrollado el cargo.*

Con motivo de la celebración de las Elecciones Locales y Autonómicas 2015, en la Rioja existen 174 municipios electorales que cuentan con un total de 483 mesas electorales, cada mesa consta de tres miembros, siendo la cantidad a abonar a cada uno de ellos de 62,61 euros.

El pago a las mesas electorales de la localidad de Logroño, 177 mesas, se realiza con dinero en metálico, a través de un tercero que es la persona nombrada por el Delegado del Gobierno como Representante de la Administración, necesariamente empleado público, que cumplimenta el Anexo 49 como justificante de la recepción y custodia el dinero de los miembros de mesa hasta su entrega definitiva a los mismos que firman conjuntamente el recibí correspondiente. Para hacer efectivo el importe a los Representantes de la Administración, el Cajero Pagador, mediante cheque bancario, reintegra de la entidad el importe correspondiente a las mesas electoras de Logroño, en concreto 33.245,91 euros.

En el resto de municipios riojanos existe un total de 306 mesas electorales, el sistema de pago de las dietas de los miembros de mesas en estos municipios, excepto en Nestares y Torrecilla en Cameros, es diferente: la orden de pago mediante transferencia, 171 perceptores, se realiza a una cuenta bancaria del Ayuntamiento, comunicada por el Secretario del mismo, y con el Vº Bº del Alcalde. Alguien con firma autorizada, normalmente el Secretario municipal, lo saca antes del fin de semana electoral y lo custodia hasta la entrega en las mesas.

El pago en los municipios de Nestares y Torrecilla en Cameros se realiza mediante cheque bancario, en concepto de anticipo a justificar, al Secretario por el importe de las dietas de los miembros de las mesas electorales. El importe citado es justificado al Cajero Pagador con la entrega de los documentos de pago correspondientes, debidamente cumplimentados.

Para la acreditación de estas circunstancias, se acompaña la siguiente documentación:

- *Logroño: orden de pago debidamente cumplimentada por importe de 33.245,91 euros, anexo 9 y justificante bancario del reintegro del cheque.*
- *Resto de municipios riojanos, excepto Nestares y Torrecilla en Cameros: orden de pago firmada y listado de transferencias con sello bancario de fecha 20 de mayo de 2015.*
- *Nestares y Torrecilla en Cameros: orden de pago debidamente firmada, anexo 49 firmado por el Secretario de los municipios y documentos de pago correspondientes de las mesas electorales.*

En la **cuenta justificativa de Ávila**, en los pagos efectuados por servicios extraordinarios mediante nómina, se incluyen retenciones tributarias siguiendo las IEA. Sin embargo, la cuenta presenta únicamente 2 fotocopias del modelo de retenciones e ingresos a cuenta tributarios por 11.705,84 euros (591 perceptores) y 6.088,62 euros (489 perceptores) sin ningún detalle que permita conocer si corresponde a retenciones de este proceso electoral ni a qué perceptores corresponde.

No hay respuesta.

II.2.5. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2015

II.2.5.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Las IEA aprobadas para este proceso electoral establecen que el plazo para la aprobación de la cuenta justificativa vencía antes del 5 de abril de 2016. Este plazo fue prorrogado por un periodo de tres meses (hasta el 5 de julio de 2016), en virtud de acuerdo del Subsecretario General de Política Interior, a solicitud del MAEC y conforme a lo dispuesto en la norma general 33a de las IEA, afectando la misma a los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y al resto de centros gestores de gasto distintos de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Se ha observado que:

- La **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido aprobada a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, por estar todavía pendiente la emisión del informe de la Intervención Delegada que exige las IEA. Preguntada sobre este punto, la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior ha manifestado que el retraso se debe a las deficiencias de personal que presenta la unidad.

II.2.5.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

- Con relación a la **cuenta justificativa de la DGPI**, la Intervención Delegada ante el Ministerio del Interior no había emitido, a la fecha de la terminación de los trabajos de fiscalización, el Informe de fiscalización, incumpliendo los plazos que establecen las IEA.

II.2.5.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según lo dispuesto en la norma general 19a de las IEA aprobadas para este proceso electoral, la cuenta justificativa debe incluir documentación original de cada expediente de gasto y todos los anexos que facilitan el seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto asignado. Se han observado las siguientes deficiencias:

- La **cuenta justificativa de Tarragona** no presenta el documento Situación de Tesorería que exige la norma general 26^a.

Tarragona: De conformidad con lo dispuesto en las Instrucciones Económico-Administrativas de los distintos procesos electorales los documentos de Situación de Tesorería se han venido remitiendo directamente, en los plazos estipulados, a los organismos que allí se indican.

Sin embargo, no se habían incluido en las cuentas justificativas al entender que se trata de un documento relacionado con la contabilidad de la caja pagadora y no de un documento acreditativo de los gastos realizados.

No obstante, vista la incidencia señalada por el Tribunal de Cuentas, a partir de ahora se incluirán estos documentos en las cuentas justificativas que se formen de procesos electorales.

Se adjuntan los dos documentos de Situación de Tesorería remitidos en su día por si fueran de su interés.

- La **cuenta justificativa de la DGPI** presenta este documento, junto con el arqueo de caja y el saldo de las cuentas corrientes, pero se trata de fotocopias sin compulsar no originales.

II.2.5.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

Las IEA establecen los límites de gasto en concepto de manutención distinguiendo entre los días de las elecciones y el resto de días, y entre desayunos, comida y cenas. Se ha observado que, en la **cuenta justificativa de la DGPI**, no se incluye una relación de las personas beneficiarias de la prestación de un servicio de catering para la cena (adjudicado a Viena Repostería Capellanes S.A.), por lo que no ha sido posible comprobar si el gasto por persona se ajusta a los límites máximos establecidos. Requerido este documento a la DGPI se ha confirmado que no disponen del mismo.

En el certificado de conformidad se habla de personal de la DGPI, la SES y la SGTIC

II.2.5.5 GASTOS DE PERSONAL

No se han detectado incidencias.

II.2.5.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

Según la norma general 3ª de las IEA, no podrán contraerse compromisos de gastos para los que no exista crédito suficiente. En aquellos casos en los que se prevea que el presupuesto disponible en un epígrafe determinado no es suficiente para atener gastos futuros, se podrán realizar traspasos con el objeto de ampliar dicho crédito. Los traspasos de los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno serán autorizados por la DGPI. El resto de centros gestores tendrá que comunicar a la DGPI las reasignaciones que hayan realizado. Se han observado las siguientes incidencias:

- *Traspasos extemporáneos*

La **DGPI** ha autorizado traspasos para los **centros de gasto de la DGPI, de Barcelona, del MAEC y del INE** con posterioridad a la celebración de la votación (entre 58 y 152 días posteriores a la votación).

Estos traspasos tuvieron por objeto incrementar las partidas relativas a servicios extraordinarios de personal (DGPI e INE), fuerzas de seguridad (Barcelona), acondicionamiento de locales, sobres electorales y urnas electorales (MAEC).

A juicio de este Tribunal, todos estos traspasos han sido realizados de manera extemporánea, toda vez que se refieren a gastos que, dada su naturaleza, tuvieron que ser comprometidos con anterioridad a la celebración de las elecciones. El incremento extemporáneo de estas partidas resulta contrario a la norma general 3ª que impide que puedan contraerse compromisos de gasto «para los que no exista crédito suficiente en el epígrafe o subepígrafe correspondiente».

Barcelona (Dg Cataluña): Sin perjuicio de las alegaciones que pueda realizar la DGPI al respecto de esta incidencia, desde de este centro de gasto debemos alegar lo siguiente en relación con los motivos que justificaron esta solicitud de traspaso extemporáneo.

En un primer momento, la Policía Nacional preparó un dispositivo con un número de efectivos que se adaptaba perfectamente al presupuesto previsto para este concepto, el cual ascendía a un importe de 85.191,48 euros. De hecho, el día 30 de noviembre de 2015 certificaron la justificación de un pago de 85.048,06 euros en concepto de FUERZAS DE SEGURIDAD – POLICÍA NACIONAL (EPÍGRAFE 1.02.01), para el abono de los servicios prestados por los miembros del Cuerpo Nacional de Policía con motivo de las elecciones celebradas el 27 de septiembre de 2015.

Posteriormente, el día 10 de febrero de 2016, tuvo entrada el oficio de la Jefatura Superior de Policía de Cataluña, en el cual se significaba que no se había incluido en dicho certificado a cinco funcionarios del CNP que prestaron servicios como grabadores de datos en el CECOR, por lo que se interesaba que se realizaran las gestiones oportunas para abonar dichos servicios. Por este motivo y ante la falta de disponibilidad en el epígrafe 1.02.01 (143,42 euros), se solicitó un traspaso desde el epígrafe 1.02.02, por importe de 573,68 euros, alegando que «el número de efectivos que, finalmente han prestado servicios extraordinarios durante la jornada electoral, ha sido ligeramente superior (4 efectivos) a la previsión realizada». Por tanto, fueron motivos en materia de seguridad, imprevisibles para este centro de gasto, los que justificaron la solicitud del traspaso extemporáneo. No obstante, se tiene en cuenta esta incidencia observada por el Tribunal de Cuentas para que di-cha situación no se repita, en la medida de lo posible, en futuros procesos electorales.

- Ausencia o deficiencia en la justificación

El **centro de gasto de la Guardia Civil** ha solicitado, y la DGPI ha autorizado, la realización de un traspaso con cargo al Fondo de Contingencia, por importe de 18.788,02 euros. En el expediente del traspaso no se ha acreditado que dicho gasto no pudiera financiarse a través de un traspaso presupuestario, tal como exige la Instrucción I.B de las IEA, que señala «únicamente podrá acudir al fondo de contingencia cuando las insuficiencias que se produzcan no puedan ser financiadas a través de un traspaso presupuestario».

II.2.5.7 OTRAS INCIDENCIAS

Con relación a la **cuenta justificativa del MAEC**, según los dos Anexos «Resumen de la cuenta justificativa» rendidos ante este Tribunal, ésta se encuentra dividida en «Cuenta Justificativa Caja Pagadora nº 1», con una dotación inicial de 234.000,00 euros para atender a gastos electorales; y «Cuenta Justificativa Habilitación de Personal del MAEC», con una dotación de 866.000,00 euros para atender gastos de retribuciones de horas extraordinarias del personal que ha participado en el proceso electoral. Ambas suman una dotación inicial de 1,100.000 euros que, según el presupuesto electoral anejo a las IEA, corresponden al Centro de Gasto «Caja Pagadora del MAEC».

Según el Informe definitivo de la Intervención Delegada en el MAEC, la formación de la segunda cuenta justificativa surge de la autorización del Ministerio del Interior por la que se transfirió, el 29 de octubre de 2015, desde el banco de la Caja pagadora nº 1 al banco de la Habilitación de Personal, la cifra de 866.000,00 euros antes citados para hacer frente al pago de tales retribuciones. Entre la documentación rendida no se encuentra la citada autorización del Ministerio del Interior.

Además, el sistema descrito anteriormente contraviene la norma general 29ª de las IEA que dice *«concluido el proceso electoral, efectuados los pagos de la totalidad de los gastos y realizadas las operaciones descritas en las dos Normas Generales anteriores, se procederá a formar la cuenta justificativa, que será única por cada Centro para este proceso electoral, con independencia del número de libramientos de fondos que se hayan podido efectuar»*.

Es a partir de las ECG 2015 cuando las IEA empiezan a autorizar la existencia de esta dualidad de cajas para un mismo centro de gasto en su norma general 6ª.

***MAEC:** Se adjuntan escritos de autorización por parte del Ministerio del Interior enviados en su día, que por error no se debieron adjuntar en la justificación. El primero Oficio de autorización que se remitió desde la D.G. de Política Interior se refiere a las elecciones al Parlamento Europeo que se celebraron en 2014. Por analogía se siguió aplicando esta forma de actuación, remitiendo al Ministerio de Interior en cada elección que se celebró posteriormente los nombres de los habilitados que llevarían a cabo la función de Cajero Pagador para el Capítulo I.*

II.2.6. Elecciones Generales 2015

II.2.6.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

De acuerdo con lo dispuesto en la norma general 31a de las IEA de este proceso electoral la cuenta justificativa debía estar aprobada antes del 29 de junio de 2016.

No obstante, al amparo del derecho que reconoce la norma general 33ª de las IEA, la DGPI autorizó la prórroga del plazo para la rendición de las cuentas justificativas del **MAEC, Barcelona, Madrid y Tarragona**. Según la norma general 34ª, la prórroga autorizada se aplica automáticamente a los Servicios Centrales del Ministerio del Interior y a los demás centros gestores de gasto, distintos de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno que solicitaron la misma. Por tanto, a los efectos de esta fiscalización, habida cuenta las cuentas justificativas seleccionadas en la muestra que consta en el **Anexo I**, el plazo de rendición prorrogado para estos centros concluía antes del 29 de julio de 2016, para el centro de gasto de **Madrid** (plazo solicitado de un mes) y del 29 de septiembre de 2016 para los centros de gasto de Barcelona (plazo solicitado de tres meses) y de la DGPI.

A la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización la **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido aprobada aunque sí presentada a la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior.

II.2.6.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

La norma general 31ª de las IEA señala que la cuenta justificativa deberá ser enviada, al menos con un mes de antelación al vencimiento del plazo de aprobación, a la Intervención Delegada competente, para que realice el control financiero permanente que establece el artículo 13.2 del Real Decreto 562/1993.

Una vez realizado este control, la Intervención dará traslado del Informe Provisional al centro de gasto para que formule las alegaciones que estime pertinentes. El Informe

definitivo deberá ser aprobado, en todo caso. antes de que expire el plazo para la aprobación de la cuenta.

La cuenta justificativa deberá incluir, según la norma general 36ª, estos informes de control (provisional y definitivo) así como, en su caso, las alegaciones formuladas.

Se han observado las siguientes incidencias:

- A la fecha de la conclusión de los trabajos de fiscalización, la **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido intervenida por la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior.

En la **cuenta justificativa de Zaragoza** no consta la fecha de aprobación, por lo que no se puede comprobar el cumplimiento del plazo establecido.

Zaragoza: *Esta Delegación del Gobierno en Aragón ha realizado las gestiones oportunas para subsanar las deficiencias u omisiones descritas por el Tribunal de Cuentas en el anteproyecto del informe de la fiscalización de los gastos electorales de las Elecciones a Cortes Generales de 2015 y que quedan concretados en lo siguiente:*

- *Se remite documento de Resumen de la cuenta justificativa con la fecha de aprobación de la misma, en fecha 06/06/2019, que se omitió por error material, como puede comprobarse en el oficio de remisión de la cuenta justificativa con fecha de ese mismo día 06/06/2019 que se adjunta.*
- *Según consta y se deduce de la documentación adjunta, con esta gestión la Delegación del Gobierno considera subsanadas las deficiencias u omisiones citadas por aprobarse la cuenta justificativa en plazo, antes del 29 de junio de 2016, conforme a las Instrucciones Económico-Administrativas.*

- Las **cuentas justificativas de Barcelona y Las Palmas** no incluyen el Informe Provisional.

Barcelona (Dg Cataluña): *Efectivamente, se ha comprobado que nuestra cuenta justificativa del proceso electoral no incluía este informe provisional. No obstante, dicho informe fue efectivamente realizado por la Intervención Territorial de Barcelona, con fecha 19 de septiembre de 2016, y remitido a esta Delegación del Gobierno, si bien no fue incluido por error en la cuenta justificativa. Adjuntamos copia del informe provisional.*

Las Palmas: *Se adjunta el Informe Provisional de la Intervención Regional de Canarias correspondiente a las Elecciones Generales 2015 que por omisión no se adjuntó en la cuenta justificativa.*

- El Informe definitivo de la **cuenta justificativa de Melilla** no está firmado por el Interventor. Este documento no reúne los requisitos mínimos de forma que exige la LRJAPC y el artículo 3 del Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado.
- *No hay respuesta.*

II.2.6.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según la norma general 19ª, la cuenta justificativa debe incluir la documentación original de cada expediente de gasto y todos los anexos que facilitan el seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto. Dentro de estos anexos se incluyen: el Seguimiento de

Ejecución de Gastos y el Resumen General de Gastos (norma general 18ª); el Registro General de libramientos, Registro de cuenta corriente con entidades de crédito y Registro de Caja (norma general 25ª); el Estado de Situación de Tesorería (norma general 26ª); la Relación de Facturas (norma general 30ª); o el Resumen de la Cuenta. Se han observado las siguientes incidencias:

- En la **cuenta justificativa de Barcelona** no se incluye el Seguimiento de Ejecución de Gastos, el Resumen General de Gastos, el Registro de cuenta corriente con entidades de crédito, el Registro de Caja ni la Relación de Facturas.

Se incluye el informe provisional

- La **cuenta justificativa de Huesca** no incluye el Seguimiento de Ejecución de Gastos.

Huesca: *Es cierto que el indicado documento no figura en la cuenta propiamente dicha, pero sí que es uno de los numerosos anexos que acompañan a la cuenta, de acuerdo con el criterio acordado con la Intervención Territorial de Hacienda. Se trata del anexo nº 21, acompañándose al presente correo el anexo en cuestión, así como la relación de anexos que figura incorporada a la cuenta y en la que figura relacionado dicho anexo.*

- La **cuenta de Melilla** no incluye ejemplar del Estado de Situación de Tesorería. Además, el Resumen de la Cuenta carece de la firma del interventor.

Melilla: *El informe definitivo de la cuenta justificativa de Melilla, si está firmada digitalmente por, parte del Interventor Territorial de Melilla, se adjunta documentación.*

Los estados de -situación de tesorería no se remitieron con la cuenta justificativa, pero si se realizaron en plazo en sus correspondientes fechas, se adjunta los mismos. Respecto a la firma del Interventor en el resumen de la cuenta que carece de la misma, por parte de este Centro no se ha podido comprobar al no encontrar la copia de la cuenta remitida en su día.

II.2.6.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

La gestión del presupuesto electoral exige que, una vez librados los fondos, la realización de cualquier pago vaya precedida de la correspondiente autorización del gasto y de la correspondiente orden de pago. Además, la tramitación de los expedientes de contratación se regirá por el TRLCSP. A pesar de estas limitaciones, en la **cuenta justificativa de Lugo** se incluye el expediente de un contrato cuya fecha de adjudicación y formalización es previa al libramiento de los fondos.

No hay respuesta.

II.2.6.5 GASTOS DE PERSONAL

Según lo dispuesto en las IEA, la retribución máxima a percibir por una persona con cargo al presupuesto electoral de este proceso no puede superar los 3.206,92 euros brutos, entendida esta cantidad como límite máximo personal y total. Se ha observado que, en la **cuenta justificativa de Madrid**, existe una persona (DNI 7468774F) que ha recibido como personal colaborador del Ayuntamiento de Alcobendas, una gratificación de 3.500 euros. Según la documentación remitida a este Tribunal, la Delegación del Gobierno se puso en contacto con el Ayuntamiento para que esta persona reintegrara la cantidad de 293,08 euros cobrada en exceso, mediante modelo 069. Se desconoce la situación actual del reintegro.

No hay respuesta.

II.2.6.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

Las IEA regulan el procedimiento a seguir en los casos de modificación del presupuesto electoral inicial, estableciendo una serie de límites y especificando el contenido del expediente de modificación.

Además de los límites cuantitativos que afectan a los Capítulos I y II del presupuesto, las IEA establecen que los subepígrafes que resulte aminorados para incrementar otros no podrán incrementarse posteriormente.

La competencia para la autorización de los traspasos corresponde al Director General de Política Interior (motivo por el cual todos los expedientes de traspaso deben figurar en la cuenta justificativa de la DGPI). Se han observado los siguientes incidentes:

- *Ausencia o deficiente justificación*

En la **cuenta justificativa de Cáceres** se ha autorizado un traspaso que tenía como finalidad incrementar la partida de «servicios extraordinarios personal Subdelegación del Gobierno» en 6.350 euros justificándolo en la especial dedicación del personal que participa en el proceso electoral, el cual ha tenido que dejar «las tareas habituales de su trabajo para realizarlo posteriormente, o realizar las tareas electorales fuera del horario de trabajo».

A juicio de este Tribunal, es precisamente la dedicación especial extraordinaria la que da derecho a esta indemnización, sin que la misma pueda considerarse a su vez, justificativa de un incremento de la partida presupuestaria correspondiente.

Cáceres: *El presupuesto inicial de esta partida para retribuir los servicios extraordinarios del personal de la Subdelegación del Gobierno (Epígrafe 1.00.01) fue de 29.680,24 euros, importe que llevaba sin actualizarse muchos años, y que era claramente insuficiente para retribuir dichos servicios extraordinarios desarrollados por el personal del Centro, ya que los equipos de cada una de las áreas que se implican en el proceso electoral realizaron una dedicación mucho mayor que en anteriores procesos electorales, al dejar las tareas habituales de su trabajo para realizarlas con posterioridad o fuera del horario de trabajo, así como las dificultades encontradas con la nueva empresa adjudicataria de la transmisión de datos para la realización del escrutinio provisional, que ha hecho que se tuviera que realizar un simulacro más que en procesos anteriores y dedicar mucho más tiempo a esta área de transmisión de datos, con numerosas reuniones y aclaraciones con los representantes de la administración. Por dicho motivo se solicitó, y se autorizó, un incremento de 6.350 euros en esta partida presupuestaria, a fin de retribuir convenientemente al personal participante en el proceso electoral. Dicho incremento en la partida presupuestaria no supuso un incremento del presupuesto electoral asignado a este Centro, ya que dicha alta se compensó con una baja por el mismo importe en el epígrafe 2.07.01 del presupuesto electoral.*

En la **cuenta justificativa de Barcelona** se autoriza un traspaso justificándolo exclusivamente en un incremento del gasto de seguridad y en la «dificultad de realizar un cálculo previo del

número de horas de vigilancia necesarias», sin aportar ninguna otra justificación. El incremento fue de 14.000 euros, un 50% del importe inicial.

Barcelona (Dg Cataluña): *La Delegación del Gobierno en Cataluña debe dotar a las Juntas Electorales de la provincia de Barcelona (la Provincial y las de Zona) con los medios y servicios que puedan necesitar, en aplicación de lo dispuesto en la legislación electoral. Efectivamente, en este proceso en concreto la previsión inicial del gasto en materia de seguridad de todas las Juntas Electorales fue sensiblemente inferior al devengado finalmente. No obstante, hay que tener en cuenta el volumen y heterogeneidad de las necesidades de seguridad de todas ellas: algunas mantienen su sede en edificios judiciales; otras son ubicadas en edificios independientes a los que hay que dotar plenamente de medios materiales y servicios; en algunos casos resulta necesario extender varios días la cobertura de este servicio por motivos imprevistos; además, estas necesidades varían igualmente de un proceso electoral a otro, por lo que lo ejecutado en un proceso puede no corresponderse con lo que vaya a ejecutarse en el sucesivo proceso electoral... Todo ello dificulta enormemente la realización de una previsión del gasto por este concepto. Por este motivo, la solicitud de traspaso hacía referencia a la «dificultad de realizar un cálculo previo del número de horas de vigilancia necesarias». Además, conviene señalar que aunque en el inicio del proceso electoral se solicite a las Juntas Electorales una previsión de sus necesidades de seguridad, puede ocurrir, y así fue durante este proceso de Elecciones Generales 2015, que las necesidades definitivas no se ajusten a esas estimaciones iniciales, dando lugar a un incremento del gasto previsto en este epígrafe.*

- *Traspasos no permitidos*

En la **cuenta justificativa de Badajoz** se ha autorizado un traspaso que tenía por objeto incrementar un subepígrafe que había sido previamente minorado, en contra de los límites establecidos en las IEA, lo cual revela la existencia de una deficiente gestión y planificación presupuestaria.

Badajoz (Dg Extremadura): *Hemos de alegar en este punto que nos encontramos ante procesos que no se desarrollan de una manera habitual o periódica tal que permitan una previsión completa y concreta de los gastos a realizar durante el mismo, lo que no justifica pero hace comprensible que puedan existir desajustes durante el desarrollo de la ejecución presupuestaria, que en ningún caso implicaron una quiebra del equilibrio inicialmente previsto para el proceso electoral.*

- *Deficiente planificación presupuestaria.*

En las **cuentas justificativas de Almería y de Ceuta** se han autorizado dos traspasos que tenían como finalidad incrementar el subepígrafe relativo a los impresos electorales. La motivación se justifica señalando que en la cuantía inicial de estas partidas se fijó teniendo en cuenta procesos electorales en los que sólo existía un acta electoral y no dos -Congreso de los Diputados y Senado- como en este caso.

Solo una respuesta.

Almería: *En el momento de elaborar la previsión del presupuesto electoral, que fue remitido por el Ministerio del Interior, con base en el anterior proceso electoral para realizar sugerencias al mismo, se consideró*

suficiente el importe presupuestado para cubrir el gasto de impresos electorales para las Elecciones Generales 2015. Al realizar la estimación en la elaboración de esta previsión de presupuesto se tuvo en cuenta el gasto realizado en las elecciones inmediatamente anteriores a éstas, que fueron las elecciones locales 2015, sin tener en cuenta que en las Elecciones Generales el número de modelos de actas a realizar es de dos – Congreso y Senado- y en las locales solamente es uno el modelo de acta que se realiza.

Las Instrucciones Económico-Administrativas que rigen el proceso electoral en cuestión, contemplan la posibilidad de realizar traspasos entre distintos epígrafes para los casos en que por determinadas circunstancias la planificación presupuestaria resulte superada, y por lo tanto la inexactitud en la previsión presupuestaria pudo ser corregida teniendo en cuenta la normativa aplicable para estos casos. Entendemos que precisamente esa es la razón de ser de los traspasos entre subepígrafes, pues de otra forma la ejecución debería coincidir exactamente con lo presupuestado inicialmente.

En las **cuentas justificativas de Zamora, Huesca, Badajoz y Ciudad Real** se han autorizado cinco traspasos que se han justificado alegando especiales condiciones de tamaño, geográficas/orográficas de la provincia, con alto número de núcleos poblacionales con escasa población muy diseminada, lo que incrementa las necesidades de personal (un mismo representante atiende varios colegios, realización de largos desplazamientos, etc.).

Huesca: A este respecto hay que hacer constar que cuando se redactó el presupuesto y esta Subdelegación tuvo conocimiento del mismo, no se conocía que Huesca fuera a ser considerada ciudad MAE's, con lo que difícilmente pudo preverse el gasto exacto que dicha circunstancia suponía.

Badajoz (Dg Extremadura): En esta incidencia se abunda en las causas inicialmente alegadas en nuestras cuentas justificativas, ya que los desplazamientos de los representantes para asistir a los cursos de formación y a las reuniones de coordinación inicialmente no previstas motivaron la necesidad de efectuar dichos traspasos para su debida retribución.

En la **cuenta justificativa de Lugo**, además del argumento orográfico, se justifica el traspaso en la mayor complejidad y duración del recuento de votos, habida cuenta de que el proceso electoral afecta a la elección de los miembros de dos cámaras legislativas (Congreso de los Diputados y Senado) y no una.

Entiende este Tribunal que estas circunstancias eran fácilmente conocibles durante la planificación presupuestaria, por lo que estos traspasos responden a un deficiente planificación presupuestaria.

- Solicitud extemporánea

En la **cuenta justificativa de Melilla** se ha detectado la existencia de un traspaso de fecha posterior a la atención del gasto que motivó el mismo, lo que resulta contrario a las IEA, que establecen que no se autorizarán incrementos para atender obligaciones contraídas con anterioridad a la autorización del traspaso presupuestario.

Melilla: Sobre la, *solicitud extemporánea de un traspaso posterior a la atención del gasto, el motivo fue que con carácter urgente se tuvo que*

realizar el envío de un recurso interpuesto, lo que podía ocasionar la paralización de las elecciones en Melilla, se adjunta documentación.

II.2.7. Elecciones Generales 2016

II.2.7.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según lo dispuesto en las I EA, la cuenta justificativa deberá ser aprobada antes del día 4 de enero de 2017.

En virtud de la facultad que reconoce la norma general 33a de las IEA, la DGPI autorizó la prórroga para la presentación de la cuenta justificativa de cuatro centros de gastos -no incluidos en la muestra seleccionada-, lo que supuso la prórroga automática para la DGPI y el resto de centros de gasto distintos de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno no afectadas.

Se han observado las siguientes incidencias:

- La **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido aprobada a la fecha de terminación de los trabajos de esta fiscalización.

La **cuenta justificativa del INE** fue aprobada con 22 días de retraso respecto de la fecha límite de aprobación de la cuenta. El INE ha informado que este retraso es debido a la falta de cumplimiento del plazo de emisión de los informes por parte de la Intervención Delegada, «ya que la cuenta fue remitida al órgano fiscalizador con fecha de 3 de marzo de 2017 y no se consuma la fase de fiscalización hasta el 24 de abril de 2017».

- En la **cuenta justificativa de Jaén** no consta la fecha de aprobación de la cuenta justificativa. lo que impide determinar si se ha cumplido o no el plazo establecido.

Jaén: *Según el Informe definitivo emitido por la Intervención Territorial de Jaén con fecha 14 de diciembre de 2016 en el que consta que:” Verificada la documentación justificativa de todos los gastos que se han producido con motivo de las Elecciones a Cortes Generales celebradas el día 26 de junio de 2016, se ha observado que la documentación justificativa que se aporta a la cuenta, se ajusta a las Instrucciones Económicas-Administrativas aprobadas por el Ministerio del Interior”.*

Con fecha 15 de diciembre fue aprobada, (una vez emitido el Informe definitivo de la Intervención Territorial), la cuenta por el Titular del Centro, el Subdelegado del Gobierno D. Juan Bautista Lillo Gallego, por error se aportó al Tribunal de Cuentas el Anexo 23 que se presentó ante la Intervención Territorial para que ejerciera su función fiscalizadora, no sustituyéndolo por el firmado con la aprobación del Subdelegado del Gobierno.

II.2.7.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

De acuerdo con lo dispuesto en las IEA, las cuentas justificativas deben ser enviadas a la Intervención Delegada competente al menos un mes antes del plazo de aprobación de la cuenta. El órgano de control interno emitirá un Informe Provisional que será sometido al trámite de alegaciones del centro de gasto por plazo de quince días. Finalmente, el Informe definitivo se remitirá al centro de gasto antes del vencimiento del plazo para la aprobación de la cuenta.

Se han observado las siguientes incidencias:

- A la fecha de la finalización de los trabajos fiscalizadores, la **cuenta justificativa de la Guardia Civil** no había sido enviada a la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior.
- La Intervención Delegada en el Ministerio del Interior no ha fiscalizado, a la fecha de conclusión de los trabajos de fiscalización, la **cuenta justificativa de la DGPI**.
- Informe definitivo relativo a la **cuenta justificativa del INE** fue emitido el 24 de abril de 2017, 20 días después de la expiración del plazo prorrogado reconocido al INE para la aprobación de su cuenta, a pesar de que, como ha informado el centro de gasto, la cuenta fue enviada a su fiscalización el día 3 de marzo de 2017.
- No ha quedado acreditada la fecha de remisión a la Intervención Delegada provincial de las **cuentas justificativas de Castellón y Jaén**, por lo que no se puede acreditar el cumplimiento del plazo.

Castellón: *Esta fue entregada en las dependencias de la propia Intervención el 30 de noviembre de 2016 (se acompaña oficio de remisión con el sello del registro de entrada), como así lo hace constar dicho órgano en la pág. 3 del informe definitivo de control, lo que prueba que fue puesta a disposición del mismo dentro del plazo legalmente establecido para ello.*

Jaén: *Según el Informe definitivo emitido por la Intervención Territorial de Jaén con fecha 14 de diciembre de 2016 en el que consta que:” Verificada la documentación justificativa de todos los gastos que se han producido con motivo de las Elecciones a Cortes Generales celebradas el día 26 de junio de 2016, se ha observado que la documentación justificativa que se aporta a la cuenta, se ajusta a las Instrucciones Económicas-Administrativas aprobadas por el Ministerio del Interior”.*

Con fecha 15 de diciembre fue aprobada, (una vez emitido el Informe definitivo de la Intervención Territorial), la cuenta por el Titular del Centro, el Subdelegado del Gobierno D. Juan Bautista Lillo Gallego, por error se aportó al Tribunal de Cuentas el Anexo 23 que se presentó ante la Intervención Territorial para que ejerciera su función fiscalizadora, no sustituyéndolo por el firmado con la aprobación del Subdelegado del Gobierno.

II.2.7.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según la norma general 19a, la cuenta justificativa debe incluir la documentación original de cada expediente de gasto y todos los anexos que facilitan el seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto. Dentro de estos anexos se incluyen: el Registro General de libramientos, Registro de cuenta corriente con entidades de crédito y Registro de Caja (norma general 25a); el Estado de Situación de Tesorería, arqueo de caja y conciliación bancaria en su caso (norma general 26a); la Relación de Facturas (norma general 30a); o el Resumen de la Cuenta. Se han observado las siguientes incidencias:

- La **cuenta justificativa de Valladolid** no incluye el Registro General de Libramientos.

Valladolid: *Se acompaña a este oficio el registro general de libramientos de la cuenta.*

- En las **cuentas justificativas de Castellón y Guipúzcoa** no se aportan los correspondientes registros de caja.

Solo una respuesta

Castellón: *Efectivamente así es, pero en los Estados de Situación de Tesorería que se incluyen en la cuenta justificativa se refleja que no se realizó ingreso ni pago alguno por caja. Se adjunta el documento Anexo 18 tal como se obtiene de la aplicación CAJAELE.*

En las **cuentas justificativas de Asturias y Jaén** no constan los Estados de Situación de Tesorería. El Estado de Situación de Tesorería de la **cuenta justificativa de Castellón**, relativo al segundo semestre del año, incluye información relativa a existencias finales y pagos correspondientes a las ECG 2015. Además, en la **cuenta justificativa de Lugo** el Estado de Situación de Tesorería, las conciliaciones bancarias y el arqueado de Caja no son documentos originales.

Castellón: *El Estado de Situación de Tesorería relativo al segundo trimestre del año incluye información relativa a existencias finales y pagos correspondientes a las ECG 2015.*

Las Instrucciones Económico-Administrativas correspondientes a este proceso electoral indican en su pág. 21 que en los Estados de Situación de Tesorería «Cuando coincidan varios procesos electorales, se detallarán mediante hoja explicativa los gastos e ingresos que correspondan a cada uno de ellos.»

En este caso, el 20 de abril se procedió a efectuar el ingreso en el Tesoro Público de las retenciones practicadas en las gratificaciones de los Miembros de las Juntas Electorales y en las de los Secretarios de Ayuntamiento y el 3 de mayo a devolver el saldo sobrante del proceso electoral anterior, cantidades ambas, junto con las existencias a 31.03.2016, que se reflejan en el Anexo 19 de Estado de Situación de Tesorería correspondiente a dicho trimestre, al que se acompaña una hoja, tal como indican las Instrucciones Económico-Administrativas, en las que se explica tal circunstancia.

Jaén: *se hace constar que a tenor de los que se especificaba en las Instrucciones Económico-Administrativas para el desarrollo de las Elecciones a Cortes Generales 2016 en su apartado Vigésimo sexto, donde se indicaba que “Cada Caja Pagadora deberá remitir directamente a la Subdirección General de Gestión Económica Patrimonial del Ministerio del Interior, así como a la Intervención Delegada de dicho Ministerio y a la correspondiente Intervención Delegada en cada Centro de gasto, un ejemplar del Estado de Situación de Tesorería”, no indicando en ninguno de los apartados la inclusión en la cuenta justificativa de gastos de los Estados de Situación de Tesorería.*

No obstante si es de consideración de ese Tribunal la presentación de los Estados de Situación de Tesorería, se pueden aportar tanto dichos Estados así como los Justificantes (enviados por GEISER) del envío en tiempo y forma a los destinatarios indicados en el apartado Vigésimo sexto.

- Las cuentas justificativas de Valladolid y Castellón no acompañan las relaciones de facturas.

Valladolid: *Se acompaña a este oficio la relación de facturas de la cuenta.*

Castellón: *No disponemos actualmente de ningún ejemplar de la cuenta justificativa de gastos en lo referente al Capítulo II, gastos de material y funcionamiento, por lo que no podemos ser más precisos, pero sí manifestamos que al principio del mismo se incluía una pequeña relación con las facturas electrónicas abonadas y, al menos, una relación de facturas, Anexo 25, por cada subepígrafe, antecediendo a las mismas. Adjuntamos relación única de todas las facturas.*

La documentación original fue entregada a la unidad de Policía Judicial de la Policía Nacional en el curso de las D.Previas 1689/2017 incoadas por el Juzgado de Instrucción 1 de Castellón.

II.2.7.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

La norma general 15' de las IEA contiene una remisión al TRLCSP y al RGLCAP al establecer la tramitación y regulación de los expedientes de contratación formalizados con cargo al presupuesto electoral.

La cuenta justificativa de Lugo incluye el expediente relativo a un contrato de suministro de material de oficina (empresa adjudicataria La Voz de la Verdad) por importe de 851,85 euros. El expediente no incluye certificado de conformidad del suministro, en contra de lo dispuesto en la norma general 17ª de las IEA y en el artículo 222 del TRLCSP.

No hay respuesta

La cuenta justificativa de Asturias incluye un expediente contractual relativo a la adquisición de papeletas electorales en cuyo contrato no consta la preceptiva firma de la empresa adjudicataria del suministro (Gráficas Eujoa, S.A.).

Además, esta cuenta incluye ocho expedientes contractuales en los que no consta la conformidad de la prestación del suministro, contraviniendo lo dispuesto en la norma general 17ª y en el artículo 222 del TRLCSP. Destacan por su cuantía los dos contratos suscritos relativos al acondicionamiento de locales electorales y al montaje, desmontaje y transporte de cabinas y urnas con una misma empresa (Rafael Villa Campal S.L.) por importe de 7.793,23 euros y 12.732,72 euros respectivamente.

No hay respuesta.

Según la norma general 19ª el cajero pagador de cada Centro de gasto deberá incluir en la cuenta justificativa la documentación original de cada expediente de gasto, acompañada de los anexos que incluyen las IEA que facilitan el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto asignado. La exigencia de documentación original también se establece en la norma general 30'. A pesar de estas exigencias se han detectado las siguientes incidencias:

Las cuentas justificativas de Lugo, Valladolid, Navarra, Castellón, Asturias, Jaén y Guipúzcoa incluyen documentos que no son originales o que carecen del sello del órgano competente, en contra de lo dispuesto en las IEA.

Valladolid: *Le comunico que sería necesaria una mayor concreción para poder alegar.*

Sin embargo es posible que esta incidencia se deba a que en la justificación de los epígrafes "1.05-acondicionamiento de locales", "1.06.02-personal colaborador con los ayuntamiento" y "2.10-montaje y desmontaje de cabinas y urnas" se observe que en algunas justificaciones el documento no es original. Ello es debido a que el mismo documento (certificado) se utiliza para el pago en los tres epígrafes de las cantidades devengadas por el personal que realiza las tareas citadas y solo es posible incluir el original en uno de los epígrafes. Es decir el original que se busca está en otro epígrafe ya que el programa Capper tiene la posibilidad de expedir un certificado para los tres epígrafes y algunos Secretarios de Ayuntamiento optan por esta posibilidad, que por otra parte está contemplada en las IEA.

Castellón: *Por idéntica razón que la expresada en el apartado anterior no hemos podido comprobar el reparo apreciado en la cuenta. En cualquier caso se procura que todos los documentos sean originales, especialmente cuando se trata de certificados, pero es posible que alguno de los emitidos por los Secretarios de Ayuntamiento sólo presente la firma manuscrita sin ir acompañada del sello correspondiente. Siempre tiene sus inconvenientes que el resultado final de un trabajo dependa en gran medida del buen hacer de terceras personas y más aún cuando el número de éstas es tan elevado como en el caso de este colectivo, y eso que por su labor diaria están familiarizados con estos trámites administrativos.*

Jaén: *No es posible la subsanación por no especificar que documentos son los que a juicio de ese Tribunal no son originales.*

De igual forma dicha documentación si ese Tribunal considera que deberán aportarse los originales, se tendría que recabar por el órgano emisor, teniendo en cuenta que tratándose de Ayuntamientos, Juntas Electorales, Facturas de proveedores... etc, presentadas en 2016, sería complicado, ya que los firmantes en bastantes casos ya no ostente el cargo con la que se firmó en 2016, como ocurre en esta Subdelegación del Gobierno que tanto el Habilitado con el Subdelegado del Gobierno, actualmente esas funciones son desempeñadas por funcionarios distintos a los que presentaron la cuenta justificativa.

Las IEA establecen los límites de gasto en concepto de manutención distinguiendo entre los días de la votación y el resto de días, y entre desayunos, comida y cenas.

En la **cuenta justificativa de Navarra** se incluye una factura por importe de 39 euros (emitida por la empresa Cafetería Beti Jai S.L.) correspondiente a un único comensal, superando el importe máximo señalado en las IEA.

Además, se incorporan tres facturas (emitidas por las empresas Café Campus Pamplona S.L. y por la empresa Cafetería Bruselas Kairos) en las que no se indica el

número de comensales, por lo que no se puede comprobar si se cumplen los límites señalados en las IEA. Una de ellas, por importe de 230 euros, fue emitida tres días después de la celebración de las elecciones, sin aportar justificación para ello.

No hay respuesta.

II.2.7.5 GASTOS DE PERSONAL

No se han detectado incidencias.

II.2.7.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

Las IEA regulan el procedimiento a seguir en los casos de modificación del presupuesto electoral inicial, estableciendo una serie de límites y especificando el contenido del expediente de modificación. Además, las IEA establecen los límites cuantitativos que afectan a los Capítulos 1 y II del presupuesto y la imposibilidad de incrementar aquellos subepígrafes que fueron previamente aminorados.

Las solicitudes deben acompañarse de memoria justificativa y detalle de los epígrafes y subepígrafes con cargo a los que se imputa el incremento solicitado.

La competencia para la autorización de los traspasos corresponde al Director General de Política Interior (motivo por el cual todos los expedientes de traspaso deben incorporarse a la cuenta justificativa de la DGPI). Se han observado los siguientes incidentes:

- *Ausencia o deficiente justificación*

El **centro de gasto de Málaga** ha solicitado un traspaso por importe de 704 euros cuyo expediente no incluye justificación de la solicitud.

Málaga: *Comprobada la documentación obrante de la cuenta justificativa, se observa que la solicitud de traspaso se realizó sin la oportuna justificación detallada a la propia SG de Política Interior y Procesos Electorales.*

La justificación provenía de la insuficiencia en la dotación del presupuesto inicial para este centro de gasto en el epígrafe 1.06.01 – Secretarios de Ayuntamientos, y epígrafe 1.03.04 - Jueces de Paz, ya que ambos disponen de una cantidad fijada obligatoriamente en las IEA, y los fondos inicialmente dotados se calculaban insuficientes para el cumplimiento de las propias instrucciones, de ahí que con probabilidad se realizara su aprobación sin mediar justificación al respecto, ya que se desprende un mero error aritmético en el cálculo del presupuesto inicial.

En el **centro de gasto de Barcelona** se solicita un traspaso para aumentar la partida destinada a locales para el escrutinio, justificándolo exclusivamente en que el importe para locales «es muy superior al importe con el que se ha dotado el citado epígrafe», sin aportar más datos.

Barcelona (DG Cataluña): *Se trataría por tanto, una vez más, de un gasto relacionado con la dotación de medios para las Juntas Electorales; en concreto, consiste en el alquiler de un recinto de unas características muy concretas (dimensiones, accesibilidad, dotaciones...) en el que la Junta Electoral Provincial de Barcelona (en adelante, JEP) pueda realizar escrutinio electoral, por cuanto no dispone de un local de tales características para realizar esta actividad en la ciudad de Barcelona.*

De cara a la ampliación de la justificación que se hizo en su momento para el tras-paso presupuestario en este epígrafe, hay que tener en cuenta las características de esta convocatoria electoral (Elecciones Generales 2016), la cual vino determinada por la repetición de elecciones, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 99.5 de la Constitución Española. Esto supuso una reducción sustancial de los plazos para la búsqueda y reserva de un espacio destinado al escrutinio de la JEP; además, dada la poca antelación con la que atender esta necesidad, muchos de los locales que cumplían con los requisitos exigidos por la JEP ya no estaban disponibles, entre otros, aquellos en los que se había celebrado el escrutinio del proceso electoral in-mediatamente anterior (Elecciones Generales 2015), por lo que hubo que acudir a otras opciones de presupuesto más elevado, so pena de no poder satisfacer la de-manda de la JEP. Esto supuso finalmente un considerable incremento del gasto en este epígrafe, de manera que la dotación presupuestaria que hasta ese proceso electoral había sido suficiente, no permitía esta vez la obtención de un local adecuado, motivo por el cual se solicitó este traspaso para su dotación; en posteriores procesos electorales se ha venido solicitando de antemano un incremento en la dotación inicial de este epígrafe.

Para finalizar, señalar que las futuras solicitudes de traspaso que tengan que realizarse en ejecución del presupuesto electoral tendrán en cuenta estas incidencias observadas por el Tribunal de Cuentas, relativas a la deficiente justificación de los traspasos presupuestarios, en el sentido de ampliar en la medida de lo posible la justificación aportada.

La DGPI ha autorizado un traspaso en el **centro de gasto de Zamora** que tiene por finalidad aumentar la partida destinada a los servicios extraordinarios del personal de la Subdelegación del Gobierno, fundamentado en «*las especiales condiciones geográficas de la provincia de Zamora con alto número de núcleos [poblacionales] con escasa población muy diseminada*». Esta justificación resulta inadecuada a juicio de este Tribunal, ya que las mencionadas condiciones geográficas ya eran conocidas con carácter previo a la celebración de las elecciones.

– *Traspasos no permitidos*

Las I EA establecen que cada subepígrafe del Capítulo I podrá incrementarse hasta un máximo del 40% de la cantidad inicialmente asignada.

No obstante la DGPI ha autorizado un traspaso solicitado para los **centros de gasto de Navarra** y de **Cáceres** que suponen respectivamente un incremento del Capítulo 1 del 166% y del 49,93%, superior al límite del 40% de la cuantía inicialmente fijada establecido en las I EA para estos casos.

Cáceres: *Los incrementos producidos en dicho Capítulo I, corresponden a los 6.350 euros del epígrafe 1.00.01 (ya indicado anteriormente), y al epígrafe 1.00.01 (gratificación Representantes de la Administración), cuyo presupuesto inicial fue de 48.910 euros, solicitándose, y aprobándose, un incremento de 19.564 euros, en base a que en el informe realizado por esta Subdelegación del Gobierno, en la evaluación Elecciones al Parlamento Europeo 2014, el pago a los Representantes de la Administración se realizó con cargo al subepígrafe 1.01.01 y casi la totalidad de los mismos utilizaron “tablets”, por los que percibieron una gratificación de 130 euros, independientemente de que tuvieran que atender 1, 2 o 3 Mesas Electorales, recibéndose en esta Subdelegación del Gobierno numerosas quejas por parte de los mismos, al considerar escasa la retribución, teniendo en cuenta que tuvieron que desplazarse desde sus localidades de origen para hacer el curso de formación, recorriendo muchos*

kilómetros, dada la extensión de la provincia, en horas tempranas de la mañana o hacerlo por las tardes, fuera de su jornada laboral, tener que realizar en la mañana del sábado un simulacro, tener que estar pendientes en sus domicilios de que el aparato no se descargase para permitir las actualizaciones de los mismos desde casi 20 días antes de celebración de las elecciones, y estar casi permanentemente en el Colegio Electoral durante toda la jornada electoral, indicándose también en dicho informe de evaluación que si en próximos procesos electorales los Representantes de la Administración tienen que transmitir los datos por “tablets” siguiendo la forma indicada anteriormente, debería incrementarse de forma considerable el subepígrafe 1.01.01, a fin de evitar tener problemas a la hora de buscar empleados públicos que quieran realizar esta función, no produciéndose este problema en las Elecciones Locales y Autonómicas celebradas el día 24 de mayo de 2015, ya que el pago a los Representantes de la Administración fue sufragada al 50% por la Comunidad Autónoma y al 50% por este Centro, por lo que incluso hubo un remanente en el saldo final de dicho subepígrafe. No obstante, el coste total de las gratificaciones pagadas a los Representantes de la Administración entre ambas Administraciones fue de 78.680 euros, muy superior a los 48.910 euros con que en principio se dotó el subepígrafe 1.01.01 del presupuesto para celebrar las Elecciones a Cortes Generales en Noviembre de 2015.

– *Solicitud extemporánea*

De acuerdo con lo dispuesto en la norma general 3ª de las IEA, no podrán contraerse compromisos de gastos para los que no exista crédito suficiente en el epígrafe o subepígrafe correspondiente. Los compromisos de gastos adquiridos que no puedan ser atendidos con cargo al presupuesto electoral se sufragarán con cargo al presupuesto ordinario del centro de gasto que los contrajo.

A pesar de esta limitación, el **centro de gasto de Badajoz** solicitó un traspaso presupuestario que tiene por finalidad liquidar las facturas pendientes presentadas por los taxistas de esta provincia (gastos de locomoción de la Junta Electoral Provincial). Es decir, la finalidad del traspaso era atender a gastos ya comprometidos y reconocidos, pendientes de pago por falta de crédito suficiente, lo que resulta contrario a las IEA que exigen la existencia de crédito previo para poder autorizar, comprometer y reconocer gasto.

Badajoz (Dg Extremadura): *En la memoria justificativa se consideró necesario efectuar dicho traspaso ya que, a pesar de ser un gasto ya comprometido, su cuantía final tras la prestación del servicio que motivó su compromiso excedió las cantidades inicialmente previstas, entendiéndose justificado su abono con cargo al presupuesto electoral.*

II.2.8. Elecciones al Parlamento del País Vasco y de Galicia 2016

II.2.8.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Las IEA aprobadas para estos procesos electorales el día 19 de agosto de 2016 establecen que la cuenta justificativa deberá ser aprobada antes del día 3 de abril de 2017.

Haciendo uso de la facultad de prórroga que reconocen las IEA, en este proceso electoral se acordó una ampliación del plazo de aprobación por periodo de 3 meses, a solicitud del MAEC, concluyendo el plazo para la aprobación de la cuenta antes del 3 de julio de 2016. De las cuentas que forman la muestra seleccionada (véase el Anexo I), esta prórroga afectó, por aplicación de la norma general 34' de las IEA, a la cuenta justificativa del MAEC, de la DGPI y del INE. Se ha observado lo siguiente:

- La **cuenta justificativa de la DGPI** no ha sido aprobada a la fecha de la realización de los trabajos de fiscalización.

La **cuenta justificativa del INE** fue aprobada el 9 de septiembre de 2017, es decir, con 68 días de retraso. El INE ha explicado que el retraso se debe a la vigencia de un convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social relativo al diferimiento de abono de cuotas por dos meses más (documento que no ha sido remitido a este Tribunal). Señala el centro de gasto que los trabajos extraordinarios del personal fijo se abonaron en las nóminas de marzo 2017, no pudiéndose abonar las correspondientes cotizaciones hasta junio de 2017, por aplicación del citado convenio.

II.2.8.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

De acuerdo con lo dispuesto en la citada norma general 31ª, la cuenta justificativa tiene que ser remitida a la Intervención Delegada competente, para que se realice el control financiero permanente a que se refiere el artículo 13.2 del Real Decreto 562/1993, antes del mes anterior al vencimiento del término establecido para la aprobación de la cuenta. La intervención remitirá el informe provisional al órgano gestor correspondiente, para que formule alegaciones. En todo caso la Intervención deberá emitir su informe definitivo antes de que expire el plazo para la aprobación de las cuentas. La cuenta se aprobará, según la norma general 35ª, en el plazo de 10 días posteriores a la emisión del informe definitivo. Se han observado las siguientes incidencias:

La Intervención Delegada en el Ministerio del Interior, no ha informado, a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización, la **cuenta justificativa de la DGPI**. Preguntada sobre este extremo, la Intervención manifestó que el retraso se debe a la citada falta de personal.

La **cuenta justificativa del INE** no fue enviada a la Intervención Delegada antes del mes anterior al vencimiento del plazo de aprobación, habiendo sido recibida por el órgano de control el día 26 de junio de 2017. La Intervención, por su parte, emitió el Informe definitivo el día 5 de agosto de 2017, es decir, fuera del plazo señalado por las IEA.

INE: la demora en la remisión de la cuenta justificativa al órgano de control, y en los subsiguientes plazos, se debió al retraso en el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social, por aplicarse el convenio suscrito con la Tesorería General de la Seguridad Social citado en el punto anterior. Este convenio no ha sido remitido a este Tribunal.

- La **cuenta justificativa de Bizkaia** fue aprobada con carácter previo a la emisión del Informe definitivo, lo cual resulta contrario a la norma general 35ª.

Bizkaia: La aprobación con carácter previo a la emisión del informe definitivo a juicio de este Centro se puede considerar un error a la hora de la estampación manual de la fecha (día anterior a la fecha de firma que consta en el informe).

II.2.8.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

La contabilidad y gestión del gasto que realizan los distintos centros deberá documentarse según lo dispuesto en las IEA. Esta documentación incluye, entre otros, la existencia de un Registro General de Libramientos -que deberá ir acompañado del certificado ADOK- (norma general 25ª), o del Estado de Situación de Tesorería (norma general 26ª). En el

examen de la documentación rendida a este Tribunal, se han detectado las siguientes incidencias:

- La **cuenta justificativa de Bizkaia** no acompaña el certificado del ADOK expedido por la Oficina de Contabilidad de la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior.

Bizkaia: El certificado ADOK que este Centro incluyó en la cuenta justificativa es el que la DGPI puso a nuestra disposición a través de la aplicación CAJAELE. (Se adjunta).

- La **cuenta justificativa de Ourense** presenta un Estado de Situación de Tesorería referida al cuarto trimestre de 2016 cuya información, sin embargo, no coincide con la relativa al proceso EPVG 2016.

Ourense: En el Estado de Situación de Tesorería referido al cuarto trimestre de 2016 coinciden dos procesos electorales (Elecciones Generales y Gallegas), la aplicación Cajaele del Mº del Interior suma los importes de los dos procesos sin desglosar individualmente los movimientos de cada uno. Se comunicará al Mº de Interior para que lo incluyan en las mejoras de la aplicación electoral. Se remitió en la documentación de la cuenta justificativa una hoja explicativa de gastos e ingresos.

II.2.8.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

Según lo dispuesto en las IEA, antes de iniciar la formalización de cualquier gasto se debe contar con la aprobación correspondiente por parte del titular del centro de gasto. A mayor abundamiento, la norma general 20ª establece que la realización de cualquier pago requiere la previa aprobación del gasto y la correspondiente orden de pago expedida por la autoridad competente.

Se han observado las siguientes deficiencias en la gestión presupuestaria:

- La **cuenta justificativa de Ourense** incluye un gasto relativo a material de oficina cuyo documento justificativo es de fecha posterior a la factura (la justificación es de 19 de octubre y la factura de 3 de octubre).

Ourense: El certificado de conformidad lleva la fecha del 19 de octubre ya que tiene que indicar que la factura es conforme y esta fue registrada de entrada en esta Subdelegación el mismo día de la certificación.

- En la **cuenta justificativa de Bizkaia** la aprobación del gasto del epígrafe presupuestario destinado a material de oficina no incluye ni aprobación del importe del gasto ni documento justificativo de la necesidad de la realización de dicho gasto.

Bizkaia: En la cuenta justificativa se incluyeron dos documentos de aprobación y justificación de la necesidad de gasto del epígrafe presupuestario 2.15.00 "Material de Oficina" (Se adjuntan).

De acuerdo con lo dispuesto en la norma general 17ª de las IEA, entre la documentación a incluir en todos los expedientes de gasto habrá de constar un certificado de conformidad expedido por el órgano competente en el que quede acreditado que la obligación contraída ha sido prestada de conformidad con los términos acordados (en relación con el

artículo 222.2 del TRLCSP). Lo mismo establece la Resolución del Presidente del INE de 9 de mayo de 2016.

En lo referente al INE, la Resolución del Presidente de 9 de mayo de 2016, para la gestión de los gastos electorales de ese año, señala que, aprobada la realización de un gasto, el cajero pagador tomará razón contable de la misma y, una vez realizado el servicio o suministro, los Subdirectores Generales o Adjuntos darán conformidad a las facturas.

- En la **cuenta justificativa del INE**, las delegaciones de Álava, Guipúzcoa y Lugo, no presentan la conformidad con el servicio. El INE ha aportado las órdenes internas de pago explicando que «*en ese momento (no actualmente)*» en muchas de sus Delegaciones se venían considerando dichos documentos como actas de conformidad. Sin embargo, ni las IEA ni la Resolución del Presidente del INE para la gestión de los gastos electorales del año 2016 contienen una previsión tal, por lo que, a juicio de este Tribunal, dichos documentos no tienen carácter para sustituir a las actas de conformidad.
- En la **cuenta justificativa de Bizkaia** no consta la conformidad con la prestación del servicio en ninguno de los gastos de los epígrafes del capítulo II.

Bizkaia: *Que si bien no se hizo constar la conformidad con la prestación del servicio de los gastos del capítulo II los mismos fueron recibidos de conformidad.*

Todas estas incidencias revelan la existencia de una deficiente gestión presupuestaria.

II.2.8.5 GASTOS DE PERSONAL

Se han detectado las siguientes incidencias:

- En la **cuenta justificativa de la DGPI**, las nóminas de la Guardia Civil y de la Policía Local de Galicia, no presentan la liquidación de las retenciones de impuesto de la renta de las personas físicas practicadas.

DGPI: *Las declaraciones de retenciones se pagaron en noviembre (Guardia Civil, Orense y Lugo) y diciembre (Coruña y Pontevedra) de 2016. Se acompañan justificantes.*

- En la **cuenta justificativa de Bizkaia** no se incluyen los justificantes bancarios de las transferencias realizadas para el abono de los gastos de personal.

Bizkaia: *En la cuenta justificativa se incluyeron todos los justificantes bancarios de los gastos realizados. No obstante se adjunta carta de pago por transferencia certificativa del abono de los gastos de personal, por importe de 16.001,86 €, cantidad que se corresponde con las órdenes de pago:*

- Nº 1 “Pago Fuerza de Seguridad – Guardia Civil”, por importe de 5.313,47 €.
- Nº 3 “Pago servicios extraordinarios”, por importe de 3.305,70 €.
- Nº 5 “Pago Fuerzas de Seguridad – Policía Nacional, por importe de 7.382,69 €.

II.2.8.6 TRASPASOS PRESUPUESTARIOS

Las IEA aprobadas para este proceso electoral recogen la posibilidad de realización de traspasos entre epígrafes presupuestarios, estableciendo el procedimiento y las limitaciones que se han de observar. Se han detectado las siguientes incidencias relativas a traspasos.

En la **cuenta de la DGPI** figura la aprobación de un traspaso que tiene por finalidad aumentar en 1.193,05 euros el subepígrafe 1.00.01 *«Personal: Servicios Extraordinarios»*, produciéndose la baja en el subepígrafe 1.02.01 *«Policía Nacional»*.

Las IEA prohíben incrementar el epígrafe 1.00 *«Personal. Servicios Extraordinarios»* y los subepígrafes en el incluido. Además, también impiden minorar el subepígrafe 1.02.01, salvo que sea para incrementar el subepígrafe 1.02.02 *«Guardia Civil»*.

También se ha observado que la DGPI ha autorizado la utilización del Fondo de Contingencia, a solicitud de la Delegación de Gobierno de Galicia de 7 de septiembre de 2016, motivada por la *«insuficiencia presupuestaria para abonar con cargo al epígrafe 1.02.03 «Policía Local y Autónoma» con la cantidad de 117.763,05 euros, al no existir cantidad asignada para atender el gasto»*. El traspaso fue autorizado con fecha de 12 de septiembre de 2016, ejecutándose finalmente un gasto de 104.868,94 euros.

Este Tribunal ha podido comprobar que este tipo de gasto no aparecía presupuestado en ninguno de los procesos electorales de ámbito autonómico fiscalizados, solo existiendo presupuestado en las ELA 2015 y en las ECG 2015 y 2016.

Como se ha expuesto en la introducción de este Informe, la Administración General del Estado celebra convenios de colaboración con las distintas Comunidades Autónomas, en virtud del principio de cooperación y colaboración consagrado, de manera implícita, en la Constitución Española, y en el artículo 3.2 de la LRJPAC (actual artículo 3.1 de la LRJSP).

En estos convenios marco se estipula que los costes generados por la gestión de los procesos electorales correrán a cargo del poder convocante, ya sea la Administración General del Estado —a través del Ministerio del Interior— o el Gobierno autonómico.

Además, en la parte que nos afecta, la Resolución de 7 de abril de 2014, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, por la que se publica el Convenio marco de colaboración en materia de gestión electoral con la Comunidad Autónoma de Galicia, establece, en su cláusula tercera, que *«el coste del dispositivo de seguridad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en aquellas Comunidades Autónomas que no tienen competencias en esta materia, correrá a cargo de la Administración General del Estado»*.

Es de mención que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencias en esta materia, de acuerdo con el artículo 27.25 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, que le reconoce competencia para la creación de una policía autonómica, cuerpo que se encuentra en la actualidad regulado por la Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia.

Por este motivo, este Tribunal considera que no queda suficientemente acreditado que el gasto derivado de la participación de los cuerpos y fuerzas de seguridad autonómicos en las Elecciones al Parlamento Gallego deba ser sufragado por el Ministerio del Interior, ya que, de acuerdo con la normativa, debería correr a cargo de la propia Comunidad Autónoma, como ocurre en el resto de procesos electorales autonómicos, por ser esta el poder convocante del proceso.

DGPI: *La solicitud de A Coruña (Delegación del Gobierno) era para atender gastos ocasionados por los servicios prestados por policías locales de varios municipios de cada una de las cuatro provincias.*

II.2.9. Elecciones al Parlamento de Cataluña 2017

II.2.9.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Según lo dispuesto en las IEA aprobadas para este proceso electoral, la cuenta justificativa debía estar aprobada antes del día 30 de junio de 2018, en relación con lo dispuesto en el artículo 13.2 del Real Decreto 56²/1993, de 16 de abril. Se ha observado que las **cuentas justificativas de la DGPI y de la Policía Nacional** no han sido aprobadas en plazo. A la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización ambas cuentas estaban aún pendientes de aprobación por no haber sido aprobado el informe de control financiero permanente.

II.2.9.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

Las IEA contemplan el procedimiento de control que debe llevarse a cabo sobre las cuentas justificativas por las correspondientes Intervenciones Delegadas. Estipulan la necesidad de emitir un informe de control provisional que será posteriormente elevado a alegaciones del centro de gasto por periodo de 15 días. A la vista de las alegaciones formuladas en su caso, la Intervención competente emitirá el Informe definitivo.

A la fecha de la finalización de los trabajos de fiscalización, la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior no había emitido los informes provisionales de control de las **cuentas justificativas de la DGPI ni de la Policía Nacional**. Preguntada por este extremo, la Intervención manifestó que el retraso se debe a la merma que la plantilla de personal ha sufrido en los últimos años, como se ha expuesto anteriormente.

No se han detectado incidencias relevantes relativas al contenido de las cuentas, justificación de los gastos, realización de los pagos, gastos de personal ni traspasos en ninguna de las tres cuentas justificativas analizadas.

**ALEGACIONES REMITIDAS POR D. JUAN MANUEL SERRANO QUINTANA PRESIDENTE
DE CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.**



TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DEL ÁREA POLÍTIICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN
LA GESTIÓN Y DESARROLLO DE PROCESOS ELECTORALES 2015-2017

La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. S.M.E., Unipersonal (en adelante, Correos), NIF A83052407, con domicilio a efectos de notificaciones en C/ Vía Dublín, nº 7, 28042 Madrid y, en su nombre y representación, D. Juan Manuel Serrano Quintana, en virtud de los poderes que me han sido otorgados por el Consejo de Administración en la reunión celebrada el día 19 de julio de 2018, elevados a públicos mediante Escritura otorgada ante el Notario de Madrid, D. Juan Kutzazqueta, el 23 de julio de 2018, al nº 995 de su protocolo.

DICE

Que mediante comunicación de 10 de septiembre de 2019, recibida en Correos el 19 de septiembre siguiente, ese Departamento de Fiscalización concedió un plazo de 10 días (ampliado posteriormente a otros 10 días) para formular cuantas consideraciones se estimen pertinentes respecto al anteproyecto del “Informe para la Fiscalización de los Gastos del Ministerio del Interior en la Gestión y Desarrollo de Procesos Electorales 2015-2017”, trámite que venimos a cumplimentar con base en las siguientes:

ALEGACIONES

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Sinopsis

La colaboración de Correos, en su calidad de prestador del servicio postal universal, en los procesos electorales, lógicamente, va alineada, y se define, por el cuerpo jurídico aplicable en esos momentos a los comicios a celebrar (normativa electoral y postal, doctrina de la Junta Electoral Central, jurisprudencia, instrumentos normativos de imposición de obligaciones de servicio público a este operador en las elecciones...)

A continuación, atendiendo al ámbito temporal y a las fases de los procesos electorales fiscalizados por ese Tribunal, se procede a detallar el sistema regulatorio imperante, y la adaptación del modo de actuar y de los procedimientos de esta Sociedad al mismo, haciendo especial énfasis, por su interés en la materia auditada, en los siguientes:

- Evolución de la forma de presupuestar y de justificar el gasto realizado con motivo de las obligaciones impuestas a Correos en los procesos electorales.
- Sistemas de comprobación de las facturas de los envíos electorales tratados y servicios prestados. Valoración de mejoras en la tecnificación de la gestión de los albaranes.
- Desglose actual de la tarifa de los envíos de propaganda electoral: parte fija (aplicable a las formaciones políticas) y resto variable (que corresponde al Ministerio del Interior).
- Organismos gestores y tramitación de las medidas para garantizar la gratuidad del voto exterior.

1.2 Marco legal general

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) establece dentro de su articulado diferentes actuaciones encomendadas a los servicios de Correos, directa o indirectamente (voto por correspondencia, etc.)

La Ley 43/2010 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, (en adelante, Ley Postal) en el apartado 5 de su artículo 22, dispone que: *“El Gobierno podrá imponer al operador designado para prestar el servicio postal universal otras obligaciones de servicio público, cuando (...) sea necesario para salvaguardar el normal desarrollo de los procesos electorales, de conformidad con lo dispuesto en la normativa que regula el régimen electoral general (...) La imposición de obligaciones adicionales de servicio público deberá ser objeto de compensación”.*

1.3 Imposición de obligaciones a Correos

Hasta las elecciones locales y autonómicas celebradas el 22 de mayo de 2011 (incluidas) las normas de colaboración de los servicios de Correos en las elecciones se dictaban mediante Orden del Ministerio de Fomento.

A partir de las elecciones a Cortes Generales celebradas el 20 de noviembre de 2011, las obligaciones de servicio público a Correos se imponen a través de un Acuerdo de Consejo de Ministros (en adelante ACM). Tradicionalmente se realizaba un ACM por cada proceso, si bien en ciertas ocasiones, como los comicios celebrados en 2015 (a partir del 24 de abril) se adopta un ACM común para todas las que se convoquen durante el año (Locales y Autonómicas 24 mayo, Parlamento de Cataluña 27 septiembre, y Generales y Locales Parciales de 20 diciembre)

1.4 Coste del servicio - contraprestación

- Anterior a las elecciones Locales y Autonómicas mayo 2011.

Hasta las elecciones Locales y Autonómicas de mayo de 2011 se actuaba por cuenta del Ministerio del Interior (en adelante, MIR). El importe abonado a Correos no se realizaba por el coste de los servicios, si no por los gastos adicionales directos en materia de personal, sin incluir ningún tipo de beneficio razonable (ej.: importe gratificado a los empleados por la distribución de los distintos envíos de propaganda electoral, tarjetas censales u otros, horas extraordinarias realizadas, contrataciones llevadas a cabo para ayudar a estas tareas, etc.)

Los procesos electorales anteriores a mayo 2011 se presupuestaban según la naturaleza del gasto. Elaborado el presupuesto, este se remitía al MIR, el cual, una vez aceptado, lo ingresaba total o parcialmente. Respecto a los ingresos parciales, cabe referir que hubo procesos electorales para los cuales no se llegó a ingresar el total presupuestado, con el consiguiente perjuicio y pérdida para Correos.

El importe que pagaba el MIR a Correos no podía superar nunca el presupuesto, con lo cual si el gasto finalmente realizado era superior al presupuestado, Correos perdía esta diferencia.

El registro de los ingresos recibidos por Correos se llevaba a cabo en cuentas acreedoras, de modo que el ingreso no formaba parte del resultado de la Compañía, sino que operaba como un anticipo del cual había que justificar el gasto posteriormente. La justificación de los gastos se realizaba a través de un certificado de la Dirección de Recursos Humanos de Correos y de las correspondientes salidas de fondos al personal, Seguridad Social y Agencia Tributaria.

Para elaborar la cuenta justificativa de los gastos incurridos, se aportaban además las facturas y movimientos bancarios de todos y cada uno de los pagos efectuados por Correos. Si el saldo final era a favor del MIR, el importe le era devuelto. Por el contrario, cuando el saldo era favorable a Correos, dado que la compensación concedida por el MIR no podía superar nunca el presupuesto inicialmente aceptado, Correos perdía esa diferencia, la cual quedaba registrada en consecuencia como pérdida.

- Desde las elecciones Locales y Autonómicas de mayo 2011.

Tras la publicación de la Ley Postal citada más arriba, y a la vista de las previsiones contenidas en su artículo 22.5, donde se recoge expresamente que la imposición de obligaciones adicionales de servicio público **deberá ser objeto de compensación**, se hizo preciso afrontar una revisión de la forma de presupuestar y de justificar el gasto realizado con motivo de los procesos electorales.

Se trataba pues de realizar un presupuesto y una justificación por la prestación del servicio, materializándose primero en un presupuesto elaborado a partir de las tarifas postales vigentes, una vez aplicados los correspondientes descuentos, o de los costes incurridos, y el número de envíos estimados, y finalmente en una factura emitida por los servicios realmente prestados.

Inicialmente, para los precios fijados en el primer presupuesto que hubo de elaborarse por Correos a petición del MIR (elecciones Locales y Autonómicas de 22 mayo 2011), se realizó una estimación en función del coste real que suponían cada uno de los servicios, siendo este sin embargo rechazado por MIR, bajo el argumento de la imposibilidad de asumir ese importe para dichas elecciones. Es por ello que se procedieron a aplicar las tarifas postales vigentes, el máximo descuento posible tratando de asimilar dichos precios a los de nuestros mejores clientes. **Finalmente, a la vista de las disponibilidades presupuestarias que manifestó tener el MIR para dicho proceso electoral, Correos se limitó a adecuar ese presupuesto al número de envíos, obteniéndose así los precios unitarios aplicados.**

De igual manera se actuó para las elecciones Generales de 20 noviembre 2011, aunque esta vez la disponibilidad presupuestaria fue ligeramente superior, por lo que los precios fueron proporcionalmente más elevados, aunque sin llegar al presupuestado originariamente en función del coste real.

Para los siguientes procesos electorales, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros se procedió a fijar directamente el precio por el MIR, sin previa consulta a este operador, aplicándose el mismo de las elecciones Generales 2011.

El ACM relativo a las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en mayo de 2014, contiene una novedad relevante respecto de otros homólogos anteriores. Además de indicar que la compensación por este servicio se calcula en función de la tarifa y del número estimado de envíos, contiene un anexo en el que se concretan las tarifas postales aplicables para calcular todas las compensaciones (obligaciones de servicio público y otros servicios). Esas tarifas se corresponden con las aplicadas en las elecciones Generales 2011, actualizadas con el Índice de Precios al Consumo (en adelante, IPC) del año 2014, quedando fijada la asignada al envío de propaganda electoral en 0,1629 euros.

Con ocasión de las elecciones celebradas en el año 2015, y también con posterioridad, se han remitido al MIR diversas propuestas de tarifas por la prestación de los servicios electorales en consonancia con los costes reales. La metodología aplicada para la estimación de los costes se ha basado en la identificación de los recursos consumidos de forma directa o indirecta por los servicios electorales prestados y su cuantificación de acuerdo a los siguientes conceptos: costes directos de personal, costes indirectos operativos y otros (costes directos complementarios como consecuencia de requerimientos extraordinarios, estructura administrativa, etc.). Esa propuesta de tarifas, sin embargo, al día de la fecha no se ha visto reflejada en el oportuno ACM.

En ese sentido, en el ACM de 24 de abril de 2015, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones que se convoquen durante 2015, su novedad radica en que **se remite para la concreta determinación de la compensación a conceder a Correos, a los respectivos Acuerdos que para cada elección celebrada en ese año se adopten** (Párrafo noveno de la parte expositiva del ACM para las elecciones de 2015), pero que, sin embargo, tal como se ha expuesto, aún no se han aprobado.

No obstante, en la Memoria justificativa de dicho ACM para las elecciones de 2015 se contempla que el MIR abonará con carácter provisional, y sin perjuicio de lo que resulte de una posterior liquidación definitiva, la cantidad resultante de aplicar las tarifas que fueron aplicables a estos mismos servicios con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo 2014 (según lo antedicho se corresponden con las tarifas de las elecciones Generales 2011, actualizadas con el IPC del período comprendido entre noviembre 2011 a enero 2014). Al día de la fecha se han abonado por parte del MIR todos los procesos electorales celebrados en 2015, previa presentación de la factura, aplicándose a los servicios electorales los referidos precios del Parlamento Europeo 2014, sin que se haya producido por tanto liquidación posterior alguna.

Como puede observarse, esa compensación viene referida siempre a la parte aplicable al MIR, la cual es adicional de la que corresponde asumir a las formaciones políticas en el caso de la propaganda electoral, que como se expondrán en los epígrafes siguientes, trae causa de la vigencia de la normativa específica que resulta de aplicación a ese supuesto concreto.

2. ENVÍO DE DOCUMENTACIÓN ELECTORAL: ALBARANES

2.1 Conformación de facturas

En los diferentes ACM sobre la imposición de obligaciones de servicio público a esta Sociedad, referentes a los procesos electorales fiscalizados, sobre la *“Financiación de las obligaciones de servicio público encomendadas”*, se dispone lo siguiente:

“1. El coste de las obligaciones de servicio público encomendadas a Correos y contenidas en el presente Acuerdo tendrá la naturaleza de compensación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.5 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre.

2. En todo caso, la compensación vendrá determinada por la aplicación del precio de cada una de las actividades que compongan las actuaciones de servicio público al número final de servicios realizados por Correos.

*3. La compensación se hará efectiva por el Ministerio del Interior una vez presentada y conformada la factura emitida por aquel. **La factura reflejará el número de envíos efectivamente tratados y servicios realmente prestados, siempre basada en el total de albaranes, debidamente justificados, que soporten cada una de las entregas de documentación electoral. A este respecto, serán igualmente válidos los procedimientos alternativos de depósitos masivos. Asimismo, en la factura deberá detallarse los organismos que hayan realizado los envíos y, en el caso de los envíos de propaganda electoral, deberá indicarse el número de envíos que ha realizado cada partido, federación, coalición o agrupación (...)***

Esta Sociedad, tan pronto se produce la convocatoria de un proceso electoral, pone a disposición del mismo todos sus recursos humanos, materiales y logísticos, en aras a su buen desarrollo, otorgando carácter preferente a la gestión y distribución de los envíos electorales respecto al resto de productos postales. Asimismo, tan pronto se produce la publicación del ACM de imposición de obligaciones de servicio público a Correos, la Presidencia de esta Sociedad dicta Instrucciones a todos sus empleados en orden a su cumplimiento efectivo, donde se recogen de manera pormenorizada todas las actuaciones necesarias en la tramitación de esta tipología de envíos, entre las que se recogen las diligencias precisas en la debida formalización de los albaranes.

No obstante, han de tenerse en cuenta diversos condicionantes inherentes a los procesos electorales, donde se produce una elevada concentración de envíos que han de ser objeto de tratamiento en tiempos ajustados, incorporando buena parte de los mismos altos valores añadidos (entrega personalísima, etc.), lo que genera un muy significativo volumen de documentación a revisar en todos los ámbitos.

En el supuesto de la documentación electoral depositada por la Oficina del Censo Electoral (en adelante OCE), Juntas Electorales, o similares, las entregas se encuentran soportadas por bases de datos informatizadas, que facilitan su adecuado control, aun cuando continúen generándose albaranes en papel, si bien esta Sociedad se mantiene en permanente contacto con la OCE al objeto de establecer mejoras en la metodología aplicada.

En el caso de la propaganda electoral, los actuales procesos de admisión masiva, así como la obligada justificación mediante la presentación de los albaranes validados tanto por Correos como por los depositantes (formaciones políticas), en estos momentos necesariamente ha de pasar por la gestión de dichos justificantes en formato papel.

El hecho de remitir los justificantes en papel trae causa de que se requiera prueba fehaciente del depósito, para lo cual el albarán ha de estar sellado por el cliente, en este caso el partido político o el transportista o manipulador que actúe en su nombre, para acreditar su conformidad. Debe considerarse que este operador también entrega al MIR un certificado con todos los envíos practicados, para que pueda cotejar con la información que le remita cada uno de los partidos que utilizaron este servicio.

Cabe significar que esta Sociedad siempre designa, a nivel territorial, interlocutores con dichas formaciones políticas, para informar y atender cuantas consultas se planteen sobre los requisitos establecidos para la admisión de propaganda electoral. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que, frecuentemente, dichos envíos son depositados en Correos por transportistas y manipuladores contratados, que son ajenos al propio partido político, y desconocen los términos concretos que han de figurar en los albaranes.

Asimismo, otro elemento que incide en la dificultad para realizar comprobaciones de toda esa documentación, es la acumulación de estos depositantes en los últimos días habilitados, dado el carácter ajustado y perentorio de los tiempos establecidos a esos efectos. Ello puede dar lugar a que no sea detectada alguna insuficiencia in situ, y que tenga que ser corregida después en las comprobaciones que se efectúan previas a la emisión de la factura.

En otras ocasiones, en los centros de admisión puede darse la disyuntiva de no aceptar la presentación de un importante volumen de envíos, cuando es la fecha de fin de plazo, o tratar de colaborar con el depositante que ejecuta el encargo para el partido político, facilitando la subsanación de los albaranes defectuosos a posteriori.

Todos los albaranes relativos a la propaganda electoral de los partidos políticos corresponden a un único producto (no pudiendo ser para otro), y a un mismo importe para el caso de tarifa especial. Cuando no es aplicable la tarifa especial el precio variará según la tipología y el peso. Siempre ha de reflejarse si es o no tarifa especial.

2.2 Actuaciones para la tecnificación de los procesos operativos

En cualquier caso, en esta Sociedad se están llevando a cabo actuaciones para la mejora de los procesos operativos, procurando su tecnificación, en aras de facilitar las labores de comprobación que sean precisas. En este sentido, en los diversos procesos electorales celebrados en este año 2019, los albaranes ya fueron remitidos al MIR escaneados, evitando el papel.

Asimismo, actualmente se están realizando los desarrollos necesarios para la creación de una aplicación que permita informatizar este procedimiento, y que el propio sistema sirva para garantizar que los clientes (formaciones políticas) incluyen todos los datos requeridos. En síntesis, este método, una vez sea validado por el MIR, permitirá disponer de una justificación clara, segura, sencilla y rápida de verificar, a través de los informes obtenidos de manera informatizada del mismo.

3.- PROPAGANDA ELECTORAL

3.1 Tarifa especial de la propaganda electoral: parte fija

La existencia de una tarifa especial para el envío de material electoral por los partidos políticos se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico español desde las primeras elecciones celebradas en el período de democracia. Estos comicios tuvieron lugar el 15 de junio de 1977 y fueron convocados mediante el Real Decreto 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales.

En este Real Decreto se estableció por primera vez una tarifa especial para el envío de material electoral. Concretamente, el artículo 44.3 previó la existencia de dicha tarifa, remitiéndose a las órdenes ministeriales para fijar su cuantía exacta. En aquel momento, la cuantía fue fijada mediante la Orden Ministerial de 1977 (en adelante, OM 1977), la cual establecía la tarifa que aquí se analiza en 1 peseta (hasta 50 gramos de peso).

El Real Decreto 20/1977 fue derogado y sustituido por la LOREG, cuyo artículo 59 mantenía la misma redacción ("*Por Orden Ministerial se fijarán tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral*"). En consecuencia, no se indicaba limitación alguna al número ni al peso de los envíos que podrían acogerse a esa tarifa especial.

La previsión contenida en el artículo 59 de la LOREG se ha mantenido sin cambio alguno hasta la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económica-financiera de los Partidos Políticos, que modificó dicho precepto quedando como sigue: *“Por Orden ministerial se fijarán tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral a las que tendrán derecho a acogerse los partidos concurrentes con un máximo de un envío por elector en cada convocatoria electoral”*. Como puede observarse no se señala limitación al peso pero si al número de envíos.

En la Orden PRE/2915/2011, de 28 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones a Cortes Generales y en las elecciones locales parciales (adoptada con motivo de las elecciones Generales del 20 de noviembre de 2011), se establece por primera vez que con cargo al presupuesto electoral se subvencionará únicamente **un envío por elector de cada circunscripción electoral en que se presente la candidatura hasta 50 gramos de peso**. Y en ese mismo sentido se ha venido contemplando en los instrumentos normativos de imposición de obligaciones a este operador postal que se han aprobado para los sucesivos procesos electorales que se han celebrado.

Así, en todos los ACM aplicables durante el período fiscalizado por ese Tribunal de Cuentas, se recoge que:

“Envíos de propaganda electoral.

- 1. Correos realizará los envíos postales de propaganda electoral de los partidos y federaciones inscritos en el Registro correspondiente, de las coaliciones constituidas según lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 44 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, y de las agrupaciones de electores, en los términos previstos en el artículo 12 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril.*
- 2. De conformidad con lo previsto en la Orden Ministerial de 3 de mayo de 1977 por la que se fijan las tarifas postales especiales para los envíos de impresos de propaganda electoral, la tarifa postal especial aplicable al partido, federación, coalición o agrupación será de 0,006 euros, correspondiendo el pago del resto del importe hasta alcanzar el precio del servicio postal al Ministerio del Interior. Dicha tarifa especial será de aplicación a los envíos postales de propaganda electoral de cada candidatura que circulen por el territorio nacional y además cumplan los siguientes requisitos:*

- a) *Un envío por elector de cada circunscripción electoral en que se presente la candidatura concurrente en cada convocatoria electoral.*
- b) *Hasta 50 gramos de peso.*

Fuera de estos límites, y de forma diferenciada, se podrán realizar otros envíos de propaganda electoral a los que les será de aplicación las tarifas ordinarias de Correos.”

Por tanto, la existencia de esa tarifa especial aplicable a las formaciones políticas se ha mantenido sin solución de continuidad, y de manera invariable, desde su establecimiento mediante el Real Decreto 20/1977.

Por otra parte, el Tribunal Supremo ha determinado también, no sólo la vigencia de dicha tarifa, sino que su cuantificación en 1 peseta realizada en la OM 1977 resulta plenamente aplicable en la actualidad. Concretamente, en su sentencia de 2 de octubre de 2006¹, que se acompaña como **documento número 1**, el Tribunal Supremo, tras *declarar “que permanecen en vigor las previstas en la Orden de 3 de mayo de 1977, por la que se fijan las tarifas postales especiales para los envíos de impresos de propaganda electoral, siendo la correspondiente a los de menos de cincuenta gramos 1 peseta”*, indicó que la conversión de dicha tarifa a euros determinaba que la tarifa se fijase en 0,006 euros, sin ser posible realizar un redondeo de la misma, puesto que dicho redondeo actuaría como factor de revalorización.

Igualmente, la Junta Electoral Central se ha venido pronunciado en ese mismo sentido, véase, por ejemplo, su Acuerdo adoptado en sesión de 1 de febrero de 2007, en relación a la consulta presentada sobre la tarifa aplicable a los envíos de propaganda electoral para el referéndum sobre el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, donde dispone: *“Reiterar los acuerdos de la Junta Electoral Central sobre conversión en euros de las tarifas fijadas en pesetas para los envíos de propaganda electoral, confirmados por Sentencia del Tribunal Supremo, Sección Séptima, de 2 de octubre de 2006, y comunicar que, por tanto, la tarifa aplicable a los envíos de propaganda electoral en relación con el referéndum sobre Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía será de 0,006 €.”*

¹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, de 2 de octubre de 2006, Rec. 89/2004

3.2 Tarifa especial de la propaganda electoral: parte **variable**

Tal como refiere ese Tribunal de Cuentas, el coste del servicio por el envío de propaganda electoral, siempre que cumpla los requisitos establecidos, es dividido entre el Estado y los distintos partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores. La OM 1977 aplica para la determinación de la tarifa especial que han de abonar las formaciones políticas el límite máximo del 50%, de tal forma que el coste de los envíos se dividía entre el Estado y los partidos políticos por la mitad. Siendo el coste de cada envío en aquella época de 2 pesetas, los partidos políticos sufragaban 1 peseta y el Estado la otra peseta restante.

Sin embargo, según se ha indicado en el epígrafe anterior, la tarifa especial aplicable a las formaciones políticas se ha mantenido sin solución de continuidad, y de manera invariable, desde su establecimiento, y así ha sido avalado por el Tribunal Supremo.

Por tanto, según se ha señalado en la parte introductoria de este informe, tras la publicación de la Ley Postal de 2010, y a la vista de las previsiones contenidas en su artículo 22.5, donde se recoge expresamente que la imposición de obligaciones adicionales de servicio público **deberá ser objeto de compensación**, se hizo preciso afrontar una revisión de la forma de presupuestar y de justificar el gasto realizado con motivo de los procesos electorales.

La aplicación de la Ley Postal determina que los ACM se refieran expresamente a la compensación a recibir por Correos por el envío de la propaganda electoral. Ello es así puesto que el artículo 22.5 de la Ley Postal incluye ya una mención a la necesidad de que la imposición de obligaciones de servicio público tenga como contraprestación la percepción de una compensación.

En base a ello, en todos los ACM aplicables durante el período fiscalizado por ese Tribunal de Cuentas, se recoge que: *"De conformidad con lo previsto en la Orden Ministerial de 3 de mayo de 1977 por la que se fijan las tarifas postales especiales para los envíos de impresos de propaganda electoral, la tarifa postal especial aplicable al partido, federación, coalición o agrupación será de 0,006 euros, correspondiendo el pago del resto del importe hasta alcanzar el precio del servicio postal al Ministerio del Interior."*

En consecuencia, la compensación por los envíos de propaganda electoral se compone de una parte fija aplicable a las formaciones políticas (0,006 euros), más una parte variable que corresponde al MIR, que habría de suponer el resto del importe hasta alcanzar el precio del servicio postal.

En síntesis, las tarifas máximas que se recogen en el anexo del ACM de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, y que han sido aplicadas en los procesos electorales objeto de fiscalización, se refieren siempre al presupuesto del MIR, con independencia del importe que esta Sociedad facture a los partidos políticos.

Merece especial referencia las previsiones contenidas en todos esos ACM, en cuanto a que: *“Correos realizará los envíos postales de propaganda electoral de los partidos y federaciones inscritos en el Registro correspondiente, de las coaliciones constituidas según lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 44 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, y de las agrupaciones de electores, en los términos previstos en el artículo 12 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril”*. Ello habida cuenta que en este último precepto se dispone que: *“1. Respecto al envío de propaganda electoral, en los procesos que se desarrollen de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, serán de aplicación las tarifas postales que se encuentren vigentes en el momento de la convocatoria de las correspondientes elecciones.”*

Sin embargo, tal como ha quedado reflejado en la parte introductoria de las presentes alegaciones, las tarifas recogidas en los ACM no alcanzan a cubrir los costes reales ocasionados a Correos por la prestación del servicio solicitado, a pesar de que habrían de ser variables para adaptarse a las *“tarifas postales vigentes”*. Ello porque dichos precios traen causa del primer presupuesto que se tuvo que elaborar a petición del MIR (elecciones de mayo de 2011), tras la entrada en vigor de la Ley Postal del 2010, **el cual tuvo que ser ajustado a las disponibilidades presupuestarias que manifestó tener el MIR para dicho proceso electoral, y que fueron realizados de manera totalmente independiente y accesoria a la parte fija que correspondía abonar a las formaciones políticas (0,006 euros).**

En ese contexto, de acuerdo con lo dispuesto en los ACM, las cantidades así calculadas son importes que no podrán superarse en ningún caso (en el supuesto de la propaganda ascendería a 0,1689 euros, que se compone de 0,006 euros aplicable a las formaciones políticas, más 0,1629 euros de tarifa máxima correspondiente al MIR para el período fiscalizado), de modo que, en la práctica, cualquier coste adicional en que incurra Correos, le supondrá una pérdida.

En el caso de entender que en esa tarifa de 0,1629 euros debería estar incluido el importe de 0,006 euros correspondiente a las formaciones políticas, se estaría produciendo una doble penalización a este operador, no sólo porque la parte aplicable al MIR ha sido calculada al margen de la parte fija de los partidos políticos, la cual está vigente según ha confirmado el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de octubre de 2006, si no también porque la tarifa máxima asignada al MIR ya de por sí (esto es, sin descontar 0,006 euros) no alcanza a cubrir el coste real del resto faltante por la prestación de dichos servicios, según establecen los ACM.

3.3 Proyecto de Orden por la que se fijan las tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral

Por su carácter ilustrativo respecto al desglose de los precios de los envíos de propaganda electoral, y la participación en la contribución al pago de estos (candidaturas políticas y poder público), se acompaña como **documento número 2** el texto y la memoria del Proyecto de Orden por la que se fijan las tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral, que se llevó a cabo a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro del Interior, para adecuar el marco jurídico preconstitucional de la OM de 1977, a los cambios producidos desde entonces.

Al respecto, resultan especialmente significativos los aspectos contemplados en el apartado V de la Memoria, relativo al *Impacto presupuestario*, en concreto los recogidos en relación a la previsión del ahorro, que toma como referencia el precio unitario y el total de los envíos realizados en las Elecciones a Cortes Generales 2011, con el siguiente tenor:

“(...) El precio unitario total por envío en las ECG 2011 fue de 0,1659 euros, de los cuales el MIR aportó 0,1599 euros, y los partidos políticos 0,0060 euros. Teniendo en cuenta que el número de envíos fue de 141.132.689, el importe global abonado por el MIR fue de 22.567.116,97 euros, y el importe abonado por los partidos fue de 846.796,134 euros.

Con la hipótesis de reforma propuesta (abono del 10% por el poder público convocante y el 90% los partidos políticos), y tomando como referencia el precio unitario total de las ECG 2011 (0,1659 euro), así como el número de envíos realizado durante esas elecciones (141.132.689 envíos), el importe abonado por el MIR hubiera sido de 2.341.391,31, mientras que el importe abonado por los partidos hubiera sido de 21.072.521,795. Por tanto, se habría producido un ahorro de 20.225.725,66 €”.

La tarifa que se recoge para el poder público (MIR), como puede observarse, es considerada a todos los efectos independiente y adicional de la que resulta aplicable a los partidos políticos (0,006 euros).

Tal como se ha venido indicando, el precio de la propaganda electoral en las ECG 2011 a que se alude (0,1599 euros), que fue abonado por el MIR, se ajustó al presupuesto existente en esos momentos. En ese sentido, en las ECG 2011, el presupuesto del MIR, según se publicó en el ACM correspondiente, fue de 38.200.000,00 euros, siendo el importe total facturado por Correos de 38.199.919,23 euros, con independencia de los importes que se facturaron a los partidos políticos.

A partir del precio de la propaganda electoral en las ECG 2011 se obtuvo el correspondiente a las elecciones al Parlamento Europeo 2014, al añadirse el incremento del IPC del 1,9%, desde noviembre 2011 a enero 2014, para obtener el precio de 0,1629 euros por envío que se viene referenciando como **tarifa máxima aplicable al MIR**, en los diferentes procesos electorales celebrados desde esas elecciones al Parlamento Europeo 2014, para compensar el resto del importe comprendido desde los 0,006 euros aplicables a las formaciones políticas, hasta alcanzar la tarifa postal, según establecen los ACM.

3.4 Análisis de datos incluidos en el Anteproyecto de Informe de fiscalización de los gastos del MIR en la gestión y desarrollo de procesos electorales 2015-2017

Constatar que la cantidad que figura como gasto total para envío de propaganda electoral de las EPGV 2016 por importe de 3.397.895,27 euros, en el cuadro número 20 (página 20), del Anteproyecto remitido, no concuerda con el número de envíos, 21.058.780, que para las mismas elecciones EPVG 2016, figura en el cuadro 21 (deberían ser 20.858.780 envíos que son los correctos).

Asimismo por parte del Área de Facturación de Correos, se han revisado los albaranes que sirvieron de base para la facturación de los procesos electorales que el escrito del Tribunal de Cuentas detalla en su pág. 23 párrafo 6, constatando que los mismos coinciden con los facturados, con las siguientes salvedades: i) en las EPC 2017 existe un albarán duplicado y remitido al Ministerio por 21.661 envíos, pero que no correspondía facturar, por lo cual la facturación de este proceso electoral también es correcta según la comprobación efectuada. ii) en las EPG 2016 figuran 180 envíos que han sido justificados y que no han sido facturados. Todo este recuento y comprobación de envíos queda reflejado en el Anexo que se adjunta, como **documento número 3**.

Desconocemos las causas por las que, según el escrito, se dice haber recibido una justificación con más albaranes de los facturados.

Por otro lado, dentro del proceso de facturación de los envíos de propaganda electoral, siempre se factura en primer lugar a los partidos políticos, de tal manera que estos puedan efectuar las reclamaciones oportunas, si las hubiere, siempre antes de facturar al MIR, lo cual, también garantiza el número de envíos depositados.

4. VOTO CERA Y VOTO ERTA. DEVOLUCIONES

4.1 Organismos gestores de la gratuidad del voto exterior

➤ Electores CERA

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modificó, entre otros, el artículo 75 de la LOREG, supuso, entre otros cambios, que Correos no participase activamente en la gestión del voto por correo de los electores residentes ausentes que viven en el extranjero (en adelante electores CERA).

El tratamiento de esta correspondencia electoral (envío del sobre conteniendo el voto de este colectivo de electores), cuya gestión, hasta este cambio normativo, se encomendaba a Correos, conllevaba una operativa compleja, que afectaba a todas las fases del proceso, incluso antes de la entrada en España (avisos previos, anuncio de remesas, recepción de envíos en oficina específica, control y seguimiento, clasificación y curso prioritario a destino...) e implementaba medidas de mejoras en la coordinación entre operadores dirigidas a la generalización de Acuerdos de colaboración con los correos de los distintos países, a fin de facilitar la operativa de intercambio de los envíos entre los operadores intervinientes, así como la compensación de los gastos de franqueo originados por el envío del sobre conteniendo el voto de los electores.

Esta pauta de actuación tenía su amparo normativo en el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de Regulación Complementaria de los Procesos Electorales, donde se regula el procedimiento para posibilitar la gratuidad del voto por correo de estos electores residentes ausentes. En este contexto, Correos tradicionalmente venía suscribiendo esos Acuerdos específicos con los operadores postales de otros países, a los que se hace referencia en dicho Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, *“relativos a la expedición, encaminamiento y entrega de correspondencia electoral”* entre las partes.

La nueva normativa (Ley Orgánica 2/2011) contempla un sistema en el cual esta Sociedad sólo participa en la fase previa del procedimiento, pero no el voto por correo en sí, ya que este proceso postal se desarrolla fuera de España. Ahora es la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática a la que el elector esté adscrito, la destinataria del envío certificado que contiene el sobre con el voto de este colectivo de ciudadanos, y por tanto la única que tiene la posibilidad de disponer de toda la información asociada a estos, incluidos los importes del franqueo que han de satisfacerse y el control y registro de los mismos, ya que estos envíos electorales se cursan a través de los operadores postales de dichos países.

Adicionalmente enfatizar que, esa función no se incluye dentro de las actividades propias de esta Sociedad, ni forma parte del Servicio Postal Universal, ya que la actuación de Correos tenía una naturaleza accesoria al procedimiento postal que entonces se realizaba, y era derivada de su necesaria colaboración en la gestión del voto.

➤ Electores ERTA

El procedimiento de votación de los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero (en adelante electores ERTA), regulado mediante Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, no ha sufrido variación alguna tras la aprobación de la citada Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

Sin embargo, el nuevo sistema de voto por correo de los electores CERA que no requiere de la participación de esta Sociedad, influyó necesariamente en los Acuerdos de cooperación electoral que se venían suscribiendo con los operadores de determinados países, para, entre otras cuestiones de índole postal, posibilitar el depósito y envío gratuito del sobre conteniendo el voto dirigido a España, ya que al haberse producido esa modificación sustancial en el tratamiento de la documentación CERA, únicamente los electores ERTA han de remitir ese envío directamente a nuestro país, lo que, lógicamente, conllevó una significativa reducción del número de envíos que serían objeto de acuerdo de cooperación electoral.

Habida cuenta lo anterior, los Acuerdos de intercambio de correspondencia electoral con los operadores postales extranjeros dejaron de estar vigentes al no ser de aplicación al CERA, toda vez que su objeto era *“facilitar a Correos el cumplimiento de sus funciones como vehículo de transmisión”* de los envíos de esos electores, y por tanto quedaron desvirtuados.

➤ Acuerdo Junta Electoral Central

Como consecuencia de lo expuesto, **la gestión del reintegro para hacer efectiva la gratuidad del voto de estos electores ya no corresponde a Correos**, y así lo entendió la Junta Electoral Central que, en su sesión de 3 de marzo de 2011 [s/ Expt. 321/245], con ocasión de la consulta efectuada por el Director de la Oficina del Censo Electoral, acordó sobre este asunto que: *“en la medida en que efectivamente Correos y Telégrafos ha dejado de participar en dicho procedimiento, esta Junta considera que, en tanto no se proceda por el Gobierno a la modificación del anteriormente citado artículo 11 del Real Decreto 605/1999, corresponderá al Ministerio del Interior, de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, adoptar las medidas que entiendan oportunas para garantizar la gratuidad del voto de estos electores consagrada en nuestra legislación electoral”*.

Es por ello que en los distintos comicios celebrados desde la entrada en vigor de la citada Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, el servicio de reintegro de gastos a los electores residentes ausentes que viven en el extranjero **ya no se contempla entre las obligaciones de servicio público que se imponen a Correos en cada proceso electoral, como prestador del servicio postal universal, mediante el correspondiente Acuerdo de Consejo de Ministros**.

Y en consecuencia de lo expuesto, ese concepto no se incluye en la compensación económica que se deriva de la imposición de dichas obligaciones de servicio público a Correos de conformidad con lo previsto en el artículo 22.5 de la Ley Postal.

En base a lo anterior, desde la publicación de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, el Órgano responsable de la gestión del reintegro de gastos por emisión de voto por correo de los electores residentes en el extranjero, -tanto de los mencionados CERA, como por asimilación de los electores que se encuentran temporalmente en el extranjero (ERTA)-, habitualmente viene siendo el organismo público convocante de las elecciones, en cuyo poder han de obrar consecuentemente tanto los originales de las solicitudes de reintegro de dichos electores, como la información referente a los mismos, que hubieran sido remitidos por las correspondientes Juntas Electorales.

La Administración convocante de las elecciones puede realizar ese cometido directamente o bien a través de terceros. En caso de optar por su externalización, generalmente procede a ofertarlo mediante la publicación del oportuno pliego de contratación, del que esta Sociedad puede resultar adjudicataria o no.

Por ello, los supuestos en que Correos ha prestado este servicio con posterioridad a la citada reforma normativa, han sido como consecuencia de la adjudicación del mismo, **mostrando siempre esta Sociedad la mejor disposición en ese sentido.**

4.2 Ejecución de los contratos para el reintegro de gastos del voto exterior

Como cuestión previa señalar que, según puede deducirse de las consideraciones expuestas, los acuerdos a que alude ese Tribunal en el primer párrafo de la página 28, *-en las ELA 2015 y ECG 2015 y 2016-*, fueron formalizados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (en adelante MAEC), y **no por esta Sociedad**. Ello sin perjuicio de que Correos haya estado colaborando desde el año 2011 con el MAEC, cuando se produjo el referido cambio normativo de la LOREG, para incentivar a los operadores postales extranjeros su suscripción, y evitar el desembolso inicial por los ciudadanos residentes en dichos países de los envíos electorales.

En las contrataciones efectuadas, generalmente, con los poderes públicos convocantes de las elecciones, para el servicio de devolución de los importes del franqueo del voto de los electores CERA y ERTA, habitualmente se contempla que ese reintegro se realizará preferentemente mediante giro postal y, en su defecto, por otros medios alternativos.

El servicio se realiza atendiendo a las solicitudes de reintegro que se entregan a la firma del contrato y dentro de los plazos que marcan los pliegos de dicha contratación. En cuanto a los instrumentos utilizados para realizar el pago, tradicionalmente han sido el giro (si el país de destino tiene un acuerdo con Correos para la prestación del mismo), o a través del agente externo Western Union (en adelante, WU).

Al respecto referir que tanto el servicio de giro internacional que presta Correos, como el de WU, tienen una dilatada experiencia y eficacia probada (el servicio giro cuenta con más de 300 años de historia y WU es una entidad de prestigio internacional en el envío de dinero).

No obstante lo anterior, efectivamente, el porcentaje de electores que finalmente no retira el importe que se les ha enviado suele ser significativo, lo que puede obedecer a diversidad de causas:

- A pesar de que esta Sociedad utiliza la misma base de datos que utiliza el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) para el envío de la documentación electoral, un elevado número de electores residentes en el extranjero no reciben la comunicación del reintegro de estos gastos porque cambian de domicilio o están ausentes temporalmente del mismo cuando les llega el aviso de la transacción que tienen a su disposición.
- Otro aspecto que dificulta la mencionada comunicación a estos electores, es la dependencia que existe de los diferentes niveles de desarrollo de los operadores postales de todo el mundo y los distintos tratamientos que hacen de la correspondencia, en este caso ordinaria.
- Asimismo la existencia de un plazo de vigencia (tres meses para los envíos por WU y un mes en muchos de los países en los que se utiliza el giro), ocasiona que dicho tiempo finalice antes de que los electores puedan realizar el cobro.
- Otras veces los propios votantes desestiman la opción del cobro al tener que desplazarse para hacerlo efectivo, y siendo la cantidad a recuperar tan reducida.

En cualquier caso, tal como indica ese Tribunal de Cuentas, en los procesos electorales en que esta Sociedad ha realizado estos servicios por encargo de la Administración convocante, al término de la vigencia de la contratación se procede a remitir a dicho Organismo la relación de todos aquellos electores que no han hecho efectivo el cobro de la transacción, y se le reintegra la suma total de los importes no satisfechos.

Por otra parte, en conversaciones mantenidas con las Administraciones convocantes, en diversas ocasiones se les ha sugerido el empleo de otros medios que pudieran ofrecer resultados más satisfactorios. Así, en el caso de los CERA, pudieran ser las embajadas o consulados los que efectuasen esta devolución, dada su proximidad a los votantes; o bien que el MAEC amplíe el número de países con acuerdo a estos efectos. En el supuesto de los ERTA, el propio poder público que convoca podría llevar a cabo ese reintegro, solicitando al elector que proporcionase los datos necesarios para un pago más efectivo (por ej. transferencia bancaria).

5.- CONCLUSIONES

Primera.- La justificación mediante albaranes validados por los partidos políticos o transportistas o manipuladores en su nombre, así como los procesos de admisión de la propaganda electoral, actualmente obliga a que toda esa documentación sea en papel.

No obstante, para los procesos electorales que se han celebrado en este año 2019, los albaranes ya han sido remitidos escaneados con el fin de evitar el manejo de tanto papel.

Asimismo se está trabajando en la informatización de este proceso, de tal forma que pueda ser validado por el Ministerio del Interior y su Intervención Delegada, y de esa manera poder tener una justificación clara, segura, sencilla y rápida de comprobar, mediante los informes que Correos pudiera obtener de la correspondiente aplicación tecnológica.

Segunda.- En los distintos ACM por los que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal, en lo referente a los envíos de propaganda electoral, se indica que la tarifa postal especial aplicable al partido, federación, coalición o agrupación será de 0,006 euros, correspondiendo el pago del resto del importe hasta alcanzar el precio del servicio postal al Ministerio del Interior.

En el anexo del ACM de 11 de abril de 2014, correspondiente a las elecciones al Parlamento Europeo de ese año, se indicaban las tarifas a utilizar por la prestación de las obligaciones de servicio público a Correos, estando referidas, y siempre ha sido así en el período fiscalizado, al presupuesto que el MIR dedica a la facturación que Correos le presenta, con independencia del importe que esta Sociedad facture a los partidos políticos.

En síntesis, la tarifa máxima de los envíos de propaganda electoral que se recoge en los ACM corresponde a la parte variable atribuible al MIR, y es considerada a todos los efectos independiente y accesoria de la cantidad fija que resulta aplicable a los partidos políticos (0,006 euros), cuya vigencia ha sido avalada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 2 de octubre de 2006, y reiteradamente confirmada por la doctrina de la JEC.

Tercera.- Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, el servicio de reintegro de gastos a los electores residentes ausentes que viven en el extranjero ya no se contempla entre las obligaciones de servicio público que se imponen a Correos en cada proceso electoral, como prestador del servicio postal universal, mediante el correspondiente ACM. Y por ende, tampoco se incluye ese concepto en la compensación económica que se deriva de la imposición de dichas obligaciones de conformidad con lo previsto en el artículo 22.5 de la Ley Postal.

En consecuencia, la gestión del reintegro para hacer efectiva la gratuidad del voto de estos electores en el exterior ya no corresponde a Correos, y así lo ha entendido la Junta Electoral Central.

Por tanto, esta Sociedad no habría de encargarse de este servicio, siendo aconsejable que se llevase a cabo mediante otros medios y procesos, como así ha sido puesto de relieve por este operador postal al MIR, lo cual pudiera aumentar la eficacia y disminuir el gasto dedicado a esta partida, en línea con las recomendaciones efectuadas por ese Tribunal de Cuentas.

Madrid, 14 de octubre de 2019

EL PRESIDENTE



Juan Manuel Serrano Quintana

**ALEGACIONES REMITIADAS POR D. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ POO PRESIDENTE
DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**



TRIBUNAL DE
CUENTAS

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIÁN

CSV: 22262-55445-24311-71260

E 201900200000610

27/09/2019 13:42:28



Instituto Nacional de Estadística

REGISTRO GENERAL

SALIDA

Nº Reg: O00002032s1900116985

Fecha: 27/09/2019 12:16:47



Secretaría General

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

D^a Enriqueta Chicano Jávega
Consejera de Cuentas
TRIBUNAL DE CUENTA
Departamento del Área Político-
Administrativa del Estado

Madrid, 26 de septiembre de 2019

En relación con el anteproyecto de Informe para la Fiscalización de los Gastos del Ministerio del Interior en la Gestión y Desarrollo de Procesos Electorales 2015-2017 en relación a las cuentas justificativas presentadas por el Instituto Nacional de Estadística, se formulan las siguientes alegaciones:

II.2.3. Elecciones al Parlamento de Andalucía 2015

II.2.3.3 CONTENIDO DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

Se aporta con este escrito Resumen general de gastos acorde al anexo 8 de las I.E.A. del M^º del Interior y omitido en la Cuenta general en el momento de su rendición, si bien constaban otro tipo de relaciones de gastos con formato diferente al anexo 8.

II.2.7 Elecciones Generales 2016

II.2.7.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

La Cuenta justificativa del INE se remitió al órgano fiscalizador en plazo, el 3 de marzo de 2017, pues contaba con un plazo prorrogado hasta el 4 de abril de 2017, ampliado en tres meses más de la fecha legalmente establecida (4 de enero de 2017) en base a la prórroga concedida por el Director General de Política Interior a cuatro centros gestores que ampliaba asimismo a todos los demás. No obstante fue aprobada extemporáneamente con fecha 26 de abril de 2019 debido a la gestión de las alegaciones correspondiente a la función interventora, emitiéndose el informe definitivo de la Intervención con fecha 24 de abril y aprobándose la Cuenta por el Presidente del INE dos días después, el 26 de abril de 2017.

II.2.7.2 INFORMES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

Se reitera que puesto que se tenía autorizada una ampliación de plazo de 3 meses la presentación de la cuenta se hace en plazo, el día 3 de marzo de 2017 (un mes antes

C/ Poeta Juan Maragall, 51
28071 Madrid
Tlf. 915339361

CSV : GEN-5246-a78c-18d2-4cc4-cc6e-44c0-fbc3-2464

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : JUAN MANUEL RODRIGUEZ POO | FECHA : 27/09/2019 10:17 | Sin acción específica



Secretaría General

de la fecha de vencimiento del plazo de aprobación de la cuenta), y que por gestión de alegaciones a la función interventora la aprobación no pudo realizarse hasta el 26 de abril de 2017.

II.2.8 Elecciones al Parlamento del País Vasco y de Galicia 2016

II.2.8.1 PLAZO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

- Efectivamente el plazo ampliado aplicable a este organismo en base a la Instrucción Trigésimo Cuarta de las I.E.A. y a la solicitud del MAEC-M^º de Asuntos Exteriores y Cooperación no pudo ser cumplido en aplicación del convenio suscrito con fecha 17 de diciembre de 2004 entre este organismo y la Tesorería General de la Seguridad social, ya que al haberse abonado los trabajos extraordinarios del personal fijo mediante nóminas del mes de Marzo 2017 el pago de las cotizaciones derivadas de las mismas no puede hacerse al mes siguiente (abril), como sería habitual, sino con diferimiento de dos meses más (es decir, en junio). Se adjunta copia de dicho convenio que parece haberse extraviado ya que se había incorporado a la cuenta en su día.
- En base a dicho acuerdo los documentos de pago de cotizaciones se abonaron con fecha 20 de junio 2017, realizándose el reintegro de sobrante al día siguiente 21 de junio y por ello, la rendición de la cuenta, inexorablemente se hubo de presentar fuera de plazo. Igualmente la aprobación final de la cuenta también se realizó de forma extemporánea, con fecha 9 de septiembre de 2017, por igual motivo.

II.2.8.2 INFORME DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

- La aplicación del convenio mencionado y la tardía rendición de la cuenta conllevo un importante retraso en la presentación de la cuenta ante la Intervención delegada, entregada el 22 de marzo de 2017, con el subsiguiente retraso en la emisión de los informes del órgano fiscalizador y en la aprobación final de la misma.

e

II.2.8.4 JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS Y REALIZACIÓN DE PAGOS

Respecto a los gastos realizados en las Delegaciones del INE en Álava, Guipúzcoa y Lugo de los que no consta certificado de conformidad con el servicio abonado es conveniente hacer constar que la certificación omitida y que debería haber expedido el Delegado provincial implica un defecto de forma que no supone en modo alguno que se hayan abonado servicios respecto de los cuales no hubiera plena satisfacción por parte de la máxima autoridad de la unidad administrativa, el Delegado provincial, ya que han sido los propios Delegados de esas provincias quienes han dado orden de

C/ Poeta Juan Mari Gali 51
28071 Madrid
Tf. 913839361

CSV : GEN-5246-a78c-18d2-4cc4-cc6e-44c0-fbc3-2464

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : JUAN MANUEL RODRIGUEZ POO | FECHA : 27/09/2019 10:17 | Sin acción específica



Secretaría General

abono de los servicios mediante la denominada OIP-“Orden Interna de Pago” extraída de la aplicación Sorolla (y con la firma mancomunada de Cajero y Delegado del INE).

Si bien es cierto que en aquel momento se venía admitiendo en las Delegaciones provinciales la OIP-Orden Interna de Pago como inclusiva de la conformidad con el servicio/suministro a abonar, el organismo, en base a la posterior disconformidad de su Intervención delegada con dicha interpretación (durante un tiempo fue admitida también por el órgano fiscalizador) paso a exigir una certificación expresa de conformidad por parte de los Delegados provinciales a todo servicio/suministro que se abone con los fondos puestos a disposición de las Delegaciones, por lo que el defecto apuntado se ha corregido en posteriores procesos pero no en este, en el que la conformidad de estos tres Delegados se dio por supuesta al entender que ninguna autoridad ordenaría un pago con el que no estuviere conforme. Todas estas incidencias revelan la existencia de una deficiente gestión presupuestaria.

Se adjuntan escrito resumen general de gastos acorde al anexo 8, y convenio suscrito con fecha 17 de diciembre de 2004 entre este organismo y la Tesorería General de la Seguridad social.

El Presidente

Juan Manuel Rodríguez Poo

e

C/ Poeta Joan Maragall 51
28071 Madrid
Tlf.: 915839361

CSV : GEN-5246-a78c-18d2-4cc4-cc6e-44c0-fbc3-2464

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : JUAN MANUEL RODRIGUEZ POO | FECHA : 27/09/2019 10:17 | Sin acción específica



**ALEGACIONES REMITIDAS POR D. GREGORIO IZQUIERDO LLANES EX
PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
(Diciembre 2011 a Octubre 2018)**

Gregorio Izquierdo Llanes
Expresidente del INE y Exdirector de la Oficina del Censo Electoral
(diciembre de 2011 a octubre de 2018)
Paseo de Europa nº 5
Torre 2, planta segunda, oficina 2-3
San Sebastián de los Reyes
28700 Madrid



REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIÁN
CSV: 46776-65357-11777-63473

TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 201900200000624

02/10/2019 12:17:53



En Madrid a 1 de octubre de 2019

A la atención de Doña Enriqueta Chicano Jávega
Consejera de Cuentas
Departamento de Area Político Administrativa del Estado
Sección de Fiscalización
Tribunal de Cuentas

Muy Señora mía:

En fecha 26 de septiembre de 2019 he recibido un anteproyecto de informe de fiscalización de los gastos del Ministerio del Interior en la Gestión y Desarrollo de los procesos electorales 2015-2017 a los efectos de presentar las alegaciones que considere oportunas, ya que fui presidente del INE entre diciembre de 2011 a octubre de 2018, trámite que evacuo por la presente, anticipando, que en cualquier caso me gustaría sumarme a las alegaciones que haya podido hacer el INE en relación a este proceso y a los justificantes que haya podido aportar. Dado el tiempo transcurrido me resulta muy difícil recordar íntegra y exactamente todas las circunstancias que pudieran tenerse en cuenta en estas alegaciones, pero en cualquier caso me gustaría que se incorporaran y consideraran en el expediente las siguientes

ALEGACIONES:

PRIMERA. La necesidad de **contextualizar este tipo de informes de fiscalización**. La falta de contexto propicia que se pueda manipular por terceros de forma sensacionalista la información dando apariencia de incorrección, lo que son fenómenos ligados a la gestión de procesos complejos de las convocatorias electorales objeto de fiscalización, más aún cuando algunas, como las generales de 2016, fueron sobrevenidas al calendario previsto.

Mi gestión de la actividad estadística ha sido especialmente responsable y eficiente durante estos años y así me gustaría que constara expresamente en su informe, cuando no menos, para contextualizar sus posibles incidencias dentro del flujo total de gestión administrativa y contable en este periodo. *Por centrarme en las actuaciones de la Oficina del Censo Electoral, me gustaría que quedara **constancia del ahorro público de la mejora de procedimientos de gestión en estos años.***

Desde 2012 a 2018 el gasto medio por proceso electoral de ámbito nacional en el INE fue de 4.345.387,6 euros, lo que supuso una reducción del orden del 60 por 100 respecto al gasto medio de proceso electoral nacional celebrados entre 2007 y 2011. De hecho, el gasto medio por voto gestionado paso de 8,6 euros (2007 a 2011) a 4,6 euros (2012 a 2018).

SEGUNDA. Estas mejoras de eficiencia comentadas en el punto anterior han sido posibles por una mejora y reforzamiento completo de los procedimientos y los mecanismos de gestión, que son totalmente incompatibles con su aseveración de la página 29 de su anteproyecto de informe de fiscalización en donde en su última línea señala que *“estas incidencias revelan la existencia de una deficiente gestión presupuestaria”*, cuando habla de la justificación de gastos menores de caja única a través de cajeros pagadores de las Delegaciones de Álava, Guipúzcoa y Lugo.

Dado que el INE tiene Servicios Centrales y cincuenta Delegaciones Provinciales, **se solicita que la frase del anteproyecto de fiscalización de la página 29 párrafo penúltimo en la que señala “en muchas Delegaciones se venían considerando dichos Documentos como actas de conformidad”, se precise sustituyéndola por la siguiente frase “en las Delegaciones Provinciales de Álava, Guipúzcoa y Lugo se venían considerando dichos Documentos como actas de conformidad”.**

Durante toda mi gestión fue una **preocupación constante y continua el control de la legalidad y de la eficiencia del gasto**, para lo que establecí, procedimientos reglados de la obligación que los responsables directos de contratar y/o pagar servicios externos, incluso en los casos más nimios, dieran su conformidad con los mismos mediante certificados, y por eso mi instrucción del presidente del INE de 9 de mayo de 2016 así lo recogía **expresamente**. En este contexto, creo, dicho sea, con todos los respetos, que no se ha producido una deficiente gestión presupuestaria, sino, un presunto incumplimiento por parte de tres Delegados Provinciales del INE (Lugo, Álava y Guipúzcoa), del artículo 54 del Estatuto Básico del Empleado Público que en su punto tercero establece que los funcionarios “obedecerán las instrucciones y ordenes profesionales de sus superiores”.

El problema de fondo es cuando se responsabiliza y reprueba públicamente a una institución de lo que no dejan de ser incumplimientos personales, en el fondo estos últimos no son objeto de reprobación alguna, lo cual no parece razonable ni justo.

La no precisión del Anteproyecto de Informe puede hacer parecer a un tercero que existe un problema institucional donde solo existe un presunto incumplimiento de unos funcionarios de las ordenes que le habían sido dadas por escrito. De cualquier modo, **solicito expresamente que en el Informe de fiscalización se recogen explícitamente las cantidades objeto de**

cuestionamientos por parte del Tribunal y se identifiquen las delegaciones a las que corresponde, que si mi información no es incorrecta se limitarían a las Elecciones al Parlamento de Galicia y País Vasco de 2016 y serían los siguientes importes:

- Delegación provincial del INE en Lugo: 1.129,77 euros.
- Delegación provincial del INE en Guipúzcoa: 671,63 euros.
- Delegación provincial del INE en Álava: 616,42 euros.

Lo que supone un total de partida de **2.417,82 euros** entre las tres Delegaciones, el importe con el que se aduce de "deficiente gestión presupuestaria", lo que en el fondo resulta dicho con todos los respetos, menor, en una institución cuyo Presupuesto liquidado en 2016 fue de casi 139 millones de euros, sin perjuicio de que se coincida con el Tribunal de Cuentas que la calidad del proceso debe ser total más allá de las cuantías involucradas.

TERCERA. Otra cuestión sobre la que me gustaría alegar es la del **retraso en la aprobación de la cuenta justificativa** del INE, lo cual pudo obedecer a la conjunción de varias circunstancias ajenas a lo que entonces era mi responsabilidad, y que me gustaría que quedaran reflejadas expresamente en el informe de fiscalización:

- La gestión de la cuenta estaba condicionada por el suministro de la información de las cincuenta Delegaciones Provinciales, condicionando un retraso en una de ellas la totalidad del proceso de justificación.
- El plazo acontecido desde que se entrega al Interventor Delegado como es preceptivo y se cierra la cuenta, especialmente cuando hay alegaciones, no puede ser responsabilidad exclusiva del centro de gasto. Todo ello, sin perjuicio de que la labor del Interventor del INE también se ve afectada por la complejidad de gestión de un órgano de esta índole, ya que, en mi opinión, el Interventor de aquellos años era un profesional extremadamente cualificado y metódico en su trabajo.
- La incidencia de la liquidación de la Seguridad Social. Este último punto que tenía su efecto en los procesos electorales no era nuevo. Por ello, en su día se obtuvo de la Seguridad una **autorización habilitante continua** para el INE de ampliar en dos meses el pago la liquidación de las cuotas de los empleados públicos. Esta Resolución que estará tanto en los archivos del INE como de la Seguridad Social creo recordar que era de diciembre de 2004. De cualquier modo, la naturaleza de los pagos de Seguridad Social entre Administraciones es una partida, que en términos de Contabilidad Nacional

a los efectos de calcular la Necesidad de Financiación de las Administraciones Públicas se anula al ser una operación interna, por lo que no tiene efectos en este indicador, cuya vigilancia está encomendada en última instancia al Tribunal de Cuentas.

Dicho sea, todo lo anterior, a partir de la reprobación por parte de la Intervención Delegada de los retrasos acontecidos de la justificación de la cuenta se acometió un plan de choque al respecto con a reestructuración en el Departamento de Secretaria General del INE (categoría de Subdirección General) a los efectos de mejorar su capacidad de gestión, que llevo incluido el cese del Subdirector General Adjunto con la competencia en materias de contabilidad y pagos. Asimismo, se reforzó su estructura orgánica en dicho momento. El objetivo de estas mejoras era no era otra que hacer compatible el cumplimiento de los plazos con la máxima diligencia y rigor en el proceso de comprobación y verificación de todos los gastos, incluso en procesos complejos que involucran a múltiples personas (3.500 personas de plantilla en el INE en 2018).

No me gustaría terminar sin un reconocimiento explícito a la labor de la persona que en los últimos años ha tenido la responsabilidad de Secretaria General del INE, Ángeles Sebastián Campoy y que la sigue teniendo en la actualidad, ya que es uno de los profesionales más íntegros, competentes, eficiente y comprometido con el servicio público, que he conocido en toda mi trayectoria profesional.

Por último, les agradezco sinceramente la posibilidad que me han ofrecido de participar en este proceso de alegaciones sobre el INE, institución que tuve el privilegio de presidir durante siete años y sobre la que reivindicar su ejemplaridad y buenas prácticas.

Atentamente



Gregorio Izquierdo Llanes
presidente del INE de 2011 a 2018