



N.º 1.625

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA BONIFICACIÓN
EXTRAORDINARIA Y TEMPORAL DEL PRECIO DE
COMBUSTIBLES Y ADITIVOS PARA AUTOMOCIÓN EN
EL EJERCICIO 2022**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 26 de junio de 2025, el Informe de fiscalización de la bonificación extraordinaria y temporal del precio de combustibles y aditivos para automoción en el ejercicio 2022, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento

ÍNDICE

I. INICIATIVA, ALCANCE Y OBJETIVOS	9
II. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN	11
II.1. ¿SE REALIZÓ UNA BUENA GESTIÓN DE LA BONIFICACIÓN?.....	11
II.1.1. Eficacia de la medida: objetivos perseguidos y resultados.....	11
II.1.2. Eficiencia de la gestión de la bonificación.....	17
II.2. ¿SE CUMPLIÓ LA NORMATIVA, EN PARTICULAR EL CONTROL DE LOS FONDOS PÚBLICOS, EN LA GESTIÓN DE LA BONIFICACIÓN?	26
II.2.1. Anticipos iniciales y complementarios y su liquidación final.....	26
II.2.2. Solicitudes de devolución	27
II.2.3. Colaboración en la financiación por los grandes operadores.....	31
II.2.4. Gestión de los créditos presupuestarios y financiación de la medida	33
II.3. ¿SE MUESTRAN ADECUADAMENTE LOS RESULTADOS DE LA BONIFICACIÓN EN LOS ESTADOS FINANCIEROS PERTINENTES?	36
II.3.1. Reflejo contable de la bonificación.....	36
II.3.2. Imputación presupuestaria y coste total de la bonificación	37
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
ANEXOS	43

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
Art.	Artículo
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CNP	Concepto no presupuestario
CORES	Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos
IIEE	Impuestos especiales
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumo
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
MAIN	Memoria del Análisis de Impacto Normativo
M€	Millones de euros
MDCA	Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030
MHAC	Ministerio de Hacienda
MTED	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RDL	Real Decreto-ley
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1	LAS DIEZ CATEGORÍAS DE MÁS PESO EN EL CÁLCULO DEL IPC EN ESPAÑA, EN 2022	11
CUADRO 2	TITULARES DE INSTALACIONES DE VENTA DE CARBURANTE EN ESPAÑA EN EL PERIODO ABRIL-DICIEMBRE 2022.....	18
CUADRO 3	SOLICITUDES TRAMITADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA BONIFICACIÓN.....	19
CUADRO 4	ACUERDOS DE PAGO POR AJUSTES FINALES REALIZADOS POR LA AEAT.....	30
CUADRO 5	CREDITOS PRESUPUESTARIOS 2022.....	34
CUADRO 6	CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS 2023.....	36
CUADRO 7	CONCEPTO NO PRESUPUESTARIO 311427 – APOYO PÚBLICO AL CONSUMO DE COMBUSTIBLES RDL 6/2022	37
CUADRO 8	COSTE TOTAL DE LA BONIFICACIÓN	38
CUADRO 9	TIPOS DE VÍNCULOS CONTRACTUALES ENTRE OPERADORES MAYORISTAS Y LOS MINORISTAS DE SUS REDES DE DISTRIBUCIÓN	50
CUADRO 10	CRÉDITOS HABILITADOS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL PAGO DE LA BONIFICACIÓN.....	52

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 EVOLUCIÓN MENSUAL DE LOS PRECIOS DE GASÓLEO Y GASOLINA EN ESPAÑA 2020-2024	12
GRÁFICO 2 EVOLUCIÓN MENSUAL DEL VOLUMEN DE CARBURANTES VENDIDOS EN ESPAÑA. NOVIEMBRE 2021 – MAYO 2023.....	16
GRÁFICO 3 EVOLUCIÓN MENSUAL DEL VOLUMEN DE CARBURANTES VENDIDOS EN ESPAÑA. ENERO 2014 – ENERO 2024.....	17
GRÁFICO 4 DÍAS PROMEDIO ENTRE LA SOLICITUD Y EL PAGO DE ANTICIPOS INICIALES	20
GRÁFICO 5 DÍAS PROMEDIO TRANSCURRIDOS ENTRE LA SOLICITUD Y EL PAGO DE LAS BONIFICACIONES MENSUALES	21

I. INICIATIVA, ALCANCE Y OBJETIVOS

La *fiscalización de la bonificación extraordinaria y temporal del precio de combustibles y aditivos para automoción en el ejercicio 2022* se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2024, aprobado por el Pleno el 20 de diciembre de 2023.

La inclusión de esta fiscalización en el Programa Anual se motivó en el notable impacto social de la medida, junto con lo excepcional de su forma de implementación. La programación de esta fiscalización se realizó antes de la aprobación del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027, pero las prioridades a las que se ajustaba pueden asignarse a los siguientes objetivos del Plan: Objetivo 1 Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente: Línea de actuación 3, puntos 1 “Priorizar actuaciones fiscalizadoras de relevancia social y atendiendo a la coyuntura económica” y 3 “Difundir y promover las buenas prácticas en la gestión pública”, y Objetivo 2 Reforzar la adaptación de la organización y la gestión del Tribunal de Cuentas a los desafíos institucionales, especialmente ante un entorno tecnológico cambiante: Línea de actuación 2, punto 1 “Mejorar y formalizar los procedimientos de gestión interna del TCu”.

El **ámbito objetivo** de la fiscalización ha sido la bonificación al precio de venta al público de determinados combustibles y aditivos, aprobada en el Título I “Medidas en el ámbito energético”, Capítulo VI “Bonificación extraordinaria y temporal del precio final de determinados productos energéticos” del Real Decreto-ley (RDL) 6/2022, de 29 de marzo (arts. 15-20). En el anexo 1 se encuentra desarrollado el marco normativo y el contenido de la medida.

El objetivo general de la fiscalización ha consistido en determinar si la bonificación se implementó según criterios de buena gestión, aplicando los principios de economía, eficiencia y eficacia, cumpliendo la normativa aplicable y con el adecuado reflejo presupuestario y contable.

Este objetivo general se ha desarrollado y concretado en los siguientes objetivos específicos:

1. ¿Se aplicaron los principios de buena gestión, de acuerdo con los criterios de economía, eficiencia y eficacia? ¿Se pueden identificar buenas prácticas extensibles a otros ámbitos? ¿Existieron aspectos mejorables en la gestión?
2. ¿Se ha dado cumplimiento a todas las normas aplicables? ¿Ha existido un adecuado control de los fondos públicos aplicados a la política adoptada en el RDL?
3. ¿Se han registrado adecuadamente los resultados económico-financieros de la gestión? ¿Muestran las correspondientes cuentas y estados financieros una imagen fiel de la gestión realizada, de acuerdo con las correspondientes normas presupuestarias y contables?

Además de los objetivos específicos, se ha examinado la observancia de la medición del impacto de género de la medida fiscalizada, así como la transparencia, su compatibilidad con las políticas de sostenibilidad medioambiental y la implantación de sistemas de integridad y ética profesional en las entidades fiscalizadas.

La fiscalización se planteó como una fiscalización integral del tipo previsto en las Norma Técnica 7.b) de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013.

La propia regulación de la bonificación fiscalizada en el citado RDL 6/2022 estableció la distribución de competencias y responsabilidades de distintos órganos y entidades del sector público estatal en

la gestión, dado que se trata de una política pública novedosa sin un precedente establecido. Estos órganos y entidades constituyen el **ámbito subjetivo** de la fiscalización:

- Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)
- Ministerio de Hacienda (MHAC)
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTED)
- Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (MDCA)

Las haciendas forales vascas y navarra eran administraciones competentes respecto de la bonificación a los productos vendidos en sus respectivos territorios. No obstante, el pequeño porcentaje de su gestión en la actividad fiscalizada no justificaba, en cuanto a la efectividad del empleo de los recursos del Tribunal de Cuentas, incluirlas en el ámbito subjetivo, junto con la AEAT, que por otra parte asumió también la contabilización final y el pago de la gestión realizada por las haciendas forales, permitiendo así conocer el coste conjunto de la bonificación en toda España.

Del mismo modo, las autoridades de consumo —competencia autonómica— no han sido fiscalizadas, por cuanto la información necesaria se ha podido obtener gracias al papel coordinador del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (MDCA) en esta materia.

El **ámbito temporal** de la fiscalización coincide con la vigencia de la medida fiscalizada, que se extendió del 1 de abril al 31 de diciembre de 2022. No obstante, los diversos órganos y entidades implicados en la gestión tuvieron que realizar gestiones con anterioridad a dicho periodo, para su preparación, y con posterioridad, para distintas revisiones y liquidaciones.

Se han practicado las actuaciones necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal de Cuentas de acuerdo con las Normas de Fiscalización aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013, sin que se hayan producido limitaciones al alcance previsto.

Los órganos y entidades fiscalizados han cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, proporcionando la información y documentación necesaria, indicando aquella inexistente o de la que carecen, sin que esta circunstancia haya obstaculizado la consecución de los objetivos previstos.

De acuerdo con las normas técnicas de fiscalización del Tribunal de Cuentas se ha tomado en consideración el trabajo realizado por los servicios de control y auditoría internos de las entidades auditadas, en particular en la AEAT. Estos trabajos, además de proporcionar información para la valoración de riesgos en las fases iniciales de la auditoría del Tribunal de Cuentas, ha servido para identificar los sistemas relevantes de gestión, de pagos y de información contable de la Agencia. En el anexo 2 se detallan los controles realizados por los servicios de control existentes en la Agencia Tributaria.

Debido al carácter extraordinario y temporal de la medida objeto de fiscalización, no se ha considerado conveniente realizar recomendaciones, salvo las referidas a problemas detectados en gestiones o procesos recurrentes en el tiempo, que sí serían susceptibles de un seguimiento posterior.

II. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN

Los resultados de fiscalización se exponen según responden a los objetivos que se perseguía alcanzar.

En el anexo 1 se describe la regulación de la bonificación objeto de fiscalización, incluyendo el contenido y alcance concretos de la medida y su organización. Esos antecedentes aportan contexto a los resultados de fiscalización, aunque no forman parte de ellos.

II.1. ¿SE REALIZÓ UNA BUENA GESTIÓN DE LA BONIFICACIÓN?

II.1.1. Eficacia de la medida: objetivos perseguidos y resultados

II.1.1.1. MOTIVACIÓN DE LA MEDIDA: OBJETIVOS PERSEGUIDOS

La bonificación extraordinaria y temporal al precio de los carburantes se diseñó, según el preámbulo del RDL 6/2022, para contrarrestar el alza en los precios internacionales de los hidrocarburos sobre los presupuestos familiares y sobre la estructura de costes del sector de transporte de carretera, en el que muchos operadores tenían dificultades para trasladar a precios sus costes, poniendo en peligro su viabilidad.

La ponderación que reciben los índices de precios de la gasolina y el gasóleo en los cálculos del Índice de Precios al Consumo (IPC) del Instituto Nacional de Estadística (INE) da una idea de la importancia de estos productos para las economías familiares. En el cuadro 1 se recogen las ponderaciones correspondientes a los cálculos del IPC de 2022.

CUADRO 1. LAS DIEZ CATEGORÍAS DE MÁS PESO EN EL CÁLCULO DEL IPC EN ESPAÑA, EN 2022

(ponderaciones en tantos por mil, ‰)

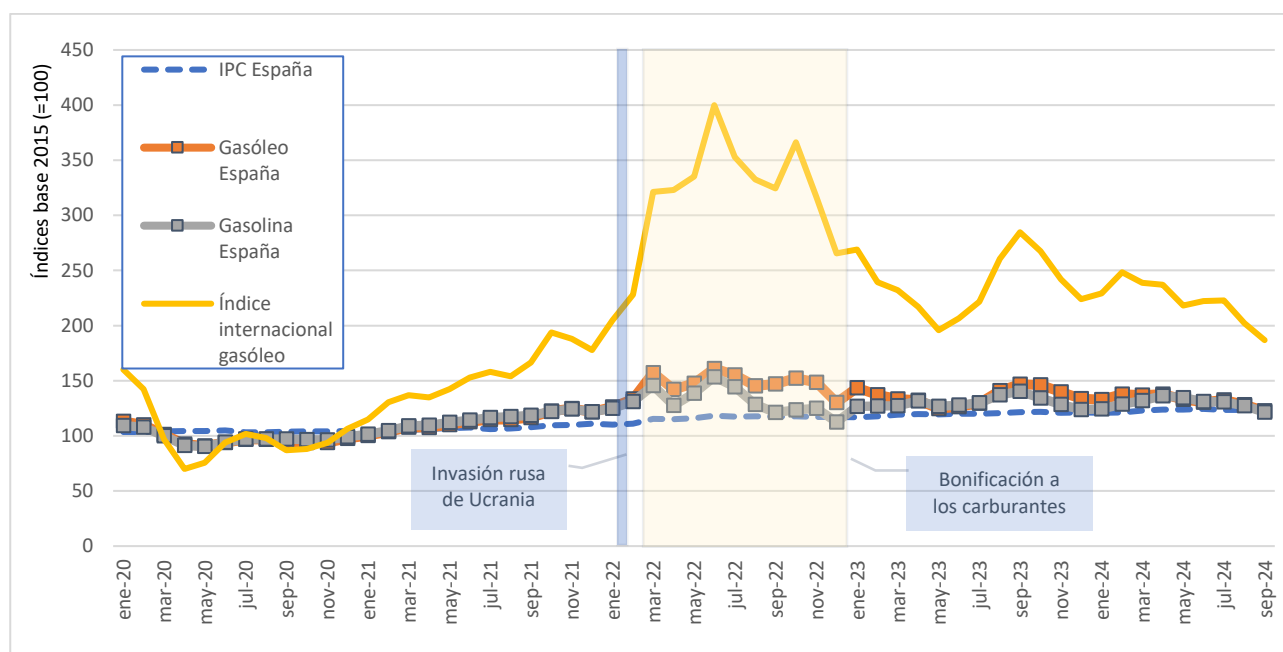
Índice general	1.000,000
11111 Restaurantes, cafés y salas de baile	87,367
04510 Electricidad	41,485
07221 Gasóleo	31,352
04110 Alquiler de vivienda principal	30,209
11112 Servicios de comida rápida y para llevar	28,630
07230 Mantenimiento y reparación de vehículos personales	27,430
08304 Servicios empaquetados de telefonía	26,134
07222 Gasolina	25,004
03122 Prendas de vestir para mujer	22,041
07111 Automóviles nuevos	22,024
Resto (189 subclases)	658,329

Fuente: INE, IPC Base 2021. Ponderaciones de subclases.

En ese año, el gasóleo era la tercera subclase de más ponderación en el IPC, superada solo por la de “Restaurantes, cafés y salas de baile” y “Electricidad”. La gasolina, por su parte, era la octava subclase.

El contexto de subidas de precios de los combustibles se comprueba en el gráfico 1, con datos de la evolución del índice de precios de gasolina y gasóleo en España y de la cotización internacional del gasóleo, todos ellos con base 2015 (cuyo índice tiene valor 100 en todas las variables). Las tensiones de precios, en los que ya se observaban incrementos desde 2021, se agudizaron coincidiendo con la invasión de Ucrania el 24 de febrero de 2022. Para el tiempo en que dejó de estar vigente la bonificación —enero de 2023— la situación era más estable.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN MENSUAL DE LOS PRECIOS DE GASÓLEO Y GASOLINA EN ESPAÑA 2020-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos públicos del INE y la CNMC.

En la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) elaborada en la fase de redacción del RDL 6/2022, el impacto de género se valoró como “positivo”, aunque en el apdo. VII.4, en el que se analizaba el mismo, solo se recogían referencias genéricas a la afección mayoritaria a las mujeres de todos los indicadores sobre vulnerabilidad, a las que las medidas del RDL 6/2022 se dirigían, y un diagnóstico sobre equilibrio de género en los sectores agrícola, pesquero y ganadero, sin conectar explícitamente las actuaciones que se proyectaban con los efectos que pudieran producir sobre esa realidad diagnosticada. En conclusión, se cumplió, al menos formalmente, la obligación de evaluar el impacto de género, pero debería mejorarse en cuanto a la identificación de los resultados previstos¹.

¹ La MAIN está regulada en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (arts. 26.3 y 26.11) y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Ver también la Guía Metodológica publicada en <https://funcionpublica.digital.gob.es/gobernanza-publica/simplificacion/impacto-normativo.html>, en especial el epígrafe IV.4.

II.1.1.2. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El último apartado de la MAIN, VIII “evaluación ex-post” solo explicita que “la norma, por razón de su naturaleza, no habrá de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación”. Por su parte, el *Informe Anual de Evaluación Normativa 2022* mencionaba al RDL 6/2022 como una de las normas aprobadas al margen del Plan de Acción Normativa 2022, pero no incluía ninguna evaluación del mismo².

Como consecuencia de lo anterior, la Administración no realizó ninguna evaluación de la efectividad y resultados de la medida.

II.1.1.3. EXTENSIÓN EFECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL DESCUENTO

El RDL 6/2022 no estableció un mecanismo para asegurar la aplicación de la bonificación en todas las ventas minoristas de combustibles. Lo más aproximado a un sistema para asegurar que se hacían los descuentos a los consumidores fueron los controles de las autoridades de consumo, que se establecieron en el art. 21.1 RDL para la aplicación de los compromisos con los que los operadores sujetos a prestación patrimonial se podían exonerar de ella³:

Asimismo, las autoridades competentes en materia de consumo podrán sancionar las prácticas comerciales desleales con los consumidores [...]

Los servicios de inspección de consumo de las Administraciones Públicas [...] velarán por el cumplimiento de la realización efectiva del descuento que da lugar a la exoneración de la prestación patrimonial no tributaria establecida en este artículo.

De este modo, los resultados de los controles realizados por las autoridades de consumo han constituido la única evidencia directa sobre el terreno de la extensión efectiva de la aplicación de los descuentos bonificados.

1) Las campañas de inspección de consumo

La Conferencia Sectorial de Consumo y la Comisión Sectorial, como su órgano de trabajo y apoyo, coordinan las actuaciones de las autoridades autonómicas de consumo. En su seno se acordó una campaña nacional a la que se adhirieron voluntariamente seis Comunidades autónomas, mientras que otras dos realizaron inspecciones independientes sobre la misma materia⁴.

² El Informe Anual de Evaluación Normativa está previsto en el art. 28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El correspondiente al ejercicio 2022 está publicado en <https://transparencia.gob.es/transparencia/ca-valencia/dam/jcr:1fa3dad1-e0e0-4dba-a2eb-5269682c6aed/IAEN%202022.pdf>

Nótese que a la fecha de aprobación del RDL 6/2022 no estaba vigente la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la AGE.

³ Este artículo regulaba la prestación patrimonial de 5 céntimos sobre grandes distribuidores mayoristas con capacidad de refino, y la posibilidad de exonerarse de ella mediante un descuento por la misma cuantía adicional al bonificado. Véase el anexo 1 y el epígrafe II.2.3 “Colaboración en la financiación por los grandes operadores” para un mayor detalle.

⁴ Las Comunidades autónomas que realizaron inspecciones fueron Aragón, Cantabria, Cataluña, Islas Baleares, Navarra, Murcia y País Vasco, habiendo realizado esta última tanto inspecciones en la campaña coordinada como otras adicionales independientes. Andalucía, Asturias, Castilla y León, Murcia, Navarra y País Vasco han remitido información relativa a las denuncias tramitadas.

La campaña se basó en un protocolo de inspección que fijaba como objetivo la comprobación de que se aplicaba el descuento de 20 céntimos por litro o kilogramo de producto y se informaba correctamente al consumidor. Se inspeccionaron 149 estaciones de servicio —sobre un total en España de más de 15.000 puntos de venta; ver cuadro 2—, priorizando “principalmente, pero no de forma exclusiva, a aquellos operadores económicos [...] exonerados de [...] la prestación patrimonial”, basándose en el listado de estaciones de servicio y puntos de venta facilitado por la CNMC a estos efectos⁵.

En nueve de los establecimientos (un 6 % del total) se encontraron incumplimientos del RDL 6/2022. En uno de ellos, los incumplimientos se registraron en la venta de combustibles, en otros seis, el incumplimiento consistía en no realizar el descuento en el AdBlue, que sí se aplicaba al resto de los productos bonificados. En otro establecimiento el descuento se incumplía en todos los productos, incluido el AdBlue. Esto indica que de los productos bonificados el que más indicios de incumplimiento ha presentado es este aditivo. En el establecimiento restante se incumplían las obligaciones de documentar el descuento ante los consumidores.

2) Las denuncias de consumidores

Se presentaron ante las autoridades de consumo un total de 36 denuncias por irregularidades relacionadas con la bonificación. Siete de las mismas (19 %) se resolvieron con propuestas de sanción por incumplimiento del RDL, y otras diez (28 %) se cerraron con avenencia entre las partes, archivándose las restantes.

Los datos obtenidos de los controles establecidos por las autoridades de consumo, aún teniendo en cuenta que como muestra son poco significativos, reflejan una baja tasa de incumplimientos de la bonificación regulada en el RDL 6/2022, permitiendo concluir que los descuentos se aplicaron con generalidad y los incumplimientos, en su efectividad o en su debida documentación, fueron marginales.

II.1.1.4. VOLUMEN TOTAL DE VENTAS BONIFICADAS

El Tribunal de Cuentas ha analizado el alcance efectivo global de la medida, es decir, que se haya aplicado en todas las ventas minoristas de los productos previstos, durante el periodo de su vigencia. Para ello, se ha contrastado el volumen de ventas comunicado a la Administración por los colaboradores para obtener la devolución de los descuentos bonificados, con las cifras de consumo publicadas por la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES)⁶.

De acuerdo con el art. 1 del Estatuto de Organización y Funcionamiento de la Comisión Sectorial, aprobado el 15 de diciembre de 2020, “la Comisión Sectorial de Consumo es el órgano de trabajo y apoyo de carácter general de la Conferencia Sectorial de Consumo, cuya finalidad es la cooperación, la comunicación y la información entre la AGE y las Comunidades Autónomas en aquellas materias que afecten a la defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias”.

⁵ Debido a que las administraciones competentes para realizar las inspecciones de consumo —Comunidades autónomas— no se encontraban en el ámbito subjetivo de esta fiscalización, el Tribunal de Cuentas no ha examinado los criterios de selección de los establecimientos revisados. Al margen del número total de inspecciones realizadas, en opinión de este Tribunal de Cuentas lo más significativo es que solo ocho Comunidades autónomas realizaran controles sobre la aplicación de las bonificaciones.

⁶ Siendo el de los hidrocarburos un sector estratégico, CORES, como Entidad Central de Almacenamiento (art. 52 Ley 34/1998 sobre el sector de Hidrocarburos), publica datos mensuales de venta de carburantes derivados del petróleo.

La diferencia entre las cifras de ambas fuentes, para el periodo entre abril y diciembre de 2022 es de aproximadamente el 0,6 %, lo que indica un grado muy elevado de aproximación. La conclusión es que en general la medida se aplicó en todo el territorio nacional a todas las ventas de los productos bonificados⁷.

Debe señalarse, en todo caso, que el éxito de la implantación de la medida, con la urgencia que se precisaba, fue posible únicamente por la implicación de todo el sector de suministradores minoristas de combustibles como colaboradores de la Administración pública, que constituyó una novedad en el diseño de esta política pública. Todo ello tuvo lugar incluso a pesar de las dificultades que implicó la adaptación de los sistemas de gestión y contabilidad de los colaboradores, debido a lo novedoso del tratamiento del IVA en unas bonificaciones que, pese a no afectar a los cálculos del tributo, se incluían en factura.

Gracias a ello se consiguió llevar a cabo la política pública con aplicación plena del principio de buena administración, en virtud del cual el ciudadano beneficiario disfrutó de la bonificación sin incurrir en ninguna carga administrativa ni financiera.

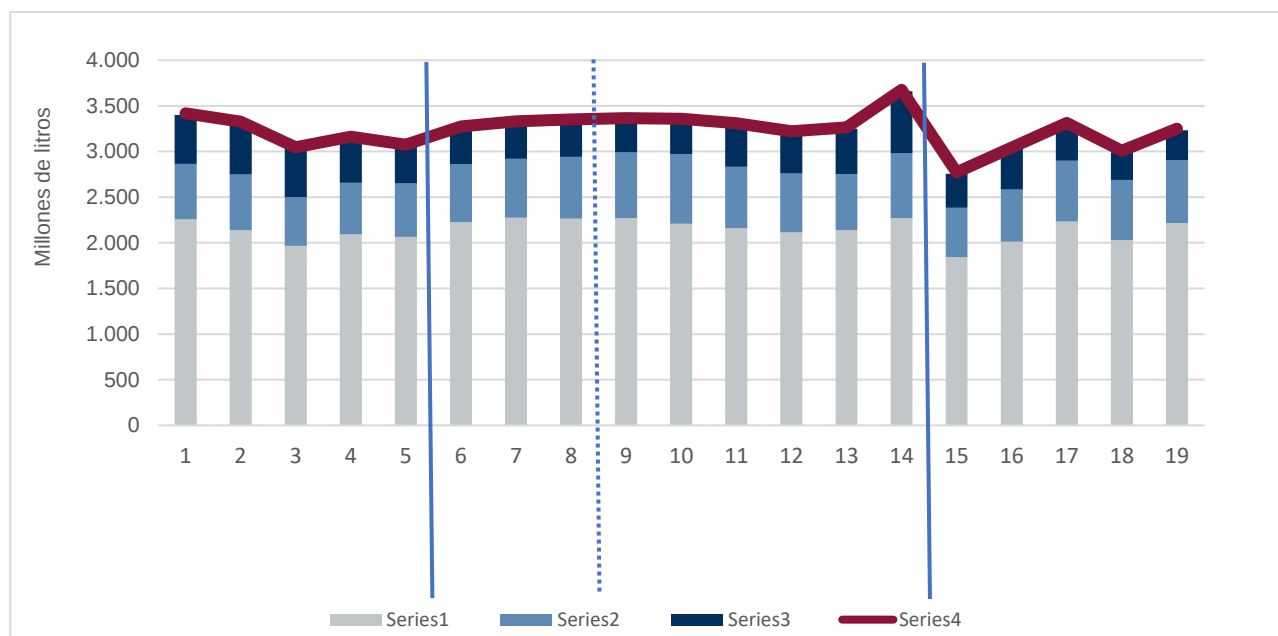
Con los datos publicados por CORES también se ha podido realizar un análisis global para evaluar el riesgo de conductas de acumulación de las adquisiciones en los meses inicial y final del periodo bonificado, que se tradujeran en una elevación inhabitual de ventas declaradas, en detrimento de las ventas del mes anterior y posterior, respectivamente.

Los datos de venta de gasóleo A —con diferencia el producto más vendido de los bonificados—, mostrados en el gráfico 2, registraron un nivel inusualmente alto en diciembre de 2022 —el último mes cubierto por la medida —, que contrasta con la caída en los litros vendidos en el mes siguiente, enero de 2023. Este fenómeno se puede apreciar también en el gasóleo B y las gasolinas. En el primer mes de bonificación, abril de 2022, se acumularon también ventas de gasóleo A después de una reducción en el mes anterior, aunque de forma menos acusada que lo ocurrido al final de la bonificación, y no se aprecia claramente en el gasóleo B o las gasolinas.

CORES es una corporación de derecho público constituida por el Real Decreto 2111/1994, de 28 de octubre, y regulada por el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, que aprobó sus estatutos. Ver <https://www.cores.es/es/cores/quienes-somos>.

⁷ Los datos de ventas al público de carburantes que deben comunicarse de forma obligatoria al MTED de acuerdo con la Orden ITC/2308/2007, de 25 de julio, no se han demostrado fiables y por ello no se han utilizado para realizar un contraste del volumen total comunicado a la AEAT por los colaboradores. Ver a este respecto el epígrafe II.1.2.2 (página 21).

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN MENSUAL DEL VOLUMEN DE CARBURANTES VENDIDOS EN ESPAÑA. NOVIEMBRE 2021 – MAYO 2023

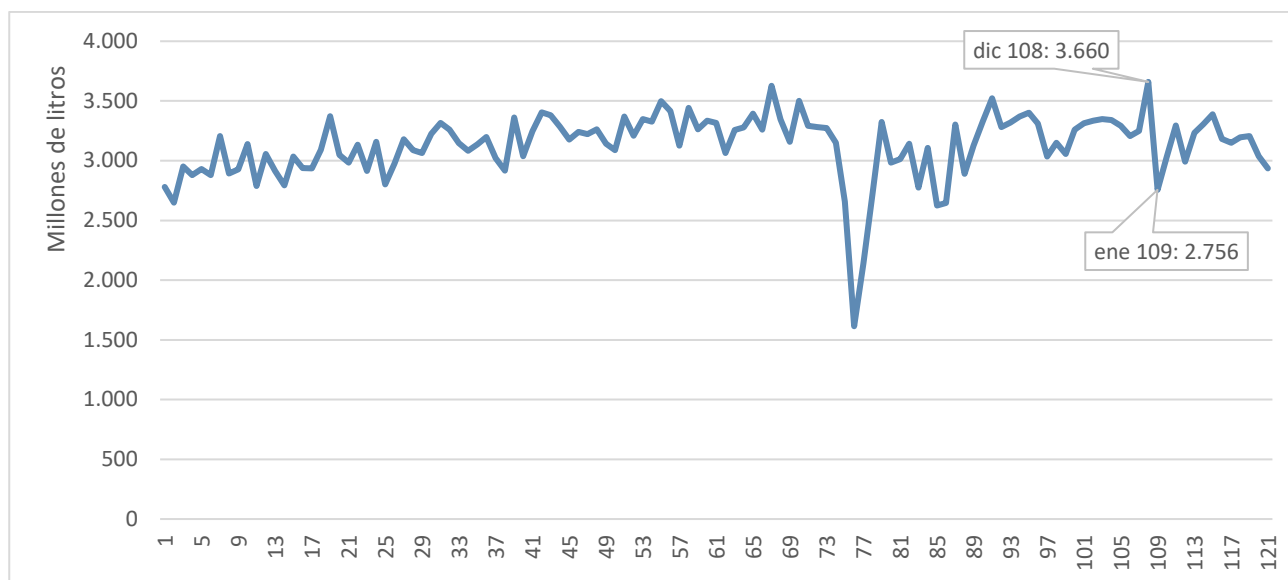


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CORES

De acuerdo con estos datos, y considerando solo el aumento de ventas declaradas de estos tres productos en el mes de diciembre de 2022 respecto del mes anterior, para realizar una estimación conservadora, el incremento anómalo podría cuantificarse en 410,3 millones de litros o, aplicando una bonificación unitaria de 20 céntimos, a 82,1 millones de euros (M€).

En cuanto al posible impacto de la bonificación en la consecución de los objetivos de política medioambiental, en relación con la reducción de emisiones de gases contaminantes e incremento de la eficiencia energética, en el gráfico 3 se puede apreciar que ni en el año 2022, ni en los tres últimos trimestres del mismo, durante los cuales estuvo en vigor la medida, puede apreciarse ningún cambio de tendencia en el consumo de los principales carburantes.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN MENSUAL DEL VOLUMEN DE CARBURANTES VENDIDOS EN ESPAÑA. ENERO 2014 – ENERO 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CORES

La línea representada es el total de litros consumidos de gasolinas, gasóleo A y gasóleo B en cada mes desde enero de 2014 hasta enero de 2024. Dicha línea, después de la brusca caída del consumo en las fechas de la pandemia de COVID-19, en los años 2021 a 2023 no muestra una tendencia clara. Por lo tanto, no hay evidencia de que la bonificación haya tenido un efecto significativo en los volúmenes de consumo de combustibles de automoción.

II.1.2. Eficiencia de la gestión de la bonificación

II.1.2.1. GESTIÓN DE LA BONIFICACIÓN EN LA AEAT

1) Puesta en funcionamiento de los mecanismos necesarios

La medida fiscalizada exigió la implantación en la AEAT de los mecanismos necesarios para gestionar las solicitudes correspondientes a los titulares de más de 14.000 instalaciones de venta de carburantes en territorio común —más de 12.000 estaciones de servicio, más de 200 postes marítimos de suministro a embarcaciones y más de 2.000 puntos de venta directa al consumidor— como se detalla en el cuadro 2.

CUADRO 2. TITULARES DE INSTALACIONES DE VENTA DE CARBURANTE EN ESPAÑA EN EL PERIODO ABRIL-DICIEMBRE 2022

Titulares por número de puntos de venta en el periodo de la bonificación	Total España				Territorio común			
	Nº titulares	% sobre total titulares	Nº puntos de venta	% sobre total puntos venta	Nº titulares	% sobre total titulares	Nº puntos de venta	% sobre total puntos venta
Titulares de más de 100 puntos de venta	11	0 %	3.192	21 %	11	0 %	3.015	21 %
" de entre 11 y 100 puntos de venta	50	1 %	1.280	8 %	48	1 %	1.161	8 %
" de entre 2 y 10 puntos de venta	1.822	23 %	4.784	32 %	1.746	23 %	4.571	32 %
" de un solo punto de venta	5.905	76 %	5.905	39 %	5.656	76 %	5.656	39 %
Totales	7.788	100 %	15.161	100 %	7.461	100 %	14.403	100 %

Fuente: Elaboración propia basada en el censo de estaciones de servicio, postes marítimos y puntos de venta directa de combustibles proporcionado por el MTED.

De acuerdo con el art. 16.1 eran colaboradores los titulares de “los derechos de explotación de las instalaciones de suministro de combustibles y carburantes al por menor, así como las empresas que realicen ventas directas a los consumidores finales de los productos objeto de la bonificación”. Según los datos de la AEAT, los colaboradores en la gestión fueron 6.956 en España, 6.672 en territorio común —6.868 presentaron solicitudes— y 284 más que únicamente comunicaron ventas en territorios forales. Los titulares de puntos de venta no coinciden con los colaboradores en la bonificación debido a que las modalidades de comercialización de hidrocarburos incluyen casos de operadores, distintos del titular, que ostentan dicha condición de colaborador. Esas modalidades van desde instalaciones independientes con contratos de suministro con mayoristas hasta la gestión integral —asumiendo tanto las decisiones como el riesgo— de la gasolinera por un gestor diferente del titular, pasando por diferentes fórmulas de comisión, fijas o variables⁸.

La bonificación requirió implantar, en primer lugar y con urgencia, un sistema para distribuir los anticipos de liquidez a los colaboradores que lo solicitaran —entre el 1 y el 15 de abril de 2022— y cumplieran los requisitos del RDL, y posteriormente, con periodicidad mensual, un procedimiento para tramitar, resolver y, en su caso, pagar, las solicitudes de devolución de los descuentos efectuados por cuenta de la Administración. El volumen de solicitudes que esto implicó se muestra en el cuadro 3.

⁸ En el anexo 1 se encuentra más información sobre la tipología de gestión de estaciones de servicio.

CUADRO 3. SOLICITUDES TRAMITADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA BONIFICACIÓN

	Nº solicitudes	Nº acuerdos
Anticipos		
Inicial (abril 2022)	5.023	4.974
Complementario (julio 2022)	-	2.275
Total anticipos	-	7.249
Pago de bonificaciones (devoluciones a colaboradores)		
2022-abril	6.203	6.111
2022-mayo	6.301	6.231
2022-junio	6.411	6.301
2022-julio	6.290	6.228
2022-agosto	6.291	6.235
2022-septiembre	6.327	6.273
2022-octubre	6.278	6.229
2022-noviembre	6.265	6.216
2022-diciembre	6.282	4.712
Total bonificaciones	56.648	54.536

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la AEAT.

La implementación de la bonificación, con esas dimensiones, a partir del 1 de abril de 2022 —3 días después de aprobarse el RDL 6/2022— con la necesaria formación del personal implicado y el establecimiento de criterios de gestión unificados y con la debida difusión entre el público afectado —en especial los colaboradores— no hubiera sido posible sin el aprovechamiento de las infraestructuras, la organización y el conocimiento acumulado en la AEAT, y concretamente en la Subdirección General de Gestión e Intervención de Impuestos Especiales (IIEE) del Departamento de Aduanas e IIEE, cuyos sistemas para la gestión de las devoluciones tributarias se aprovecharon para realizar los pagos a los colaboradores de los anticipos y las devoluciones mensuales⁹.

El trámite para solicitar anticipos se habilitó en la sede electrónica de la AEAT a tiempo para recibir las primeras solicitudes del anticipo inicial. El viernes 1 de abril fue el día que más solicitudes se recibieron, en concreto 3.019 —el 60 % del total—.

En cuanto a las solicitudes de devoluciones mensuales, el plazo de recepción de las correspondientes al primer mes transcurría del 1 al 15 de mayo de 2022, y la sede electrónica se habilitó también a tiempo, habiéndose recibido el primer día 299 solicitudes —pese a ser festivo inhábil a nivel nacional—. El 71 % de las solicitudes del primer mes se presentaron en los primeros 7 días de mayo, manteniéndose o incluso incrementándose en los meses sucesivos esta tónica de concentración de solicitudes en los primeros días de plazo.

⁹ La invasión de Ucrania tuvo lugar el 24 de febrero de 2022 y el RDL 6/2022, en el que se incluía la bonificación fiscalizada, se aprobó el 29 de marzo siguiente.

En el periodo en que se encontraba vigente la bonificación la AEAT estaba desarrollando su Código Ético, que sería aprobado por Resolución de la Presidencia de la Agencia Tributaria de 22 de diciembre de 2022. Pese a que su vigencia no afectara a la mayoría del periodo de la gestión fiscalizada, debe señalarse como buena práctica el proceso de implantación de sistemas de integridad y ética en la Entidad¹⁰.

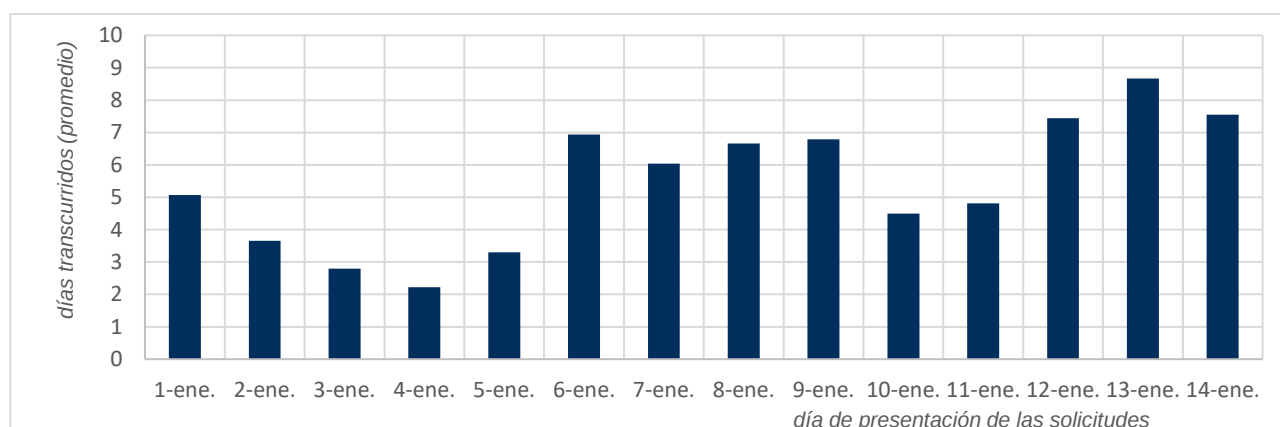
2) Eficiencia de la gestión de las solicitudes de anticipos y devoluciones mensuales

La gestión de la bonificación se mantuvo razonablemente ágil durante todo el periodo de su vigencia.

La tramitación y resolución de las solicitudes del anticipo inicial se llevó a cabo por los Servicios centrales de la Subdirección General de Gestión e Intervención de IIEE. El complemento de anticipo —previsto en el RDL 11/2022 para incorporar la información de las solicitudes de devolución realizadas en el primer trimestre de vigencia de la bonificación—, en cambio, se asignó a las Administraciones de Aduanas e IIEE de las Delegaciones especiales de la AEAT en las CCAA, que también tenían a su cargo las solicitudes de devolución mensuales, con las debidas instrucciones y criterios unificados.

La cuantía del anticipo inicial se calculaba, de acuerdo con el RDL, a partir de las ventas mensuales medias en 2021 declaradas al MTED. Pese a las dificultades por el envío de sucesivas actualizaciones de dichos datos (ver más adelante el epígrafe II.1.2.2 en la página 22), la resolución y pago de los expedientes no se demoró, manteniéndose el lapso promedio desde la presentación de la solicitud hasta el pago del anticipo por debajo de los 9 días, como se muestra en el gráfico 4. Solo en 17 casos se superaron los 30 días entre la solicitud y el pago y en todos, salvo uno, se mantuvieron dentro de los dos meses¹¹.

GRÁFICO 4. DÍAS PROMEDIO ENTRE LA SOLICITUD Y EL PAGO DE ANTICIPOS INICIALES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT.

Por otro lado, en cuanto al complemento de anticipo, establecido en el RDL 11/2022 al extenderse la aplicación de la bonificación hasta el final de 2022, se tramitaba de oficio por la AEAT junto con

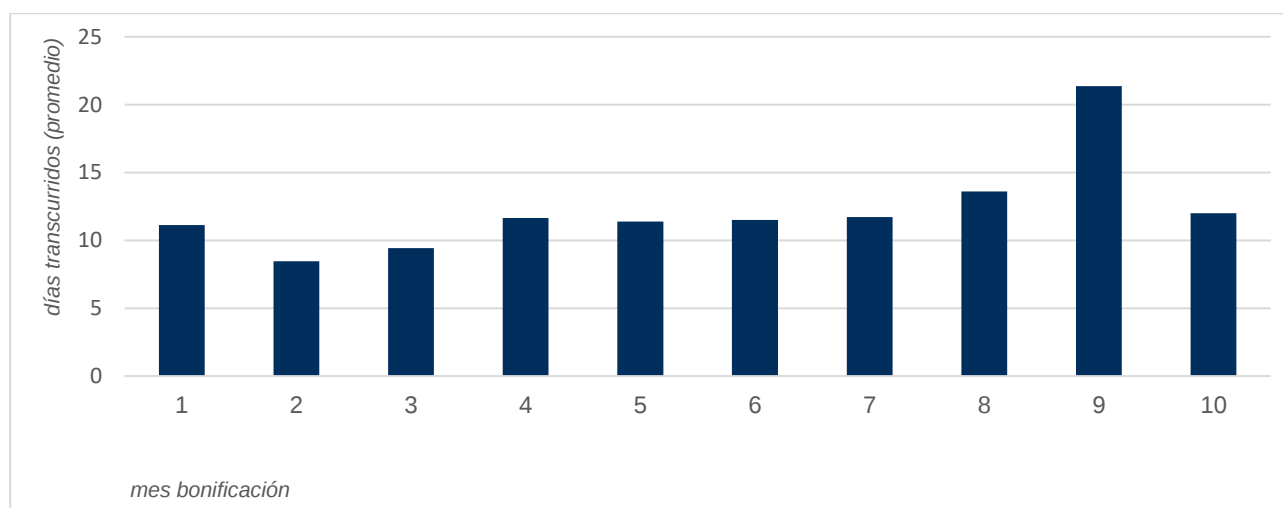
¹⁰ En el anexo 3 se describen los hitos principales del desarrollo del sistema de integridad y ética en la AEAT.

¹¹ Además de las solicitudes de anticipo recibidas en plazo, incluidas en el gráfico 4, consta una solicitud recibida el 21 de octubre, que se pagó en cinco días.

las solicitudes correspondientes a los descuentos del mes de junio. La mayoría de los complementos de anticipo se pagaron en la primera quincena de julio. Los mayores retrasos, no obstante, los registraron los 67 expedientes que se pagaron en agosto, 16 en septiembre y especialmente el último de ellos, que se pagó el 4 de octubre de 2022.

El pago de bonificaciones por los descuentos aplicados por los colaboradores se gestionó también de un modo razonablemente rápido, sin que el plazo promedio de días entre la solicitud y el pago superara los quince días, salvo en las correspondientes al último mes de vigencia de la bonificación, debido a que en la liquidación de ese mes —diciembre de 2022— debía cancelarse, en su caso, el anticipo concedido. El gráfico 5 muestra el promedio que tardaba una solicitud de devolución mensual desde su presentación a la AEAT hasta su pago, en cada uno de los nueve meses de vigencia de la medida.

GRÁFICO 5. DÍAS PROMEDIO TRANSCURRIDOS ENTRE LA SOLICITUD Y EL PAGO DE LAS BONIFICACIONES MENSUALES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT.

El número de expedientes de devolución que superaron en total los 30 días desde su solicitud hasta su pago no superaron en promedio el 3,7 % —2.011 expedientes de un total de 54.536— aunque en diciembre superaron el 9 % —452 expedientes— y en julio casi alcanzaron el 5 % —310 expedientes; en este mes debían calcularse los anticipos complementarios antes mencionados y, en su caso, reembolsarse los anticipos de colaboradores que no hubieran presentado solicitudes en abril, mayo y junio—.

3) Ajustes finales y conflictividad de la gestión

La AEAT realizó los ajustes finales previstos en el art. 17.7 RDL sobre las devoluciones efectuadas, en las que se encontraran diferencias con la información disponible correspondiente al total de la vigencia de la bonificación. Asimismo incorporó al sistema los expedientes correspondientes en ejecución de sentencias estimatorias de tribunales de justicia.

El nivel de conflictividad, en forma de recursos administrativos y/o judiciales contra las resoluciones de los procedimientos, pone en valor la eficiencia en la tramitación administrativa de esta medida.

Se presentaron 530 reclamaciones de diferentes tipos, tanto administrativas, ordinarias y económico-administrativas, como contenciosas, por parte de 268 colaboradores —un 4,1 % del total—. El porcentaje del total de colaboradores que ha presentado algún tipo de reclamación no es muy elevado. De un total de 193 recursos ante los tribunales económico-administrativos o la jurisdicción contenciosa, 114 resultaron desestimados y otros 23 archivados, resultando 31 contrarios a la resolución de la AEAT, el 16 % del total —los restantes 25 recursos se encontraban en tramitación a la fecha de cierre de los trabajos de campo—.

En conclusión, la implementación de la bonificación al precio de venta de los carburantes y aditivos fue globalmente exitosa y se llevó a cabo eficientemente, sin refuerzos de su plantilla ni contratación de servicios externos, y a pesar de las condiciones de urgencia y falta de precedentes en las que tuvo lugar. Las mayores dificultades se derivaron de la falta de precisión de algunas previsiones de la regulación.

Los resultados de la fiscalización referidos al cumplimiento normativo y el control de los fondos públicos por la AEAT en la gestión de los anticipos y las devoluciones mensuales corresponden al epígrafe II.2, más adelante.

II.1.2.2. EFICIENCIA DE LAS ACTUACIONES DE LAS OTRAS ADMINISTRACIONES ESTATALES IMPLICADAS

1) Actuaciones de la CNMC

La gestión atribuida en el RDL 6/2022 a la CNMC respecto de la bonificación fiscalizada se refería a las siguientes tres áreas de actuación:

- **Remisión de información a las administraciones competentes** —la AEAT y las diputaciones forales— **acerca de los volúmenes de ventas** afectados por la bonificación y comunicados por los colaboradores que solicitaban la devolución del importe de los descuentos efectuados.

El RDL se redactó contando con que la CNMC obtenía información independiente sobre volúmenes de venta de combustibles al público que serviría de confirmación de la recibida de los colaboradores, pero esta entidad no disponía de dicha información. Por ello, para dar cumplimiento a esta atribución, la CNMC requirió a cada colaborador registrado en las administraciones competentes datos detallados sobre sus volúmenes de venta mensuales, por producto y por punto de venta, durante toda la vigencia de la bonificación.

La falta de otras fuentes de información motivó que el único control realizado sobre dicha información fuera un análisis de consistencia entre los datos del propio colaborador en distintos periodos mensuales. Al ser información procedente de la misma fuente, carecía de valor como elemento de contraste. Además, el nivel de respuesta puede considerarse bajo, pues según los propios informes de la CNMC, un 15 % de los colaboradores a los que la CNMC requirió información no respondió, porcentaje que se eleva al 16 % para los colaboradores de territorio común¹².

¹² Si bien la CNMC señalaba en su informe que 263 de los 1.086 colaboradores de la AEAT que no contestaron a sus requerimientos podrían ser solicitantes que fueron desestimados por la AEAT, 157 de ellos recibieron devoluciones por la bonificación, por un total de 44,7 M€. Se ha constatado también que los colaboradores que sí remitieron información a la CNMC no en todos los casos lo hicieron para todos los meses de vigencia de la bonificación.

El 13 de abril de 2023 la CNMC dio cumplimiento a lo establecido en el art. 17.6 mediante el envío a cada una de las administraciones competentes de sendos informes con la información detallada de que disponía sobre ventas de productos bonificados en sus territorios, en el primer trimestre y en el total del periodo de vigencia de la bonificación.

- **Vigilancia de la traslación a precios minoristas de los descuentos**, mediante un “seguimiento de alta frecuencia” previsto en el art. 17.6¹³.

Este seguimiento se realizó mediante el análisis de los márgenes brutos de distribución sobre el coste base —precios internacionales del combustible más impuestos— de forma individualizada para cada instalación de suministro. Se trataba de identificar comportamientos de manipulación de precios para absorber los descuentos en lugar de trasladarlos al consumidor.

Se diseñó para vigilar todas las estaciones de servicio de España, tomando como base la información sobre precios de la que dispone el MTED¹⁴.

Dicho análisis se realizó semanalmente, pero tomando el periodo acumulado desde el origen de la bonificación, porque cuando hay turbulencias de precios —que motivaron la bonificación—, las formas y velocidades de difusión de sus efectos son muy diferentes en distintos establecimientos y producen divergencias en las comparaciones¹⁵.

En caso de detectarse un margen superior al teórico en algún punto de venta, se examinaba especialmente:

- a) Su cuota de mercado en la localidad (ámbito principal de concurrencia de gasolineras)
- b) Su pertenencia a redes grandes de distribución (especial poder de mercado)

Se constató que el mercado se comportó de manera adecuada y que en general se trasladó la bonificación al consumidor final en su totalidad. No obstante, la CNMC no emitió ningún informe al respecto ni se publicaron estas conclusiones, por no estar previsto en el RDL, lo que habría constituido una buena práctica, que daría confianza al público y visibilidad a la función de la CNMC.

- **Comprobación del cumplimiento de los compromisos de los grandes operadores.**

El art. 21 RDL establecía varias funciones de la CNMC en relación con la colaboración de los grandes operadores petrolíferos en la financiación de la medida, analizada en un epígrafe más adelante (ver epígrafe II.2.3, en la página 31 y siguientes):

- a) Comprobación del cumplimiento de los eventuales compromisos suscritos por los operadores sujetos a la prestación patrimonial. Los operadores remitirían a la CNMC el

¹³ Esta atribución se añadió por la reforma introducida en el RDL 11/2022, que prorrogaba la bonificación hasta el final de 2022.

¹⁴ El anexo 1 ofrece más información sobre la base de datos de precios de los combustibles disponible en el MTED y su publicación en el Geoportal de Hidrocarburos.

¹⁵ De hecho, se tomó como base de los análisis la fecha de 25 de marzo del 2022, momento en que se conocía que se iba a implantar la bonificación y se podían comenzar a implementar estrategias para adaptarse a ella.

importe total de los descuentos concedidos, y si se apreciara un incumplimiento de los requisitos de la exoneración, se notificaría al operador la pérdida de la misma.

- b) Realización de “un seguimiento de alta frecuencia para verificar el cumplimiento efectivo del compromiso de descuento, remitiendo informe al MTED”.
- c) Tomar conocimiento de los incumplimientos de dichos compromisos que les fueran comunicados por “los empresarios o profesionales y clientes en general de los mencionados operadores [...], aportando la correspondiente documentación probatoria, a través de su portal en Internet”.
- d) “Conocer de aquellos actos de competencia desleal relacionados con el descuento que, por falsear la libre competencia, afecten al interés público”.

Los controles mediante comunicación de incumplimientos o actos de competencia desleal, mencionados en las letras (c) y (d) anteriores, tuvieron poca relevancia efectiva, por las escasas comunicaciones de incumplimientos recibidas, sin incidencias reseñables.

El seguimiento del cumplimiento de los compromisos de la letra (a) se realizó, de acuerdo con lo señalado en la norma, con base en la información proporcionada por los propios operadores. Para llevar a cabo el “seguimiento de alta frecuencia” al que se refiere la letra (b), se requirió a aquellos información más detallada, sobre el detalle de ventas por mes, producto e instalación, lo que permitió enriquecer el análisis sin limitarlo al cumplimiento global del descuento por cada operador, asegurándose de que no hubiera compensaciones entre descuentos por encima y por debajo del compromiso adquirido. En el epígrafe II.2.3 se analiza este seguimiento.

Cabe mencionar también que el mismo art. 21 RDL preveía que la CNMC colaborara con el MHAC en la regulación de la prestación patrimonial. En todo caso, por no haberse aplicado en la práctica debido a la exoneración de todos los operadores sujetos, tal regulación no tuvo lugar.

La CNMC realizó las funciones y tareas descritas sin reforzar su plantilla ni acudir a la contratación de servicios externos.

La CNMC es una entidad pionera en la implantación de sistemas de integridad y ética profesional que incluye, además del plan antifraude previsto para todas las entidades implicadas en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el sistema de información regulado en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, un código de conducta para su personal aprobado en 2015 y desde 2016 un registro público de grupos de interés en la CNMC. Por tanto, la Comisión es un ejemplo de buenas prácticas que puede recomendarse que sean extendidas a lo largo del Sector público. En el anexo 3 se encuentran más detalles sobre ello.

2) Actuaciones del MTED

Al MTED correspondían las siguientes funciones relativas a la bonificación fiscalizada:

- Proporcionar a las autoridades competentes **información sobre el volumen de ventas en 2021**, para calcular el anticipo, conforme al art. 17.3 RDL.

El MTED realizó el 29 de marzo de 2022 un primer envío a la AEAT de la base de datos con el volumen de ventas anuales 2021, comunicado para cada producto y punto de venta.

Posteriormente, y tras múltiples reclamaciones de colaboradores, se habilitó por el MTED un procedimiento para la rectificación de los datos inicialmente comunicados, que se tradujo en múltiples envíos de bases de datos a la AEAT con datos modificados. El MTED no depuraba estos datos comunicados y, pese al carácter oficial y obligatorio de la remisión de la información, y la calificación como falta grave de la ausencia de comunicación o la comunicación con defectos, no se investigaron posibles incumplimientos¹⁶.

Adicionalmente, debe mencionarse que las rectificaciones fueron sistemáticamente al alza, incluyendo mayores volúmenes de ventas que los comunicados inicialmente y también comunicaciones de colaboradores que no lo habían hecho en plazo, hasta tal punto que el volumen total comunicado se duplicó. En cambio, tantos los datos de litros vendidos objeto de descuento, comunicados a las autoridades competentes para el pago de la bonificación, como los datos anuales de 2022 comunicados posteriormente al MTED, se mostraron consistentes con las comunicaciones remitidas inicialmente.

Todo ello permite concluir que las rectificaciones que se produjeron en los datos de ventas 2021 comunicados al MTED al entrar en vigor el RDL 6/2022 se dirigían a aumentar el anticipo recibido, sin fundamento en los datos reales. En todo caso, al tratarse de anticipos que debían liquidarse al finalizar la gestión de la bonificación, el riesgo final de un pago indebido es bajo.

El MTED ha comunicado que carece de las competencias y la información necesarias para realizar un contraste de la información que recibe, anualmente y de forma obligatoria, sobre la cantidad de hidrocarburos vendida por cada titular. Esto haría recomendable que se replantea, conjuntamente por los ministerios con competencias en este sector, la necesidad de seguir exigiendo esta información sistemáticamente y, en caso afirmativo, las posibilidades existentes de realizar alguna depuración o contraste sobre la misma.

- El art. 17.8 RDL estableció que el MTED remitiera a las administraciones competentes "la **información necesaria para la adecuada gestión** de las devoluciones de las bonificaciones y el anticipo a cuenta". No obstante, el MTED entendió que no disponía de más información que la de 2021, de modo que no remitió ninguna información aparte de la mencionada¹⁷.
- El art. 21.1 RDL atribuía al MTED expresamente la recepción y la publicación de los compromisos que los operadores sujetos a la prestación patrimonial suscribieran para exonerarse de la misma. No obstante, el MTED no realizó ninguna revisión de la validez del contenido de los citados compromisos para exonerar de la obligación de pagar la prestación patrimonial, como se detalla en el epígrafe II.2.3 —página 31—.

En el momento de elaborarse este proyecto de informe, el MTED se encuentra en curso de implementación de un protocolo específico de integridad y ética profesional en el ministerio, adicional al Sistema de Integridad de la AGE y a los procedimientos específicos para gastos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Aunque estos sistemas no estaban en funcionamiento en el tiempo de la gestión fiscalizada, constituyen buenas prácticas, sobre las que se encuentran más detalles en el anexo 3.

¹⁶ Artículo 5 del RDL 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios.

¹⁷ Este apartado se introdujo como apdo. 7 del art. 17 por el art. 1.4 RDL 11/2022, de 25 de junio. Posteriormente fue renumerado como apdo. 8 por el art. 154 RDL 5/2023, de 28 de junio.

3) Encargo del MTED a medio propio

El MTED llevó a cabo un encargo a la empresa estatal *Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.* (TRAGSATEC), como medio propio, justificado por el gran número de consultas y rectificaciones sobre los datos de 2021, al que se hizo referencia en el epígrafe anterior. La urgencia de la gestión, necesaria para que la AEAT resolviera los anticipos solicitados en la primera quincena de abril de 2022 hizo imposible que la formalización de este encargo se realizara con anterioridad a los trabajos, incumpliendo así los requisitos formales.

En el anexo 4 se incluye información más detallada sobre la tramitación y el coste de este encargo.

II.2. ¿SE CUMPLIÓ LA NORMATIVA, EN PARTICULAR EL CONTROL DE LOS FONDOS PÚBLICOS, EN LA GESTIÓN DE LA BONIFICACIÓN?

II.2.1. Anticipos iniciales y complementarios y su liquidación final

II.2.1.1. CONCESIÓN DE ANTICIPOS INICIALES

En el art. 17.3 RDL 6/2022 se reguló un sistema de anticipos para evitar que la carga financiera de la bonificación recayera sobre los colaboradores, obligados a realizar los descuentos en sus ventas a partir del 1 de abril, y pudiendo obtener su reintegro solo después de terminado cada mes. El anticipo se concedió el primer mes y se mantenía hasta su liquidación al finalizar la gestión. La cuantía del anticipo se fijó en 20 céntimos por litro sobre el 90 % de las ventas medias mensuales de productos bonificados durante el año anterior, 2021.

La tramitación se realizó de modo centralizado por la Subdirección de Gestión e Intervención de IIEE. Mientras el anticipo debía solicitarse por el colaborador, su cuantía se establecía directamente por los gestores, solo con la información del volumen de ventas proporcionada por el MTED. Como más arriba se señala, esos datos fueron objeto de varias modificaciones hasta la última versión utilizada por la AEAT, de 13 de abril de 2022. Además, la AEAT tuvo que depurar manualmente errores en los NIF de los titulares, lo que evidenció que los datos facilitados por MTED no estaban verificados.

No obstante, al basarse la cuantía del anticipo inicial en las cifras de ventas comunicadas al MTED, como estas ventas comunicadas no incluyen el AdBlue, que en cambio sí es un producto bonificado, las eventuales ventas de este producto no se han considerado en ningún caso para el cálculo del anticipo.

Se ha verificado que la concesión de anticipos se realizó de acuerdo con las bases de datos de ventas de 2021, en general de conformidad. Se ha comprobado, asimismo, que se respetaron los límites, mínimo de 1000 euros y máximo de 2 M€, para los anticipos iniciales, establecidos en el RDL¹⁸.

De las 5.023 solicitudes de anticipo se concedió el 99 % por un importe total de 308,1 M€, sin haberse presentado recursos contra la denegación de anticipos iniciales en el 1 % restante.

¹⁸ Las incidencias detectadas en los trabajos de fiscalización, inmateriales respecto de las conclusiones del análisis, pueden encontrarse en el anexo 5.

II.2.1.2. CONCESIÓN DE ANTICIPOS COMPLEMENTARIOS

Al prorrogarse la vigencia de la bonificación en el RDL 11/2022, se introdujo en la regulación del art. 17 del RDL 6/2022 un anticipo complementario al inicialmente concedido, para aumentar a aquellos cuyas ventas del mes de abril superaran la media mensual de 2021 y para incorporar a otros que no estaban en el censo de 2021. Además, se aumentó el límite máximo del anticipo individual, sumadas la cantidad inicial y el complemento, de 2 a 5 M€.

El complementario se calculó de oficio por las oficinas de la AEAT en las CCAA, en paralelo con la tramitación de las solicitudes de devolución correspondientes al mes de junio de 2022.

Se concedieron así 2.275 anticipos complementarios por un total de 109,0 M€, 2.208 de ellos a colaboradores que ya disfrutaron de un anticipo inicial, y 67 a colaboradores que no lo tuvieron. No se han encontrado incidencias en el cálculo y pago de estos anticipos complementarios.

II.2.1.3. REINTEGRO DE ANTICIPOS CONCEDIDOS

Terminado el primer trimestre de vigencia de la bonificación, se emitieron 90 liquidaciones para el reembolso del anticipo inicial a aquellos colaboradores que no solicitaron devoluciones mensuales los tres primeros meses de la medida, como exigía el art. 17.4 RDL 6/2022. El importe total de estas liquidaciones ascendió a 3,0 M€.

En los demás casos, la recuperación del anticipo se realizó al finalizar el periodo de la bonificación en diciembre de 2022, mediante compensación con los pagos acordados por la devolución de ese mes, si eran suficientes, o mediante el reembolso del exceso, en otro caso, mediante la emisión de la correspondiente liquidación.

Estas liquidaciones se han comprobado de conformidad, salvo algunas incidencias no significativas pero que pueden indicar debilidades de control interno. Estas incidencias se detallan en el anexo 5.

II.2.2. Solicitudes de devolución

II.2.2.1. VERIFICACIONES REALIZADAS MENSUALMENTE POR LA AEAT

El art. 17.2 RDL 6/2022 establecía que el pago de las devoluciones mensuales a los colaboradores se realizaría “previa comprobación de consistencia de la información de suministro de combustible en el periodo de referencia”. La norma no precisaba el contenido de esas comprobaciones de consistencia.

Las funciones de recepción, tramitación y resolución de las solicitudes recibidas correspondientes a esta bonificación, así como la gestión de los anticipos a cuenta se atribuyeron al Departamento de Aduanas e IIEE en el art. 17.1. Pese a que ese Departamento tiene a su cargo la gestión del sistema de IIEE, y entre ellos el Impuesto Especial de Hidrocarburos, no tiene competencias ni información relativa a las ventas minoristas de combustibles ni a sus instalaciones, puesto que dicho impuesto de fabricación se devenga y recauda en el circuito mayorista. No obstante, el combustible que los suministradores minoristas compren procede de ese circuito. El impuesto se liquida cuando el combustible sale de dicho circuito con destino a las estaciones de servicio, quedando así identificado dicho destino.

Las declaraciones de litros y kilogramos vendidos, que sustentaban las cifras de descuento bonificado cuya devolución solicitaban los colaboradores, no tenían más posibilidades de contraste “externo” que los datos del sistema de IIEE¹⁹.

El análisis de consistencia se realizaba para dar conformidad a la cantidad solicitada por el operador con base en la información del Impuesto de Actividades Económicas y del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos. En algunos casos, se realizaron requerimientos de documentación adicional a los colaboradores, en concreto facturas de suministro de combustible. Los controles se han revisado mediante un muestreo de expedientes.

Respecto de la revisión de las solicitudes del primer mes era especialmente relevante, por no contar con otras solicitudes para comparar su razonabilidad. La muestra de expedientes seleccionados —aquellos de importe más significativo y con mayor discrepancia entre el importe de la devolución inicial de abril y el de la media de todos los meses de vigencia de la medida— mostró en todos estos casos que la AEAT había realizado un requerimiento de documentación adicional al colaborador, y en aproximadamente la mitad había utilizado y conservó en el expediente electrónico el informe de consultas en las bases de datos de la AEAT.

En el caso de los mayores colaboradores, tanto el análisis de consistencia como el requerimiento de facturas resultaban especialmente prolijos, por el número de estaciones de servicio que incluían y por el volumen de operaciones. No obstante, para alguno de los grandes colaboradores sí se realizó un requerimiento documental en alguno de los meses de la bonificación, para un control adicional. En general, las devoluciones analizadas se aprobaron con alguna disminución respecto de la cifra solicitada, indicando que la revisión resultaba pertinente y útil.

En la regulación de la bonificación en el RDL 6/2022 se establecieron dos controles que no podían llevarse a cabo: la comprobación de las ventas de uno de los productos bonificados, el AdBlue, y la exclusión de los combustibles destinados a embarcaciones de recreo.

A pesar de incluirse el AdBlue entre los productos bonificados, sin previsiones específicas sobre su control, no era un hidrocarburo ni estaba sometido a venta en instalaciones especialmente reguladas, ni a IIEE. Por ello, no existía información sobre su venta en registros oficiales, ni control sobre sus suministradores o datos fiscales sobre sus circuitos comerciales. Así pues, ninguno de los datos que pudieron servir para realizar algún contraste sobre las solicitudes de los colaboradores relativas a carburantes se pudieron utilizar en el caso del AdBlue. Por otro lado, la venta de este producto en 2021 no pudo tenerse en cuenta para el cálculo de los anticipos iniciales a los colaboradores.

Respecto de los 177 colaboradores que solicitaron devoluciones exclusivamente por descuentos hechos en la venta de AdBlue —14,7 M€— la AEAT realizó requerimientos documentales en la mayoría de los casos²⁰.

En cuanto a los combustibles destinados a embarcaciones de recreo, no se identifican en las solicitudes de devolución ni en los informes de los que dispone la AEAT, por lo que no pudo

¹⁹ No obstante, como más arriba se señala, el RDL 11/2022 añadió al art. 17.8 del RDL 6/2022 la previsión de que el MTED remitiría a las administraciones competentes “la información necesaria para la adecuada gestión de las devoluciones de las bonificaciones y el anticipo a cuenta contemplados en este artículo”.

La información del MTED, en todo caso, es anual, por lo que solo podría haberse utilizado realizando extrapolaciones a las ventas entre abril y diciembre de 2022. Véanse las observaciones respecto de la información correspondiente al ejercicio 2021 contenidas en los epígrafes II.1.2.2 (página 21) y II.2.1.1 (página 26).

²⁰ La única incidencia encontrada en el análisis realizado se detalla en el anexo 5.

asegurarse su exclusión de la bonificación, a pesar de figurar expresamente en el RDL 6/2022 desde la modificación introducida por el art. 1.3 del RDL 11/2022, de 25 de junio.

Al margen de lo señalado, el Tribunal de Cuentas ha detectado algunas incidencias al contrastar la información de las aplicaciones gestoras y las de contabilidad, poniendo de manifiesto debilidades en los sistemas y procedimientos de gestión. Estas incidencias se encuentran en el anexo 5.

Los errores manuales e informáticos localizados en el examen de los expedientes de devolución gestionados por la AEAT han sido muy poco frecuentes, pero su presencia sugiere que hay pasos del procedimiento en que la intervención humana (particularmente la grabación de datos) debería evitarse, y que cuando se producen errores de este tipo pueden quedar inadvertidos a los controles existentes.

II.2.2.2. AJUSTES FINALES REALIZADOS POR LA AEAT

De acuerdo con lo establecido en el art. 17.7 RDL, la AEAT procedió a realizar ajustes finales, teniendo en cuenta los datos de la CNMC, así como sus propias fuentes y controles. El art. 17.7 preveía un ajuste final con la información del total de la vigencia de la bonificación, integrada por:

- Los datos remitidos por la CNMC
- Las solicitudes de devolución de los colaboradores
- Los datos y antecedentes a disposición de la AEAT
- El análisis de la consistencia de los datos e información disponible

La CNMC no disponía de datos sobre volúmenes de venta minorista de combustibles. Por lo tanto, para dar cumplimiento a este precepto tuvo que acordar con las administraciones competentes la notificación de aquellos que presentaran solicitudes de devolución, como colaboradores para solicitarles directamente la información. Así, más allá de un contraste de consistencia entre lo informado por cada colaborador entre unos meses y otros, esta entidad no tuvo otra posibilidad de validar estos datos. No se podía esperar que los colaboradores dieran información discrepante de la facilitada a la AEAT.

Los ajustes resultaron en 427 casos de colaboradores a quienes se reconocieron pagos adicionales, según las siguientes casuísticas que se muestran en el cuadro 4, y 164 colaboradores a quienes se exigieron reembolsos de pagos efectuados, mediante la emisión de un total de 165 liquidaciones.

CUADRO 4. ACUERDOS DE PAGO POR AJUSTES FINALES REALIZADOS POR LA AEAT
(Importes en M€)

	Importes		Colaboradores	
Acuerdos de pago de solicitudes denegadas (meses anteriores):	3,81	38 %	134	31 %
Acuerdos de pago de solicitudes no realizadas (meses anteriores):	4,43	45 %	159	37 %
Por ajuste final (colaboradores con solicitudes acordadas todos los meses)	1,66	17 %	134	31 %
Total ajustes finales:	9,89	100 %	427	100 %

Fuente: datos de la AEAT

La existencia entre los ajustes finales de acuerdos de pago de solicitudes previamente denegadas (134 colaboradores, por un total de 3.8 M€) o meses en los que no consta la recepción de una solicitud, (159 colaboradores, por un total de 4,4 M€) indica una rectificación de la denegación, o bien una subsanación de la falta de solicitud por el colaborador, pese a que el plazo de quince días establecido en el RDL era perentorio, ya que el ajuste final, de acuerdo con el art. 17.7 del RDL debía cubrir “las diferencias detectadas entre las devoluciones efectuadas y la devolución resultante de los datos totales de la bonificación comprobados”. Al fin y al cabo, las devoluciones hechas a los colaboradores no constituían ayudas o ingresos para estos, sino el reintegro de cantidades adelantadas por ellos en ejecución de una política pública.

Las revisiones efectuadas sobre los ajustes finales han ofrecido resultados satisfactorios²¹.

II.2.2.3. CONTROLES EFECTUADOS SOBRE LOS PAGOS A LAS HACIENDAS FORALES

Los pagos a las haciendas forales, atribuidos por el art. 20.2 del RDL 6/2022 al MHAC, también se realizaron por la AEAT de acuerdo con la encomienda de gestión aprobada el 20 de junio de 2022, por razones de eficacia en la gestión. Para ello, las haciendas forales certificaban a la AEAT las bonificaciones pagadas y obtenían el reembolso de su importe. La justificación recibida de las haciendas forales se remitía posteriormente al Ministerio para la imputación presupuestaria definitiva del gasto²².

A diferencia de lo ocurrido en el resto de pagos a las haciendas forales, el segundo y último pago a la Diputación Foral de Navarra excedió en 7,7 M€ lo debido, por incluir los anticipos pagados (14,6 M€) que excedían de los aplicados por esta en compensación de los pagos de diciembre (6,9 M€). En consecuencia, hubiera resultado conveniente que la AEAT iniciara un trámite para liquidar las cantidades pertinentes, lo que hasta el momento no consta que se haya producido.

²¹ Se ha encontrado un caso donde se ha practicado un ajuste final según las cifras proporcionadas por la CNMC, rectificando así los datos en los que se basó la AEAT para realizar las devoluciones mensuales, y que se ha verificado que, al menos en abril, realizó un requerimiento de facturas, de modo que el pago hecho en su momento tenía más fiabilidad.

²² Encomienda de gestión aprobada por Resolución de 20 de junio de 2022, de la Secretaría de Estado de Hacienda, abarcando también otras medidas aprobadas en el RDL 6/2022.

II.2.3. Colaboración en la financiación por los grandes operadores

Una de las medidas peculiares previstas por el RDL 6/2022 para la implementación de la bonificación fue su financiación parcial mediante el establecimiento de una prestación patrimonial temporal de carácter público y no tributaria. El preámbulo del RDL 6/2022 señalaba que “la prestación, en última instancia, responde a la necesidad de asegurar que determinados agentes del sector energético, especialmente implicados en la distribución de hidrocarburos, contribuyan a financiar las ayudas establecidas en orden a reducir el impacto de la escalada de los precios de estos productos”.

Tales agentes quedaron configurados en el art. 21.1 del RDL, como aquellos “operadores al por mayor de productos petrolíferos con capacidad de refino en España y con una cifra anual de negocios superior a 750 millones de euros”, condiciones que solo reunían tres operadores, conforme identificaron las autoridades competentes en el sector de los hidrocarburos —MTED y CNMC—.

Esta contribución se establecía en el art. 21.1 (“*deberán satisfacer una prestación patrimonial de carácter público no tributario [...]*”), pero se preveía su exención (“*no estarán obligados a satisfacer dicha prestación [...]*”) para aquellos operadores que se comprometiesen a realizar de forma inequívoca un descuento de 0,05 € por litro o kilogramo según el tipo de producto. La posibilidad de exonerarse de la prestación por este descuento a los consumidores finales se motivaba en el mismo preámbulo “por coherencia con el objetivo final perseguido”, indicando que la pretensión de la norma era conseguir el descuento adicional a los consumidores por encima de obtener una recaudación extraordinaria para la Hacienda Pública.

Los tres operadores suscribieron el compromiso exigido de contribuir a la financiación de la medida, presentándolo ante el MTED y, posteriormente, de acuerdo con la modificación introducida por el art. 1.7 del RDL 11/2022, todos remitieron la correspondiente confirmación de sus compromisos hasta el fin del periodo ampliado para la bonificación.

Sin embargo, a diferencia de lo expuesto y de que el RDL no dejaba margen a ninguna negociación entre la Administración y los operadores, los tres señalaron un compromiso y criterio diferente:

- Los tres operadores, con diferentes formulaciones, requerían de la Administración una devolución de 0,20 € por litro o kilogramo vendido. Uno de ellos condicionaba explícitamente el compromiso a esta devolución.
- Un operador se comprometía a descontar los 0,05 € adicionales de forma diferida, aplicando el importe en compras futuras.
- Los dos operadores que realizaban ventas directas a consumidores las excluían del descuento adicional. Argumentaron que, por las características de este mercado, el descuento de 0,05 € constituiría una venta a pérdidas, es decir, por debajo del coste, lo que está prohibido, debido a sus efectos destructivos sobre la viabilidad de los establecimientos de menor capacidad financiera y, por tanto, sobre la competencia. La CNMC, en los trabajos de fiscalización, ha corroborado este extremo al Tribunal de Cuentas. En todo caso, esta exclusión no estaba prevista en el RDL.
- Uno de los operadores limitó la confirmación de su compromiso hasta el 15 de septiembre de 2022, con voluntad de extenderlo hasta 31 de diciembre. Aunque no llegó a formalizarse esta extensión, en la práctica sí se hizo efectiva.

No se realizó ningún control previo sobre la validez de los compromisos y ningún órgano de la Administración emitió resolución o instrucción expresa ni se recabaron informes o dictámenes sobre la cuestión, a pesar de que algunos de los documentos se presentaron fuera de plazo. La arquitectura institucional establecida en el RDL era poco clara, dejando lagunas competenciales entre las distintas entidades implicadas en el control de la bonificación. Aunque el RDL no menciona expresamente el órgano encargado de comprobar los compromisos, le correspondía al MTED por ser quien recibiría la correspondiente documentación. Las otras entidades implicadas en la gestión de la bonificación —MHAC, AEAT y CNMC— consideraron que los compromisos eran válidos y fueron aceptados en los términos presentados y, consiguientemente, motivó que el MHAC no pusiese en marcha el mecanismo para la recaudación de la prestación patrimonial.

Este Tribunal de Cuentas ha comprobado que los tres operadores, de acuerdo con sus compromisos, aplicaron efectivamente descuentos mínimos de 0,25 € y que se les devolvieron 0,20 € por la Hacienda pública.

La cuantía unitaria de la bonificación de los descuentos al consumidor final con fondos públicos se establecía en términos generales en el art. 15.4 del RDL en 0,20 €. En este caso coincidía el importe del descuento con el de la bonificación pública. No obstante, el apartado inmediato siguiente (art. 15.5 del RDL) establecía una excepción con el siguiente tenor literal:

5. En el caso de los productos adquiridos a los operadores sujetos a la prestación patrimonial de carácter público no tributario regulada en el artículo 21 de este real decreto-ley, la bonificación será de 0,15 euros por litro o por kilogramo, llegando con el correspondiente descuento a un mínimo de 0,20 euros por litro o por kilogramo en total.

La redacción de este precepto —afectada probablemente por la premura en la adopción de este plan de emergencia frente a las consecuencias de la invasión de Ucrania— induce a confusión, al permitir dos interpretaciones de la bonificación en el supuesto —que fue el único que se dio en la práctica— de que los operadores realizaran descuentos adicionales de 0,05 €, evitando el pago de la prestación.

Según la primera de las interpretaciones, los operadores petrolíferos resultarían no sujetos a la prestación y, por tanto, no se les aplicaría la excepción del apartado 5; o, dicho de otro modo, la bonificación pública a los descuentos de estos operadores sería la general, de 0,20 €. Los consumidores verían descontado del precio un total unitario de 0,25 €, sumando la bonificación y el descuento adicional de 0,05 €. Esta fue la interpretación adoptada por las administraciones competentes. Según la segunda interpretación, identificada por el Tribunal de Cuentas, estos operadores estaban sujetos a la prestación, aunque no obligados al pago, por lo que recibirían una bonificación unitaria de solo 0,15 € en sus descuentos al público, que ascenderían a 0,20 € sumando el adicional comprometido.

La diferencia entre ambas interpretaciones se concreta en una bonificación con fondos públicos de 0,20 € o de 0,15 € por litro o kilogramo. De adoptarse la segunda interpretación la cuantía total de la bonificación habría sido 532,0 M€ inferior a la desembolsada por la Hacienda pública y repercutida en su integridad por los operadores en descuentos adicionales a los consumidores²³.

²³ Esta cifra se obtiene aplicando la diferencia de 0,05 € a todos los suministros al público de la red de distribución de los operadores sujetos. El MHAC y la AEAT plantean en sus alegaciones —sin aportar ningún documento o cálculo— que, en el caso de adoptarse esta interpretación, la diferencia sería de 34,5 M€. Según cálculos del Tribunal de Cuentas, esta cifra correspondería solo a los productos vendidos

La CNMC, en observancia del control del cumplimiento que le atribuía el art. 21.1 del RDL 6/2022, emitió informe de 25 de mayo de 2023, comunicado a MTED y al MHAC. Esta verificación se hizo al terminar el periodo de vigencia de la bonificación, por lo que la previsión del RDL de que la CNMC realizara un "*seguimiento de alta frecuencia*" para verificar el cumplimiento efectivo del compromiso de descuento" solo puede entenderse cumplida, en cuanto a la "alta frecuencia" de la verificación, por el grado de detalle de la información utilizada, pero en todo caso se realizó *a posteriori*. Por otra parte, para contrastar la información aportada por los propios operadores, de los descuentos adicionales realizados y del volumen total de ventas de productos bonificados, solo se pudo contar con la proporcionada por los colaboradores integrados en su red de distribución, la misma fuente que la utilizada para preparar las liquidaciones, sin poder utilizar datos oficiales o independientes para la confirmación de su fiabilidad.

Dicho informe concluía que no se encontraron incumplimientos y, por lo tanto, ningún gran operador se vio privado de la exoneración de la prestación patrimonial.

II.2.4. Gestión de los créditos presupuestarios y financiación de la medida

II.2.4.1. EVALUACIÓN INICIAL DEL COSTE Y HABILITACIÓN DE CRÉDITO PRESUPUESTARIO

La habilitación presupuestaria para esta medida se realizó con la aprobación de créditos extraordinarios para el gasto en territorio común en el art. 19.1 RDL, y para el gasto en territorio foral en el art. 20.2. Dichos créditos extraordinarios se aprobaron con importes de 1.000 o 2.000 euros cada uno, declarándose ampliables en los arts. 19.2 y 20.3, por la Ministra de Hacienda y Función Pública.

En el cuadro 5 se muestran los créditos presupuestarios habilitados en 2022²⁴.

directamente al público por las sociedades titulares de refinerías, sin incluir a las otras sociedades del grupo empresarial respectivo, ni a su red de distribución.

²⁴ Si en el caso de Navarra la Hacienda foral forma parte de la Administración autonómica, en el caso del País Vasco no es así, por ser las administraciones competentes las Diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

CUADRO 5. CREDITOS PRESUPUESTARIOS 2022
(Cifras en M€)

Ejercicio 2022	Crédito extraordinario	Ampliación 18nov	Ampliación 9dic	Total ampliaciones	Remanentes de crédito
451. A la Comunidad Autónoma del País Vasco para el apoyo público a familias y empresas	0,0	125,9	293,7	419,5	293,7
452. A la Comunidad Foral de Navarra para el apoyo público a familias y empresas	0,0	49,3	115,1	164,4	115,1
Total territorios forales	0,0	175,2	408,8	584,0	408,8
479. Apoyo público a empresas al consumo de combustibles	0,0	2.429,6	750,0	3.179,6	889,1
489. Apoyo público a familias al consumo de combustibles	0,0	2.429,6	750,0	3.179,6	889,1
Total territorio común	0,0	4.859,2	1.500,0	6.359,2	1.778,2
TOTAL NACIONAL	0,0	5.034,4	1.908,8	6.943,2	2.187,0

Fuente: Contabilidad de la AGE 2022

Los créditos extraordinarios son mecanismos para hacer frente a necesidades imprevistas o no contempladas inicialmente, cuando no puedan atenderse por ninguna de las otras figuras de modificación contempladas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Aunque el RDL no es en general la vía adecuada para incorporar modificaciones al presupuesto aprobado, el propio carácter de extraordinaria y urgente necesidad que justificó la aprobación de las medidas con rango de Ley motivó incluir en este caso su cobertura presupuestaria.

El Tribunal de Cuentas señalaba en un Informe de fiscalización lo siguiente a este respecto:²⁵

[...] considera el Consejo de Estado que para que esta vía sea legítima [...] es necesario que concurra un supuesto de especial gravedad, inusual o de producción infrecuente y acaecido de modo inesperado o difícilmente previsible (Dictamen nº 2096/2003 sobre el Anteproyecto de Ley General Presupuestaria y Dictamen 2369/2004 entre otros), considerando que debe evitarse acudir a la vía del Real Decreto-Ley para acordar la concesión de créditos extraordinarios y suplementarios, debiendo ser excepcionales los supuestos en que sea necesario recurrir a ella.

La exigencia de ciertas notas de “excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad” [...] ha sido compartida por el Tribunal Constitucional (TC); quien [...] exige asimismo que el presupuesto habilitante para acudir a esta medida se deba a que una situación sea “coyuntural” y no “estructural” [...]

En el presente supuesto se aprecian todas las notas referidas, de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad, y el carácter coyuntural y no estructural de los acontecimientos que provocaron la medida.

La naturaleza del presupuesto de gastos hace que la vertiente cuantitativa de los créditos para gastos sea constitutiva. Dicho de otro modo, la propia cuantía del crédito para gastar es el que le da su existencia. Podemos decir que existe crédito, o como en este caso que se crea un crédito

²⁵ Informe Nº 1.155 de 30 de junio de 2016: “Fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de armamento y material para las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los programas de gestión internacional: EF2000, A400M, y Tiger, y de los programas de gestión nacional: BAM, Leopard y NH90”. <https://www.tcu.es/repositorio/6610226d-f618-45f6-a04d-190de245b9f8/11155.pdf>

extraordinario, cuando su cuantía es tal que permite hacer frente a las salidas de fondos necesarias. Si, por el contrario, la cuantía es insuficiente, la mera existencia nominal de la partida no tiene efectividad real.

En el caso de la bonificación, la aprobación de sendas partidas presupuestarias por un importe total de 6.000 euros era claramente insuficiente para afrontar unos gastos que, en la propia MAIN redactada para la aprobación del RDL 6/2022, se estimaban en 1.423 millones, para el trimestre inicialmente previsto para la bonificación, y no puede por lo tanto considerarse una adecuada aprobación de crédito extraordinario²⁶.

En el mismo sentido, la declaración simultánea de dichos créditos como ampliables —una técnica que la LGP reserva para evitar que ciertas obligaciones que la AGE debe asumir por mandato legal carezcan de autorización presupuestaria suficiente— podría complementar, pero en ningún caso sustituir, a una verdadera dotación cuantitativa del crédito extraordinario, en especial cuando se dispone de una estimación inicial del coste de la medida que además se ha demostrado, a posteriori, razonablemente precisa.

Por su parte, el art. 19.3 RDL 6/2022 disponía que “la financiación de la bonificación se realizará con cargo a los créditos extraordinarios y ampliaciones de crédito recogidos en este artículo de conformidad con el artículo 47 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022”. El mencionado artículo 47 dispone que “se autoriza a la persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a incrementar anualmente el saldo vivo de la Deuda del Estado en 81.936.673,06 miles de euros [...]”

La LGP, por el contrario, prevé que, para gastos no financieros, tanto el crédito extraordinario (art. 55.1.a) como las ampliaciones de crédito (art. 54.3) deben financiarse con un menor gasto en otras partidas —bajas en los créditos del Fondo de Contingencia o en otros créditos no financieros—. Se ha comprobado que los expedientes de ampliación de crédito no se financiaron con bajas en el Fondo de contingencia de 2022 o en otros créditos²⁷.

Debe mencionarse adicionalmente que, como se observa en el cuadro 5, el remanente de crédito no comprometido al cierre de 2022, supera la última ampliación de crédito de 1.500 M€ en el caso del territorio común y coincide exactamente con la ampliación de 408,8 M€ para los territorios forales. Como se señala a continuación, este remanente no fue incorporado en sucesivos ejercicios, por no haberse declarado como incorporable²⁸.

²⁶ La nota de prensa publicada por el MHAC el 29 de marzo de 2022 mencionaba que “el impacto presupuestario de esta medida asciende a los 1.423 millones de euros”.

<https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/29-03-22-NP-CM-MEDIDAS-FISCALES-Y-BONIFICACIONES-DEL-PLAN-DE-CHOQUE.pdf>

Por su parte, la MAIN que se elaboró para la tramitación del RDL 11/2022, que ampliara el periodo de vigencia de la bonificación por dos trimestres adicionales, hasta el 31 de diciembre del mismo año, preveía un impacto presupuestario de 4.038 M€.

²⁷ El MHAC señala en sus alegaciones que el RDL 6/2022 es una norma legal especial, lo que le otorga prevalencia sobre la LGP. Esto no modificaría el hecho, señalado por el Tribunal de Cuentas, de que las previsiones sobre disciplina presupuestaria de esta Ley no se han implementado.

²⁸ Según las alegaciones del MHAC, la ampliación de crédito de 1.500 M€ permitió, gracias al remanente de crédito resultante, que se imputara el gasto en los siguientes ejercicios, por aplicación del art. 34.3 LGP.

II.2.4.2. GESTIÓN DE LOS PRESUPUESTOS POSTERIORES

De acuerdo con el RDL, si bien la bonificación era de aplicación al periodo comprendido entre los días 1 de abril y 31 de diciembre de 2022, parte de la gestión administrativa de la misma debía llevarse a cabo necesariamente en el ejercicio 2023, ya que el plazo de solicitudes de devolución correspondientes al mes de diciembre finalizaba el 15 de enero de 2023. Asimismo, al estar previsto que fueran las administraciones forales las que realizaran los pagos por las bonificaciones en su territorio, las transferencias a esas instituciones con cargo a los PGE tendrían lugar igualmente en 2023.

A pesar de ello, en los PGE para el ejercicio 2023 no se incluía crédito presupuestario inicial para estos gastos. En el Anexo II del proyecto de ley de PGE para 2023 aprobados por la Ley 31/2022, sin embargo, se mantuvo el carácter ampliable de los créditos para atender estas ayudas. Así, como se muestra en el cuadro 6, se realizaron dos ampliaciones de crédito, sin la existencia previa de las correspondientes partidas, lo que muestra una incorrecta utilización de dicha técnica presupuestaria, por acudir a la figura de la ampliación cuando no existía la partida correspondiente.

CUADRO 6. CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS 2023
(Cifras en M€)

Ejercicio 2023	Crédito inicial	Ampliación 3may	Ampliación 3dic	Total ampliaciones	Remanentes de crédito
451. A la Comunidad Autónoma del País Vasco para el apoyo público a familias y empresas	-	0,0	242,3	242,3	0,0
452. A la Comunidad Foral de Navarra para el apoyo público a familias y empresas	-	0,0	98,6	98,6	0,0
Total territorios forales	-	0,0	340,9	340,9	0,0
479. Apoyo público a empresas al consumo de combustibles	-	600,4	0,0	600,4	5,0
489. Apoyo público a familias al consumo de combustibles	-	600,4	0,0	600,4	5,0
Total territorio común	-	1.200,9	0,0	1.200,9	10,0
TOTAL NACIONAL	-	1.200,9	340,9	1.541,7	10,0

Fuente: Contabilidad de la AGE 2023

En el ejercicio 2024 solo se produjo una modificación por ampliación de crédito en el concepto 451, para la imputación de pagos por 0,2 M€ que se encontraban pendientes y se realizaron en 2024 a las diputaciones forales de Guipúzcoa (0,1 M€) y Vizcaya (0,1 M€).

II.3. ¿SE MUESTRAN ADECUADAMENTE LOS RESULTADOS DE LA BONIFICACIÓN EN LOS ESTADOS FINANCIEROS PERTINENTES?

II.3.1. Reflejo contable de la bonificación

La contabilización por parte de la AEAT de los pagos efectuados tanto a los colaboradores por anticipos y devoluciones en territorio común, como a las haciendas forales, se realizó en un único concepto no presupuestario (CNP): 311427 *Apoyo público al consumo de combustibles RDL 6/2022*.

Se trataba de una contabilidad de pagos ordenados y liquidaciones emitidas para el cobro. Los acreedores nacidos por los reconocimientos de anticipo o devolución a los colaboradores de los descuentos realizados se registraban en los sistemas de la AEAT, pero no tenían reflejo en contabilidad hasta que se autorizaba el pago. Los apuntes realizados por la AEAT se registraron diariamente en la AGE, mediante el volcado automatizado habitual de datos ²⁹.

En el cuadro 7 a continuación se resume la contabilización a lo largo de los ejercicios 2022, 2023 y 2024 de la bonificación.

CUADRO 7. CONCEPTO NO PRESUPUESTARIO 311427 – APOYO PÚBLICO AL CONSUMO DE COMBUSTIBLES RDL 6/2022
(Cifras en M€)

Ejercicio	Pagos territorio común (A)	Pagos territorios forales (B)	Total cargos (C=A+B)	Imputación presupuestaria (D)	Reintegros (E)	Total abonos (F=D+E)
2022	5.402,7	175,2	5.577,9	4.756,2	12,1	4.768,3
2023	418,1	340,9	759,0	1.531,8	36,7	1.568,5
2024	2,5	0,2	2,7	0,2	3,2	3,4
TOTAL	5.823,3	516,3	6.339,6	6.288,2	52,0	6.340,2

Fuente: datos de la contabilidad de la AGE y proporcionados por el MHAC.

A la fecha de cierre de los trabajos de auditoría la AEAT ha manifestado que no quedan expedientes pendientes de finalizar en el sistema, por lo que la gestión se considera concluida. No obstante, pueden existir nuevas reclamaciones o recursos, pero al margen de ello, el coste total de la bonificación se ha estimado, con la información disponible al cierre del ejercicio 2024, en 6.287,6 M€, por el total de pagos (6.339,6 M€) menos el total de reintegros (52,0 M€).

II.3.2. Imputación presupuestaria y coste total de la bonificación

La imputación presupuestaria del gasto en el ejercicio 2022 se realizó de acuerdo con la cifra de pagos netos, certificada por la AEAT hasta la fecha de 15 de diciembre. De este modo se mantenía una homogeneidad entre los motivos de cargo y de abono en el CNP 311427 antes citado, facilitando el control contable. No obstante, esto supuso una infravaloración de 224 M€ en el gasto presupuestario realizado en el ejercicio 2022, correspondiente a la diferencia entre el total de acuerdos de reconocimiento de obligaciones y el importe de pagos netos.

Ese importe se ha imputado al presupuesto de gastos del ejercicio 2023. En este ejercicio, a su vez, dejaron de imputarse devoluciones acordadas por un importe de 0,9 M€, que serían pagadas en el ejercicio 2024.

Sin perjuicio de lo anterior, el gasto económico patrimonial quedó correctamente reconocido en 2022, imputándose 1.425,7 M€ a la cuenta 413 *Acreedores por operaciones devengadas*. Esta

²⁹ Aunque sin un efecto significativo en las cifras globales, se han encontrado nueve liquidaciones por reintegro de anticipos incorrectamente imputadas a un concepto del presupuesto de ingresos (100232. Impuesto Especial de Hidrocarburos), en lugar del concepto contable correspondiente a la bonificación, por un importe total de 0,16 M€. Esto motivó que los correspondientes importes cargados al CNP 311427 no se cancelaran, sobreestimando así el importe pendiente de cobro, y simultáneamente una sobrevaloración del ingreso por dicho impuesto.

cantidad, en la parte correspondiente al territorio común, se calculó por diferencia de lo certificado por la AEAT a fecha 28 de febrero de 2023 como total de devoluciones acordadas y el importe ya imputado al presupuesto, mientras que para la cantidad pendiente de pagar a las haciendas forales se recurrió a una estimación. Esta fue la mayor de las operaciones devengadas pendientes de imputación al cierre de 2022, con más del 22 % del importe total de la AGE³⁰.

En el ejercicio 2024 únicamente se tramitó un expediente de gasto por importe de 0,2 M€ en el concepto 451 “A la Comunidad Autónoma del País Vasco para el apoyo público a familias y empresas”.

En cuanto al territorio común, pese a no imputarse ningún gasto en 2024, se ha identificado un exceso de gasto total imputado presupuestos en los años anteriores, debido a que, como se muestra en el cuadro 7, en el año 2024 los reintegros superaron a los pagos que se encontraban pendientes y se realizaron, de forma que el gasto neto total se ha reducido por debajo de los 6.288,2 M€ imputados a presupuesto.

De acuerdo con ello, el gasto total imputado a los sucesivos presupuestos de 2022, 2023 y 2024 ha superado en 0,6 M€ al coste efectivo de la bonificación, de 6.287,6 M€, como se muestra en el cuadro 8.

CUADRO 8. COSTE TOTAL DE LA BONIFICACIÓN
(Cifras en M€)

	TOTAL ESPAÑA	TERRITORIO COMÚN	TERRITORIO FORAL
Imputado a los PGE 2022:	4.756,2	4.581,0	175,2
Imputado a los PGE 2023:	1.531,8	1.190,9	340,9
Imputado a los PGE 2024:	0,2	-	0,2
TOTAL GASTO PRESUPUESTARIO:	6.288,2	5.771,9	516,3
Pendiente de imputación (contabilizado 2023 en el CNP)	0,1	0,1	-
Pendiente de imputación (contabilizado 2024 en el CNP)	-0,7	-0,7	-
TOTAL COSTE BONIFICACIÓN:	6.287,6	5.771,3	516,3

Fuente: Datos de la contabilidad de la AGE y otros proporcionados por el MHAC.

En todo caso, la identificación del coste de esta política pública en los estados financieros de la AGE habría sido imposible. Para ello, debería haberse establecido una codificación específica para identificar el gasto imputado a esta medida, por ejemplo mediante un programa presupuestario propio, lo que habría sido recomendable dada su extensión y repercusión.

Por último, cabe señalar que el total del gasto por la bonificación en territorio común se imputó por mitades a los conceptos presupuestarios correspondientes a empresas y a familias, por desconocerse las cifras exactas que se bonificaron a cada colectivo. En realidad, se podría haber

³⁰ Ver <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/Informe%20resumen%20gastos%20pendientes%20de%20imputaci%C3%B3n%20presupuestaria%202022.pdf> (página 11).

En 2023 quedaron pendientes de aplicar 2,1 M€, y se reconocieron 2,5 M€ adicionales en la misma cuenta 413, quedando un total de 4,6 M€ pendiente de cancelar en dicha cuenta.

estimado el volumen de combustibles consumido por empresas, con base en los datos de la propia AEAT sobre el volumen de gasóleo profesional que obtuvo la devolución del Impuesto Especial de Hidrocarburos en el periodo fiscalizado, 4.733 millones de litros, lo que supondría, valorado a 20 céntimos por litro, una bonificación de 947 M€, en contraste de los 2.291 M€ que se imputaron como bonificación a empresas. Esta estimación de la cifra final de bonificaciones a empresas debería aumentarse, teniendo en cuenta que solo algunas actividades tienen derecho a la devolución del impuesto, pero serviría como una aproximación.

Por lo tanto, por no haber realizado el MHAC una estimación de este tipo, sobreestimó el gasto en transferencias y subvenciones a empresas en alrededor de 1.000 M€, que debieron computarse como transferencias y subvenciones a familias.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La bonificación extraordinaria y temporal a los carburantes se estableció en el Real Decreto Ley 6/2022 como un descuento fijo sobre el precio final por litro, para contrarrestar el alza en los precios internacionales de los hidrocarburos. La medida se desarrolló e implementó con urgencia gracias a un novedoso sistema en que a los minoristas se les asignó el papel de colaboradores, facilitándoles anticipos para financiar la medida y procediendo a devolverles mensualmente los descuentos realizados. Aunque la Administración pública no ha realizado ninguna evaluación, la evidencia disponible indica que los descuentos se aplicaron en toda España con generalidad y sin problemas relevantes (epígrafe II.1.1).
2. Las administraciones competentes para el control y pago a los colaboradores de los descuentos realizados a los consumidores de carburantes fueron la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) para el territorio común y las haciendas forales para las ventas realizadas en sus territorios. Se ha analizado la implantación de los sistemas y procedimientos precisos para la gestión por parte de la AEAT, verificándose que fue rápida y eficiente (subepígrafe II.1.2.1). En relación con la urgencia en la adopción de la medida, junto con la novedad de su forma de implementación, el diseño de los controles en el RDL 6/2022 presentaba algunas lagunas e inconcreciones que mermaron la efectividad de algunas de las actuaciones previstas, en particular para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTED) (subepígrafe II.1.2.2). Otros controles, como los que afectarían al AdBlue como producto bonificado, o los necesarios para excluir los combustibles destinados a embarcaciones de recreo, eran directamente impracticables (subepígrafe II.2.2.1).
3. Los errores manuales e informáticos localizados en el examen de los expedientes de devolución gestionados por la AEAT han sido muy poco frecuentes, pero su presencia sugiere que hay pasos del procedimiento en que la intervención humana (particularmente la grabación de datos y cifras) debería evitarse, y que cuando se producen errores de este tipo pueden quedar inadvertidos a los controles existentes (subepígrafes II.2.1.1, II.2.1.3 y II.2.2.1).

Recomendación 1

A la AEAT, que refuerce los sistemas de tratamiento de datos de forma que se minimicen las introducciones manuales de información en los sistemas cuando exista la posibilidad de obtener esos datos automáticamente de otro sistema de la propia Agencia o de otro órgano administrativo y que asegure la existencia de comprobaciones y cruces para reducir al mínimo posible la probabilidad de que errores de este tipo pasen inadvertidos.

4. El MTED no revisa ni contrasta la información que recibe sobre volúmenes de venta anuales, ni comprueba que todos los titulares que deben hacerlo remiten sus datos (subepígrafe II.1.2.2.2).

Recomendación 2

A la Secretaría de Estado de Energía, que revise, en colaboración con la Secretaría de Estado de Hacienda, la necesidad de la información sobre volumen de combustibles vendidos al público que debe comunicarse de forma obligatoria según la Orden ITC/2308/2007, de 25 de julio, —actualmente establecida por Resolución de 10 de marzo de 2020, de la Dirección General de Política Energética y Minas— y los canales de colaboración que debieran establecerse con las autoridades autonómicas competentes en la materia, para asegurar, por un lado, el intercambio de información de calidad, y por otro, el establecimiento de controles sencillos y eficaces sobre los datos recibidos.

5. La gestión de la bonificación se realizó en general con respeto a la normativa aplicable y se controló el empleo de fondos públicos al tramitar y pagar los anticipos a los colaboradores y las solicitudes mensuales de devolución de los descuentos practicados por estos al público (epígrafes II.2.1 y II.2.2). No obstante, se pagaron 7,7 M€ en exceso a la Hacienda Foral Navarra por los anticipos que excedieron a los aplicados por esta en compensación de los pagos de diciembre (subepígrafe II.2.2.3). El cálculo de las devoluciones a los grandes operadores estaba afectado por la deficiente redacción de la normativa. Así, se interpretó que sus ventas, debido a su asunción de determinados compromisos, no estaban afectadas por la bonificación reducida de 0,15 € sino por la general de 0,20 €. La cuantía agregada de esta diferencia unitaria de 0,05 € alcanzaría los 532,0 M€, que se repercutieron de forma íntegra en descuentos adicionales a los consumidores finales (epígrafe II.2.3).
6. Los créditos presupuestarios habilitados en el propio RDL 6/2022 que estableció la bonificación no se dotaron cuantitativamente como era preciso, sino que se acudió a la figura de la ampliación de créditos para la implementación efectiva. La financiación de esta modificación de los PGE no siguió las reglas establecidas en la Ley General Presupuestaria. (epígrafe II.2.4).
7. De acuerdo con lo dispuesto en el RDL 6/2022, el pago de los descuentos en los productos bonificados se aplicó a un concepto no presupuestario que se imputó posteriormente al Presupuesto del Ministerio de Hacienda. El coste total de la medida ha sido de 6.287,6 M€, mientras se imputaron 4.756,2 M€ a los presupuestos de 2022, otros 1.531,8 M€ a los de 2023, y 0,2 M€ a los de 2024, existiendo un exceso de gasto imputado, debido a que en el último ejercicio los reintegros han superado a los pagos, por 0,6 M€ (epígrafes II.3.1 y II.3.2).
8. La evaluación del impacto de género del Real Decreto Ley 6/2022 se cumplió formalmente, al estar incluida en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo; sin embargo, su desarrollo fue limitado, ya que no se estableció una conexión clara entre las medidas adoptadas y los efectos esperados sobre las desigualdades de género previamente diagnosticadas (subepígrafe II.1.1.1). Respecto a la sostenibilidad medioambiental, no se hallaron evidencias de que la bonificación al combustible haya aumentado el consumo de carburantes (subepígrafe II.1.1.4). En cuanto a la transparencia, cabe señalar que el análisis realizado por la CNMC sobre la traslación de los descuentos a los precios no fue acompañado de informes públicos ni comunicados por parte de la CNMC, lo que representa una oportunidad perdida para fortalecer la rendición de cuentas y la confianza ciudadana (subepígrafe II.1.2.2.1). Las entidades fiscalizadas presentan diversos grados de implantación de sistemas de integridad y ética

profesional, mostrando todos ellos sensibilidad a la importancia de estos aspectos en la buena gestión y la lucha contra el fraude. Son especialmente reseñables las prácticas implantadas por la AEAT y la CNMC (subepígrafes II.1.2.1 y II.1.2.2).

Madrid, 26 de junio de 2025

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	MARCO NORMATIVO Y DISEÑO DE LA BONIFICACIÓN	47
ANEXO 2	REVISIÓN DE LA GESTIÓN DE LA BONIFICACIÓN POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LA AEAT.....	55
ANEXO 3	GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE INTEGRIDAD EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS	57
ANEXO 4	ENCARGO DEL MTED A TRAGSATEC COMO MEDIO PROPIO.....	59
ANEXO 5	INCIDENCIAS DETECTADAS EN LOS TRABAJOS DE FISCALIZACIÓN.....	61

Anexo 1

MARCO NORMATIVO Y DISEÑO DE LA BONIFICACIÓN

Regulación inicial y modificaciones posteriores

El RDL 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, incluyó diversas medidas, distribuidas en cuatro títulos³¹:

- TÍTULO I. Medidas en el ámbito energético
- TÍTULO II. Medidas en materia de transportes
- TÍTULO III. Medidas de apoyo al tejido económico y empresarial
- TÍTULO IV. Otras medidas de apoyo a trabajadores y colectivos vulnerables

Concretamente, dentro de su Título I, el Capítulo VI, denominado *Bonificación extraordinaria y temporal del precio final de determinados productos energéticos*, incluía 6 artículos, numerados del 15 al 20, con la regulación de la bonificación objeto de la presente fiscalización.

Adicionalmente, se incluyó un Capítulo VII, *Prestación patrimonial de carácter público no tributario temporal a realizar por los operadores al por mayor de productos petrolíferos*, con un único artículo 21, directamente relacionado con la medida fiscalizada, como se mostrará a continuación.

El art. 1.3 del RDL 11/2022, de 25 de junio, *por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma*, modificó algunos artículos relativos a la bonificación, fundamentalmente ampliando la vigencia de la misma, inicialmente prevista de 1 de abril a 30 de junio de 2022, hasta 31 de diciembre de ese mismo año.

La última modificación en la regulación de la bonificación, acerca del ajuste final de los pagos por devoluciones de la misma, se introdujo en el art. 154 del RDL 5/2023, de 28 de junio, *por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea*.

Los tres RDL mencionados fueron convalidados por el Congreso de los Diputados el 28 de abril de 2022, el 24 de enero de 2023 y el 26 de julio de 2023, respectivamente³².

³¹ Enlace a la norma en la página web del BOE: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/03/29/6/con#a1-7>

³² El RDL 6/2022 y el RDL 11/2022 comenzaron a tramitarse como sendos proyectos de ley, que caducaron como consecuencia de la convocatoria electoral y disolución de las Cortes Generales.

Motivación y objetivos de la medida

La motivación y los objetivos perseguidos están establecidos en el preámbulo del RDL 6/2022, que señalaba que la invasión de Ucrania —que comenzó el 24 de febrero de 2022—, agravó el choque de oferta que se sufría desde el verano de 2021. La subida de precios de la energía estaba afectando especialmente a “los sectores que la utilizan de manera intensiva y tienen poca capacidad de trasladarla a precios, como el transporte por carretera, la pesca, la agricultura y la ganadería”.

Específicamente —este RDL contenía diversas medidas para muchos sectores diferentes—, se indica que “un aumento del coste de los combustibles [...] se focalizan en un segmento de la actividad del transporte que tiene una dificultad estructural para trasladar de manera inmediata estos aumentos de costes a sus clientes, lo que ha derivado en un deterioro extraordinario en la viabilidad económica”.

Con este diagnóstico, se señalaba que con la bonificación, extraordinaria y temporal, “especialmente el sector del transporte, verán amortiguado [...] la subida extraordinaria y repentina de sus precios”, añadiendo que “la extensión de la bonificación al resto de la ciudadanía persigue reducir el impacto [...] en las economías domésticas”.

Así pues, la bonificación se dirigía a paliar el impacto del alza de los precios de los hidrocarburos sobre las economías familiares y sobre los costes del sector del transporte por carretera, donde la preocupación estaba más en la supervivencia de los operadores del sector —con dificultades para trasladar a precios esos costes— que en la repercusión sobre la inflación, a diferencia de otras medidas incluidas en la misma norma.

Diseño e implementación de la medida

La medida fiscalizada consistió en una bonificación extraordinaria y temporal del precio de venta al público de determinados productos energéticos, hidrocarburos de uso común como combustibles de automoción.

En el mismo preámbulo del RDL 6/2022 se explicitaba una de las singularidades del diseño de la bonificación, exigiendo la colaboración de los minoristas de combustibles y carburantes:

Para garantizar la viabilidad de la bonificación y asegurar la máxima rapidez en su implementación, es imprescindible la colaboración en la gestión de los titulares de los derechos de explotación de las instalaciones de suministro de combustibles y carburantes al por menor, así como de las empresas que realicen ventas directas a los consumidores finales de los productos objeto de la bonificación. De esta manera los consumidores, beneficiarios de la bonificación, conocerán y podrán comprobar directamente su efecto en la adquisición de los productos, garantizándose en todo caso la sostenibilidad del modelo de colaboración por medio de un eficaz sistema de anticipos a cuenta y devoluciones

Otra peculiaridad fue el establecimiento de “una prestación patrimonial de carácter público no tributario que [...] responde a la necesidad de asegurar que determinados agentes del sector energético, especialmente implicados en la distribución de hidrocarburos, contribuyan a financiar las ayudas establecidas en orden a reducir el impacto de la escalada de los precios de estos productos. No obstante, y por coherencia con el objetivo final [...] quedan exonerados de esta prestación cuando se comprometan a realizar [...] un descuento en las ventas [...] a los consumidores finales, estableciéndose un estricto sistema de control de este compromiso”.

La MAIN del RDL 6/2022, en el apartado dedicado a la tramitación y los informes evacuados enfatizaba la premura con que se tuvo que redactar la norma, centrándose precisamente los informes en acreditar la extraordinaria y urgente necesidad que justificaba la adopción de este plan mediante un RDL, de acuerdo con el art. 86 de la Constitución.

Alcance de la bonificación: productos bonificados, beneficiarios y colaboradores

La bonificación se estableció sobre unos determinados **combustibles de automoción y un aditivo** para motores diésel, definidos en el art. 15.3 RDL 6/2022:

Los productos cuya adquisición dará derecho a la bonificación regulada en este capítulo son los siguientes, tal y como se definen en los anexos de la Orden ITC/2308/2007, de 25 de julio, por la que se determina la forma de remisión de información al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre las actividades de suministro de productos petrolíferos:

- a) Gasolina (G95E5, G95E10, G95E5+, G98E5 y G98E10).*
- b) Gasóleo de automoción habitual o “gasóleo A” (GOA) y gasóleo de automoción de características mejoradas o “gasóleo A+” (GOA+).*
- c) Gasóleo B (GOB).*
- d) Gasóleo para uso marítimo (MGO).*
- e) GLP (gases licuados de petróleo para propulsión de vehículos).*
- f) GNC (gas natural comprimido licuado para propulsión de vehículos).*
- g) GNL (gas natural licuado para propulsión de vehículos).*
- h) Bioetanol.*
- i) Biodiésel.*
- j) Mezclas de gasolina con bioetanol o de gasóleo con biodiésel que requieran etiquetado específico.*

También dará derecho a la bonificación regulada en este capítulo la adquisición del aditivo AdBlue, tal y como se define en la norma ISO 22241.

El art. 1.3 del RDL 11/2022, de 25 de junio, modificó este apartado, excluyendo de la bonificación los productos “utilizados como carburante en la navegación privada de recreo”.

El **periodo de vigencia** de esta medida era inicialmente desde el 1 de abril hasta el 30 de junio de 2022. Este periodo fue ampliado hasta el 31 de diciembre por la citada reforma del 25 de junio.

Los **beneficiarios** de la bonificación serían, de acuerdo con el art. 15.2, los compradores de dichos productos, aunque —de acuerdo con lo establecido en el art. 16.1— solo cabía incluir entre los beneficiarios a los consumidores finales de los productos bonificados, fueran personas físicas o entidades.

Los **colaboradores** estaban definidos en el art. 16.1 como los titulares de “los derechos de explotación de las instalaciones de suministro de combustibles y carburantes al por menor, así como las empresas que realicen ventas directas a los consumidores finales de los productos objeto de la bonificación”. Su papel, descrito en el mismo precepto, consistía en efectuar el descuento en las ventas al consumidor —particular o empresarial— y posteriormente solicitar a la Administración la devolución de los importes totales descontados cada mes.

La venta minorista de combustibles y carburantes en España se realiza en instalaciones especializadas, estaciones de servicio y “postes marítimos” de suministro a embarcaciones, y también en la forma de venta directa a instalaciones del consumidor final³³.

Las estaciones de servicio tienen una tipología de relaciones comerciales entre el titular y los distribuidores mayoristas de carburantes que son relevantes para la aplicación de la bonificación, desde las independientes, que solamente adquieren el carburante que venden al público sin mayor relación con el operador al por mayor, hasta las integradas en redes de distribución abanderadas por un mayorista, en distintas modalidades que se resumen en el cuadro 9.

CUADRO 9. TIPOS DE VÍNCULOS CONTRACTUALES ENTRE OPERADORES MAYORISTAS Y LOS MINORISTAS DE SUS REDES DE DISTRIBUCIÓN

TIPO	MODALIDAD
COCO (Company Owned – Company Operated)	Instalaciones de suministro propiedad del operador al por mayor.
DOCO (Dealer Owned – Company Operated)	Instalaciones propiedad de un particular quien cede a un operador al por mayor exclusivamente la gestión del punto de venta para explotarla por sí o a través de una sociedad filial especializada.
CODO (Company Owned – Dealer Operated)	Instalaciones en las que el operador al por mayor conserva la propiedad del punto de venta, pero tiene cedida la gestión a favor de un tercero en virtud de un contrato de arrendamiento con exclusividad de suministro de los productos del operador.
DODO (Dealer Owned – Dealer Operated)	Instalaciones de suministro titularidad de una persona física o jurídica vinculada al operador al por mayor mediante un contrato de suministro en exclusiva que incluye el abanderamiento de la instalación con los signos distintivos de la imagen de marca del suministrador.

Fuente: CNMC, Boletín informativo de la distribución de carburantes en estaciones de servicio. Octubre 2024. Pág.72.

Para garantizar la sostenibilidad financiera de esta colaboración, especialmente en el caso de pequeñas explotaciones de suministro de combustibles, se preveía en el art. 17.3 que la Administración proporcionara un anticipo a cuenta por los descuentos previsibles del primer mes, en tanto empiezan a producirse las devoluciones mensuales. El anticipo se calculaba como la suma de descuentos que correspondería al 90 % del volumen medio de ventas mensuales declaradas del año 2021 y se liquidaría con la devolución del último mes.

En la misma reforma del RDL 11/2022, de 25 de junio, ampliando la vigencia de la bonificación, se estableció un anticipo complementario para aquellos casos en que no se hubiera podido implementar en un inicio, o en que debiera ajustarse su cuantía a la vista de las ventas efectivas en los tres primeros meses.

³³ De acuerdo con la página web del MTED, “las empresas de ventas directas son gasocentros, depósitos fiscales, distribuidores de gasóleo a domicilio, etc. Las instalaciones de suministro a vehículos terrestres son gasolineras, estaciones de servicio, unidades de suministro, postes de gasóleo en cooperativas, etc.” <https://www.miteco.gob.es/es/energia/hidrocarburos-nuevos-combustibles/risp/faq.html>

Cuántía de la bonificación y financiación de la misma

El art. 15.4 RDL 6/2022 estableció que el descuento bonificado tendría un **importe** de 0,20 euros por litro o kilogramo de producto, aplicado sobre el precio de venta al público³⁴.

El siguiente apartado, art. 15.5, introducía una excepción “en el caso de los productos adquiridos a los operadores sujetos a la prestación patrimonial de carácter no tributario regulada en el artículo 21 de este RDL”. En estos casos, “la bonificación será de 0,15 euros por litro o por kilogramo, llegando con el correspondiente descuento a un mínimo de 0,20 euros por litro o por kilogramo en total”.

El art. 21 RDL 6/2022 recién mencionado imponía a los grandes operadores en productos petrolíferos una “prestación patrimonial de carácter público no tributario de periodicidad trimestral” durante el periodo de vigencia de la bonificación, de 5 céntimos por cada litro vendido en su red de distribución. La especificación completa de los operadores sujetos incluía, en el apartado 1 del mencionado artículo, a “los operadores al por mayor de productos petrolíferos con capacidad de refino en España y con una cifra anual de negocios superior a 750 millones de euros”.

Se preveía en el mismo precepto que los operadores sujetos podrían exonerarse de la prestación si, en sustitución del pago directo de la prestación de 5 céntimos por litro, se comprometían a realizar un descuento por el mismo importe a los compradores finales, adicional al descuento bonificado.

Gestión de la medida

En cuanto a la **distribución de competencias** para la implementación de la bonificación, el RDL atribuyó funciones diferenciadas a distintos entes públicos, que más adelante se detallan, pero la gestión principal se atribuyó a las administraciones tributarias, estatal —AEAT— y forales —Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra— responsables de la tramitación y pago de las solicitudes mensuales de devolución de los descuentos efectuados por los colaboradores, además de los anticipos a los mismos al inicio del periodo de vigencia de la medida. La distribución territorial de competencias se estableció por el lugar en que se produjeran las ventas bonificadas, y no por el domicilio fiscal de los colaboradores. Por ello, el mismo colaborador debía presentar solicitudes en varias administraciones, si realizaba ventas bonificadas en el territorio de varias de las administraciones competentes.

En el caso de la AEAT, las funciones de recepción, tramitación y resolución de las solicitudes recibidas, así como la gestión de los anticipos a cuenta se atribuyeron al Departamento de Aduanas e IIEE en el art. 17.1 RDL 6/2022. El Departamento gestionó los anticipos en sus servicios centrales, mientras que la tramitación y resolución de las devoluciones mensuales se encomendó a las delegaciones en las CCAA.

El art. 17.7 RDL 6/2022 establecía que la administración competente realizaría un ajuste final de las devoluciones de las bonificaciones realizadas por cada colaborador “sobre la base de [...] los datos remitidos por la CNMC, las solicitudes de devolución [...], los datos y antecedentes a disposición de [la administración competente] y el análisis de la consistencia”.

³⁴ El mismo precepto señala que las unidades de medida para la aplicación del descuento será el litro en todos los casos, excepto los productos de las letras (f) y (g), que corresponden a GNC y GNL, combustibles líquidos de automoción derivados del gas natural en lugar del petróleo.

En el presente proyecto de informe se utilizan los litros o los céntimos por litro como unidades de medida, por simplificación, pero debe tenerse en cuenta esta precisión.

Para los pagos de la AEAT, el art. 19.4 establecía que el Tesoro Público proveyera por anticipado los fondos necesarios, por el procedimiento habitual para las devoluciones tributarias, regulado en el apartado segundo de la Orden de 27 de diciembre de 1991. Para el caso de los territorios forales, el art. 20.2 disponía que la AGE pagaría a las correspondientes Instituciones forales, previa certificación, el importe de las bonificaciones que hubieran abonado. No obstante, la Secretaría de Estado de Hacienda encomendó esta gestión a la AEAT por razones de eficacia en la gestión³⁵.

El art. 19.5 estableció expresamente que “Los pagos se realizarán con cargo a un concepto no presupuestario que se cancelará posteriormente por la aplicación del gasto a los créditos presupuestarios recogidos en este artículo”. Este concepto no presupuestario fue el 311427 “Apoyo público al consumo de combustibles RDL 6/2022”.

Las **partidas para hacer frente al gasto** de la bonificación se habilitaron en los Presupuestos del Ministerio de Hacienda, entonces de Hacienda y Función Pública, tanto para la bonificación de las ventas en territorio común (art. 19 RDL) como para las de los territorios forales (art. 20 RDL). La habilitación se produjo mediante los créditos extraordinarios que se muestran en el cuadro 10, todos ellos declarados ampliables por la Ministra de Hacienda y Función Pública.

CUADRO 10. CRÉDITOS HABILITADOS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL PAGO DE LA BONIFICACIÓN

ORGÁNICA: Sección 15 Ministerio de Hacienda y Función Pública Servicio 05 Secretaría de Estado de Hacienda	
FUNCIONAL: Programa 923 M “Dirección y Servicios Generales de Hacienda y Función Pública”	
ECONÓMICA: Concepto	Importe (M€)
451. A la Comunidad Autónoma del País Vasco para el apoyo público a familias y empresas	0,001
452. A la Comunidad Foral de Navarra para el apoyo público a familias y empresas	0,001
479. Apoyo público a empresas al consumo de combustibles	0,002
489. Apoyo público a familias al consumo de combustibles	0,002
Total	0,006

Fuente: Elaboración propia basada en los arts.19 y 20 del RDL 6/2022.

Otros entes públicos participantes en la implementación de la medida

Además de la gestión por las administraciones tributarias y la imputación a los Presupuestos Generales del Estado por parte del MHAC, la regulación de la bonificación preveía la colaboración de otras entidades públicas, concretamente el MTED, la CNMC y las autoridades de consumo.

Respecto del **MTED**, el anticipo que podían solicitar los colaboradores se calculaba sobre la base del volumen de producto vendido en 2021 “reportado al censo de empresas que realizan ventas

³⁵ Resolución de 20 de junio de 2022, de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión.

directas a consumidores finales, según lo establecido en la Orden ITC/2308/2007, de 25 de julio”, correspondiendo la competencia sobre dicha información al MTED.

Posteriormente, el RDL 11/2022 añadió un nuevo apdo. 7 al art. 17, según el cual el MTED “remitirá a las Administraciones competentes [...], la información necesaria para la adecuada gestión de las devoluciones de las bonificaciones y el anticipo a cuenta”³⁶.

Adicionalmente, el art. 21 RDL 6/2022 estableció que los operadores sujetos a la prestación patrimonial debían presentar ante el MTED sus compromisos de realizar los descuentos directos para poder obtener la exoneración de dicha prestación, previéndose que el Ministerio publicara “la relación de operadores que hayan suscrito el compromiso y la lista de los que no lo hayan suscrito, publicitando así mismo esta información en el Geoportal de Hidrocarburos”.

El Geoportal de Hidrocarburos es una página web del MTED donde se ofrecen al público en tiempo real los precios de los distintos combustibles a la venta en cada una de las estaciones de servicio de toda España, poniendo también los datos a disposición de los desarrolladores de aplicaciones para que puedan ofrecerlos a sus usuarios en tiempo real. La información que alimenta este sistema se obtiene de la que debe comunicarse obligatoriamente por los suministradores de acuerdo con la citada Orden ITC/2308/2007, de 25 de julio³⁷.

Esta información sobre los precios unitarios de los combustibles que se publica de forma transparente se complementa con la obligación de las estaciones de servicio de mantener en lugar visible sus precios.

Por su parte, a la **CNMC** se le atribuían varias funciones:

- Art. 17.6: Colaboración con la administración competente, suministrándole “la información de que disponga sobre el volumen de productos”, para la realización de un ajuste de las devoluciones.
- Art. 17.6 (añadido por el RDL 11/2022): “Un seguimiento de alta frecuencia de los precios de venta al público, impuestos incluidos, para supervisar la eficacia para los consumidores de la bonificación”.
- Art. 21.1: Comprobación del cumplimiento de los eventuales compromisos suscritos por los operadores sujetos a la prestación patrimonial. Después del periodo de vigencia de la bonificación, los operadores remitirían a la CNMC el importe total de los descuentos concedidos, y si se apreciara un incumplimiento de los requisitos de la exoneración, se notificaría al operador la pérdida de la misma.
- Art. 21.1: Realización de “un seguimiento de alta frecuencia para verificar el cumplimiento efectivo del compromiso de descuento, remitiendo informe al MTED”.
- Art. 21.1: Tomar conocimiento de los incumplimientos de dichos compromisos que les fueran comunicados por “los empresarios o profesionales y clientes en general de los mencionados operadores [...], aportando la correspondiente documentación probatoria, a través de su portal en Internet”.
- Art. 21.1: “Conocer de aquellos actos de competencia desleal relacionados con el descuento que, por falsear la libre competencia, afecten al interés público”.
- Art. 21.4: En el caso de haberse implementado la prestación patrimonial, la CNMC debería colaborar con el MHAC en la gestión del mismo.

³⁶ Este apdo. 7 pasó a ser numerado como 8, con idéntico contenido, de acuerdo con el art. 154 RDL 5/2023, de 28 de junio.

³⁷ Puede accederse al Geoportal en la dirección web: <https://geoportalgasolineras.es/geoportal-instalaciones/Inicio>

Por último, las **autoridades competentes en consumo** podrían “sancionar las prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios relacionadas con la aplicación del descuento” al que se refería al art. 21.1 RDL 6/2022, y se preveía que “los servicios de inspección de consumo de las Administraciones Públicas, de acuerdo con las facultades atribuidas en la normativa propia, velaran por el cumplimiento de la realización efectiva del descuento que da lugar a la exoneración de la prestación patrimonial”.

Anexo 2

REVISIÓN DE LA GESTIÓN DE LA BONIFICACIÓN POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LA AEAT

El Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas para el ejercicio 2023, aprobado mediante Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 23 de diciembre de 2022, incluyó una actuación específica sobre la gestión de la bonificación. Esta actuación dio lugar a un informe de control financiero posterior, emitido por la **Intervención delegada en la AEAT** con fecha 8 de marzo de 2023.

Dicho informe se centró en la estructura organizativa y los sistemas de información empleados para la gestión de las devoluciones y anticipos. El análisis de la gestión de devoluciones se realizó mediante un muestreo de expedientes denegados o minorados, lo que ha permitido al Tribunal de Cuentas centrarse en los acuerdos de devolución íntegra, sin dejar de incluir en las muestras seleccionadas algunos casos de denegación o minoración.

Por su parte, el **Servicio de Auditoría Interna de la AEAT** tiene entre sus funciones el control permanente de la eficacia, eficiencia y el cumplimiento de las normas e instrucciones por los servicios de la Agencia, formulando las propuestas o recomendaciones pertinentes³⁸.

El RDL 6/2022 preveía que los pagos se realizaran de acuerdo el procedimiento previsto para las devoluciones de naturaleza tributaria, regulado en el apartado segundo de la Orden de 27 de diciembre de 1991, por la que se dictan instrucciones acerca del régimen económico financiero de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Aunque el Servicio de Auditoría Interna no realizó ningún control específico sobre la bonificación, sí auditó la integridad y fiabilidad de los datos trasferidos desde el sistema que gestiona las devoluciones tributarias a las aplicaciones contables. No obstante, dicho informe se elaboró en 2011, por lo que su información no está actualizada. Tampoco se incluyeron recomendaciones cuyo seguimiento pudiera proporcionar una visión más reciente sobre la solidez de los procedimientos y sistemas de la Agencia en este ámbito.

³⁸ Art. undécimo de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 2 de junio de 1994, por la que se desarrolla la estructura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Anexo 3

GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE INTEGRIDAD EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS

AEAT

La AEAT viene desarrollando un sistema de integridad y ética desde su Plan Estratégico 2020-2023, que estableció una estrategia para su implantación incluyendo “el debate y aprobación del código de principios y conductas de la Agencia Tributaria y la creación de una comisión consultiva de ética”.

Los hitos más importantes en ese desarrollo han sido los siguientes:

- La Declaración Institucional del compromiso ético de la Agencia Tributaria (aprobada el 24 de febrero 2020 por el Comité Directivo de la AEAT; https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT_Intranet/DOPRI/Dec_inst_compromiso_etico.pdf).
- La creación de la Comisión Consultiva de Ética de la AEAT (Resolución de 17 de junio de 2021, de la Presidencia de la AEAT; <https://www.boe.es/boe/dias/2021/09/07/pdfs/BOE-A-2021-14649.pdf>).
- La aprobación del Código Ético para la Agencia Tributaria, (Resolución de la Presidencia de la AEAT de 22 de diciembre de 2022; https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Tema/Agencia_tributaria/Codigo_etico_AEAT.pdf).
- La aprobación del del Código Ético para la Contratación Pública de la Agencia Tributaria, (Resolución de la Presidencia de la AEAT de 10 de octubre de 2023; https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Tema/Agencia_tributaria/Codigo_Etico_Contratacion_Publica.pdf).

MHAC

En el MHAC son de aplicación los criterios previstos en el Sistema de Integridad establecido con carácter general en la Administración del Estado, y el sistema antifraude de aplicación a los gastos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³⁹.

Adicionalmente, la Subsecretaría del Ministerio, mediante Resolución de 13 de junio de 2023, estableció en el ámbito del MHAC el sistema interno de información previsto en el título II de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, encontrándose en trámite la creación de un

³⁹ Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE), aprobado el 7 de marzo de 2023 por la Comisión coordinadora de las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales. https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:16ef91d2-04fe-4bf2-8a5f-171e3b3df1c6/2023-1053_SIAGE_EE_ACC_FINAL.pdf

Resolución de 3 de junio de 2022, de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se aprueba el plan de medidas antifraude del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en cumplimiento del art. 6 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://www.hacienda.gob.es/SGT/GobiernoAbierto/Transparencia/Planes-y-programas/PLAN-ANTIFRAUDE.pdf>

Comité de Integridad en un proyecto de Orden ministerial, de acuerdo con lo informado por este Departamento ministerial.

MTED

Además de los sistemas de integridad de la AGE y de los gastos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el MTED está en proceso de aprobación de una instrucción propia, que pretende asegurar que su personal conozca y se comprometa por escrito a la observancia de las obligaciones de conducta profesional contenidas en la instrucción, proporcionando pautas de actuación para detectar y actuar ante supuestos de conflicto de intereses.

El MTED ha comunicado que en este ámbito se encuentran en vigor también los siguientes procedimientos:

- Formación sobre ética profesional en los cursos selectivos de funcionarios de nuevo ingreso, incluyendo el Sistema de Integridad de la AGE.
- Buzón de denuncias de conductas irregulares en el ámbito del MTED.
- En el procedimiento de identificación de contratos administrativos que deben ser convalidados por el Consejo de Ministros, entre otros extremos, se comprueba la posible infracción del Sistema de Integridad.

CNMC

La CNMC, por su condición de entidad colaboradora del MTED (órgano concedente) en la gestión de las subvenciones para digitalización de distribución eléctrica e instalaciones de carga de vehículos eléctricos (Real Decreto 1125/2021, de 21 de diciembre) cuenta con un Plan de Medidas Antifraude, aprobado por la Presidenta de la Comisión el 26 de septiembre de 2022.

Más allá de esto, en cuanto a la implantación de sistemas de integridad y ética profesionales es un Organismo pionero, que estableció desde 2015 un Código de Conducta para su personal (Acuerdo de 18 de marzo de 2015, del Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por el que se aprueba el Código de conducta del personal de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/boe/dias/2015/11/19/pdfs/BOE-A-2015-12520.pdf>), y dispone desde 2016 de un Canal de Denuncias Interno (CADI), que se reformó para adaptarse plenamente a las previsiones de la Ley 2/2023.

Además, tiene implantado desde 2016 un Registro público de grupos de interés que dota de transparencia a las relaciones de la CNMC con la variedad de entidades con las que se relaciona. Es voluntario y público (<https://rgi.cnmc.es/>), pudiendo inscribirse todos los Grupos de Interés (GI) que se relacionen con la CNMC (patronales, profesionales, sindicatos, ONGs, consumidores, investigadores [...]) en representación y defensa de intereses legítimos propios o de terceros.

Adicionalmente, el plan de formación para el personal de la CNMC incluye jornadas periódicas sobre estas materias.

Anexo 4**ENCARGO DEL MTED A TRAGSATEC COMO MEDIO PROPIO**

El MTED realizó un encargo a la empresa estatal TRAGSATEC, como medio propio, justificado por el gran número de consultas y rectificaciones sobre los datos de ventas de combustibles en 2021 comunicadas por los suministradores minoristas.

La urgencia de la gestión, necesaria para que la AEAT resolviera los anticipos solicitados en la primera quincena de abril de 2022, hizo imposible que la formalización de este encargo se realizara con anterioridad a los trabajos. La solicitud de autorización previa al inicio de expedientes de gasto se firmó el 28 de abril de 2022, y la propia formalización del encargo el 18 de agosto de 2022. La tramitación del pago, incluyendo el informe de prestaciones realizadas y la recepción de conformidad de las mismas, se realizó en diciembre de 2022.

El coste del encargo fue de 44.229,79 euros y, de acuerdo con el expediente, cubría las necesidades equivalentes a 8 auxiliares administrativos C2, dos titulados superiores A2/C1 y una jefatura de proyecto A1.

Anexo 5

INCIDENCIAS DETECTADAS EN LOS TRABAJOS DE FISCALIZACIÓN

En la siguiente tabla se recogen las incidencias que se han encontrado en los trabajos de fiscalización, con indicación de los apartados de los resultados de fiscalización que le corresponden.

Ref ^a	Incidencia
Epígrafe: II.2.1.1 Concesión de anticipos iniciales	
1.	Se ha identificado a 35 colaboradores sin ventas declaradas en 2021 que recibieron el anticipo mínimo de 1.000 euros. La única justificación para estos casos está en un mensaje del MHAC, de 6 de abril, a la AEAT, en que se señalaba que “las altas de 2022 sin volumen de ventas en 2021 deben recibir el anticipo mínimo de 1.000 euros”, contraviniendo lo establecido en el RDL.
2.	Se ha localizado a dos colaboradores a los que la AEAT pagó anticipos por 0,3 M€ y devoluciones en firme por 1,0 M€—en este caso sólo a uno de ellos— por ventas realizadas en Vizcaya, habiéndose comprobado que también recibieron pagos de la administración foral correspondiente.
Epígrafe: II.2.1.3 Reintegro de anticipos concedidos	
3.	Se ha localizado a dos colaboradores para los que la liquidación del anticipo no se realizó de manera completa, faltando por liquidar un importe de 0,10 M€. Tras ser notificado por este Tribunal, los gestores han documentado el inicio del reintegro de uno de ellos, por importe de 0,08 M€.
4.	Se ha liquidado en exceso a dos colaboradores por el reembolso de los anticipos (0,02 M€), debido a errores humanos. Tras ser notificado por este Tribunal, los gestores han comenzado a tramitar la rectificación, aunque sin liquidar los correspondientes intereses de demora.
Epígrafe: II.2.2.1 Verificaciones realizadas mensualmente por la AEAT	
5.	En dos de los expedientes examinados de devoluciones mensuales de diciembre, el acuerdo se realizó sin haber realizado ninguna comprobación adicional, pese a no ser consistente con las solicitudes promedio del resto de meses (una de 8,7 M€, un 19 % superior a la media de sus 8 solicitudes mensuales anteriores; la otra de 4,0 M€, un 17 % superior a la media). Estos dos colaboradores no fueron objeto de ajustes finales.
6.	Se acordaron devoluciones a uno de los colaboradores que únicamente suministraba AdBlue por 7 de los 9 meses de vigencia de la bonificación, por un importe total de 0,46 M€, y pese a que la solicitud de diciembre era un 127 % superior al promedio del resto de meses, no se realizó ningún requerimiento documental al colaborador, siendo esta la única manera de realizar algún contraste de las cantidades declaradas en las solicitudes de devolución.
7.	Se han localizado 13 expedientes acordados y pagados por duplicado por un importe total de 0,18 M€. De este importe, tras ser notificado por este Tribunal, la AEAT ha emitido las correspondientes liquidaciones para el reintegro de 0,17 M€. Estas duplicidades tuvieron un doble origen: en algunos casos fueron debidos a un fallo informático, y en otros por errores en la tramitación por parte de la oficina gestora.
8.	Se han detectado, por importes menores, acuerdos contabilizados que no tenían el correspondiente soporte en una solicitud registrada en las aplicaciones gestoras, correspondientes a intereses de demora devengados por el pago de devoluciones, y que se han contabilizado indebidamente como un mayor coste de la bonificación. Por tratarse de importes no significativos, estas cantidades no se han tenido en cuenta en el epígrafe dedicado al reflejo contable de la bonificación.