



INFORME DE “FISCALIZACIÓN DEL OTORGAMIENTO DE AVALES DEL ESTADO POR MEDIO DE LAS LÍNEAS ICO PARA HACER FRENTE AL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL COVID-19, EJERCICIO 2020”, APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU SESIÓN DE 29 DE JUNIO DE 2022

La fiscalización se ha llevado a cabo por iniciativa del propio Tribunal de Cuentas y se configura como una fiscalización de cumplimiento y operativa o de gestión sobre las actuaciones del ICO en relación con la gestión del otorgamiento de avales del Estado por medio de las líneas creadas para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, con los siguientes objetivos generales:

- a) Comprobar el cumplimiento por el ICO de la normativa aplicable a la gestión de las líneas de avales aprobadas para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- b) Evaluar los sistemas y procedimientos de control interno y de gestión aplicados por el ICO en la actividad fiscalizada, incluyendo la automatización de los procesos y los sistemas informáticos utilizados.

No se han abordado cuestiones relacionadas con el cumplimiento por la entidad fiscalizada de la normativa sobre igualdad efectiva de mujeres y hombres porque no guardan relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadas. En materia de transparencia se ha analizado el cumplimiento por el ICO de la normativa correspondiente.

Ámbito subjetivo y objetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización es el ICO, al ser la entidad encargada de gestionar las líneas de avales del Estado aprobadas para paliar los efectos económicos del COVID-19.

El ámbito objetivo se extiende a la gestión realizada por el ICO en la concesión de los avales de las tres líneas aprobadas para paliar los efectos de la pandemia y fomentar la reactivación económica. El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, estableció la denominada Línea Liquidez, autorizando el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a otorgar avales hasta un límite máximo de 100.000 millones de euros para la cobertura por cuenta del Estado de la financiación otorgada por entidades financieras a autónomos y empresas para atender sus necesidades de liquidez derivadas de los efectos del COVID-19; el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, estableció la Línea Inversión, autorizando al mismo Ministerio para otorgar avales del Estado por un importe adicional de hasta 40.000 millones de euros a los mismos beneficiarios para atender a la realización de nuevas inversiones, ampliaciones y renovaciones de instalaciones y capacidades y a las necesidades de gastos corrientes y de capital para la reapertura de negocios y el normal desarrollo de la actividad y así facilitar el mantenimiento y la generación del empleo y mantener el tejido empresarial y favorecer la recuperación económica; y el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, autorizó al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para que desarrollase una línea de avales para Arrendamientos, dotada con hasta 1.200 millones de euros para facilitar el pago de las rentas a los arrendatarios que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la expansión del COVID-19. La relevancia y el importe económico de estas medidas, adoptadas para atender a una situación excepcional y sin precedentes, justificó la realización de esta fiscalización y su inmediatez.



El periodo fiscalizado abarca el ejercicio 2020, por lo que se han analizado las 960.764 operaciones avaladas en este ejercicio, y no otras de ejercicios posteriores a los que se fue extendiendo la vigencia de estas líneas de avales, ya que esperar hasta la finalización de la vigencia de la medida para fiscalizar la concesión de todas las operaciones avaladas habría demorado hasta una fecha indeterminada el inicio de esta fiscalización. Las comprobaciones se realizaron, únicamente, sobre la concesión de los avales; y no sobre otros aspectos de las operaciones, como su posible incumplimiento, la revisión “a posteriori” de las operaciones incumplidas, la ejecución del aval u otras circunstancias que se podrían producir en el futuro y que, en su caso, deberán ser objeto de otra fiscalización. Por este motivo, la fiscalización se ha centrado necesariamente en los controles implantados en el otorgamiento de los avales, de forma que los resultados del análisis del diseño y funcionamiento de estos controles son el contenido fundamental del presente Informe. El ICO considera que la posibilidad de revisar en el futuro los avales concedidos en las operaciones que se vayan incumpliendo puede permitir subsanar los errores y deficiencias detectados en su concesión que se señalan en este Informe, justificando estas deficiencias por la decisión de priorizar la agilidad en el desarrollo de estas líneas para hacerlas efectivas, para lo cual hubo de recurrir a los medios humanos de los que disponía y a adaptar las herramientas informáticas con las que contaba en el momento de declaración de la pandemia, sin posibilidad de diseñar herramientas nuevas más adecuadas a las particularidades de estas líneas de aval.

Conclusiones

Las principales **CONCLUSIONES** de esta fiscalización se pueden estructurar en los siguientes puntos:

1. En relación con los datos obtenidos sobre la actividad fiscalizada y las operaciones avaladas

El 31 de diciembre de 2020, la Línea Liquidez se encontraba liberada en su totalidad (100.000 millones de euros), mientras que en la Línea Inversión se habían liberado avales hasta un máximo de 11.800 millones de euros (el 30 % de los 40.000 millones de euros previstos para esta Línea). La Línea Liquidez se había utilizado, ya en 2020, casi en su totalidad, puesto que el importe total avalado por esta línea ascendió a 86.694.143.921 euros y los clientes habían obtenido 114.122.943.277 euros de financiación para garantizar su liquidez y cubrir sus necesidades de circulante. En la Línea Inversión, en 2020, se había utilizado un 13 % del importe habilitado, ya que el total avalado por esta línea ascendió a 1.408.798.205 euros y los clientes habían obtenido 1.828.242.427 euros de financiación (en estas líneas el porcentaje de aval máximo era del 80% de la financiación obtenida por autónomos y PYME y el 70% para grandes empresas). Además, en ambas líneas se habilitaron importes (4.300 millones de euros) para avalar emisiones de pagarés en el Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF). En 2020, se había utilizado el 10 % de este importe para el aval de 68 emisiones de pagarés, correspondientes a quince clientes, por un importe total avalado de 410.565.417 euros y una financiación de 597.200.000 euros

En las Líneas Liquidez e Inversión se realizaron 953.782 operaciones en 2020. El 98 % de estas operaciones se realizaron por PYME y autónomos, que obtuvieron el 70 % de la financiación total obtenida utilizando estas líneas de avales (81.222.017.182 euros). Las grandes empresas apenas



fueron el 2 % de los clientes de estas líneas de avales, pero la financiación que obtuvieron alcanzó casi el 30 % del importe total (34.729.168.523 euros), ya que las operaciones de este tipo de empresas fueron de cuantía muy superior a las realizadas por PYME y autónomos. El importe de financiación medio de las operaciones formalizadas por autónomos y PYME ha sido de 86.828 euros (con un aval medio de 69.400 euros), mientras que el de grandes empresas fue de 1.892.598 euros (y el aval medio se situó en 1.263.442 euros).

En la Línea Arrendamiento se habilitaron en su totalidad los 1.200 millones de euros previstos, aunque el grado de utilización de esta línea apenas llegó al 2 %, ya que en 2020 solo utilizaron esta línea 6.914 arrendatarios, por un importe de financiación y de aval de 24.784.269 euros (en esta línea el aval llegaba al 100% del préstamo obtenido).

2. En relación con el análisis de la implementación de la administración electrónica por el ICO y del cumplimiento de la normativa en materia de transparencia

Se han detectado algunos aspectos mejorables a la fecha en la que se realizaron las comprobaciones sobre esta materia, como la ausencia de una oficina de seguridad independiente de la unidad de informática, de tal forma que la ejecución de las medidas técnicas estuviese separada de la coordinación; que el Registro de actividades de tratamiento que establece el Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, era difícil de localizar, pues no aparecía, como tal, ninguna referencia al mismo; y que el ICO no disponía de una sección de datos abiertos. También se detectaron diversas deficiencias en la accesibilidad web de la página del ICO y de la sede electrónica y en el portal de transparencia que se corrigieron posteriormente, con la puesta en marcha de una nueva página web y sede electrónica para el grupo ICO, y reestructurando y actualizando el contenido del portal de transparencia para dar cumplimiento a las deficiencias detectadas.

3. En relación con el análisis de los controles automáticos que se realizan sobre la concesión de los avales

La financiación avalada por el Estado para atender a las necesidades derivadas de los efectos del COVID-19 se concede por las distintas entidades financieras, que comunican al ICO, a través de una aplicación informática, aquellas operaciones que han formalizado con sus clientes y para las que solicitan el aval público. El ICO adaptó, para gestionar los procedimientos de otorgamiento de los avales de las Líneas Liquidez, Inversión y Arrendamiento, una aplicación genérica y preexistente, denominada Banc@ico, mediante el diseño e implementación de un nuevo módulo adicional. Esta aplicación carece de un diseño adaptativo a la resolución de la pantalla y no permite redimensionar el contenido adaptándolo al tamaño de la ventana. Los controles y campos de entrada carecen de una descripción asociada a cada uno de ellos, lo que impide una interpretación automática. Las imágenes y enlaces tampoco tienen metadatos que ayuden a su interpretación. No se indica el idioma de la página, ni se incorporan cabeceras descriptivas con metadatos adecuados al contenido, y se podría mejorar el contraste de colores. Por último, el manual de usuario,



descargable desde la aplicación, era del año 2013 y no estaba actualizado.

Banc@ico fue diseñada para una utilización más generalista y tiene limitaciones para gestionar específicamente los avales fiscalizados. El código fuente se reutiliza del resto de líneas de crédito y avales del ICO, lo que hace que muchos campos sean redundantes o estén inhabilitados para la gestión de las líneas de avales COVID-19, y provoca que muchas de las validaciones configuradas sean difíciles de deshabilitar o establecer sin afectar a otras líneas de actividad del ICO, dificultando el mantenimiento, el seguimiento y la modificación de la aplicación. Las validaciones automáticas que realiza la aplicación no son periódicas, ya que solo se realizan en la carga o cuando se producen cambios en las operaciones, lo que se puede considerar un riesgo grave de control.

La aplicación tiene diseñados algunos campos como obligatorios (para los cuales controla que no estén vacíos) y también algunas validaciones de campos, individuales o conjuntas (que relacionan varios), que comprueban límites de importes por cliente, por entidad financiera y por tramo, fechas límite de tramitación de los avales y otras cuestiones. Sin embargo, no se han implantado validaciones que garanticen la calidad y coherencia de los datos, de modo que, para un mismo NIF, cifras como los gastos de establecimiento y la facturación son, en ocasiones, heterogéneas y variadas en diferentes operaciones. En otros campos, como los que expresan porcentajes (el porcentaje de participación en y de otras empresas, el tipo de interés, etc.), no hay certeza sobre su formato, de manera que en algunos casos están expresados en tanto por uno y en otros en tanto por cien. Esto origina que existan campos que admiten valores heterogéneos o que pueden dar lugar a equívocos, y que la aplicación realice validaciones entre campos que permiten combinaciones de valores en la base de datos que son imposibles o incoherentes, todo ello en perjuicio de la calidad de los datos contenidos en Banc@ico.

En concreto, en las Líneas Liquidez e Inversión se han detectado incongruencias y errores en los datos de Banc@ico sobre los siguientes aspectos: a) la clasificación del tipo de cliente (como PYME o no PYME, como empresas o autónomos, como sociedades anónimas o limitadas, etc.); b) la fecha de constitución o inicio de la actividad de las empresas o autónomos; c) valores cero y negativos de los fondos propios, del activo o de la facturación de las empresas; d) incongruencias en los números de empleados, de empleos a crear y sobre los datos de las inversiones a realizar; y e) la participación en las empresas, los tipos de interés y las comisiones por las operaciones.

Además, en estas líneas se han creado dos campos específicos (“Otros I” y “Otros II”) que se han configurado para intentar controlar los importes máximos de financiación o ayudas que pueden recibir los clientes de acuerdo con la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado (Marco Temporal y Minimis, respectivamente). Estos campos no están funcionando adecuadamente para cumplir con este objetivo, porque los datos no son homogéneos ni coherentes y no se realizan validaciones internas con otros campos que aportan información relevante.

Por su parte, en la Línea Arrendamiento se han detectado incongruencias y errores en los datos de Banc@ico sobre los siguientes aspectos: a) operaciones para las que la fecha de fin del contrato de arrendamiento era anterior a la fecha del contrato de préstamo más el número de mensualidades avaladas; b) otras en las que la finalización del contrato de arrendamiento era superior a diez años (entre ellas, ocho operaciones con vencimiento del arrendamiento en 2099, otra en 2100 y otra en



2050); y c) datos incoherentes sobre el interés nominal y la TAE de las operaciones. Uno de los campos específicos de la Línea Arrendamiento refleja la “referencia catastral” del inmueble arrendado para evitar más de una ayuda al mismo inmueble; sin embargo, se han detectado 267 operaciones de la Línea Arrendamiento en las que la referencia catastral del inmueble arrendado no contenía 20 caracteres o presentaba formatos incompatibles con una referencia catastral. Además, en 67 de los 86 expedientes de la muestra analizada, los documentos soporte de las operaciones incluidos en Banc@ico no contenían la referencia catastral o esta era errónea. Estas referencias catastrales incongruentes fueron trasladadas en estos expedientes por las entidades financieras a Banc@ico, sin que la aplicación haya puesto de manifiesto el error, lo que resta eficacia a la validación establecida.

En las Líneas Liquidez e Inversión no es obligatoria la inclusión en Banc@ico de la mayor parte de la documentación que los clientes deben aportar para acreditar que cumplen las condiciones de elegibilidad, correspondiendo a las entidades financieras la obligación de acopio y custodia, así como su aportación en caso de requerimiento del ICO para su comprobación. Aunque, por regla general, en las Líneas Liquidez e Inversión estaba adjunta la documentación obligatoria para cada operación, no se había adjuntado a Banc@ico ninguna otra documentación relevante de las operaciones avaladas, lo que dificulta las revisiones sistemáticas de las mismas, ya que obliga a solicitar a las entidades financieras incluso la documentación e información más básicas de cada una de ellas (como, por ejemplo, el contrato de crédito con el correspondiente aval de cada una de las operaciones). En la Línea Arrendamiento, sin embargo, el ICO utilizó Banc@ico como cauce para remitir al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana la documentación acreditativa de la elegibilidad de los arrendatarios, obligando a las entidades financieras a adjuntar esta documentación en la aplicación y facilitando al MITMA un acceso directo a ella. En esta Línea, por lo tanto, estaba adjunta en la aplicación la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas.

4. En relación con las verificaciones realizadas sobre la tramitación del otorgamiento de avales

a) Tramitación de operaciones por el subtramo de clientes PYME o clientes no PYME en las Líneas Liquidez e Inversión

Los distintos ACM que fueron habilitando tramos de avales en las Líneas Liquidez e Inversión distinguieron un subtramo para autónomos y PYME y otro para empresas no PYME, estableciendo distintas condiciones y costes para las operaciones de uno u otro subtramo. La normativa europea (Anexo I del Reglamento UE N.º 651/2014 de la Comisión Europea, de 17 de junio de 2014) es la que establece los requisitos para que una empresa pueda ser considerada PYME.

En las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020 se han detectado 2.311 empresas beneficiarias de los avales que tenían registradas operaciones en ambos subtramos (unas operaciones como PYME y otras como no PYME) en el mismo ejercicio. El total de operaciones de estas empresas ascendía a 13.687 y los importes de financiación y de aval ascendían a 7.430.986.213 euros y 5.411.715.886 euros, respectivamente. También se detectaron 586 empresas en las Líneas Liquidez e Inversión con 1.857 operaciones, por unos importes de financiación de 456.062.389 euros y de aval de 364.401.911 euros, que



accedieron a los avales como PYME pese a que los datos reflejados en otros campos de Banc@ico no deberían haber permitido que fuesen consideradas PYME (en atención al número de empleados, facturación, balance y dependencia y participación en grupos de esas empresas reflejados en Banc@ico).

A la vista de estas incongruencias, para determinar el tamaño de las empresas y contrastarlo con el tramo de clientes por el que accedieron a la financiación avalada, este Tribunal ha realizado consultas a las bases de datos de INFORMA, una empresa pública, filial de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), dedicada al suministro de información comercial, financiera, sectorial y de marketing de empresas y empresarios. En estas consultas se incluyeron tanto las empresas para las que detectaron incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico, como una muestra seleccionada de otras 23.627 empresas. El análisis de la información facilitada por INFORMA puso de manifiesto que un total de 3.022 operaciones correspondientes a 1.180 clientes, por unos importes totales de financiación y de aval de 1.839.514.518 euros y 1.466.354.048 euros, respectivamente, no deberían haber sido elegibles en el subtramo 0210 PYME en el que se formalizaron (ya que esas empresas eran no PYME). También se detectaron 2.861 operaciones de 1.443 clientes que fueron incorrectamente asignadas al subtramo 0211 no PYME (ya que esas empresas eran PYME). El importe de financiación de estas operaciones ascendió a 1.575.893.298 euros y el del aval a 1.050.544.299 euros. Todas estas operaciones no deberían haber sido elegibles en el subtramo en el que se formalizaron y debieron haberlo sido en el subtramo correspondiente si reunían las condiciones para ello.

El análisis de esta información también ha permitido identificar doce operaciones correspondientes a doce empresas que no eran PYME, pese a lo cual habían accedido a la Línea Liquidez por el tramo 002 "Turismo". El tramo de "Turismo" se aprobó exclusivamente para PYME, conforme al Anexo II segundo del ACM de 16 de junio de 2020, por el que se activó este tramo. Por lo tanto, en estos casos, no solo estarían mal clasificadas como PYME estas empresas, sino que, además, no deberían haberse concedido esos avales por el tramo 002 "Turismo". El importe de estas operaciones ascendía a 8.556.500 euros de crédito y el de aval a 6.845.200 euros.

b) Cumplimiento de la normativa sobre ayudas de Estado

Las ayudas concedidas mediante los avales de las Líneas Liquidez e Inversión están sujetas, en el marco de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al denominado régimen de Minimis (en el que se establecen unos límites que exoneran de la obligación de notificación previa a la Comisión Europea), o al Marco Temporal de exención de ayudas de Estado, adoptado por la Comisión el 19 de marzo de 2020, en el que se establecen unas exenciones temporales para apoyar a las empresas durante la situación de pandemia por el COVID-19. El ICO debió comunicar las ayudas concedidas en 2020, a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), cumpliendo una serie de requisitos (de plazo e importes), que son diferentes según que las ayudas estén sujetas al régimen de Minimis o al Marco Temporal. A 19 de julio de 2021, el ICO no había comunicado a la BDNS 45.157 operaciones de 2020 que tenía la obligación de comunicar, por unos importes de financiación de 12.618.057.415 euros y de 9.400.874.585 euros de aval. De las 908.691 operaciones (por unos importes de financiación de 103.345.591.096 euros y de aval de 78.712.037.784 euros) que habían sido comunicadas por el ICO a la BDNS en esa



fecha, 868.810 operaciones (por unos importes totales de financiación y de aval de 73.739.600.887 y 57.562.030.926 euros, respectivamente) se comunicaron fuera de plazo. La primera comunicación a la BDNS de las operaciones de 2020 no se produjo hasta abril de 2021.

La colaboración de la IGAE, encargada de gestionar la BDNS, permitió al Tribunal de Cuentas obtener una relación, a 19 de julio de 2021, de todas las ayudas registradas en la BDNS de los clientes de los avales, especificando el régimen de la ayuda comunicada por el ICO en esa fecha (Minimis o Marco Temporal) e incluyendo todas las demás ayudas recibidas por esos clientes desde 1 de enero de 2018 hasta 31 de diciembre de 2020, los tres años a considerar para comprobar posibles excesos de ayudas por las operaciones avaladas. De acuerdo con esta relación, había 205 clientes que ya habían alcanzado el límite de ayudas acumulado de tres años con anterioridad al 18 de marzo de 2020 (antes de la declaración de pandemia y el establecimiento de la medida), por lo que las 358 operaciones de estos clientes no deberían estar sujetas al régimen de Minimis (por unos importes totales de crédito y de aval de 65.709.993 euros y 52.317.954 euros, respectivamente). Otros 641 clientes, que habían realizado 1.017 operaciones, excedieron el límite de ayudas de Minimis sumando a las ayudas percibidas las operaciones avaladas (el importe total de financiación por estas operaciones ascendía a 287.216.724 euros y el del aval a 227.999.503 euros).

c) Control específico de las operaciones de importe superior a 50 millones de euros en las Líneas Liquidez e Inversión

El ICO cumplió con la obligación establecida en el ACM de 24 de marzo de 2020 de aprobar expresa y previamente los avales de todas las operaciones de financiación de una empresa que individualmente fueran superiores a 50 millones de euros. En el ejercicio 2020, se aprobaron 971 autorizaciones para la concesión de este tipo de avales a 165 clientes distintos (por importes de financiación y de aval de 13.185 y 8.834 millones de euros, respectivamente). No obstante, en sus manuales internos el ICO extendió esta necesidad de autorización a otros tres supuestos: a) aquellos en los que el importe de 50 millones de euros se alcanzase por acumulación de financiación del cliente en todas sus operaciones sumando las de las Líneas Liquidez, Inversión y MARF; b) los supuestos en los que la financiación excediese este importe por grupos empresariales; y c) todas las operaciones en las que ICO actuara como entidad financiadora, con independencia del importe de la financiación. Se detectaron 38 operaciones con unos importes de financiación y de aval de 131.112.255 euros y 84.727.353 euros, respectivamente, correspondientes a cuatro clientes que firmaron contratos marco MARF y que, acumulando su importe con el de las formalizadas mediante emisiones MARF, superaban los 50 millones de euros para cada cliente pero que no fueron aprobadas por el ICO. Otras tres operaciones, de tres clientes, en las que el ICO participó en la concesión de la financiación a los mismos (el 21 % del total, por unos importes de financiación de 18.195.500 euros y de aval de 12.956.400 euros) tampoco fueron sometidas a su aprobación.

El proceso de elaboración de las propuestas para su aprobación por el ICO no está automatizado y los certificados de aprobación de las operaciones no incluyen referencias que permitan una identificación inequívoca de esas mismas operaciones en Banc@ico. Además, los importes en estos certificados están expresados en millones de euros, lo que ocasiona diferencias en las cifras por los redondeos y dificulta más esa identificación de las operaciones. En once operaciones se han



detectado errores en sus códigos internos y en 53 operaciones en la asignación de los CIF a los clientes. También se detectaron diferencias entre los datos de los certificados de aprobación y los incorporados a Banc@ico, tanto en los porcentajes de aval de las operaciones aprobadas (y por tanto, en el importe del aval) como en los importes de la financiación y del aval de algunas operaciones y en los plazos y en el TAE de otras; así como operaciones que según los datos de Banc@ico eran de Liquidez pero fueron aprobadas como de Inversión. También se detectaron algunas deficiencias de control interno, ya que las bases de datos proporcionadas por el ICO para el control y seguimiento de las operaciones eran hojas de cálculo que no incluían todas las que realmente fueron autorizadas; y las consultas de los datos reflejados en Banc@ico de los clientes cuyas operaciones habían sido aprobadas por el ICO pusieron de manifiesto que había más operaciones de esos clientes en Banc@ico de las que habían sido aprobadas.

El ICO aprobó 45 entidades elegibles para acceder al aval del Estado en sus emisiones de pagarés MARF en el periodo fiscalizado y, a 31 de diciembre de 2020, dieciséis de ellas habían suscrito los contratos marco. No obstante, en el periodo fiscalizado fueron finalmente solo quince las empresas que realizaron emisiones de pagarés avalados (68 en total) por un importe de 597.200.000 euros de nominal (el importe del aval ascendió a 410.565.417 euros). El manual de procedimiento interno aprobado por ICO preveía un control automatizado y validaciones automáticas a realizar por Banc@ico para el control de la gestión de estos avales MARF que no llegó a implantarse durante el periodo fiscalizado. En 2020 el control y seguimiento de las operaciones de avales MARF se hizo mediante hojas de cálculo, sin utilizar ninguna otra aplicación específica ni las herramientas y validaciones de Banc@ico para su control en relación con las demás líneas de avales.

d) Otros errores e incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico

Se han detectado otros datos de las operaciones fiscalizadas que carecen de sentido económico y se pueden deber a errores en la grabación de las operaciones. Estos errores pueden originar problemas legales en caso de resultar fallido el crédito y necesaria la ejecución del aval, ya que podrían no estar adecuadamente reflejados los importes de las operaciones. También podrían dar lugar a problemas en el control de las ayudas de Estado, ya que los datos de Banc@ico, con los errores e incongruencias que se han detectado, fueron los que se remitieron a la BDNS. Se han encontrado en las Líneas Liquidez e Inversión operaciones con un importe de crédito inferior a 100 euros y otras con un porcentaje de aval menor al 10 % (por ejemplo, treinta operaciones en las que el importe de la financiación y del aval concedido era de varios céntimos de euro), sin que, con la documentación obrante en Banc@ico, se pueda conocer si se trata de errores o si existen otras circunstancias que expliquen estos datos aparentemente incongruentes.

En diez operaciones de renovaciones del crédito, de diez empresas no PYME, el porcentaje de aval era del 70 % del crédito (pese a que no debería exceder del 60 %). También había dieciocho operaciones de renovaciones del crédito autorizadas por el ICO en las que el porcentaje del aval recogido en los certificados de autorización era el 70 %, mientras que los datos de Banc@ico reflejaban porcentajes de aval del 60 % para esas operaciones. Se han detectado clientes con operaciones repetidas de la Línea Inversión para los que, si la operación hubiese sido única y la financiación se destinase a la misma inversión, el importe de la financiación obtenida sería superior al límite que supone la suma de la inversión más los gastos de establecimiento, por lo que no



habrían superado los filtros automáticos de Banc@ico. También se detectaron en Banc@ico operaciones que se habían grabado por duplicado en la aplicación, sin que se hubiese anulado alguna de ellas a la fecha de realización de la fiscalización.

e) Control del destino de la financiación y de las condiciones impuestas por las entidades de crédito

Los contratos celebrados entre el ICO y las entidades financieras para la comercialización de las líneas de avales establecían, expresamente, las siguientes obligaciones: a) que la financiación obtenida no se destinase a la unificación o reestructuración de posiciones pasivas de los clientes, ni a la cancelación o amortización anticipada de deudas preexistentes; b) que las entidades financieras ofrecieran a los clientes condiciones en las operaciones avaladas mejores que las de mercado, trasladándoles el beneficio de la existencia de un aval público; y c) la prohibición de condicionar la concesión de la financiación a la asunción por el cliente de algún otro servicio o producto. El control del cumplimiento de las dos primeras obligaciones en las Líneas Liquidez e Inversión se instrumentó mediante la exigencia de dos certificados para tramitar su autorización por previa por el ICO en las operaciones de importe superior a 50 millones de euros. El resto de las operaciones de estas líneas de avales (el 99,9 % de ellas) fueron objeto, únicamente, de los controles automáticos que realiza Banc@ico para la concesión del aval, que no incluye revisión específica alguna sobre estas obligaciones. No obstante, el ICO ha contratado con una empresa externa la revisión a posteriori de las operaciones de cuantía inferior a 50 millones de euros (de todas las que fueran superiores a diez millones de euros y de una muestra significativa de las de cuantía inferior). En ninguno de los informes de verificación y comprobación a posteriori de operaciones de cuantía inferior a 50 millones de euros, a los que este Tribunal ha tenido acceso, se han señalado incidencias en relación con el destino de la financiación o el traslado del aval en las operaciones verificadas.

En la Línea Inversión el ICO incluyó, en los contratos firmados con las entidades financieras, la obligación del cliente de presentar para todas las operaciones un anexo tipo en el que se tenía que reflejar el destino y la utilización de la financiación avalada. Para la Línea Liquidez no se estableció un anexo similar. Aparte de estas medidas, el ICO no estableció ningún otro procedimiento de control o comprobación del cumplimiento de la finalidad de la financiación obtenida en las operaciones avaladas. En la Línea Arrendamiento las rentas se pagan directamente por las entidades financieras a los arrendadores, y se subvencionan los gastos e intereses de las operaciones, por lo que el destino a su finalidad de la financiación obtenida y el traslado del beneficio del aval se garantizan por la propia operativa establecida para esta Línea en la Orden TMA/378/2020.

En relación con el control de la obligación de no condicionar la concesión de la financiación avalada a la contratación de algún otro producto por parte de las entidades financieras, el ICO ha informado sobre esta obligación en su página web y ha publicado noticias informativas sobre la misma en Banc@ico. Además, ha incorporado, en las primeras adendas a los contratos con las entidades financieras por la que se habilitaron nuevos tramos de avales de las Líneas Liquidez e Inversión y en los propios contratos marco de la Línea Arrendamiento, una cláusula general en la que instaba a las entidades financieras a no condicionar la concesión de estas líneas a la comercialización de



otros productos.

Sin embargo, las medidas de control descritas no han impedido que se produjese un número relevante de quejas y reclamaciones de los clientes sobre el cumplimiento de las obligaciones analizadas. El Servicio de Atención al Cliente del ICO recibió en el periodo fiscalizado 1.301 quejas por escrito, 10.290 peticiones de información por escrito y 38.897 llamadas solicitando información en relación con las líneas de avales fiscalizadas. Los principales motivos de quejas y reclamaciones fueron los elevados tipos de interés aplicados a las operaciones, la exigencia de garantías adicionales a los avales, la retención total o parcial del préstamo para pagar otras operaciones, la exigencia de contratación de productos adicionales para realizar la operación y la dificultad o tardanza en el desembolso de los fondos después de haber firmado las operaciones. El BE recibió 4.030 consultas telefónicas, 282 consultas escritas y 151 reclamaciones relacionadas con las operaciones de concesión de créditos avalados por las líneas ICO COVID-19, de las que 32 se referían a particulares por la Línea Arrendamiento. La CNMC habilitó un buzón electrónico para atender consultas y denuncias sobre conductas anticompetitivas en los mercados en relación con las medidas adoptadas por el COVID-19 y, en el caso de las líneas de avales ICO COVID-19, abrió un expediente sancionador contra cuatro entidades bancarias por posibles prácticas restrictivas de la competencia que, en el momento de finalización de los trabajos de esta fiscalización, se encontraba en fase de instrucción.

f) Análisis de la información y documentación incorporada a Banc@ico en los expedientes de la Línea Arrendamiento

Las entidades financieras deben enviar al ICO, y el ICO facilitar al MITMA (a quien corresponde la verificación ex post de las operaciones y de la elegibilidad de los clientes de esta línea de avales), la documentación acreditativa de la elegibilidad de los arrendatarios. El envío de la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas de la Línea Arrendamiento se ha realizado a través de la aplicación Banc@ico, y el envío por el ICO al MITMA de esta documentación también se ha realizado a través de esta herramienta informática, a la que el ICO ha dado acceso al MITMA mediante certificado digital. Para analizar la documentación y la calidad de la información incorporada a Banc@ico, se ha seleccionado una muestra de 86 expedientes de doce entidades financieras distintas que ha puesto de manifiesto retrasos en la aportación a Banc@ico de la documentación acreditativa de las condiciones de elegibilidad de los clientes. También se detectaron incidencias en relación con la documentación y la información incorporada a Banc@ico sobre los siguientes aspectos: a) los datos personales y el domicilio de los arrendatarios (no aportación de los DNI o tarjetas de residencia de los arrendatarios, de los libros de familia, o de los certificados de empadronamiento); b) la no aportación de contratos de arrendamiento; c) la no justificación de la minoración de ingresos de los arrendatarios para acceder a los préstamos avalados; d) la falta de acreditación adecuada de la no titularidad de otras viviendas distintas de la arrendada; e) el contenido de los contratos de préstamo; y f) la constancia en Banc@ico de otras



ayudas recibidas por los arrendatarios.

5. En relación con el análisis de las primeras comunicaciones de impagos para la ejecución parcial del aval en las operaciones fiscalizadas

Las entidades financieras comunican las cuotas impagadas de las operaciones con una periodicidad trimestral y solicitan la ejecución parcial de los avales correspondientes a estas cuotas, no afectando esta ejecución a los vencimientos futuros de estas operaciones. En las comunicaciones de impagos analizadas ha sido frecuente que una misma operación se repitiese en distintos periodos, ya que muchas de las operaciones para las que se solicitaba la ejecución del aval en una ventana o trimestre han vuelto a ser incumplidas en posteriores vencimientos y notificadas en los siguientes periodos. Hasta octubre de 2021 se había solicitado la ejecución del aval de 5.846 operaciones formalizadas por 5.082 clientes, siendo los importes totales de la financiación obtenida en estas operaciones de 339.143.554 euros y el del aval de 267.152.811 euros. En el momento de finalización de los trabajos de esta fiscalización, el importe total abonado en concepto de avales ejecutados ascendía a 30.751.074 euros. Sin embargo, la mayor parte de las operaciones fiscalizadas se encontraban aún en periodo de carencia, por lo tanto, los datos obtenidos por este Tribunal sobre estas primeras comunicaciones no significan que el riesgo de impago o la morosidad en las operaciones avaladas vaya a ser bajo, sino que la ampliación y generalización de los plazos de carencia hacen previsible que la relevancia de estas situaciones se pueda empezar a manifestar a partir del año 2022. El BE, en su Informe de Estabilidad Financiera aprobado en otoño de 2021, coincide con este análisis y advierte de los graves riesgos de las operaciones avaladas por el ICO, señalando que *“la elevada presencia de deterioro crediticio en los clientes con aval ICO sugiere que el riesgo de las operaciones avaladas por el ICO podría materializarse en mayor medida, una vez el periodo de carencia expire”*.

Recomendaciones

Las **RECOMENDACIONES** que se formulan en el Informe se refieren, por un lado, al funcionamiento general del ICO y, por otro, a la gestión de la concesión de futuros avales en nuevas líneas que se aprueben con condiciones similares a las fiscalizadas, teniendo en cuenta que la aplicación y el seguimiento de estas últimas recomendaciones tendrá más sentido en actuaciones futuras del ICO para la gestión de la concesión de tales futuros avales que en su aplicación a la gestión ya realizada.

Sobre el funcionamiento del ICO se recomienda crear una oficina de Seguridad informática que dependa de presidencia de la institución y que coordine toda la seguridad del ICO, de forma que se refuerce la separación de la ejecución de las medidas técnicas y de la coordinación. Dada la importancia de la información que gestiona el ICO, también se recomienda crear un apartado específico de “Datos abiertos” donde se facilite el acceso de los ciudadanos a información referente a las funciones que el ICO tiene encomendadas, proporcionando los datos en formatos accesibles y tratables de manera automatizada, así como la inclusión de la fecha de actualización de la información contenida en el portal de transparencia. Asimismo, se recomienda facilitar la búsqueda y localización del Registro de Actividades de Tratamiento que indica el Reglamento UE 2016/679.



Teniendo en cuenta que el ICO va a continuar utilizando la aplicación Banc@ico como herramienta básica de gestión para el desarrollo de su actividad, se recomienda analizar aquellos campos de la aplicación para los que se han descrito errores e incongruencias en esta fiscalización y modificar los requisitos de formato y las validaciones internas de Banc@ico, mejorando la calidad y congruencia de los datos y las validaciones que realiza la aplicación, con el objetivo de obtener una base de datos fiable que permita un mejor seguimiento de los sucesivos hitos de las operaciones y facilite su comprobación y control, tanto inicial como ex-post. Asimismo, se recomienda incorporar a la aplicación Banc@ico un manual de usuario actualizado.

Por el mismo motivo, el ICO debería continuar con el proceso de subsanación y corrección de los datos heterogéneos e incongruentes que se reflejan en Banc@ico sobre las operaciones fiscalizadas, para así facilitar el control posterior de las mismas y los posibles impagos que se puedan producir.

El ICO debería mejorar los procedimientos de comunicación de las ayudas de Estado a la BDNS y su coordinación con este Registro público, de manera que pueda conseguir la comunicación en plazo de las ayudas que gestiona, asegurar la efectiva comunicación de todas ellas y mejorar el control de los límites previstos en la normativa que las regula.

Para la gestión de la concesión de futuros avales en líneas similares a las fiscalizadas, se recomienda al ICO homogeneizar el contenido de la documentación que se debe adjuntar a Banc@ico, así como revisar qué documentación se debe adjuntar a la aplicación con carácter obligatorio para agilizar la comprobación y el control de las operaciones (como, por ejemplo, los contratos de préstamo de la entidad financiera con el beneficiario final).

Para esos supuestos, el ICO debería mejorar los sistemas de control y seguimiento informático de las operaciones autorizadas por COPER, así como elaborar las propuestas para la aprobación de las operaciones por COPER de manera automatizada con Banc@ico, evitando diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico, facilitando con todo ello la identificación inequívoca de las operaciones aprobadas y de las que deberían serlo. También debería prever en los contratos con las entidades financieras mecanismos exigentes para conseguir que estas cumplan las obligaciones que asuman en los contratos marco que se puedan celebrar con el ICO para la comercialización de estas futuras líneas de avales (obligaciones similares a las que se han analizado en este Informe sobre la finalidad de la financiación obtenida, el traslado del beneficio del aval en las condiciones de las operaciones celebradas y la prohibición de condicionar las operaciones a la asunción por el cliente de algún otro servicio o producto).