

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### CORTES GENERALES

**16736** *Resolución de 21 de mayo de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el 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.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 21 de mayo de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del 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, acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones comprendidas en el 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.

2. Tomar nota de las deficiencias señaladas por el Tribunal de Cuentas en el 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, que limitan y afectan a su representatividad.

3. Instar al Gobierno a:

– Crear un departamento de seguridad informática en el Instituto de Crédito Oficial que dependa de la presidencia y que coordine toda la seguridad de la institución, de forma que se refuerce la separación de la ejecución de las medidas técnicas y de la coordinación.

– Tomar, dada la importancia de la información que gestiona el Instituto de Crédito Oficial (ICO), las medidas que sean necesarias para crear un apartado específico de «Datos abiertos» donde se facilite el acceso de los ciudadanos a información referente a las funciones que el Instituto de Crédito Oficial 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.

– Que el Instituto de Crédito Oficial mejore los procedimientos de comunicación de las ayudas del Estado a la Base de Datos Nacional de Subvenciones 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.

– Tomar las medidas necesarias para que el Instituto de Crédito Oficial homogenice el contenido de la documentación que se debe adjuntar a Banc@ico, para la gestión de la concesión de futuros avales en líneas similares a las fiscalizadas, así como, revisar qué documentación se debe adjuntar a la aplicación con carácter obligatorio para agilizar la comprobación y el control de las operaciones.

4. Instar al Instituto de Crédito Oficial a:

– Crear una oficina de seguridad informática que dependa de la presidencia de la institución y que coordine toda la seguridad del Instituto de Crédito Oficial, de forma que se refuerce la separación de la ejecución de las medidas técnicas y de la coordinación.

– Crear un apartado específico de «Datos abiertos», donde se facilite el acceso de los ciudadanos a información referente a las funciones que el Instituto de Crédito Oficial

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 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

- Actualizar la herramienta Banc@ico para el desarrollo de la actividad y 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, 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, que desde 2013 se encuentra obsoleto.

- 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.

- Homogeneizar el contenido de la documentación que se debe de 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.

- Comunicar las ayudas concedidas a la Base Nacional de Subvenciones.

- Prever en los contratos con entidades financiera mecanismos exigentes para conseguir que estas cumplan las obligaciones que asuman en los contratos marco que se puedan celebrar con el Instituto de Crédito Oficial para la comercialización de futuras líneas de avales.

- Facilitar al Tribunal de Cuentas toda la información que les solicite para el desarrollo de su trabajo, en vías de mejorar la calidad y el desarrollo del trabajo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de mayo de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

## TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.479

### **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**

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 29 de junio de 2022 el 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 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

- I. Introducción del informe.
  - I.1. Iniciativa de la fiscalización.
  - I.2. Ámbitos subjetivo, objetivo y temporal de la fiscalización.
  - I.3. Naturaleza jurídica, organización y funciones del ICO.
  - I.4. Objetivos, procedimientos y limitaciones de la fiscalización.
  - I.5. Normativa aplicable.
  - I.6. Rendición de cuentas.
  - I.7. Tratamiento de las alegaciones.
- II. Resultados de la fiscalización.
  - II.1. Datos obtenidos sobre la actividad fiscalizada y las operaciones avaladas.
  - II.2. Análisis de la implementación de la Administración electrónica por el ICO y del cumplimiento de la normativa en materia de transparencia.
  - II.3. Análisis de los controles automáticos que se realizan sobre la concesión de los avales.
    - II.3.1. La aplicación Banc@ico.
    - II.3.2. El funcionamiento de Banc@ico en las líneas liquidez e inversión.
    - II.3.3. El funcionamiento de Banc@ico en la línea arrendamiento.
  - II.4. Verificaciones realizadas sobre la tramitación del otorgamiento de avales.
    - II.4.1. Tramitación de operaciones por el subtramo de clientes pyme o clientes no pyme en las líneas liquidez e inversión.
    - II.4.2. Cumplimiento de la normativa sobre ayudas de z.
    - II.4.3. Control específico de las operaciones de importe superior a 50 millones de euros en las líneas liquidez e inversión.
    - II.4.4. Otros errores e incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico.
    - II.4.5. Control del destino de la financiación y de las condiciones impuestas por las entidades de crédito.
    - II.4.6. Análisis de la información y documentación incorporada a Banc@ico en los expedientes de la Línea Arrendamiento.
  - II.5. Análisis de las primeras comunicaciones de impagos para la ejecución parcial del aval en las operaciones fiscalizadas.
- III. Conclusiones.
  - III.1. Consideraciones previas.
  - III.2. En relación con los datos obtenidos sobre la actividad fiscalizada y las operaciones avaladas.
  - III.3. 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.
  - III.4. En relación con el análisis de los controles automáticos que se realizan sobre la concesión de los avales.
  - III.5. En relación con las verificaciones realizadas sobre la tramitación del otorgamiento de avales.
    - III.5.1. Tramitación de operaciones por el subtramo de clientes pyme o clientes no pyme en las líneas liquidez e inversión.
    - III.5.2. Cumplimiento de la normativa sobre ayudas de Estado.
    - III.5.3. Control específico de las operaciones de importe superior a 50 millones de euros en las líneas liquidez e inversión.
    - III.5.4. Otros errores e incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico.
    - III.5.5. Control del destino de la financiación y de las condiciones impuestas por las entidades de crédito.
    - III.5.6. Análisis de la información y documentación incorporada a Banc@ico en los expedientes de la Línea Arrendamiento.
  - III.6. En relación con el análisis de las primeras comunicaciones de impagos para la ejecución parcial del aval en las operaciones fiscalizadas.
- IV. Recomendaciones.
  - IV.1. Recomendaciones sobre el funcionamiento del ICO.
  - IV.2. Recomendaciones sobre la gestión de la concesión de futuros avales en líneas similares a las fiscalizadas.

## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACM	Acuerdo del Consejo de Ministros.
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones.
BE	Banco de España.
CERSA	Compañía Española de Reafianzamiento, SME, SA.
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
COPER	Comité de Operaciones del ICO.
EBS	Subvención Bruta Equivalente.
ENS	Esquema Nacional de Seguridad.
ICO	Instituto de Crédito Oficial.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LGP	Ley General Presupuestaria.
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
MAETD	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
MARF	Mercado Alternativo de Renta Fija.
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

## RELACIÓN DE CUADROS

- Cuadro 1. Tramos liberados de las Líneas Liquidez e Inversión.
- Cuadro 2. Importes formalizados y utilización de las líneas de avales ICO COVID-19.
- Cuadro 3. Operaciones formalizadas en las líneas de avales ICO COVID-19 por tipo de cliente.
- Cuadro 4. Operaciones formalizadas en las líneas de avales ICO COVID-19 por porcentaje de aval.
- Cuadro 5. Operaciones formalizadas en la Línea Liquidez por tipo de operación.
- Cuadro 6. Operaciones formalizadas en las líneas de avales ICO COVID-19 por plazo de la operación y aval.
- Cuadro 7. Operaciones totales registradas en Banc@ico en las Líneas Liquidez e Inversión, a 31 de diciembre de 2020, según su estado.
- Cuadro 8. Operaciones registradas en Banc@ico con fondos propios cero o negativos de empresas, en las Líneas Liquidez e Inversión a 31 de diciembre de 2020.
- Cuadro 9. Operaciones formalizadas hasta el 31 de diciembre de 2020 por tipo de régimen de ayudas de Estado.
- Cuadro 10. Operaciones de las Líneas Liquidez e Inversión comunicadas por el ICO a la BDNS a fecha 19 de julio de 2021.
- Cuadro 11. Detalle de las operaciones comunicadas por el ICO a la BDNS.
- Cuadro 12. Detalle de las operaciones no comunicadas por el ICO a la BDNS.
- Cuadro 13. Operaciones de Minimis con excesos sobre los límites sectoriales.
- Cuadro 14. Detalle de las diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico sobre las mismas operaciones.
- Cuadro 15. Detalle de las operaciones de cuantía igual o inferior a cien euros y aval igual o inferior al 10 % en las Líneas Liquidez e Inversión.
- Cuadro 16. Datos de los primeros impagos comunicados.

## I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME

### I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

**1.1.** El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, el 22 de diciembre de 2020, el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2021, en el que se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal, la “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”.

**1.2.** La pandemia del COVID-19 supuso una emergencia sanitaria a nivel global que afectó a la economía y a la sociedad de una manera notable. En este contexto, una de las prioridades del Estado en materia económica ha sido proteger y dar soporte al tejido productivo y social para minimizar el impacto de la pandemia y lograr que, una vez finalizada la alarma sanitaria, se produzca lo antes posible la recuperación de la actividad económica. Una de las medidas más importantes para paliar los efectos de la pandemia y fomentar la reactivación económica ha sido la apertura de líneas de avales del Estado, gestionadas a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), para garantizar préstamos y operaciones de financiación, facilitar el acceso al crédito y la liquidez de los beneficiarios y promover nuevas inversiones. La relevancia y el importe económico de esta medida, que pretende atender a una situación excepcional y sin precedentes, justifica la realización de esta fiscalización y su inmediatez.

**1.3.** Esta actuación fiscalizadora se enmarca en la puesta en práctica del Plan Estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas, aprobado el 25 de abril de 2018, contribuyendo a la consecución de diversos objetivos estratégicos del mismo. Así, se encuadra en las actuaciones tendentes al cumplimiento del objetivo estratégico 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público” y, en concreto, de los siguientes objetivos específicos: 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas” y 1.3 “Fiscalizar los volúmenes más significativos de ingreso y de gasto públicos”. También contribuye al cumplimiento del objetivo estratégico 2 “Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas”, a través del objetivo específico 2.3 “Contribuir al fortalecimiento del control interno”. Se trata, además, de una de las fiscalizaciones específicamente programadas para dar adecuada respuesta, desde la perspectiva del ejercicio de las competencias del Tribunal de Cuentas, a las grandes modificaciones que han tenido lugar en la actividad económico-financiera pública como consecuencia de la pandemia del COVID-19, tal como se expone en la introducción al Programa Anual de Fiscalizaciones para 2021.

**1.4.** El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 28 de enero de 2021, acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador, y el 25 de marzo de 2021 aprobó sus Directrices Técnicas, según lo establecido en los apartados b) y g) del artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y siguiendo lo dispuesto al efecto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas el 23 de diciembre de 2013.

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

**1.5.** La entidad fiscalizada es el ICO, al ser la encargada, como se expondrá posteriormente en el punto 1.21 de este Informe, de gestionar las líneas de avales del Estado aprobadas para paliar los efectos económicos del COVID-19.

**1.6.** El ámbito objetivo de esta fiscalización se extiende a la gestión realizada por el ICO en la concesión de los avales de las tres líneas aprobadas: una para facilitar acceso al crédito y a la liquidez de empresas y autónomos (en adelante, Línea Liquidez); otra 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 (en adelante, Línea Inversión); y una tercera dirigida a los arrendatarios que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la expansión del COVID-19 (en adelante, Línea Arrendamiento).

**1.7.** El periodo fiscalizado abarca el ejercicio 2020, sin perjuicio de que para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos se hayan analizado aquellos hechos o actuaciones posteriores que se han considerado relevantes.

**1.8.** En relación con este ámbito temporal, debe tenerse en cuenta que diversos Acuerdos del Consejo de Ministros (ACM), desde el primero de 24 de marzo de 2020, han regulado las características de estas operaciones de aval, en particular los plazos de formalización de las operaciones avaladas y de solicitud de los avales correspondientes. Así, el ACM de 28 de julio de 2020 estableció que la Línea Liquidez se podía utilizar para avalar préstamos y operaciones de financiación formalizadas o renovadas a partir del 18 de marzo de 2020 y hasta el 1 de diciembre de 2020, mientras que la Línea Inversión se podía utilizar para avalar préstamos y operaciones formalizadas a partir del 30 de julio y hasta el 1 de diciembre de 2020. Por su parte, la Orden TMA/924/2020, de 29 de septiembre, estableció que la Línea Arrendamiento se podía utilizar para avalar préstamos que deberían ser solicitados ante la entidad de crédito antes del 30 de noviembre de 2020 y formalizarse antes del 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, los límites temporales para la formalización de las operaciones avaladas y de solicitud de los correspondientes avales han sido objeto de diversas ampliaciones en el transcurso de los trabajos de fiscalización. Por lo que se refiere a las ampliaciones más recientemente aprobadas, el ACM del 30 de noviembre de 2021 ha extendido el plazo de solicitud de avales de las Líneas Liquidez e Inversión a los préstamos y operaciones suscritos hasta el 1 de junio de 2022; y la Orden TMA/498/2021, de 21 de mayo, ha extendido el plazo de los arrendatarios para solicitar los préstamos avalados y subvencionados por el Estado hasta el 9 de agosto de 2021, debiendo formalizarse antes del 9 de septiembre de 2021.

**1.9.** Como se ha indicado, el ámbito temporal de esta fiscalización es el ejercicio 2020, por lo que se ha extendido a la gestión por el ICO de los avales correspondientes a las operaciones formalizadas, hasta el 31 de diciembre de 2020, en cada una de las líneas aprobadas. En la decisión de establecer el citado ámbito temporal de la fiscalización ha primado la conveniencia de ofrecer, con la mayor inmediatez posible, los correspondientes resultados de fiscalización, por encima de otras consideraciones como extender la fiscalización a todas las operaciones gestionadas en cada línea de avales hasta la finalización de la vigencia de los programas correspondientes. Debe tenerse en cuenta, a estos efectos, que en el momento de aprobación de este Informe las dificultades de recuperación de la economía española, agudizadas aún más por nuevos impactos externos, no permiten descartar que vayan a producirse en el futuro nuevas ampliaciones de plazos o modificaciones de condiciones para estas operaciones, lo que llevaría a que una eventual decisión de extender la fiscalización a todo el ámbito temporal de vigencia de las líneas de avales dejase indeterminada la fecha de cierre del ámbito temporal de la fiscalización, además de que retrasaría notablemente la presentación de resultados de fiscalización.

**1.10.** En definitiva, el ámbito objetivo de esta fiscalización solo se refiere a una parte de la medida económica adoptada (la concesión de los avales) y el ámbito temporal se refiere únicamente a una parte del periodo establecido para su implementación (el ejercicio 2020). 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. Pero ha de tenerse en cuenta que, como se señalará más adelante en este Informe, el ICO, además de estos controles aplicables en el momento del



otorgamiento de los avales ha establecido, de acuerdo con lo previsto en el ACM de 24 de marzo de 2020, un control *a posteriori* de las operaciones avaladas reservándose, en una cláusula de los contratos suscritos con las entidades financieras para comercializar las líneas de avales, la potestad de excluir posteriormente de la cartera avalada aquellas operaciones para las que se detecte, durante su revisión y comprobación *a posteriori*, el incumplimiento de alguna de las condiciones establecidas para beneficiarse del aval, o la inexactitud o falsedad de los datos comunicados por los beneficiarios (ver punto 2.19 de este Informe). El ICO considera que esta posibilidad de revisar en el futuro los avales concedidos puede permitir subsanar los errores y deficiencias detectados en su concesión que se van a ir señalando en este Informe. También considera que estas deficiencias derivan de la decisión de priorizar la agilidad en el desarrollo de estas líneas para hacerlas efectivas, agilidad que constituía un requisito necesario para la eficacia de esta medida de política económica (bien entendido que en conjunción con el cumplimiento de otros requisitos como la tramitación de los avales con arreglo a lo establecido en la normativa que los regula); situación en la cual el ICO 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. En cualquier caso, el Tribunal de Cuentas debe precisar que el ejercicio de la función fiscalizadora requiere la identificación de todas las debilidades detectadas en los sistemas de control del otorgamiento de los avales, y que los resultados obtenidos al respecto deberían contribuir a su superación por medio de las modificaciones que sería conveniente que el ICO introdujera en los mismos (según se verá a lo largo del Informe y especialmente en su apartado IV, en el que se formularán las recomendaciones que el Tribunal entiende adecuadas para superar en el futuro tales debilidades). Y, asimismo, debe precisar que el funcionamiento efectivo de la citada cláusula de los contratos del ICO con las entidades financieras será, en su caso, examinado en una fiscalización distinta de la presente, en la que las actuaciones fiscalizadoras se referirán a periodos temporales futuros en los que se concentrarán, previsiblemente, los potenciales incumplimientos de las operaciones y las reclamaciones de ejecución de los avales.

### 1.3. NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL ICO

**1.11.** El ICO se creó por la Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, hoy derogada, como Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de coordinar los bancos públicos existentes en ese momento.

**1.12.** En el ejercicio fiscalizado y en la actualidad, el ICO es una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD), con la naturaleza jurídica de entidad de crédito y la consideración de Agencia Financiera del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines.

**1.13.** El ICO es la entidad encargada de contribuir a paliar los efectos económicos producidos por situaciones de grave crisis económica, catástrofes naturales u otros supuestos semejantes de acuerdo con las instrucciones del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, para lo cual se rige por: la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera (que estableció la naturaleza y el régimen jurídico del ICO vigentes hasta 1999); el Real Decreto 706/1999, de 30 de abril, por el que se adaptó el ICO a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (hoy derogada), y se aprobaron sus Estatutos; las disposiciones que le sean aplicables de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; y, en lo no previsto en las normas anteriores, por las especiales

de las entidades de crédito y por las generales del ordenamiento jurídico privado civil, mercantil y laboral.

**1.14.** En los mencionados Estatutos se determinan como órganos de dirección del Instituto el Consejo General y el presidente. El Consejo General está formado por el presidente de la Entidad, que lo es también del Consejo, y diez vocales, y está asistido por el Secretario. Cuatro vocales deben ser independientes (no pertenecientes al sector público) y los otros seis se designan entre personal de reconocida competencia al servicio del sector público, en razón del cargo desempeñado. El nombramiento y cese de todos los vocales corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del titular del MAETD. El presidente se nombra también mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del titular del mismo Ministerio.

**1.15.** Además de los dos órganos mencionados, para la gestión ordinaria del Instituto y con dependencia directa del presidente existen cuatro direcciones generales, una Secretaría del Consejo y un Comité de Operaciones (COPER).

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

**1.16.** Se ha llevado a cabo 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 ICO 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.

**1.17.** 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.

**1.18.** Los procedimientos de fiscalización aplicados han incluido todas las comprobaciones sustantivas y de cumplimiento que se estimaron necesarias para alcanzar los objetivos de la fiscalización. La obtención de los datos e información que soportan los resultados de la fiscalización, en relación con la comprobación del cumplimiento por el ICO de la normativa aplicable y con la evaluación de los procedimientos de seguimiento y control de las operaciones avaladas incluyeron: la revisión de la documentación solicitada; el análisis de los sistemas informáticos y la aplicación informática (Banc@ico) utilizados para la gestión de estos avales; consultas a las bases de datos y a la aplicación informática de gestión; análisis de muestras de expedientes y de documentos justificativos de actuaciones concretas; y la realización de entrevistas con los responsables de las distintas áreas relacionadas con los objetivos de la fiscalización. En la realización de los trabajos de esta fiscalización también se contrataron los servicios de la empresa pública INFORMA D&B, S.A., S.M.E. (en adelante, INFORMA), para comprobar el tamaño de las empresas beneficiarias de los avales. Asimismo se obtuvo la colaboración de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), a través de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), para comprobar el cumplimiento por el ICO de la normativa sobre ayudas de Estado, y la colaboración del Banco de España (BE) y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), para obtener información sobre las reclamaciones y denuncias formuladas por los beneficiarios de los

avales y sobre los procedimientos sancionadores abiertos a las entidades financieras que participaron en la comercialización de estas líneas.

**1.19.** En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de la entidad fiscalizada.

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

## I.5. NORMATIVA APLICABLE

**1.21.** El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, estableció en su artículo 29 que el MAETD otorgaría avales para la cobertura por cuenta del Estado de la financiación otorgada por entidades de crédito, establecimientos financieros de crédito, entidades de dinero electrónico y entidades de pagos a empresas y autónomos para atender sus necesidades de liquidez derivadas de los efectos del COVID-19 (la denominada Línea Liquidez). El mismo artículo estableció en 100.000 millones de euros el límite máximo de los avales que podía conceder el citado Ministerio, dispuso que los términos y condiciones de la línea de avales se fijarían en ACM y encomendó su gestión al ICO. A estos efectos, el artículo 30 del mismo Real Decreto-ley 8/2020 amplió en 10.000 millones de euros el límite de endeudamiento neto previsto para el ICO en la Ley de Presupuestos del Estado, con el fin de facilitar liquidez adicional a las empresas a través de las líneas ICO de financiación mediante la intermediación de las entidades financieras tanto a corto como a medio y largo plazo y de acuerdo con su política de financiación directa para empresas de mayor tamaño.

**1.22.** El Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, autorizó la emisión de nuevos avales por el MAETD por un importe adicional de hasta 40.000 millones de euros, para la cobertura de operaciones destinadas a financiar inversiones para facilitar el mantenimiento y la generación del empleo y mantener el tejido empresarial y favorecer la recuperación económica (la denominada Línea Inversión). Este Real Decreto-ley delegó también en el Consejo de Ministros la fijación de los términos y condiciones de estos avales y encomendó su gestión al ICO.

**1.23.** El Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético y en materia tributaria, amplió el plazo para la concesión de los avales de las Líneas Liquidez e Inversión; extendió la cobertura de la Línea Inversión a pagarés del Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF); amplió el plazo máximo de los avales de la Línea Liquidez; y estableció la obligación de las entidades financieras de formalizar, a solicitud de los clientes que cumplan ciertas condiciones, determinadas extensiones de plazo y carencia.

**1.24.** Diversos ACM, desde el primero de 24 de marzo de 2020, establecieron las condiciones para los diferentes tramos en los que se liberaron las Líneas Liquidez e Inversión y los requisitos para acceder a estos avales, designando al ICO como encargado de su gestión. Estos requisitos y condiciones también se fueron concretando en los contratos suscritos entre el ICO y las entidades financieras para la gestión de estas líneas, y resultan afectadas por la normativa europea sobre ayudas de Estado. A continuación, se detalla el marco jurídico de referencia al que quedaron sujetas estas líneas de avales, para el ejercicio 2020:

- ACM de 24 de marzo de 2020, primer tramo de la Línea Liquidez.
- ACM de 10 de abril de 2020, segundo tramo de la Línea Liquidez.

- ACM de 5 de mayo de 2020, tercer tramo de la Línea Liquidez.
- ACM de 19 de mayo de 2020, cuarto tramo de la Línea Liquidez.
- ACM de 16 de junio de 2020, quinto y último tramo de la Línea Liquidez.
- ACM de 28 de julio de 2020, primer tramo de la Línea Inversión.
- ACM de 3 de noviembre de 2020, cambio de distribución de fondos en el tramo de la Línea Inversión.
- ACM de 24 de noviembre de 2020, segundo y tercer tramos de la Línea Inversión.
- ACM de 22 de diciembre de 2020, cuarto y quinto tramos de la Línea Inversión.
- Contratos de la Línea Liquidez suscritos entre el ICO y las entidades financieras y sus correspondientes Adendas.
- Contratos de la Línea Inversión suscritos entre el ICO y las entidades financieras y sus correspondientes Adendas.
- Reglamento (UE) N.º 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de Minimis en el sector agrícola y las modificaciones al mismo impuestas en el Reglamento (UE) 2019/316 de la Comisión de 21 de febrero de 2019.
- Reglamento (UE) N.º 717/2014 de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de Minimis en el sector de la pesca y la acuicultura.
- Reglamento (UE) N.º 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de Minimis en el sector de transporte de mercancías por carretera y así como en el resto de sectores.
- Comunicación de la Comisión Europea de 19 de marzo de 2020, por la que se adopta el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del brote de COVID-19 y sus correspondientes modificaciones.

**1.25.** En relación con la Línea Arrendamiento, el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, autorizó al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) para que, mediante acuerdo con el ICO, se desarrollase una línea de avales, con total cobertura del Estado, para que las entidades financieras pudieran proporcionar cobertura financiera, mediante ayudas transitorias de financiación, para hacer frente a los gastos de vivienda por parte de los hogares que se encontrasen en situaciones de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la expansión del COVID-19, con un plazo de devolución de hasta seis años, prorrogable excepcionalmente por otros cuatro y sin que, en ningún caso, devengase ningún tipo de gastos e intereses para el solicitante.

**1.26.** La Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, desarrolló lo previsto en el citado artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020 definiendo los criterios y requisitos de los arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas y aprobó la correspondiente línea de avales del Estado dotada

con hasta 1.200 millones de euros. La misma Orden estableció que los préstamos avalados serían gestionados con la colaboración del ICO que, a tal fin, suscribió un convenio con el MITMA, al que se adherieron dieciséis entidades de crédito para conceder los préstamos. El marco de referencia al que se sujetan estas líneas de avales se completó con el Convenio de 1 de mayo de 2020 suscrito entre el MITMA y el ICO para la gestión de los avales y de la subvención de gastos e intereses por parte del Estado a arrendatarios en la "Línea Arrendamiento", con la Adenda al mismo (suscrita el 30 de noviembre de 2020) y con los contratos suscritos entre el ICO y las entidades financieras para la gestión de esta línea.

## I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

**1.27.** Las cuentas anuales del ICO correspondientes al ejercicio fiscalizado fueron rendidas al Tribunal de Cuentas, por conducto de la IGAE, en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 137 de la LGP. La remisión por el ICO de las cuentas a la IGAE tuvo lugar dentro del plazo señalado en el artículo 139.1 de la LGP. Su remisión por la IGAE al Tribunal de Cuentas se produjo el día 23 de julio de 2021, dentro del plazo señalado en el artículo 139.2 de la LGP.

## I.7. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

**1.28.** De conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LFTCu, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al presidente del ICO como legítimo representante de la entidad fiscalizada, quien también lo había sido durante todo el periodo fiscalizado. El legítimo representante de la entidad fiscalizada ha presentado sus alegaciones dentro del plazo concedido y prorrogado, y se adjuntan al presente Informe.

**1.29.** Se han incorporado en el texto del Informe los cambios, respecto de la versión sometida a alegaciones, que se han considerado oportunos como consecuencia del examen de las mismas, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se aceptan. Pero no han sido objeto de contestación las que constituyen meras explicaciones o aclaraciones de la gestión desarrollada por la entidad fiscalizada. La falta de contestación a este último tipo de alegaciones no debe entenderse, por tanto, como una aceptación tácita de su contenido. Por otra parte, cuando las alegaciones invocan que determinadas deficiencias han quedado subsanadas con posterioridad al periodo fiscalizado, el Informe expone la subsanación únicamente cuando ha podido ser contrastada; en caso contrario, simplemente se alude en nota a pie de página a que las alegaciones invocan la subsanación de la deficiencia. Por otra parte, las alegaciones a las conclusiones de este Informe (que constan en su apartado III) reiteran, por lo general, las formuladas a los correspondientes puntos del mismo en los que constan los respectivos resultados de la fiscalización (apartado II). Por este motivo, cuando ha resultado necesario analizar los criterios expuestos en las alegaciones, este análisis se ha efectuado en el respectivo punto del apartado II, incluyendo en el apartado III, exclusivamente, una referencia al punto del Informe en el que la alegación ha sido analizada. En cualquier caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se han manifestado en las alegaciones.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### II.1. DATOS OBTENIDOS SOBRE LA ACTIVIDAD FISCALIZADA Y LAS OPERACIONES AVALADAS

2.1. Las Líneas Liquidez e Inversión fueron liberadas en diferentes tramos por sucesivos ACM que señalaban los objetivos y campos de actuación a los que iban dirigidos los avales. Estos ACM habilitaron: tramos de avales destinados de forma expresa a los autónomos y PYME; otros destinados exclusivamente a grandes empresas; a las PYME del sector turístico español; para facilitar el arrendamiento financiero u operativo de vehículos; a empresas emisoras de pagarés MARF; e, incluso, a empresas en ejecución de convenios. También se establecieron dentro de los tramos habilitados en las Líneas Liquidez e Inversión importes cuya gestión no fue encomendada al ICO, sino a la Compañía Española de Reafianzamiento, S.M.E., S.A. (CERSA) para una línea de reavales, por un importe total de mil millones de euros. El 31 de diciembre de 2020, la Línea Liquidez se encontraba liberada en su totalidad, mientras que en la Línea Inversión se habían liberado avales hasta un máximo de 11.800 millones de euros (el 30 % del total), y la de Arrendamiento se habilitó desde el inicio en su totalidad. El Cuadro 1 refleja los importes de las dos líneas de avales dirigidas a autónomos y empresas (Liquidez e Inversión) habilitados en los sucesivos ACM, así como los distintos objetivos y campos de actuación para los que se habilitaron.

**Cuadro 1: Tramos liberados de las Líneas Liquidez e Inversión**

(en millones de euros)

Línea	Tramo	ACM	PYME y autónomo.	Empresa no PYME	Sector turístico PYME	Arrenda/compra vehículos	Empresas ejecución convenio	MARF empresa en convenio	Emisoras MARF	Avales CERSA	Total x ACM
LIQ	1	24-03-20	10.000	10.000							20.000
LIQ	2	10-04-20	20.000								20.000
LIQ	3	05-05-20	10.000	10.000					4.000	500	24.500
LIQ	4	19-05-20	20.000								20.000
LIQ	5	16-06-20	7.500	5.000	2.500	500					15.500
<b>Total Liquidez</b>			<b>67.500</b>	<b>25.000</b>	<b>2.500</b>	<b>500</b>			<b>4.000</b>	<b>500</b>	<b>100.000</b>
INV	1	28-07-20	5.000	3.000							8.000
INV	2 y 3	24-11-20					2.500	50	250		2.800
INV	4 y 5	22-12-20			500					500	1.000
<b>Total Inversión</b>			<b>5.000</b>	<b>3.000</b>	<b>500</b>		<b>2.500</b>	<b>50</b>	<b>250</b>	<b>500</b>	<b>11.800</b>
<b>Total liberado</b>			<b>72.500</b>	<b>28.000</b>	<b>3.000</b>	<b>500</b>	<b>2.500</b>	<b>50</b>	<b>4.250</b>	<b>1.000</b>	<b>111.800</b>

Total Liquidez (RDI 8/2020 -art 29-)	100.000
Total Inversión (RDI 25/2020 -art 1-)	40.000
<b>Total acordado máximo</b>	<b>140.000</b>

<b>Pendiente de liberar a 31/12/2020 (Línea Inversión)</b>	<b>28.200</b>
--	---------------

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir del análisis de los ACM que habilitaron sucesivos tramos de avales. Datos a 31/12/2020

2.2. En el periodo fiscalizado el grado de utilización de las líneas fue muy diferente, ya que mientras que la Línea Liquidez se utilizó casi en su totalidad (el 91 %), la Línea Inversión, las emisiones de pagarés en MARF (de ambas Líneas, Liquidez e Inversión) y la Línea Arrendamiento mostraban cifras aún bajas de utilización (el 13 %, el 2 % y el 10 %, respectivamente, del importe habilitado).

El Cuadro 2 refleja los principales datos de utilización de estas líneas de avales, así como los importes destinados a las emisiones de pagarés incorporados al MARF<sup>1</sup>.

### Cuadro 2. Importes formalizados y utilización de las líneas de avales ICO COVID-19

(en euros)

	Liquidez	Inversión	Arrendamiento	MARF	Total
Número de operaciones	940.260	13.522	6.914	68	960.764
Importe de crédito	114.122.943.277	1.828.242.427	24.784.269	597.200.000	116.573.169.973
Importe de aval	86.694.143.921	1.408.798.205	24.784.269	410.565.417	88.538.291.812
Total avales ICO liberados	95.500.000.000	11.000.000.000	1.200.000.000	4.300.000.000	112.000.000.000
% aval formalizado/liberado	91	13	2	10	79

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de información obtenida de los ACM, el ICO y Banc@ico y con datos referidos a 31/12/2020.

**2.3.** 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 denominada Banc@ico, aquellas operaciones que han formalizado con sus clientes y para las que solicitan el aval público. Las operaciones comunicadas por las entidades financieras, a través de Banc@ico, atraviesan dos estados antes de su aceptación por el ICO: Correcto Supervisor y Validado Supervisor. Las operaciones en estado Correcto Supervisor eran las que habían sido dadas de alta en Banc@ico por la entidad financiera, superando unas validaciones iniciales de carga que tiene desarrolladas el aplicativo, pero todavía no habían sido validadas por esa entidad; y las operaciones en estado Validado Supervisor eran las que, aunque habían sido validadas por la entidad financiera, aún no habían pasado los controles que el aplicativo tiene desarrollados (que se analizarán en el subapartado II.3 de este Informe). Los datos reflejados en el Cuadro 2 y las operaciones analizadas en este Informe se refieren a las que, a 31 de diciembre de 2020, estaban aprobadas por el ICO, es decir, en estado Correcto ICO, después de pasar los controles de Banc@ico, momento en el cual quedan cubiertas por el aval.

**2.4.** Como se expone en el Cuadro 2, y de acuerdo con los datos obtenidos en esta fiscalización, a 31 de diciembre de 2020, se habían realizado en la Línea Liquidez 940.260 operaciones, correspondientes a 589.908 clientes diferentes (empresas y autónomos). El importe total avalado por esta línea ascendió en dicha fecha 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. A través de la Línea Inversión se habían avalado 13.522 operaciones, correspondientes a 12.076 clientes. El importe total avalado por esta línea ascendió a 1.408.798.205 euros y los clientes habían obtenido 1.828.242.427 euros de financiación para la cobertura de los gastos corrientes y de capital asociados a nuevas inversiones o al proceso productivo. A través de las emisiones de pagarés en MARF se avalaron 68 operaciones, correspondientes a quince clientes, por un importe total avalado de 410.565.417 euros y una financiación de 597.200.000 euros. Por último, en la Línea Arrendamiento se realizaron 6.914 operaciones de otros tantos clientes (particulares arrendatarios de viviendas), con un importe de aval de 24.784.269 euros y el mismo importe de financiación, ya que en esta línea se avalaba el 100 % del crédito obtenido. En los puntos siguientes de este subapartado II.1 del Informe se van a ofrecer estos mismos datos de utilización

<sup>1</sup> El Cuadro 2 ofrece en una columna específica los datos sobre las emisiones de pagarés en MARF para reflejar por separado su grado de utilización. Por este motivo, los importes habilitados en las Líneas Liquidez e Inversión según el Cuadro 2 no coinciden con los datos del Cuadro 1. En concreto, los 4.300 millones de euros que según el Cuadro 2 figuran como habilitados en la línea de pagarés MARF están redistribuidos en el Cuadro 1 entre la Línea Liquidez (4.000 millones) e Inversión (300 millones) en función de los ACM en los que se habilitaron los sucesivos tramos. Además, el Cuadro 2 no recoge los datos de los avales gestionados por CERSA que sí figuran en el Cuadro 1, por no formar parte del ámbito objetivo de esta fiscalización.

de las líneas de avales en función de distintos criterios que se consideran relevantes para su adecuada comprensión y para los análisis que se realizan en otros apartados de este Informe.

**2.5.** Así, en primer lugar, se pueden analizar los datos de las Líneas Liquidez e Inversión en función de quienes fueron los beneficiarios de la financiación obtenida. A estos efectos, el Cuadro 3 refleja para estas líneas de avales el número de operaciones formalizadas y los importes del crédito y aval obtenido por los distintos tipos de clientes a los que iban dirigidas. Como puede apreciarse, el 98 % de los beneficiarios fueron PYME y autónomos, que recibieron el 70 % de la financiación obtenida utilizando estas líneas de avales. Las grandes empresas apenas fueron el 2 % de los clientes de estas líneas, aunque la financiación que obtuvieron alcanzó casi el 30 % del importe total, ya que las operaciones de este tipo de empresas fueron de importe muy superior a las realizadas por PYME y autónomos. En efecto, 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)<sup>2</sup>.

**2.6.** En segundo lugar, se pueden analizar los datos de las Líneas Liquidez e Inversión según el porcentaje que represente el importe del aval respecto del importe del crédito avalado. La normativa aplicable a estas Líneas estableció unos importes máximos de aval diferentes en función del cliente, del tipo de operación formalizada y de la línea de avales que se utilizase. Para las operaciones de PYME y autónomos se estableció en ambas líneas un aval máximo del 80 % de la financiación obtenida, mientras que en el caso de grandes empresas se establecieron porcentajes diferentes según la línea de avales utilizada y el tipo de operación formalizada. En concreto, para estas empresas se fijó, en la Línea Liquidez, un aval máximo del 70 % de la financiación obtenida en el caso de operaciones nuevas, y del 60 % en el caso de operaciones de renovaciones de crédito. En la Línea Inversión el aval máximo para grandes empresas se fijó en un 70 % de la financiación obtenida, sin prever la posibilidad de operaciones de renovación. De acuerdo con los datos obtenidos en esta fiscalización, a 31 de diciembre de 2020 el 98 % de las operaciones formalizadas en ambas líneas de avales se concedieron con el aval máximo permitido para cada una de ellas. En el Cuadro 4 se reflejan las operaciones formalizadas a 31 de diciembre de 2020 para ambas líneas de avales, clasificadas según el porcentaje de aval concedido en cada operación. El concepto "otros" corresponde a porcentajes de avales distintos al 60 %, 70 % y 80 % (la mayor parte de ellos corresponden a porcentajes de aval entre el 70 % y el 80 % de la financiación obtenida). No obstante, este grupo "Otros" incluye también otros porcentajes de aval que pueden responder a errores o deficiencias en la grabación de las operaciones en Banc@ico como los que se analizarán en el epígrafe II.4.4 de este Informe<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Las cifras ofrecidas por el ICO, en sus alegaciones, sobre los importes de los préstamos medios para autónomos y PYME y para grandes empresas, aunque son muy similares, no coinciden exactamente con las obtenidas por el Tribunal de Cuentas. Las cifras ofrecidas por el Tribunal se refieren a las operaciones en estado Correcto ICO a 31/12/2020, tanto en las líneas Liquidez como Inversión. Fueron calculadas con los datos obtenidos del ICO y Banc@ico que se reflejan en el Cuadro 3 de este Informe, dividiendo los importes totales del crédito y del aval entre el número de operaciones y son, por lo tanto, coherentes con las demás cifras que se ofrecen en el Informe.

<sup>3</sup> El ICO sostiene en sus alegaciones que *"las líneas de avales establecían unos límites máximos de cobertura de aval, por lo que el hecho de que algunas operaciones no vayan al porcentaje máximo permitido no puede considerarse en todos los casos errores o deficiencias"*. Este argumento de las alegaciones, que también se utiliza respecto de otros resultados del Informe, puede ser compartido por este Tribunal en el plano teórico, y de hecho no se señala en el Informe que todos los avales concedidos por porcentajes diferentes del máximo permitido respondan a errores o deficiencias. Lo que se pretende señalar en este punto es que, en una parte de los avales concedidos por porcentajes distintos de los máximos permitidos, los datos proporcionados por la aplicación Banc@ico ofrecen indicios de que en las respectivas operaciones se habían producido errores o deficiencias en la grabación de los datos. Esta es la conclusión lógica que se deriva del hecho de que, como se analizará posteriormente en el epígrafe II.4.4 de este Informe, en dicha aplicación consten avales concedidos por porcentajes inferiores al 10 % y operaciones con un importe de financiación igual o inferior a un euro, o entre uno y cien euros; ejemplos todos ellos que, sin constituir en sí mismos incumplimientos de los requisitos legales, ofrecen indicios suficientes de que los datos son erróneos.



**Cuadro 3. Operaciones formalizadas en las líneas de avales ICO COVID-19 por tipo de cliente**

(en euros)

Línea	PYME/No PYME	Nº operaciones	Crédito	Aval	%		
					Nº op.	Crédito	Aval
Inversión	PYME	13.032	1.321.244.765	1.054.835.925	96	72	75
	No PYME	490	506.997.662	353.962.280	4	28	25
<b>Total Inversión</b>		<b>13.522</b>	<b>1.828.242.427</b>	<b>1.408.798.205</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Liquidez	PYME	922.400	79.900.772.416	63.863.952.609	98	70	74
	No PYME	17.860	34.222.170.861	22.830.191.312	2	30	26
<b>Total Liquidez</b>		<b>940.260</b>	<b>114.122.943.277</b>	<b>86.694.143.921</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Total</b>	PYME	935.432	81.222.017.181	64.918.788.534	98	70	74
	No PYME	18.350	34.729.168.523	23.184.153.592	2	30	26
<b>Total</b>		<b>953.782</b>	<b>115.951.185.704</b>	<b>88.102.942.126</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas. Datos obtenidos del ICO y Banc@ico, operaciones en estado Correcto ICO Líneas Liquidez e Inversión. Datos a 31/12/2020.

**Cuadro 4. Operaciones formalizadas en las líneas de avales ICO COVID-19 por porcentaje de aval**

(en euros)

% aval	Inversión			Liquidez			Total		
	Nº op.	Crédito	Aval	Nº op.	Crédito	Aval	Nº op.	Crédito	Aval
60	6	1.467.800	880.681	6.050	10.667.746.467	6.387.520.425	6.056	10.669.214.267	6.388.401.106
70	501	510.966.932	357.676.851	12.269	23.523.230.750	16.466.261.488	12.770	24.034.197.682	16.823.938.339
80	12.946	1.308.761.566	1.047.009.198	920.416	79.688.264.307	63.750.610.928	933.362	80.997.025.873	64.797.620.126
Otros	69	7.046.129	3.231.475	1.525	243.701.753	89.751.080	1.594	250.747.882	92.982.555
<b>Total</b>	<b>13.522</b>	<b>1.828.242.427</b>	<b>1.408.798.205</b>	<b>940.260</b>	<b>114.122.943.277</b>	<b>86.694.143.921</b>	<b>953.782</b>	<b>115.951.185.704</b>	<b>88.102.942.126</b>

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas. Datos obtenidos del ICO y Banc@ico, operaciones en estado Correcto ICO Líneas Liquidez e Inversión. Datos a 31/12/2020.

2.7. En tercer lugar, se pueden analizar los avales según que se trate de operaciones de crédito nuevo o de renovaciones. En la Línea Liquidez, como se ha señalado, la normativa permitía realizar tanto operaciones nuevas como operaciones de renovación de crédito. De acuerdo con esta normativa se considera como renovación la celebración de una nueva operación que dé continuidad a una operación previa que llega a su vencimiento con saldos vivos exigibles. Pero la normativa no considera renovaciones, ni por tanto están permitidas con cargo a esta línea de avales, las operaciones de novación y/o reestructuración de otras operaciones en vigor que no hubieran llegado a su vencimiento. Por lo tanto, la finalidad de la Línea Liquidez era muy amplia, pero excluía la posibilidad de reestructurar deudas preexistentes. El Cuadro 5 clasifica las operaciones formalizadas en la Línea Liquidez, a 31 de diciembre de 2020, entre operaciones que se destinaron a la obtención de nueva financiación y las que se destinaron a la renovación de otras anteriores.

**Cuadro 5. Operaciones formalizadas en la Línea Liquidez por tipo de operación**  
(en euros)

Línea	Tipo	Nº op.	Crédito	Aval	Nº op.	Crédito	Aval
Liquidez	Nueva	723.303	82.854.422.148	63.765.535.456	77 %	73 %	74 %
Liquidez	Renovación	216.957	31.268.521.129	22.928.608.465	23 %	27 %	26 %
<b>Total</b>		<b>940.260</b>	<b>114.122.943.277</b>	<b>86.694.143.921</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas. Datos obtenidos del ICO y Banc@ico, operaciones en estado Correcto ICO Líneas Liquidez e Inversión. Datos a 31/12/2020.

**2.8.** Por último, se pueden analizar los avales según los plazos de duración de las operaciones avaladas. Los Reales Decretos-leyes 8/2020 y 25/2020 establecieron un plazo máximo de duración de las operaciones financieras y de los avales asociados a estas operaciones, para las Líneas Liquidez e Inversión, respectivamente, aunque el plazo máximo de cinco años inicialmente previsto para la Línea Liquidez fue posteriormente ampliado por el Real Decreto-ley 34/2020. De esta forma, con carácter general, se puede señalar que el plazo máximo de las operaciones quedó fijado en ocho años. El Cuadro 6 clasifica las operaciones formalizadas en las Líneas Liquidez e Inversión, a 31 de diciembre de 2020, según el plazo fijado en cada operación de financiación y de aval (ya que el plazo del aval tenía que coincidir con el plazo de la operación). Como puede observarse, el plazo de la operación más habitual en las dos líneas de avales fue el de cinco años, ya que este fue el plazo máximo fijado para la Línea Liquidez hasta el 19 de noviembre de 2020. Los avales a operaciones de cinco años de duración fueron el 70 % de las operaciones de aval formalizadas hasta el 31 de diciembre de 2020 y el 60 % del importe de los avales otorgados.

**Cuadro 6. Operaciones formalizadas en las líneas de avales ICO COVID-19 por plazo de la operación y aval**

(En euros)

Plazo en años	Inversión			Liquidez			Total		
	Nº op.	Crédito	Aval	Nº op.	Crédito	Aval	Nº op.	Crédito	Aval
Hasta 1	69	30.945.170	22.706.137	11.604	3.139.989.896	2.206.680.427	11.673	3.170.935.066	2.229.386.564
Hasta 2	239	39.031.613	29.580.604	16.385	3.644.961.702	2.617.773.745	16.624	3.683.993.315	2.647.354.349
Hasta 3	1.473	259.156.858	193.415.232	222.083	37.678.082.857	27.999.629.166	223.556	37.937.239.715	28.193.044.398
Hasta 4	1.030	55.253.292	43.401.932	30.572	2.610.584.010	2.008.748.830	31.602	2.665.837.302	2.052.150.762
Hasta 5	8.661	897.477.119	698.891.455	659.611	67.047.165.056	51.859.583.948	668.272	67.944.642.175	52.558.475.403
Hasta 6	999	349.426.702	265.802.778	1	1.500.000	1.200.000	1.000	350.926.702	267.002.778
Hasta 7	330	76.125.251	58.992.588	1	429.756	343.805	331	76.555.007	59.336.393
Hasta 8	721	120.826.422	96.007.479	3	230.000	184.000	724	121.056.422	96.191.479
<b>Total</b>	<b>13.522</b>	<b>1.828.242.427</b>	<b>1.408.798.205</b>	<b>940.260</b>	<b>114.122.943.277</b>	<b>86.694.143.921</b>	<b>953.782</b>	<b>115.951.185.704</b>	<b>88.102.942.126</b>

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas. Datos obtenidos del ICO y Banc@ico, operaciones en estado Correcto ICO Líneas Liquidez e Inversión. Datos a 31/12/2020.

## II.2. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA POR EL ICO Y DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

**2.9.** La accesibilidad web de la página del ICO y de la sede electrónica presentaba, a fecha 16 de junio de 2021 en la que se realizaron las comprobaciones sobre esta materia, las siguientes deficiencias<sup>4</sup>:

- a) Los contenidos no se redimensionaban según el dispositivo utilizado.
- b) Los formularios no etiquetaban bien los contenidos para que pudieran ser interpretados por los navegadores utilizados por personas con discapacidades.
- c) Los contenidos en multidioma no estaban actualizados en todos los casos. Los cambios a determinados idiomas no funcionaban correctamente.
- d) La declaración de accesibilidad no tenía el detalle que indica el artículo 15 del Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.
- e) En la sede electrónica no se establecía conexión segura por https en todos los casos, ya que el certificado no se reconocía por todos los navegadores. El certificado de la sede electrónica era diferente al de la página web del ICO. En el momento en el que se hicieron las consultas las referencias legales y el calendario estaban desactualizados y se referían a 2011. En algunos casos la pantalla saltaba a contenidos del portal del ICO, dificultando la navegación.

**2.10.** En relación con la implantación técnica del Esquema Nacional de Seguridad (ENS), el ICO tiene un gran control técnico de la seguridad y se genera la documentación y se realizan los procedimientos adecuados. No obstante, a 16 de junio de 2021, se detectaron los siguientes aspectos que pueden ser mejorables:

- a) En el cumplimiento de los artículos del ENS se debe revisar la categorización formal del sistema de información siguiendo las directrices del Anexo I del ENS.
- b) El ENS exige la realización de un análisis de riesgos de seguridad de la información con revisión anual. En el momento en el que se realizaron los trabajos de esta fiscalización el último análisis se había realizado en 2017.
- c) No se había implementado un procedimiento que permitiese, cuando los usuarios se conectasen al sistema, recibir información sobre sus obligaciones, así como la fecha y hora del último acceso realizado con su identidad.
- d) No se había implantado un mecanismo de autenticación de doble factor, extendiendo el mecanismo piloto que había en marcha cuando se realizaron los trabajos de esta fiscalización.
- e) El ICO no disponía de una oficina de seguridad independiente de informática que dependa de la presidencia de la institución y que coordine toda la seguridad del ICO, de tal forma que la ejecución de las medidas técnicas estuviese separada de la coordinación. Aunque el ENS permite esta concurrencia de funciones y que una misma persona participe en varios roles, este Tribunal considera que, dado el tamaño de ICO y de sus operaciones, así como la importancia de la seguridad de sus actividades, estaría justificada la existencia de al menos un perfil especializado y diferenciado.

**2.11.** El artículo 17 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que cada administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados. Este precepto ha sido desarrollado en el artículo 55 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios

<sup>4</sup> En julio de 2021 el ICO puso en marcha una nueva página web y sede electrónica para el grupo ICO. Este Tribunal ha podido comprobar, en febrero de 2022, que tanto la actual web como la sede electrónica recogen todos los requisitos a los que se hace alusión en este punto.

electrónicos. No obstante, el ICO es una entidad pública empresarial que tiene la naturaleza jurídica de entidad de crédito, y para la gestión de las líneas de avales que son objeto de fiscalización estas previsiones no resultarían aplicables.

**2.12.** El ICO tiene un nivel adecuado de control y seguimiento de la protección de datos y dispone de documentación actualizada y revisada. No obstante, 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 en el momento en el que se realizaron los trabajos de esta fiscalización, pues no aparecía, como tal, ninguna referencia al mismo.

**2.13.** La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), tiene entre sus objetivos el de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública y regular y garantizar el derecho de acceso a la información derivada de dicha actividad (artículo 1 de la Ley). Para cumplir con dicho objetivo, como señala el fundamento tercero de la Resolución R/0219/2015, de 19 de octubre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la LTAIPBG regula en su título I, en dos capítulos diferenciados, y desde una doble perspectiva: a) la publicidad activa; y b) el derecho de acceso a la información pública. Estas previsiones son plenamente aplicables al ICO, desde la entrada en vigor de la LTAIPBG, de acuerdo con lo establecido en su artículo 2.1.c).

**2.14.** El artículo 5.4 de la LTAIPBG concreta que la información sujeta a las obligaciones de transparencia deberá ser publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. También se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización.

**2.15.** El ICO tiene creado dentro de su página web un sitio denominado “transparencia y buen gobierno”, pero la información contenida no cumple con lo dispuesto en la LTAIPBG. Se han encontrado las siguientes incidencias, a 16 de junio de 2021, sobre esta materia<sup>5</sup>:

- a) Los apartados de plan estratégico, información financiera y estructura y organización no estaban agrupados dentro del apartado de transparencia, sino que se encontraban dispersos en otros apartados de la página web del ICO. Esta circunstancia dificulta localizar toda la información y conocer si está accesible, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 5.5 de la LTAIPBG, que determina que toda la información será comprensible y de acceso fácil.
- b) En ningún sitio se puede consultar la fecha de actualización de la información.
- c) No había información sobre las retribuciones de altos cargos.
- d) No se localizaba información organizada y detallada de ayudas, convenios, subvenciones y ayudas otorgadas.
- e) La información de contratos estaba en el perfil del contratante, fuera del área de transparencia, y no se encontraba ninguna referencia desde el apartado de transparencia.
- f) No se localizaba información estadística claramente diferenciada que permitiera ver el cumplimiento de objetivos.

<sup>5</sup> En julio de 2021 el ICO puso en marcha una nueva página web para el grupo ICO, reestructurando y actualizando el contenido del portal de transparencia para dar cumplimiento a los requisitos mencionados en este punto. Este Tribunal ha podido comprobar, en febrero de 2022, que el portal de transparencia recoge todos los requisitos a los que se hace alusión en este punto, a excepción de la fecha de actualización de la información.

- g) Tampoco existía información de datos abiertos, claramente identificada, incumpliendo de esta forma lo establecido en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. En caso de datos sujetos a legislación de protección de datos se podían proporcionar anonimizados o agregados. La falta de estos datos dificulta o impide el uso y el análisis de la información del ICO por parte de los ciudadanos.

## II.3. ANÁLISIS DE LOS CONTROLES AUTOMÁTICOS QUE SE REALIZAN SOBRE LA CONCESIÓN DE LOS AVALES<sup>6</sup>

### II.3.1. La aplicación Banc@ico

**2.16.** 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 Banc@ico, aquellas operaciones que han formalizado con sus clientes y para las que solicitan el aval público. Las entidades financieras solicitan el aval mediante la carga o el alta en la aplicación de Banc@ico de un Anexo, que tiene una estructura igual que la del Anexo 0 que el ICO viene empleando en su actividad de mediación, y que para el caso de estas líneas de avales ICO COVID-19 se denomina Anexo de Aval. El ICO adaptó, mediante el diseño e implementación de un nuevo módulo adicional, la aplicación Banc@ico que venía utilizando para gestionar la mediación de sus líneas de préstamos con las entidades financieras, y que es una extranet para el intercambio de información entre las entidades financieras y el ICO, a los procedimientos de otorgamiento y control de las nuevas líneas de avales que se aprobaron para atender a las necesidades derivadas de los efectos del COVID-19.

**2.17.** En el caso de las Líneas Liquidez e Inversión se da la posibilidad a las entidades financieras de dar de alta las operaciones de forma manual mediante un formulario en el que se introducen los valores pertinentes en los campos indicados (carga individual). Los campos a rellenar son los propios del Anexo de Aval. También existe una funcionalidad de carga masiva de avales, que permite seleccionar un fichero XML con los distintos Anexos de Aval cumplimentados y enviarlo para su procesamiento automático por la propia aplicación Banc@ico. Esta funcionalidad fue muy empleada por las entidades financieras por el elevado número de operaciones avaladas. En ambos casos, las operaciones se deben cargar en Banc@ico con un código diferente (código de línea),

<sup>6</sup> Las alegaciones del ICO contienen una consideración previa sobre el contenido del subapartado II.3 de este Informe en la que se manifiesta, en síntesis, que la necesidad de dar una respuesta inmediata al requerimiento de implantar un procedimiento de aprobación y concesión de avales desaconsejaba establecer un mecanismo de revisión *ex-ante* de las operaciones comunicadas por las entidades financieras que asegurara validaciones más rígidas que las establecidas por medio de la aplicación Banc@ico, en la medida en que tales validaciones más rígidas *“habrían colapsado el sistema y la efectividad de la medida”*. El argumento de las alegaciones se completa en el sentido de que la puesta en práctica de los controles *ex-post*, prevista en el ACM de 24 de marzo de 2020, habría de permitir al ICO un control efectivo de las operaciones avaladas, reservándose, en una cláusula de los contratos suscritos con las entidades financieras para comercializar las líneas de avales, la potestad de excluir posteriormente de la cartera avalada aquellas operaciones para las que se detecte, durante su revisión y comprobación *a posteriori*, el incumplimiento de alguna de las condiciones establecidas para beneficiarse del aval, o la inexactitud o falsedad de los datos comunicados por los beneficiarios (como se analizará en detalle en el punto 2.19 de este Informe). A este respecto, el Tribunal de Cuentas debe insistir en lo señalado en la Introducción de este Informe (punto 1.10): en primer lugar, que el ejercicio de la función fiscalizadora requiere la identificación de todas las debilidades detectadas en los sistemas de control del otorgamiento de los avales; y, en segundo lugar, que el funcionamiento efectivo de la citada cláusula de los contratos del ICO con las entidades financieras solo podrá ser examinado en una fiscalización distinta de la presente, en la que las actuaciones fiscalizadoras se refieran a periodos temporales futuros en los que se concentrarán, previsiblemente, los potenciales incumplimientos de las operaciones y las reclamaciones de ejecución de los avales. Además de lo anterior, debe precisarse que el Tribunal de Cuentas no cuestiona que el ICO recurriera, en la implantación del procedimiento de concesión de estos avales, a la aplicación Banc@ico, única solución viable en las condiciones excepcionales de urgencia en las que hubo de ponerse en práctica esta medida de política económica; pero no por ello debe dejar de exponer las deficiencias detectadas en el funcionamiento de dicha aplicación.

identificándose si pertenecen al subtramo de empresas PYME (0210) o al subtramo de empresas no PYME (0211). Dentro de cada subtramo (empresas PYME y empresas no PYME) las entidades financieras deben identificar las operaciones con un código de disposición que permita identificar la Línea (Liquidez o Inversión) y el tramo (general, turismo, vehículos o inversión) al que están asociadas, a efectos de su gestión, manejo de información y reporte, en su caso, por el ICO al MAETD o al Tesoro Público.

**2.18.** Tras cargarse por la entidad financiera todos los datos del Anexo de Aval en Banc@ico la operación se sitúa en estado Correcto Supervisor, y el importe de aval de esa operación ya se computa a todos los efectos de consumo de los límites máximos establecidos en las líneas de avales aprobadas (para calcular la financiación máxima por cliente, los importes de ayudas de Estado por cliente y por sector, el importe de aval por entidad y el importe de aval por Empresa PYME y Empresa no PYME). Las entidades financieras deben validar los avales que se encuentren en estado Correcto Supervisor para que pasen al estado Validado Supervisor. Una vez que la entidad financiera valida la operación esta queda pendiente de que, mediante los procesos automáticos que se analizan en este subapartado II.3 del Informe, la aplicación la considere correcta. Banc@ico valida periódica y automáticamente que las operaciones de aval grabadas por las entidades cumplen con los requisitos configurados en la propia aplicación para ser objeto de comprobación. En caso de no cumplirse alguna de las condiciones que Banc@ico valida automáticamente la aplicación impide el alta o carga de la operación. En caso de cumplirse todas las validaciones automáticas realizadas por Banc@ico, las operaciones aceptadas por la aplicación pasan a situarse en estado Correcto ICO. Para que el aval esté plenamente operativo, es necesario además que la entidad financiera abone el coste del aval asociado dentro de los diez primeros días del mes siguiente a la carga de la operación en Banc@ico. El resumen de los datos obtenidos de Banc@ico de las Líneas Liquidez e Inversión, a 31 de diciembre de 2020, clasificado según el estado de las operaciones, es el expresado en el Cuadro 7.

**Cuadro 7. Operaciones totales registradas en Banc@ico en las Líneas Liquidez e Inversión, a 31 de diciembre de 2020, según su estado.**

(en euros)

Estado operación	Línea Liquidez			Línea Inversión		
	Nº	Crédito	Aval	Nº	Crédito	Aval
1. Correcto Supervisor	1.585	123.796.478	98.082.982	276	20.497.162	15.922.129
2. Validado Supervisor	2.743	400.981.084	293.591.141	516	74.150.146	55.796.381
3. Correcto ICO	940.260	114.122.943.277	86.694.143.921	13.522	1.828.242.427	1.408.798.205
<b>Total general</b>	<b>944.588</b>	<b>114.647.720.839</b>	<b>87.085.818.044</b>	<b>14.314</b>	<b>1.922.889.735</b>	<b>1.480.516.715</b>

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas. Datos obtenidos del ICO y Banc@ico Líneas Liquidez e Inversión. Datos a 31/12/2020.

**2.19.** Este procedimiento automático de control y verificación de los requisitos de las operaciones avaladas se aplica a todas las operaciones. Conforme al ACM de 24 de marzo de 2020 y a los manuales de procedimientos internos de gestión de las Líneas Liquidez e Inversión aprobados por el ICO (véanse los puntos 2.101 y 2.102 de este Informe), las operaciones individuales o acumuladas por NIF o grupo empresarial superiores a 50 millones de euros y aquellas en las que el ICO actuara como entidad financiadora fueron, además, objeto de verificaciones manuales y documentales para su análisis y aprobación previa por el ICO, antes de la concesión del aval (971 operaciones de 165 clientes en el periodo fiscalizado). Sin embargo, la gran mayoría de las operaciones realizadas en el periodo (las restantes 952.811 operaciones) no precisaron esta aprobación previa y fueron objeto, únicamente, de los controles automáticos que realiza Banc@ico

para la concesión del aval. De ahí la relevancia que tiene tanto un adecuado diseño de estos controles automáticos como un correcto funcionamiento de los mismos, motivo por el cual estos extremos han sido analizados en detalle en el curso de las actuaciones fiscalizadoras, con los resultados que se contienen en este subapartado II.3 del Informe. No obstante, en los contratos marco suscritos por el ICO con las entidades financieras para comercializar estas líneas de avales se ha incorporado una cláusula en virtud de la cual, aunque todas las solicitudes de aval que cumplan las validaciones automáticas realizadas por Banc@ico y se sitúen en estado Correcto ICO ya tienen incorporado el aval, esta situación se entiende *“sin perjuicio de la potestad del ICO para excluir posteriormente de la cartera avalada aquellas operaciones inicialmente marcadas como Correcto ICO para las que se detecte, durante el proceso de Revisión/Comprobación, el incumplimiento de alguna de las condiciones establecidas en el presente Contrato o la inexactitud o falsedad de los datos comunicados vía “Anexo de Aval””*.

**2.20.** El análisis de la herramienta informática Banc@ico debe comenzar reiterando que es una aplicación genérica y preexistente, diseñada para gestionar, entre otros productos, la mediación de líneas de créditos y avales del ICO con entidades bancarias. Ante la premura y la urgencia para la aplicación de las medidas que se adoptaron para atender a las necesidades derivadas de los efectos del COVID-19, el ICO adaptó esta herramienta informática a la gestión de las Líneas Liquidez, Inversión y Arrendamiento mediante el diseño e implementación de un nuevo módulo adicional. Pero, como se va a ir detallando en este subapartado II.3 del Informe, Banc@ico está diseñada para una utilización más generalista y tiene limitaciones para gestionar específicamente los avales aprobados como consecuencia de los efectos del COVID-19<sup>7</sup>.

**2.21.** El código fuente que usa la aplicación 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 ICO COVID-19. También provoca que muchas de las validaciones configuradas sean difíciles de deshabilitar o establecer sin afectar a otras líneas de actividad del ICO, lo que dificulta el mantenimiento, el seguimiento y la modificación de la aplicación.

**2.22.** Existen validaciones de límites de importes por cliente, por entidad y por tramo, y también se comprueban en detalle algunas fechas límite en la tramitación de los avales y algunos aspectos de los importes de las ayudas de Estado. Sin embargo, en otros campos, como la dirección o el correo del cliente, solo se controla que no estén vacíos. Por otra parte, no existen validaciones automáticas periódicas, sino que las validaciones solo se realizan en la carga o cuando se producen cambios en las operaciones, lo que se puede considerar un riesgo grave de control. Como se irá detallando al analizar el funcionamiento de la aplicación en cada línea de avales, se han detectado combinaciones de valores en la base de datos que, pese a las validaciones establecidas, son imposibles o incoherentes.

**2.23.** Las búsquedas de expedientes en Banc@ico están limitadas a 8.000 registros. Esta limitación no resulta adecuada para la gestión de las líneas de avales ICO COVID-19, pues en el ejercicio fiscalizado se han registrado en ambas líneas, como se ha indicado en el Cuadro 2 de este Informe, casi un millón de operaciones en estado Correcto ICO de casi 600.000 clientes (solo en la Línea Liquidez se han registrado 940.260 operaciones de 589.908 clientes). El elevado volumen de información que se debe manejar para la gestión de estas líneas hace que sea insuficiente el citado

<sup>7</sup> El ICO indica en su alegación que la aplicación Banc@ico ha permitido recibir de forma masiva en pocas semanas miles de operaciones de financiación que, de otra forma, hubiera sido imposible gestionar, y que es la base de datos más completa de información de los avales COVID-19, cuyos datos se reportan periódicamente a distintas instituciones como fuente más fiable y actualizada de información. No obstante, como se ha señalado reiteradamente, este Tribunal ha encontrado deficiencias en el funcionamiento de Banc@ico y en la calidad y fiabilidad de los datos incorporados a la aplicación, que se ponen de manifiesto en este subapartado II.3 del Informe. Y precisamente que esta base de datos sea la única fuente de información sobre esta medida de política económica, y por lo tanto empleada por distintas instituciones, es una de las razones que otorgan mayor relevancia a las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas en la misma.

límite de 8.000 registros por búsqueda y dificulta, incluso, la realización de descargas globales de todos los expedientes que maneja una sola entidad financiera.

**2.24.** La adaptación de esta aplicación preexistente mediante la creación de un módulo nuevo para la gestión de estas líneas de avales ha permitido responder de manera rápida a las tareas encomendadas al ICO, pero ha provocado que algunos de los campos de los formularios, los Anexos de Aval y la base de datos, se usen para fines que no eran los inicialmente previstos. Entre las consecuencias perjudiciales de esta adaptación se encuentran las siguientes: se han reutilizado campos de información de grupos contables con una finalidad diferente de la que tienen en otras líneas; existen dependencias lógicas entre campos que muchas veces no se comprueban; y hay campos que admiten valores prohibidos o que pueden dar lugar a equívocos. A estas consecuencias pueden añadirse otras que se van a ir detallando al realizar, en los siguientes epígrafes II.3.2 y II.3.3 de este Informe, un análisis individual de cada uno de los campos que se utilizan para la gestión de las líneas.

**2.25.** En las Líneas Liquidez e Inversión no existe la obligación de adjuntar a Banc@ico la documentación que los clientes deben aportar a las entidades de crédito para acreditar que cumplen las condiciones de elegibilidad, salvo unos pocos documentos regulados en la cláusula décima de los contratos marco firmados por el ICO con las distintas entidades financieras. Corresponde a las entidades financieras la obligación de acopio y custodia de esta documentación y la aportación de esta, en su caso, a requerimiento del ICO, para su comprobación. Aunque, por regla general, en el periodo fiscalizado 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)<sup>8</sup>. En la Línea Arrendamiento, sin embargo, el ICO utilizó Banc@ico como cauce para remitir al MITMA 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, con las incidencias que se analizarán en el epígrafe II.4.6 de este Informe.

**2.26.** El rendimiento de la herramienta informática en el entorno de preproducción, al que este Tribunal tuvo acceso, al realizar consultas, cargas y validaciones, tampoco es suficiente para la gestión de estas líneas de avales. En algunas comprobaciones se ha tardado hasta 30 segundos en cargar un expediente.

**2.27.** El procedimiento de alta manual de las operaciones habilitado para las entidades financieras es poco intuitivo. Se ha comprobado que los mensajes de error que genera la aplicación los presenta, generalmente, en otra pantalla, y no siempre se reflejaron todos, lo que, en ocasiones, ha obligado a varios intentos para realizar el alta de una operación. La aplicación también permite rellenar campos que luego darán error o que deberían estar vacíos para la operación que se da de alta. Existen valores que se pueden seleccionar de una lista desplegable (como los correspondientes a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas -CNAE- o el país domicilio de la empresa), aunque pueden no ser válidos y la aplicación no avisa del error hasta que finaliza el alta. Para otros valores (el número de disposición u otros códigos numéricos) hay que conocer el código y grabarlo a mano, ya que no se despliega una lista para seleccionarlos, con la consiguiente

<sup>8</sup> Aunque el ICO señala en su alegación que la documentación no obligatoria se ha cargado en Banc@ico en un porcentaje muy elevado, el Tribunal ha constatado que en el momento en el que se realizaron los trabajos de esta fiscalización no se había cargado documentación adicional relevante de las operaciones avaladas. En concreto, aunque la aplicación lo permitía, no se habían cargado los contratos de crédito para un control más eficaz, eficiente y ágil de las operaciones avaladas, por lo que, para conocer su contenido y condiciones, había que solicitarlos a las entidades financieras.



posibilidad de error. Existen, por otra parte, campos que no deben ser informados pero que la aplicación permite rellenar, por lo que sería más adecuado suprimirlos o, por lo menos, deshabilitarlos. Por último, el manual de usuario descargable desde la aplicación es del año 2013 y no está actualizado.

**2.28.** Respecto a sus condiciones de accesibilidad y usabilidad, la aplicación carece de un diseño adaptativo a la resolución de la pantalla y no permite redimensionar el contenido adaptándolo al tamaño de la ventana, ni aumentar el tamaño de la letra de forma intuitiva (lo que puede dar problemas a personas con alguna discapacidad visual). Los controles y campos de entrada carecen de una descripción asociada a cada uno de ellos, por lo que podría haber dificultades para su interpretación automática. Las imágenes y enlaces tampoco tienen metadatos que ayuden a su interpretación. Por último, 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.

### II.3.2. El funcionamiento de Banc@ico en las Líneas Liquidez e Inversión

**2.29.** Como se ha adelantado con carácter general en el epígrafe anterior, existen en Banc@ico campos que admiten valores prohibidos o que pueden dar lugar a equívocos, y la aplicación realiza validaciones entre campos que permiten combinaciones de valores en la base de datos que son imposibles o incoherentes. En este epígrafe II.3.2 se van a ir detallando los principales resultados de las comprobaciones efectuadas sobre el contenido de los distintos campos del Anexo de Aval y las validaciones que la aplicación ha realizado para el control y la gestión de las 940.260 operaciones de la Línea Liquidez y las 13.522 operaciones de la Línea Inversión registradas en el periodo fiscalizado en estado Correcto ICO, momento en el que las operaciones quedan cubiertas por el aval público. A lo largo de la exposición se va a hacer referencia, únicamente, a aquellos campos y validaciones en los que se ha detectado algún tipo de incidencia.

**2.30.** El campo número 1 se denomina “Código Línea” y refleja si un cliente accede a la financiación como empresa PYME o como no PYME. Como se ha señalado, los distintos ACM que fueron habilitando tramos de avales fueron distinguiendo entre, por un lado, el subtramo de avales para renovaciones y nuevos préstamos concedidos a autónomos y PYME (Código de Línea 0210) y, por otro, el subtramo de avales para renovaciones y nuevos préstamos concedidos a empresas que no reúnan la condición de PYME (Código de Línea 0211). El código de línea por el que se accede a la financiación tiene relevancia, ya que el porcentaje máximo de aval sobre el importe de la operación formalizada es distinto en cada caso (el 80 % para las PYME y el 70 % para las no PYME en el caso de nuevas operaciones; para las no PYME este porcentaje se reduce al 60 % en renovaciones de operaciones). El coste del aval también es diferente según el tipo de operación que se formalice y el régimen de ayudas de Estado que se aplique, siendo, en general, más barato para las PYME que para las no PYME.

**2.31.** En Banc@ico el valor del campo “Código Línea” se determina por los valores que se declaran por el cliente y se rellena en el Anexo de Aval por la entidad financiera. Aunque la aplicación tiene desarrollada una validación interna para comprobar si el cliente cumple con los requisitos establecidos en la normativa europea para ser considerado PYME, esta validación no ha funcionado correctamente. En efecto, las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados en Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, de las operaciones de las Líneas Liquidez e Inversión en estado Correcto ICO han puesto de manifiesto errores e incoherencias en los códigos de línea introducidos en algunas operaciones que, a juicio de este Tribunal, muestran la insuficiencia de las validaciones automáticas que realiza la aplicación para verificar el contenido de estos campos. Así, el incorrecto funcionamiento de estas validaciones se pone de manifiesto porque se han detectado empresas (identificadas por su CIF) que el mismo ejercicio (2020) realizaron operaciones en algunos casos como PYME y en otros como no PYME, lo que resulta incoherente, ya que una

empresa no puede ser PYME y no PYME el mismo año. También se han detectado supuestos de empresas que accedieron a la financiación por un tramo de avales incoherente con los datos reflejados en otros campos de la aplicación (los campos con el tipo de CIF, el número de empleados, balance, facturación, o el que especifica si la empresa que accede a la financiación está participada o participa en más de un 25 % en otra no PYME), sin que la herramienta informática impidiese esas incoherencias. En el momento de la concesión del aval, esto supone el consumo erróneo de la financiación de cada subtramo, pudiendo limitar el acceso a la financiación de otras entidades que sí cumplieran los requisitos de cada subtramo. En el epígrafe II.4.1 de este Informe se detallarán los resultados de las verificaciones que se han realizado para detectar operaciones que fueron formalizadas como PYME, en el subtramo correspondiente a este tipo de entidades, cuando el cliente debería haber sido clasificado como no PYME, así como otras formalizadas como no PYME con empresas que reunían las condiciones para ser consideradas PYME.

**2.32.** En concreto, en ambas líneas de avales (Liquidez e Inversión) Banc@ico reflejaba, a 31 de diciembre de 2020, en estado Correcto ICO 2.311 empresas que realizaron 13.687 operaciones, algunas de ellas a través del Código de Línea 0210 (como PYME) y otras veces a través del Código de Línea 0211 (como no PYME). También se han detectado, a esa fecha, 1.857 operaciones en Correcto ICO de 586 empresas que accedieron a la financiación por un tramo de avales incoherente con los datos reflejados en otros campos de la aplicación (los señalados en el punto anterior de este Informe). En estos casos, los mismos datos que obran en Banc@ico debieron haber impedido, si las validaciones automáticas hubieran funcionado correctamente, que esas operaciones accedieran a los avales por un código de línea incongruente. La existencia de estos supuestos pone de manifiesto que las validaciones automáticas que realiza Banc@ico no fueron suficientes para asegurar la adecuación y congruencia de estos campos de código de línea con las cifras de otros campos de la misma aplicación. Además de estos supuestos, que reflejan, como se ha señalado, deficiencias en los controles automáticos que realiza la aplicación, existen otros en los que los datos que refleja Banc@ico en otros campos son coherentes con la línea de avales utilizada, pero las verificaciones realizadas en una muestra de operaciones sobre el tamaño de la empresa (que, como se ha indicado, se explicarán en el epígrafe II.4.1 de este Informe) permiten concluir que los datos incorporados a Banc@ico y el código de línea utilizado no han sido los correctos<sup>9</sup>.

**2.33.** El campo número 4 se denomina “Tipo de cliente” y refleja si se trata de un autónomo o una empresa; y, en caso de ser una empresa, cuál es su forma jurídica (sociedad anónima, limitada, fundación, comunidad de bienes, etc.). Existe un desplegable con los distintos tipos de entidades que puede introducir la entidad financiera, aunque no están deshabilitados los códigos numéricos de los tipos de entidades excluidas de los avales ICO COVID-19 (herencia yacente, comunidad de propietarios, corporación local, órgano de la Administración del Estado, órgano de Comunidad Autónoma, entidad extranjera, particular, entidad financiera, sindicato). No obstante, la aplicación realiza posteriormente una validación que no permite la carga de los códigos excluidos. En este mismo sentido, se ha comprobado que el campo número 12, con el que se refleja el número de CIF del cliente, también permite introducir cualquier valor, aunque posteriormente Banc@ico también

---

<sup>9</sup> El ICO señala en sus alegaciones que la consideración de los clientes como PYME o no PYME y su errónea clasificación en los tramos de avales está sujeta a subsanación y no tiene implicación en la elegibilidad del aval. Añade que el ACM de 11 de mayo de 2021 (posterior, por tanto, al periodo fiscalizado) permite al ICO reclasificar el tamaño de las empresas con la consiguiente liquidación de un coste de aval superior, en su caso, sin que ello suponga por sí mismo una revocación del aval. No obstante, en este Informe se reflejan los resultados de las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados en Banc@ico a 31 de diciembre de 2020, fecha en la que no había entrado en vigor la posibilidad contemplada en el citado ACM de mayo de 2021. El ICO también manifiesta en sus alegaciones que está desarrollando en Banc@ico una validación para que un cliente no pueda tener avales en la línea PYME y en la línea no PYME simultáneamente; validación que, de haber estado vigente en el periodo fiscalizado y haber funcionado correctamente, habría evitado buena parte de las deficiencias detectadas en la fiscalización en relación con la consideración del beneficiario como PYME o como no PYME.

realiza una validación que no permite los CIF con las letras H, S y P, que son los tipos de CIF correspondientes a los clientes excluidos de estas líneas de avales.

**2.34.** Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a este campo han puesto de manifiesto que, aunque el "Tipo de cliente" es un campo de cumplimentación obligatoria por la entidad financiera, hay supuestos en los que se ha cumplimentado como "desconocido". También se han detectado clasificados como empresas a algunos autónomos con baja facturación, ya que se trataba de clientes con NIF de personas físicas, otros errores de clasificación de sociedades anónimas y sociedades limitadas, y sociedades anónimas y limitadas clasificadas como "Otros" aunque existe un tipo específico para ellas. La aplicación no contiene una validación de este campo con el NIF/CIF que impida este tipo de errores.

**2.35.** El campo número 15 se denomina "País domicilio social de la matriz (para grupos de empresas)". Este campo es obligatorio si el cliente pertenece a un grupo de empresas, aunque no se ha detectado ninguna validación interna en Banc@ico con el contenido de otros campos para poder determinar cuándo un cliente forma parte o no de un grupo. En este campo se ha incluido un desplegable con todos los países, y la aplicación evita que se pueda introducir alguno de los países de la lista de paraísos fiscales, dado que las empresas cuyas matrices residan en ellos están excluidas del acceso a ambas líneas, de acuerdo con los diversos ACM que fueron estableciendo los requisitos para acceder a los diferentes tramos que se liberaron de las Líneas Liquidez e Inversión. Sin embargo, la aplicación permite cargar la operación si no se introduce dato alguno en este campo, en cuyo caso el país aparece como "desconocido" (lo que sucede en un porcentaje muy elevado de las operaciones con empresas). Como la aplicación no realiza validación alguna para conocer si el cliente forma parte de un grupo, no se pueden identificar los casos en los que se debería introducir el país domicilio social de la matriz y, por tanto, la aplicación no permite localizar empresas cuyas matrices residan en paraísos fiscales.

**2.36.** El campo número 18 se denomina "Fecha constitución Empresa" y es obligatorio. Banc@ico comprueba que la fecha de constitución de la empresa, contenida en este campo 18, es anterior a la fecha del contrato de la operación de financiación, contenida en el campo 43. Aunque el campo 18 está configurado como obligatorio, a la fecha de realización de las comprobaciones había 5.659 operaciones en la Línea Liquidez, y otras 90 en la Línea Inversión, en las que el campo aparecía vacío. Las comprobaciones efectuadas pusieron de manifiesto que la carga individual de las operaciones no permitía dejar en blanco este campo. Sin embargo, los casos en los que aparece vacío permiten deducir que esto sí puede suceder en la carga masiva de operaciones<sup>10</sup>.

**2.37.** La citada validación prevista en la herramienta informática consistente en que la fecha de contrato de la operación de financiación fuese posterior a la fecha de constitución de la empresa o de inicio de la actividad del autónomo, funcionó correctamente, y no había ninguna operación con fecha de la operación anterior a la fecha de constitución. Sin embargo, se han detectado en el curso de la fiscalización 3.645 operaciones en la Línea Liquidez, y otras 26 en la Línea Inversión, con la misma fecha de contrato de la operación y de constitución de la empresa o inicio de la actividad, datos que, aunque cumplen la validación prevista, no resultan comprensibles. En los casos indicados en el punto precedente de este Informe, en los que estaba vacío el campo de fecha de constitución o inicio de la actividad, el sistema no pudo haber hecho la validación prevista, pese a lo cual la aplicación arroja un resultado de esta como correcta.

**2.38.** Las comprobaciones efectuadas sobre los datos incorporados a Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, pusieron de manifiesto que había 54.609 operaciones en la Línea Liquidez en las que los clientes tenían fecha de constitución o inicio de la actividad en el mismo año 2020. En 44.648 de

<sup>10</sup> Aunque el ICO indica en su alegación que no ha podido localizar estos casos en operaciones aceptadas, el Tribunal los ha identificado en operaciones que se encontraban en estado Correcto ICO utilizando los datos aportados por la propia Entidad.

estos casos el cliente se había constituido o iniciado su actividad después de abril de 2020, ya declarada la pandemia y adoptadas las medidas que se fiscalizan. Por su parte, en la Línea Inversión había 1.151 operaciones en las que los clientes tenían fecha de constitución o inicio de la actividad en 2020, de las cuales en 928 casos el cliente se había constituido después de abril de 2020. Tras la solicitud en el curso de la fiscalización de una explicación de estos datos, la entidad fiscalizada realizó un proceso de averiguación y corrección de los mismos, solicitando la información correspondiente a las entidades financieras. De acuerdo con las conclusiones de este proceso, casi el 94 % de estas operaciones correspondía a una entidad financiera, que justificó la carga de estos datos por un fallo en la programación del fichero XML de carga de las operaciones y, a falta de comprobar 147 operaciones, únicamente se habían confirmado 1.660 clientes que tenían fecha real de constitución de las empresas o inicio de la actividad de los autónomos en el año 2020.

**2.39.** El campo número 19 se denomina "Fondos Propios (€)". Se ha comprobado que en este campo el valor atribuido a todos los autónomos ha sido correcto (cero), lo que según la validación interna de Banc@ico significa que este campo se dejó en blanco para los autónomos. Sin embargo, se han detectado casos de empresas en las que este campo indica que los fondos propios son cero o, incluso, negativos. El sistema permite atribuir cualquier valor a los fondos propios, lo que facilita que puedan introducirse datos erróneos o incongruentes. Es difícil encontrar un significado económico a fondos propios cero o negativos, y más difícil aún es justificar el análisis de elegibilidad y de riesgos que pudiera realizar una entidad financiera para conceder financiación a empresas sin fondos propios o con fondos propios negativos.

**2.40.** Los importes de financiación y aval correspondientes a estas operaciones en las que el avalado tiene fondos propios cero o negativos, tanto en la Línea Liquidez como en la Línea Inversión, se reflejan en el Cuadro 8. Según los datos incorporados a Banc@ico correspondientes a las operaciones de la Línea Liquidez en estado Correcto ICO, a 31 de diciembre de 2020, más del 15 % de las operaciones avaladas lo habían sido a empresas que según la aplicación presentaban fondos propios cero o negativos, correspondiendo estas operaciones a 74.983 empresas beneficiarias de los avales ICO COVID-19. Estas empresas habían accedido a la financiación avalada en unos casos por el subtramo de PYME y en otros por el de no PYME. Como se observa en el Cuadro 8, el número de operaciones realizadas por empresas que en la aplicación informática tenían fondos propios cero ascendió a 88.473 (372 de ellas en el subtramo no PYME). Por su parte, el número de operaciones realizadas por empresas que en la aplicación informática tenían fondos propios negativos ascendió a 9.388 (85 en el subtramo no PYME). Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a este campo han puesto de manifiesto que, aunque fueron 27 las entidades financieras que formalizaron operaciones con empresas que reflejaron fondos propios negativos, la mayoría de estas operaciones (5.825 de las señaladas 9.388) se concentran en una sola entidad financiera.

**2.41.** En la Línea Inversión, a 31 de diciembre de 2020, más del 5 % de las operaciones avaladas lo habían sido a empresas que según la aplicación presentaban fondos propios cero o negativos, correspondiendo estas operaciones a 511 empresas beneficiarias de los avales ICO COVID-19. Estas empresas también habían accedido a la financiación avalada en unos casos por el subtramo de PYME y en otros por el de no PYME. El número de operaciones realizadas por empresas que en la aplicación informática tenían fondos propios cero ascendió a 381 (tres de ellas en el subtramo no PYME). Por su parte, el número de operaciones realizadas por empresas que en la aplicación informática tenían fondos propios negativos ascendió a 150 (cinco en el subtramo no PYME). Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a este campo han puesto de manifiesto que, aunque fueron siete las entidades financieras que formalizaron operaciones con empresas que según la aplicación tenían fondos propios negativos, la mayoría de estas operaciones (87 de las 150) se concentran en una sola entidad bancaria.

**Cuadro 8. Operaciones registradas en Banc@ico con fondos propios cero o negativos de empresas, en las Líneas Liquidez e Inversión a 31 de diciembre de 2020**

(en euros)

Fondos Propios	Sub tramo	Línea Liquidez			Línea Inversión		
		Nº op.	Crédito	Aval	Nº op.	Crédito	Aval
Valor cero	0210	88.101	9.130.521.239	7.302.714.100	378	24.734.675	19.737.894
	0211	372	430.351.847	289.003.518	3	299.099	209.369
<b>Total con valor cero</b>		<b>88.473</b>	<b>9.560.873.086</b>	<b>7.591.717.618</b>	<b>381</b>	<b>25.033.774</b>	<b>19.947.263</b>
Valor negativo	0210	9.303	340.962.080	272.300.967	145	7.716.491	6.173.193
	0211	85	23.938.367	16.158.857	5	4.762.041	3.333.429
<b>Total con valor negativo</b>		<b>9.388</b>	<b>364.900.447</b>	<b>288.459.824</b>	<b>150</b>	<b>12.478.532</b>	<b>9.506.622</b>
<b>Total con valores cero y negativo</b>		<b>97.861</b>	<b>9.925.773.533</b>	<b>7.880.177.442</b>	<b>531</b>	<b>37.512.306</b>	<b>29.453.885</b>
<b>Total empresas</b>		<b>642.467</b>	<b>107.924.622.480</b>	<b>81.736.886.306</b>	<b>10.368</b>	<b>1.732.296.822</b>	<b>1.332.088.871</b>
<b>% F. P. cero o negativo</b>		<b>15</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas. Datos obtenidos de Banc@ico Líneas de Liquidez e Inversión. Datos a 31/12/2020

**2.42.** El campo número 20 se denomina “Facturación del año anterior (€)”. En este campo se han incorporado cifras, tanto en autónomos como en empresas, con valores cero e incluso negativos, y ello sin tener en cuenta los clientes que tenían como fecha de constitución el año 2020. Por lo tanto, la aplicación ha permitido atribuir cualquier valor a la facturación del año anterior, sin validación alguna, dando lugar a datos erróneos o incongruentes. Como ya se ha señalado en relación con las cifras de otros campos de la aplicación, resulta difícil encontrar un significado a las cifras de facturación cero o negativa y, más aún, justificar el análisis de elegibilidad y de riesgos que pudiera realizar una entidad financiera para conceder financiación a empresas sin facturación o con facturación negativa. Se ha comprobado, mediante la realización de simulaciones de alta, que en el alta individual de cada operación la aplicación impide la introducción del valor cero o cifras negativas en este campo. De ello cabe deducir, por tanto, que la aplicación no impide la introducción de este tipo de valores en las cargas masivas de datos.

**2.43.** Según los datos incorporados a Banc@ico en la Línea Liquidez, en 102.091 operaciones (136 de ellas en el subtramo no PYME), lo que supone más del 10 % del conjunto de operaciones en estado Correcto ICO, la facturación del año anterior del autónomo o la empresa avalada era cero. El importe del crédito concedido a estas empresas ascendía a 6.738.436.172 euros y la cuantía avalada a 5.213.106.900 euros. Además, en 63 operaciones (una de ellas en el subtramo no PYME) la facturación del año anterior de la empresa avalada era negativa, el importe del crédito concedido a estas empresas ascendía a 1.527.699 euros y la cuantía avalada a 1.216.201 euros. En la Línea Inversión, a 31 de diciembre de 2020, en 635 operaciones, el 5 % del conjunto de operaciones en estado Correcto ICO (17 operaciones en el subtramo no PYME), la facturación del año anterior del autónomo o la empresa avalada era cero, el importe del crédito concedido ascendía a 73.049.959 euros y la cuantía avalada a 58.020.260 euros. Además, en una operación (en el subtramo no PYME) la facturación del año anterior de la empresa avalada era negativa, con un importe del crédito concedido a esta empresa de 7.000 euros y una cuantía avalada de 5.600 euros. Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a este campo han puesto de manifiesto que, en la Línea Inversión, aunque en 33 entidades financieras se introdujeron este tipo de valores (cero o negativos) en este campo, la mayoría de estas operaciones se concentraron en dos entidades (el 69 %), mientras que en la Línea Liquidez el número de entidades financieras ascendía a 74 aunque la mayoría de las operaciones (el 75 %) se concentraron en una sola entidad.

**2.44.** El campo 22 refleja el “número de empleados totales a 31 de diciembre del año anterior”; el 23 el “número de empleados totales en el momento actual”; y el 25 el “número de empleos a crear

asociados al proyecto de inversión”. En estos campos la aplicación acepta cualquier valor que se introduzca y no realiza ningún tipo de limitación cuantitativa, ni validación sobre los datos de empleados, que impidan que el sistema refleje datos incongruentes o errores manifiestos. A modo de ejemplo se puede señalar que Banc@ico refleja que tres empresas con un empleado cada una prevén crear 87.000, 45.000 y 43.200 empleos asociados al proyecto de inversión respectivamente. Igualmente hay dos casos en los que sendos autónomos con dos empleados cada uno prevén crear 52.971 y 31.000 empleos respectivamente. También hay operaciones en las que se refleja que una empresa tiene 39.699 empleos y prevé crear 39.699 empleos nuevos; otra tiene 9.178 empleos y prevé crear 9.178 empleos; y otra con 69.000 empleos prevé crear 72.000 empleos.

**2.45.** El campo número 24 se denomina “Balance General del año anterior (€)”. En este campo el valor atribuido correctamente a todos los autónomos siempre ha sido cero (lo que, según la validación interna de Banc@ico significa que este campo se dejó en blanco). Sin embargo, en el caso de las empresas este campo debería tener siempre un valor, pese a lo cual hay supuestos en los que se ha atribuido al balance valor cero e, incluso, valores negativos, al igual que en el caso de la facturación. Por lo tanto, el sistema ha permitido atribuir cualquier valor al balance del año anterior de las empresas, dando lugar a datos erróneos o incongruentes, ya que para las empresas constituidas antes de 2020 resulta difícil encontrar un significado económico a los valores cero y negativos de su balance y, más aún, justificar el análisis de elegibilidad y de riesgos que pudiera realizar una entidad financiera para conceder financiación a empresas con tales datos en sus balances. Se ha comprobado que, en el alta individual de cada operación, la aplicación impide la introducción del valor cero o cifras negativas para el balance del año anterior de las empresas. De ello cabe deducir, por tanto, que la aplicación no impide la introducción de este tipo de valores en las cargas masivas de datos.

**2.46.** Según los datos incorporados a Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, había 37.990 operaciones en la Línea Liquidez en estado Correcto ICO correspondientes a 34.508 empresas que tenían valor cero en el balance general del año anterior. El importe del crédito concedido a estas empresas ascendía a 3.702.737.227 euros y la cuantía avalada a 2.923.522.525 euros. La mayoría de estas operaciones (32.265) se concentraron en una sola entidad financiera. Además, Banc@ico recogía 607 operaciones realizadas con 552 empresas que, según los datos de la propia aplicación, tenían valores negativos en el balance general del año anterior. El importe del crédito concedido a estas empresas ascendía a 22.484.216 euros y la cuantía avalada a 17.952.873 euros. En este caso también la mayoría de estas operaciones (581) se concentraron en una sola entidad financiera (distinta de la señalada anteriormente).

**2.47.** En la Línea Inversión, a 31 de diciembre de 2020, había 305 operaciones en estado Correcto ICO de 297 empresas que tenían valor cero en el balance general del año anterior. El importe del crédito concedido a estas empresas ascendía a 34.242.718 euros y la cuantía avalada a 27.245.883 euros. Además, en esta línea había en Banc@ico nueve operaciones realizadas con nueve empresas que, según los datos de la propia aplicación, tenían valores negativos en el balance general del año anterior. El importe del crédito concedido a estas empresas ascendía a 157.420 euros y la cuantía avalada a 125.936 euros. En la Línea Inversión Banc@ico reflejaba, a la fecha señalada, 117 operaciones en las que las cifras de balance de los clientes eran inferiores a 1.000 euros, de ellas 89 operaciones en las que la cifra del balance era un euro.

**2.48.** El campo número 27 se denomina “¿en qué porcentaje está participada por otra entidad no PYME?” y el 28 “¿en qué porcentaje participa en otra entidad no PYME?”. Los datos introducidos en estos campos tienen por objeto comprobar si la empresa que accede a la financiación lo puede hacer como PYME o como no PYME. Para ello, existe una validación con otros campos de la aplicación (n<sup>os</sup> 20, 23 y 24) que impide acceder a la financiación avalada por el subtramo 0210

(de PYME) si se ha introducido una participación superior al 25 %, en cualquiera de los dos campos. Sin embargo, no existen límites preestablecidos para las cifras que se pueden introducir en estos campos (de hecho, se han detectado casos de participaciones superiores al 100 %) y, además, tampoco existe un formato preestablecido para la introducción de los datos, de manera que se han detectado supuestos en los que la participación está expresada en tantos por ciento y otros en los que lo está en tantos por uno. Todo lo anterior provoca que la validación no pueda funcionar correctamente ya que, por ejemplo, un caso en el que se declara un valor 0,5 (que equivaldría a una participación del 50 % en otra entidad no PYME) no impediría acceder a la financiación avalada por el subtramo 0210 de PYME, pese a que, en realidad, se está declarando una participación superior al 25 % que debería impedir acceder al subtramo de PYME.

**2.49.** Las comprobaciones realizadas han puesto de manifiesto que, en el caso de los autónomos, estos campos siempre están en blanco (valor cero), y que únicamente tienen un valor para las empresas. También se ha comprobado, mediante la realización de simulaciones de alta, que en el alta individual de cada operación la aplicación no permite la introducción de una operación en el subtramo 0210 con una participación superior al 25 %, por lo que la validación funciona en teoría adecuadamente. Sin embargo, debido a las deficiencias en la precisión de los datos a las que se ha hecho referencia en el punto anterior, la utilidad práctica de esta validación resulta muy limitada.

**2.50.** El campo número 35 se denomina “Importe Inversión Total (€)” y está habilitado solo en la Línea Inversión, para la cual es obligatorio. Este campo refleja el importe de la financiación que el cliente destina a inversión, debiendo indicarse obligatoriamente cuando ha accedido a la financiación por esta línea de avales. La definición de este campo señala que el importe de financiación destinado a inversión que se señale en él *“no podrá ser un importe negativo”*. No excluye la posibilidad de que tenga un valor cero, aunque este valor no parece lógico si se ha accedido a la financiación por la Línea Inversión. Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a este campo, a fecha 31 de diciembre de 2020, pusieron de manifiesto que no existían casos de valores negativos, pero había 868 operaciones de 838 clientes en las que este campo tenía valor cero (el importe del crédito concedido a estas empresas ascendía a 283.164.594 euros y la cuantía avalada a 210.918.835 euros). Todas estas operaciones que reflejaban valor cero en el importe de la inversión tampoco reflejaban valor alguno en los campos 37 (“Fecha pago 1ª factura de la Inversión”), ni 39 (“Fecha Finalización de la Inversión”), lo que parece indicar que podría tratarse de casos en los que la financiación obtenida por la Línea Inversión se ha destinado íntegramente a satisfacer necesidades de liquidez, en contra de la finalidad principal de esta línea de avales, que es la reactivación económica, promoviendo y apoyando las nuevas inversiones<sup>11</sup>. Además, mantener en blanco estos campos permite eludir la validación prevista entre ellos.

**2.51.** Como se ha indicado en el punto anterior de este Informe, el campo número 37 se denomina “Fecha pago 1ª factura de la Inversión”. Está habilitado y es obligatorio únicamente en la Línea Inversión, cuando el campo 35 “Importe Inversión Total (€)” es mayor de cero, y en la Línea Liquidez para el tramo de adquisición de vehículos. Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a este campo en la Línea Liquidez para el tramo de vehículos han puesto de manifiesto que todas las fechas de pago de la primera factura se habían realizado dentro del periodo establecido para ello (entre el 16 de junio de 2020 y el 1 de junio de 2021). También se ha comprobado que en esta línea para la adquisición de vehículos no había fechas de pago de la primera factura posteriores, en más de tres meses, a la fecha del contrato de la operación financiera garantizada con esta línea de avales (que es otra de las condiciones establecida para el uso de este

<sup>11</sup> Es cierto, como se señala en las alegaciones del ICO a este punto, que en la Línea Inversión se podían financiar gastos corrientes y de capital necesarios para el reinicio o reapertura o normal desarrollo de la actividad, una vez superada la etapa de los estados de alarma y el confinamiento, por lo que en estos casos podría tener sentido económico que el importe de la inversión fuera cero. Pero, de concurrir estos casos, lo que quedaría de manifiesto es la inadecuada definición del campo número 35 como elemento validador de las operaciones.

tramo). Sin embargo, se han detectado 894 operaciones correspondientes a 789 clientes en las que la fecha de pago del primer vencimiento es anterior a la fecha de contrato de la operación financiera avalada a través de esta línea, lo que puede obedecer, bien a errores, o bien a que se han concedido préstamos avalados en esta línea para la adquisición de vehículos que ya habían sido adquiridos con anterioridad y para los que ya se había satisfecho algún vencimiento de su financiación.

**2.52.** El campo número 39 se denomina “Fecha Finalización de la Inversión”, está habilitado y es obligatorio únicamente en la Línea Inversión, y tiene datos cuando el campo 35 “Importe Inversión Total (€)” es mayor de cero. Como ya se ha señalado en el punto 2.50, a 31 de diciembre de 2020 había 868 operaciones de 838 clientes en las que el importe de la inversión tenía valor cero y el campo 35 no ofrecía datos, lo que parece indicar que se trataría de operaciones de la Línea Inversión en las que la financiación obtenida se ha destinado íntegramente a satisfacer necesidades de liquidez. Las comprobaciones efectuadas sobre las demás operaciones, en las que se reflejan datos de la inversión, han puesto de manifiesto que en ninguna operación la fecha de finalización de la inversión ha excedido en más de dos años de la fecha del contrato de financiación (que es el requisito que se valida), siendo la diferencia máxima entre fechas de 730 días. Sin embargo, se han detectado 991 operaciones en las que la fecha de fin de la inversión coincide con la del contrato de financiación y, debe destacarse especialmente, porque parece un dato incoherente, 1.024 operaciones en las que la fecha del contrato de financiación es posterior a la fecha de fin de la inversión. Entre estas operaciones hay 53 casos en los que la fecha del contrato de financiación excede en más de cien días a la del fin de la inversión y en algunos casos la diferencia es superior a un año. Además, entre estas operaciones hay 22 en las que la fecha de fin de la inversión era anterior o igual a 15 de marzo de 2020, cuando se inició de la situación de pandemia.

**2.53.** El campo 44 se denomina “Importe (€)” y el 79 “Gastos de primer establecimiento”, y son campos que se utilizan para las operaciones de la Línea Inversión. La validación prevista para estos campos consiste en que el importe del campo 44 “Importe (€)” no sea superior a la suma de los valores comunicados en los campos 35 “Importe Inversión Total (€)” y 79 “Gastos de primer establecimiento” para cada operación. Las comprobaciones efectuadas sobre los datos incorporados a estos campos pusieron de manifiesto que había 142 clientes que habían reflejado varios datos en el campo de gastos de establecimiento, alguno de ellos hasta siete datos distintos, y en algunos casos con diferencias muy elevadas (hasta tres millones de euros). Si además se tiene en cuenta lo indicado para el campo 35 “Importe Inversión Total (€)” en el punto 2.50, se concluye que la validación prevista, aunque funciona correctamente, carece de efectividad real por la aleatoriedad en la introducción de los datos.

**2.54.** El campo 49 se denomina “Tipo de interés nominal”, el 50 se denomina “TAE” y el 51 “Comisiones”. En estos campos tampoco existe un formato preestablecido para la introducción de los datos, de manera que se han detectado supuestos en los que están expresados en tantos por ciento y otros en los que lo están en tantos por uno. Tampoco existen límites preestablecidos para las cifras que se pueden introducir, ni indicadores o alarmas que advierten de que pueden ser erróneos o incongruentes. Se han detectado, para el conjunto de ambas líneas, 50 operaciones en las que el interés nominal era superior al 10 % (el valor máximo fue el 75 %); 359 con TAE superior al 10 % (el valor máximo fue el 99,99 %); y 488 con comisiones superiores al 10 % (con un valor máximo del 99,99 %). La aplicación también reflejaba 705 operaciones con tipo de interés nominal cero (todas ellas de la misma entidad bancaria) y seis de estas, además, con TAE cero (pese a que las seis tenían comisiones). Había 5.037 operaciones en las que la comisión era cero, pero el interés nominal y la TAE no coincidían, lo que vuelve a poner de manifiesto posibles incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico.

**2.55.** El campo 53 se denomina “Solicita otras Ayudas/Subvenciones”; el 54 “Organismo”; y el 55 “Importe de otras Ayudas/Subvenciones”. El campo 53 se cumplimenta con una respuesta



alternativa (SI/NO). La aplicación está configurada para que, si la respuesta en este campo fuese “NO”, sea innecesario rellenar los dos campos siguientes; pero si fuese “SI”, los dos campos siguientes son de cumplimentación obligatoria. En Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, había registradas en las Líneas Liquidez e Inversión 909.117 y 12.906 operaciones, respectivamente, para las que el campo 53 reflejaba que no se solicitaron otras ayudas o subvenciones, y en todos estos casos las casillas sobre el organismo y el importe estaban correctamente vacías. Sin embargo, en las demás operaciones en las que se ha reflejado que se solicitaron otras ayudas o subvenciones, se han detectado supuestos en los que las dos casillas siguientes, sobre el organismo y el importe, se han rellenado con datos variados e incoherentes. A modo de ejemplo, se ha reflejado en la columna 54 “Organismo”, en diecinueve ocasiones, algún símbolo aritmético (., +, -), al menos en 31 ocasiones un cero (0) y en trece ocasiones un uno (1). Además, en diez operaciones, el importe de la columna 55 “Importe de otras Ayudas/Subvenciones (€)” era inferior a 1.000 euros, siendo en una operación cero euros y en otras dos operaciones un euro, lo que vuelve a poner de manifiesto la existencia de posibles datos incoherentes o erróneos.

**2.56.** El campo 56 se denomina “Clave de banco/Nº de póliza” y refleja el número asignado por cada entidad financiera a cada operación. Las entidades financieras deben asignar un código interno diferente que permita identificar cada operación, salvo en el caso de los créditos sindicados, en los que todas las entidades financieras que los concedieron deben identificar la operación con la misma clave de banco. Sin embargo, en Banc@ico se han detectado algunas duplicidades. Aunque la gran mayoría de las operaciones de diferentes bancos que tienen la misma clave son de créditos sindicados, existen en la Línea Liquidez seis operaciones de distintos bancos con la misma clave que señalan no ser créditos sindicados. Además, hay otras tres operaciones que tienen la misma clave y, aunque en dos de ellas se indica que es un crédito sindicado, la otra operación en otra entidad señala no serlo. La aplicación no contiene ningún campo único para identificar las operaciones de forma unívoca, de modo que, para que se pueda realizar esta identificación, es necesaria la combinación de tres campos del Anexo de Aval: el campo 56 “Clave de banco/Nº de póliza”, el campo 1 “Código de línea” y el campo 2 “Código Entidad”.

**2.57.** El campo número 59 contiene la fecha de vencimiento de la financiación, se denomina “Fecha del reconocimiento de derecho”, y debe ser posterior a la fecha del campo 43 (que indica la fecha del contrato). La aplicación realiza una validación automática entre estas fechas que ha funcionado correctamente, también en las cargas masivas, de manera que en la base de datos no se ha encontrado ninguna operación con fecha de vencimiento anterior a la fecha del contrato. Sin embargo, la validación solo funciona y detecta el error cuando la fecha de ambos campos es la misma o cuando la de vencimiento es anterior a la del contrato, pero permite cualquier fecha de vencimiento a partir del día siguiente a la del contrato sin producir alarma o aviso alguno de posible error o incongruencia. Así, se han detectado, para ambas líneas, 1.613 operaciones a fecha 31 de diciembre de 2020, en estado Correcto ICO (con un importe de crédito de 427.163.268 euros y de aval de 310.326.954 euros), con una diferencia entre las fechas del contrato y del reconocimiento del derecho inferior al año. Entre estas operaciones había 67 (con un importe de crédito de 11.745.732 euros y de aval de 9.213.496 euros) con un vencimiento inferior a 31 días desde la fecha de contrato; de las cuales, en tres operaciones, coincidían ambas fechas y, aunque la aplicación había detectado en la validación ese error, las fechas no estaban corregidas en la base de datos.

**2.58.** El campo número 81 se denomina “Otros I” y el 82 “Otros II” y 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). El campo número 81 (“Otros I”) debería reflejar el doble de la factura salarial anual del cliente de 2019 (incluyendo gastos sociales y coste del personal que trabaja en las instalaciones del cliente, aunque formalmente cobre su nómina de subcontratistas del mismo). Este dato tiene por finalidad comprobar que no se superan los importes máximos de financiación por

cliente para operaciones sujetas al Marco Temporal de Ayudas de Estado aprobado por la Comisión para apoyar a las empresas en la situación de pandemia por COVID-19. El importe de financiación de estas operaciones avaladas, en una o varias operaciones, para el conjunto de entidades, no debe superar por cliente la mayor de las siguientes cantidades: a) el doble de los costes salariales anuales del cliente, tomando como referencia los costes del ejercicio 2019; o b) el 25 % de la facturación del cliente en el año 2019, según las cuentas anuales de 2019 o la declaración anual de IVA (Modelo 390). Sin embargo, con la justificación adecuada y en base a una auto certificación por parte del cliente de sus necesidades de liquidez, el Marco Temporal permite que la cantidad de financiación pueda superar los criterios anteriores para cubrir las necesidades de liquidez de los próximos dieciocho meses, en el caso de autónomos y PYME, y de doce meses en el resto de las empresas que no tengan la consideración de PYME, posteriores a la fecha de concesión de la financiación.

**2.59.** Aunque los datos reflejados en el campo 81 "Otros I" deberían combinarse con los reflejados en el campo 20 "Facturación del año anterior (€)" para comprobar el cumplimiento de los límites señalados en el punto precedente, no existe validación alguna que relacione los importes de estos campos y los compare con la financiación obtenida por el cliente a efectos de permitir la comprobación del cumplimiento de estos límites. Este campo ni siquiera está configurado como obligatorio para todas las operaciones sujetas al Marco Temporal, de manera que en la Línea Liquidez había 21.036 operaciones sujetas a este régimen (por un importe de crédito de 20.828.577.317 euros y de aval de 14.848.738.656 euros) en las que no se reflejaba dato alguno y, por lo tanto, para las que Banc@ico no ofrecía datos que permitieran comprobar el cumplimiento de los límites de financiación. En la Línea Inversión había 1.155 operaciones sujetas a Marco Temporal (por un importe de crédito de 384.219.982 euros y de aval de 293.701.051 euros) en la misma situación, para las que no se reflejaba dato alguno en este campo. Además, para las operaciones que reflejaban datos en este campo se pudo comprobar, en ambas líneas de avales, que existían supuestos en los que los datos sobre facturación y costes salariales del mismo cliente eran distintos en las diferentes operaciones que había celebrado (en la misma y con distintas entidades financieras), lo que vuelve a poner de manifiesto la falta de coherencia de los datos incorporados a Banc@ico y, en consecuencia, las dificultades de la aplicación para permitir un control adecuado de la gestión de estas líneas de avales.

**2.60.** Esta última circunstancia (la existencia en Banc@ico de distintas cifras de facturación y costes salariales para el mismo cliente) ha impedido identificar todos los supuestos en los que la financiación acumulada para cada cliente superaría los límites señalados (que se han considerado indeterminados por la heterogeneidad de las cifras) y para los que habría que exigir un auto certificado por parte del cliente de sus necesidades de liquidez. Sin embargo, analizando operaciones individuales de financiación, en ambas líneas de avales se han detectado operaciones individuales en las que el importe de la financiación excedía de los límites de facturación y costes salariales que se habían reflejado en los datos de esas mismas operaciones, y para las que serían necesarios los auto certificados de necesidades de liquidez a los que se ha hecho referencia. En la Línea Liquidez se detectaron 764 operaciones individuales de 697 clientes (por un importe de financiación de 799.845.032 euros y de aval de 598.877.960 euros) en las que se excedían estos límites y para las que serían necesarios los auto certificados. En la Línea Inversión se detectaron 285 operaciones de 280 clientes (por un importe de financiación de 77.645.080 euros y de aval de 61.867.295 euros) en esta misma situación.

**2.61.** El análisis de estas operaciones ha puesto de manifiesto que el ICO no ha elaborado un modelo normalizado que establezca un contenido y una estructura homogéneos para estos auto certificados de necesidades de liquidez. Se han detectado operaciones en las que, aunque se excedían los límites señalados, no se ha aportado documento alguno de justificación de las necesidades de liquidez, incumpliendo las entidades financieras lo dispuesto en la cláusula décima

de los contratos marco que, para estas operaciones, obliga a las entidades a adjuntar a Banc@ico este documento en los siete días hábiles siguientes a la comunicación del Anexo de Aval. Otras operaciones de este tipo incluían un documento genérico con la denominación de “justificación de las necesidades de liquidez” que no pueden considerarse auto certificados de los clientes; y cuando se incorporaron auto certificados estos no eran documentos homogéneos, ni en su forma ni en su contenido. En algunas operaciones únicamente se incorporaban los auto certificados y en otras se acompañaban de documentación justificativa de las necesidades de financiación, que tampoco era homogénea entre las distintas operaciones en las que existían. En ambas líneas de avales (Liquidez e Inversión) se han detectado operaciones en las que, a pesar de estar sujetas al Marco Temporal, se ha incorporado a la documentación de Banc@ico el Anexo I de los contratos marco relativo a operaciones de Minimis (la declaración de ayudas sujetas al reglamento de Minimis).

**2.62.** Por su parte, el campo número 82 (“Otros II”) refleja el importe de otras ayudas de Minimis declaradas por el cliente como recibidas en el ejercicio en curso y en los dos anteriores, incluyendo las ayudas concedidas en los avales de esta línea. Este dato tiene por finalidad comprobar que no se superan los importes máximos de ayudas por cliente para operaciones sujetas a Minimis. La aplicación realiza validaciones para impedir que se atribuyan valores a este campo cuando las operaciones, por su duración o importe, deberían estar sujetas a Marco Temporal y no a Minimis. Todas las operaciones con duración superior a cinco años o importe superior a 1.500.000 euros figuraban sujetas al Marco Temporal y en todos estos casos el campo Otros II estaba vacío o “Superado”. Sin embargo, en ambas líneas de avales (Liquidez e Inversión) se detectaron supuestos de empresas o autónomos beneficiarios de avales que, teniendo más de una operación de financiación avalada, no reflejaban las ayudas recibidas por las operaciones anteriores al formalizar las posteriores, y reflejaban en este campo un valor “cero” aunque de la misma aplicación resultase que ya habían recibido otras ayudas sujetas a Minimis. Por lo tanto, este campo no está resultando útil para comprobar que no se superan los importes máximos de ayudas sujetas a Minimis, ya que ni siquiera recoge, en todos los casos, las ayudas que se reflejan en la propia aplicación y, menos aún, como se analizará en el epígrafe II.4.4 de este Informe, otras ayudas recibidas de otras entidades u organismos. De acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal había 6.358 operaciones, correspondientes a 5.256 clientes (por un importe de financiación de 639.024.008 euros y 505.575.309 euros de aval), que deberían reflejar el importe de otras ayudas recibidas por esos clientes en las que, sin embargo, esta casilla 82 (“Otros II”) no reflejaba valor alguno.

### II.3.3. El funcionamiento de Banc@ico en la Línea Arrendamiento

**2.63.** En el caso de la Línea Arrendamiento las entidades financieras también solicitan el aval mediante la carga o el alta en la aplicación Banc@ico del Anexo de Aval al que se ha hecho referencia en los epígrafes anteriores. Sin embargo, los procedimientos de carga por las entidades financieras de los datos relativos a este tipo de avales, así como los controles automáticos que la herramienta informática realiza sobre los mismos, son más sencillos que los analizados para las operaciones de las Líneas Liquidez e Inversión, ya que para la carga de la Línea Arrendamiento solo se utilizan 36 campos, frente los 82 campos del Anexo de Aval habilitado por el ICO para que las entidades financieras den de alta las operaciones avaladas en las Líneas Liquidez e Inversión.

**2.64.** El análisis del contenido y funcionamiento de estos 36 campos que se utilizan para la carga y control de los avales de la Línea Arrendamiento ha puesto de manifiesto que siete de ellos son campos con valores fijos, que solo pueden tener un valor determinado por el propio documento XML. Otros catorce campos están sujetos a algún tipo de validación o control automático que realiza la propia aplicación Banc@ico. Y en los restantes quince campos la validación consiste, únicamente, en la exigencia de un formato en el que deben ser introducidos los datos.

**2.65.** En todas las operaciones de la Línea Arrendamiento formalizadas en 2020 se habían introducido los valores correspondientes a los siete campos con valores fijos determinados por el

documento XML (los campos: 1, "Código Línea"; 3, "Código Disposición"; 4, "Tipo de Cliente"; 42, "Modalidad"; 48, "Fijo/Variable"; 51, "Comisiones"; y 60, "Aval").

**2.66.** Como se ha señalado, otros catorce campos de Banc@ico que se utilizan para la carga y gestión de los avales de la Línea Arrendamiento están sujetos a algún tipo de validación o control automático. En once de estos campos las validaciones que realiza la aplicación se han cumplido en el registro de las operaciones analizadas. Entre estos campos se puede señalar el 11, "Código Postal", en el que la aplicación comprueba que se señale uno existente en España. En este caso, pese a ser un campo obligatorio, la aplicación deja continuar con la carga de la operación aunque no se rellene el dato; no obstante, en todas las operaciones fiscalizadas estaba cumplimentado el dato y todos eran códigos postales de provincias de España. En el campo 12, "NIF/CIF", en el que la aplicación comprueba que se introduzca un NIF de persona física y que no se repita con otro ya comunicado en otros contratos de alquiler, no se impide, sin embargo, que el formato de los datos que se introduzcan corresponda a un CIF de personas jurídicas. No obstante, en todas las operaciones fiscalizadas, los NIF introducidos eran de personas físicas y no los había repetidos.

**2.67.** Sin embargo, entre estos catorce campos que se utilizan para la carga y gestión de los avales de la Línea Arrendamiento y que están sujetos a algún tipo de validación o control automático de la aplicación, hay tres campos en los que se han detectado algún tipo de incidencia, ya sea en la validación que se efectúa o en la introducción de los datos en alguno de ellos. Así, el campo 39, "fecha de finalización de la inversión", que refleja la fecha de finalización del contrato de arrendamiento o su prórroga, está sujeto a la validación de que esa fecha sea posterior a la resultante de sumar la fecha indicada en el campo 43 ("fecha de contrato") más el número de meses comunicados en el campo 57 ("número de meses del reconocimiento de derecho"). No obstante, Banc@ico reflejaba 1.472 operaciones (con un crédito y aval de 5.116.634 euros) en las que no se cumplía esta validación, ya que la fecha de fin de la inversión (es decir, del contrato de arrendamiento) era anterior a la fecha del contrato de préstamo más el número de mensualidades avaladas. Además, había diez operaciones sin fecha en este campo, a pesar de estar configurado como obligatorio, y otras catorce en las que se reflejaban fechas aparentemente erróneas o incoherentes, ya que la finalización del contrato de alquiler era superior a diez años (por ejemplo, ocho operaciones con vencimiento en 2099, una en 2100 u otra en 2050).

**2.68.** El campo 50, "TAE", está sujeto a la validación de que el tipo comunicado sea igual o inferior a 1,5 %, que es el límite para los gastos e intereses de la operación previsto en el artículo 6.2 de la Orden TMA/378/2020. Se ha comprobado que esta validación se ha cumplido y los TAE de todas las operaciones eran iguales o inferiores a 1,5 %. Sin embargo, se han detectado algunos datos inconsistentes o erróneos que resultan de analizar las cifras de TAE y de interés nominal de las operaciones que se reflejan, para cada una de ellas, en Banc@ico. Entre las operaciones fiscalizadas había diez en las que el interés nominal era superior a la TAE de la operación, lo que no parece un dato coherente. Por otra parte, la gran mayoría de las operaciones (6.079) se pactaron con un periodo de carencia y una liquidación mensual, por lo que la TAE era diferente al interés nominal en este tipo de operaciones. Sin embargo, había 289 de estas operaciones en las que el interés nominal y la TAE coincidían, lo que tampoco parece ser un dato coherente. Por último, Banc@ico también reflejaba una operación difícil de entender atendiendo a sus tipos de interés, ya que era una operación con TAE del 0 % a la que se atribuía un tipo de interés nominal de 0,001 %.

**2.69.** El campo 83, "referencia catastral", está sujeto a la validación de que no se repita la misma referencia en ninguna otra operación de la Línea Arrendamiento concedida por la misma o por otra entidad financiera. Se ha comprobado que, efectivamente, no hay referencias catastrales repetidas en distintas operaciones avaladas. Sin embargo, aunque en la definición de los datos que deben incorporarse a este campo se señala que la referencia catastral tiene que estar formada por 20

caracteres, se han detectado datos incongruentes con este formato. Así, Banc@ico reflejaba 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 (en algunos casos se reflejaba en este campo "N/A", "No dispone", "00000000", "XXXXX" y otras expresiones similares). También había 127 referencias catastrales que, aunque estaban formadas por 20 caracteres, comenzaban por 00, lo que resulta incongruente con una referencia catastral, ya que los dos primeros dígitos de estas referencias corresponden a la provincia donde radica el inmueble y ninguna provincia se identifica con los dígitos 00. Por lo tanto, Banc@ico no verifica automáticamente el formato de las referencias catastrales, lo que permite introducir referencias erróneas e inválidas y resta eficacia a la validación establecida.

**2.70.** Por último, hay quince campos de Banc@ico en los que, únicamente, se exige un determinado formato en el que deben ser introducidos los datos. En siete de estos campos se cumple el formato exigido en todas las operaciones fiscalizadas y no se han detectado incongruencias o errores en los datos introducidos. En los ocho campos restantes se han detectado algunas incidencias poco relevantes en el formato de algunos datos introducidos, así como algunos datos que parecen erróneos y omisiones de los mismos (existen campos completados con "N/A", "-", "0,0000" y otras expresiones similares). Los campos 8 "nombre de la vía", 9 "número de vía", 10 "población" y 13 "correo electrónico de la persona de contacto" son campos obligatorios que, sin embargo, permiten seguir la carga de la operación sin introducir datos. No obstante, en todas las operaciones fiscalizadas existen datos en estos campos.

## II.4. VERIFICACIONES REALIZADAS SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL OTORGAMIENTO DE AVALES

### II.4.1. Tramitación de operaciones por el subtramo de clientes PYME o clientes no PYME en las Líneas Liquidez e Inversión

**2.71.** La Recomendación 2003/361/CE de la Comisión Europea reguló las condiciones relativas a la calificación del tamaño de las empresas. De acuerdo con esta Recomendación los diferentes tamaños que se podrían asignar a las empresas serían: a) grande; b) mediana; c) pequeña; d) microempresa; e) "sin dato" (cuando no se pueda calcular el tamaño por no disponer de los datos asociados para el cálculo del tamaño de la empresa); y f) "no aplicable" (cuando, aun disponiendo de datos, estos no sean suficientes para poder asignarle un tamaño a la empresa).

**2.72.** Siguiendo los criterios establecidos en esta Recomendación, el Reglamento (UE) N.º 651/2014 de la Comisión Europea, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), estableció los requisitos aplicables para que, de acuerdo con esta normativa europea, una empresa pueda ser considerada PYME o no PYME. Esta distinción es la relevante a los efectos de aplicar la regulación para el acceso a las líneas de avales ICO COVID-19 que se analizan en esta fiscalización. De acuerdo con el Anexo I de este Reglamento no se deben considerar PYME aquellas empresas que cumplan los siguientes requisitos, que se aplican sobre el último ejercicio cerrado: a) que el número de empleados sea mayor o igual a 250; y b) que siendo el número de empleados menor a 250, el total del activo sea superior o igual a 43 millones de euros y el total de ventas superior o igual a 50 millones de euros. A estos requisitos hay que sumar algunas particularidades relevantes: a) no se podrán considerar PYME las empresas de propiedad pública; y b) no se podrán considerar PYME empresas cuyo capital esté controlado en un 25 % o más por empresas cuyas variables cuantitativas excedan los límites de PYME; y c) cuando una empresa, en la fecha de cierre de las cuentas, constatare que se han excedido, en un sentido o en otro, los límites de empleados o importes financieros, esta

circunstancia solo le hará adquirir o perder la calidad de PYME si este exceso se produce en dos ejercicios consecutivos.

**2.73.** Como ya se ha señalado en el punto 2.6 de este Informe, los distintos ACM que fueron habilitando tramos de avales distinguieron entre el subtramo de avales para renovaciones y nuevos préstamos concedidos a autónomos y PYME (Código de Línea 0210) y el subtramo de avales para renovaciones y nuevos préstamos concedidos a empresas que no reúnan la condición de PYME (Código de Línea 0211). Como allí se indicaba, el código de línea por el que se accede a la financiación tiene relevancia, ya que el porcentaje máximo de aval sobre el importe de la operación formalizada es distinto en cada caso (el 80 % para las PYME y el 70 % para las no PYME en el caso de nuevas operaciones, porcentaje que se reduce al 60 % para las no PYME en renovaciones de operaciones). El coste del aval también es diferente según el tipo de operación que se formalice y el régimen de ayudas de Estado que se aplique, siendo, en general, más barato para las PYME que para las no PYME. Por todos estos motivos, las actuaciones fiscalizadoras realizadas han incluido la comprobación de que se han aplicado correctamente las normas que condicionan los avales al carácter de PYME o no PYME del avalado. Puede adelantarse que los resultados de estas verificaciones, que se van a ir detallando en este epígrafe II.4.1 del Informe, han puesto de manifiesto operaciones que no deberían haber sido elegibles en el subtramo en el que se formalizaron y que debieron haberlo sido, si reunían las condiciones para ello, en el subtramo que les correspondía. También se han detectado operaciones de grandes empresas formalizadas por el tramo 002 "Turismo", pese a que este tramo estaba previsto exclusivamente para empresas PYME.

**2.74.** 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. Las principales fuentes de información incorporadas a las bases de datos de INFORMA y que sirvieron para obtener el tamaño de las empresas fueron las cuentas anuales depositadas en los Registros Mercantiles y los datos publicados en el Boletín Oficial del Registro Mercantil (BORME). El modo de calcular el tamaño de empresa que emplea INFORMA se basa en los siguientes criterios: si se trata de una empresa de propiedad pública se le asigna un tamaño grande; si la empresa tiene 250 o más empleados se le asigna un tamaño grande; si la empresa es participada de un grupo de consolidación se le asigna el mayor tamaño de las matrices; si la empresa tiene algún accionista que sea empresa nacional cuyo porcentaje supere el 25 %, si algún accionista fuese empresa pública se le asigna tamaño grande y si ninguno es empresa pública el tamaño más grande de las empresas accionistas; por último, los datos de empleados (o efectivos), cifra de negocios (o ventas), balance (o total activo) y actividad de la empresa se aplican según los baremos de la normativa europea señalada en los puntos anteriores, dando prevalencia a los datos procedentes de los balances de las empresas sobre los obtenidos de otras fuentes.

**2.75.** Aunque Banc@ico tiene desarrollada una validación interna para comprobar si el cliente cumple con los requisitos establecidos en la normativa europea para ser considerado PYME, esta validación no ha funcionado correctamente por la heterogeneidad de los datos introducidos en los campos afectados por dicha validación (como se ha analizado en los puntos 2.48 y 2.49 de este Informe). Así, las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados en Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, en las Líneas Liquidez e Inversión, han puesto de manifiesto que 2.311 empresas beneficiarias de los avales tenían registradas operaciones en ambos subtramos (0210 y 0211), es decir, en algunos casos como PYME y en otros como no PYME, en el mismo ejercicio. El total de operaciones de estas empresas en estado Correcto ICO, a la fecha señalada, ascendía a 13.687, de las cuales 7.564 se habían registrado por el subtramo 0210 de PYME y las otras 6.123

operaciones en el subtramo 0211 para no PYME. El importe de la financiación obtenida en estas operaciones ascendía a 7.430.986.213 euros y el aval concedido a 5.411.715.886 euros.

**2.76.** Las comprobaciones efectuadas en las bases de datos de INFORMA sobre el tamaño de estas 2.311 empresas, que tenían registradas operaciones en los dos códigos de línea, pusieron de manifiesto que 839 de ellas no podían ser consideradas PYME (eran grandes empresas), por lo que las 2.060 operaciones que estas empresas habían realizado por el subtramo 0210 de PYME, por un importe de crédito de 1.189.193.342 euros y un importe de aval de 946.439.667 euros, no se deberían haber formalizado en este subtramo y debieron haberlo sido en el subtramo no PYME, si reunían las condiciones para ello. Cinco de estas operaciones, correspondientes a cinco grandes empresas, se habían realizado por el tramo 002 "Turismo", que es un tramo exclusivo para empresas PYME, conforme al Anexo II Segundo del ACM de 16 de junio de 2020, por el que se activó este tramo. En consecuencia, estas cinco operaciones, por unos importes de 3.677.500 euros de crédito y 2.942.000 euros de aval, no deberían haber sido adjudicadas en este tramo "Turismo".

**2.77.** Entre las 2.311 empresas que tenían registradas operaciones en los dos códigos de línea había 1.443 que reunían los requisitos para ser consideradas PYME. Por lo tanto, las operaciones que estas empresas tenían registradas en el subtramo 0210 de PYME estaban bien clasificadas. Sin embargo, estas empresas habían realizado otras 2.861 operaciones por el subtramo 0211 de no PYME, por unos importes de crédito de 1.575.893.298 euros y de aval de 1.050.544.299 euros, que no deberían haberse formalizado en este tramo sino en el de PYME, si reunían las condiciones para ello. Sobre las restantes 29 empresas que tenían registradas operaciones en los dos códigos de línea no se han podido obtener datos para determinar su tamaño (su importe de financiación se elevó a 17.524.953 euros y el de aval a 13.221.180 euros).

**2.78.** Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados en Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, también pusieron de manifiesto casos de empresas que accedieron a los avales como PYME, pese a que los datos reflejados en otros campos de la aplicación no les deberían haber permitido hacerlo. En efecto, en estos casos los datos sobre número de empleados, facturación, balance, dependencia y participación en grupos, reflejados en la misma Banc@ico en esa fecha, no deberían haber permitido que fuesen consideradas PYME. Las empresas para las que se reflejaban en Banc@ico datos incoherentes con el tramo de avales por el que accedieron a la financiación avalada eran 586 en ambas líneas de avales (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.

**2.79.** Las comprobaciones efectuadas en las bases de datos de INFORMA sobre el tamaño de estas 586 empresas pusieron de manifiesto que 34 de ellas no podían ser consideradas PYME (eran grandes empresas), por lo que las 86 operaciones que estas empresas habían realizado por el subtramo 0210 de PYME, por unos importes de crédito de 45.247.192 euros y de aval de 36.007.754 euros, no deberían haber sido elegibles en ese tramo en el que se formalizaron y debieron haberlo sido en el subtramo no PYME, si reunían las condiciones para ello.

**2.80.** Además de las comprobaciones anteriores, que se fundamentaron en operaciones que contenían datos incoherentes o erróneos en Banc@ico, se seleccionó en las actuaciones fiscalizadoras una muestra de otras 23.627 empresas que habían accedido a las líneas de avales Liquidez e Inversión por el subtramo PYME pero que tenían cifras elevadas de balance, facturación o empleados, para verificar si el tramo por el que se formalizaron las operaciones de esta muestra era el correcto. Las comprobaciones efectuadas en las bases de datos de INFORMA sobre el tamaño de estas 23.627 empresas que habían accedido a las líneas de avales por el subtramo PYME pusieron de manifiesto que 307 de ellas no podían ser consideradas PYME (eran grandes empresas), por lo que 876 operaciones que estas empresas habían realizado por el subtramo 0210 de PYME, por unos importes de crédito de 605.073.984 euros y de aval de 483.906.627 euros, no

deberían haber sido elegibles en ese subtramo en el que se formalizaron y debieron haberlo sido en el subtramo no PYME, si reunían las condiciones para ello. Además, entre estas operaciones había siete, correspondientes a siete grandes empresas, por el tramo 002 "Turismo" que, como se ha señalado, es un tramo exclusivo para empresas PYME, por lo que estas operaciones, por unos importes de 4.879.000 euros de crédito y de 3.903.200 euros de aval, no deberían haber sido adjudicadas en este tramo.

## II.4.2. Cumplimiento de la normativa sobre ayudas de Estado

**2.81.** El TFUE contiene las bases de las normas comunitarias en materia de competencia, exigiendo que se apliquen normas similares a todas las empresas que operan dentro del espacio europeo para que la competencia no se vea falseada en el mercado interior. Para ello, el TFUE prohíbe, con carácter general, las ayudas estatales que favorezcan a determinadas empresas o producciones (artículo 107 TFUE), aunque también prevé que se puedan admitir algunas excepciones a esta prohibición general (apartados 2 y 3 del mismo artículo). Para evitar la concesión de ayudas incompatibles con el mercado interior, la Comisión Europea debe ser informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas, con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones (apartado 3 del artículo 108 TFUE). No obstante, la propia Comisión puede adoptar reglamentos relativos a categorías de ayudas estatales que estén exoneradas de este procedimiento de notificación (artículo 109 TFUE).

**2.82.** El Reglamento (CE) núm. 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, ya estableció que las ayudas de Minimis podían constituir una de dichas categorías exoneradas de la obligación de notificación previa a la Comisión. La propia Comisión aprobó, mediante distintos Reglamentos entre 2012 y 2014, una actualización y simplificación del régimen normativo de las ayudas de Estado, estableciendo unos límites máximos de Minimis por debajo de los cuales no resulta de aplicación la obligación de notificación previa a la Comisión, y considerando ayudas de Minimis aquellas «...concedidas a una misma empresa durante un período dado...» y cuya cuantía acumulada «...no exceda de un determinado importe...». Los importes se han fijado en función de los sectores de actividad en los que operen las empresas beneficiarias de las ayudas, estableciéndose unos límites generales, y otros específicos para los sectores de transporte de mercancías por carretera, pesca y acuicultura y agricultura. En los trabajos de esta fiscalización, para calcular el cumplimiento de los límites de ayudas, se ha tenido en cuenta el sector de actividad de cada una de las empresas avaladas y los distintos límites de cada uno de ellos y, en los casos en los que la misma empresa ejerciese varias actividades (ha ocurrido con 17.006 empresas diferentes según su NIF), se ha considerado el límite de la actividad que tiene superior cuantía, tal como se prevé en los apartados relativos a la acumulación de cada uno de los reglamentos sectoriales aplicables.

**2.83.** Además de este régimen general de Minimis, la Comisión adoptó el 19 de marzo de 2020 un Marco Temporal de ayudas de Estado para apoyar a las empresas durante la situación de pandemia por COVID-19. Este marco aprobó medidas temporales adicionales de ayuda estatal que se considerarían compatibles con arreglo al artículo 107, apartado 3 b), del TFUE, dentro de unas condiciones específicas. En el caso de las ayudas en forma de garantías de préstamos, como son las líneas ICO COVID-19, se estableció que el importe de la financiación de las operaciones avaladas no podía superar el 25 % del volumen de negocios total, o el doble de los costes salariales del cliente, correspondientes al ejercicio 2019. No obstante, este límite se podía superar hasta cubrir las necesidades de liquidez de los dieciocho meses o de los doce meses siguientes al momento de la concesión (en el caso de PYME o de grandes empresas, respectivamente), siempre que esas necesidades fueran declaradas con un auto certificado del cliente.

**2.84.** La normativa europea ha previsto distintos sistemas de control de estas ayudas de Estado, entre los que destaca la creación de un registro central con información completa sobre las ayudas



de Estado concedidas. En España, el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la BDNS y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, configura a la BDNS como el sistema nacional de publicidad de subvenciones y ayudas públicas, dependiente de la IGAE, siendo el sitio web que, con carácter exhaustivo, publica las ayudas de Estado a nivel nacional en cumplimiento de lo previsto en la normativa europea.

**2.85.** Además, para garantizar que no se sobrepasen los límites máximos aplicables a las ayudas de Minimis y que se respeten las reglas en materia de cúmulo, la Comisión obliga a los Estados miembros a controlar las ayudas concedidas. Antes de conceder la ayuda el Estado miembro debe obtener de la empresa una declaración relativa a las demás ayudas de Minimis recibidas durante el ejercicio fiscal correspondiente y los dos ejercicios precedentes. En el caso de la actividad fiscalizada, los perceptores de la financiación avalada, sujetos al régimen de Minimis, deben declarar, al formalizar sus operaciones, las ayudas de Minimis que ya hubieran percibido (que también se deben reflejar en Banc@ico) y, además, las operaciones avaladas se deben comunicar para su publicidad y control a la BDNS. El citado Real Decreto 130/2019 establece la obligación de que se comuniquen a la BDNS todas las ayudas públicas que se concedan y cuyo equivalente de subvención bruta (EBS) sea superior a 100 euros por beneficiario y año (artículo 4.a), *“incluidas las concedidas en forma de garantías y avales públicos, que supongan una ventaja económica a favor de sus beneficiarios”* (artículo 2.1.c). En cuanto al plazo para la comunicación de las ayudas de Minimis, la Resolución de la IGAE de 9 de diciembre de 2015, por la que se regula el contenido y periodicidad de la información a suministrar a la BDNS, establece, en su artículo cuarto, que la información *“debe aportarse antes de que finalice el mes natural siguiente al de su producción”*; y, en el mismo sentido, el artículo 5.2.b) del mencionado Real Decreto 130/2019 establece que la comunicación se realice *“en cualquier caso, (...) antes de que finalice el mes siguiente al de su producción”*.

**2.86.** En el caso de las ayudas en forma de garantías y avales públicos sujetas al régimen de Marco Temporal al que se ha hecho referencia se estableció la obligación de comunicar las ayudas sujetas al mismo cuyo importe individual por beneficiario fuera superior a 100.000 euros de financiación (10.000 euros en los sectores de pesca y agricultura). El Marco Temporal de ayudas de Estado para apoyar a las empresas durante la situación de pandemia por COVID-19 estableció un plazo de doce meses desde su concesión para la comunicación a la BDNS de las ayudas sujetas a este régimen.

**2.87.** Para las ayudas asociadas a los avales de las Líneas Liquidez e Inversión debía ser el MAETD, como otorgante de los avales, el obligado a realizar la comunicación a la BDNS de las ayudas concedidas. Sin embargo, los Reales Decretos-leyes que establecieron las líneas de avales y los diversos ACM que fueron estableciendo los requisitos para acceder a los sucesivos tramos designaron al ICO como encargado de su gestión (véanse los puntos 1.21 a 1.26 de este Informe), y los manuales de procedimientos internos de gestión de las Líneas Liquidez e Inversión regularon la obligación del ICO, como gestor de los avales, de comunicar las ayudas. Tratándose de ayudas otorgadas en forma de garantía, como las que son objeto de esta fiscalización, el ICO debe comunicar a la BDNS entre otros datos, además del importe del nominal avalado, el EBS de la ayuda en el caso de las ayudas de Minimis. El EBS se calcula mediante una fórmula que, para cada operación, atribuye una cuantía de ayuda en función del importe avalado y la duración del aval. De las 940.260 operaciones de 2020 de la Línea Liquidez, que son objeto de esta fiscalización, 881.629 operaciones (el 94 %) estaban sujetas a régimen de Minimis y las 58.631 restantes (el 6 %) a Marco Temporal. En la línea Inversión, de las 13.522 operaciones fiscalizadas, 10.023 operaciones (el 74 %) estaban sujetas a régimen de Minimis y las 3.499 restantes (el 26 %) a Marco Temporal. La clasificación por régimen de ayudas de Estado de los importes totales de financiación y aval en el conjunto de ambas líneas se refleja en el Cuadro 9.

**Cuadro 9. Operaciones formalizadas hasta el 31 de diciembre de 2020 por tipo de régimen de ayudas de Estado**

(en euros)

Régimen	Nº operaciones	Crédito	Aval
Marco temporal	62.130	53.381.852.248	38.306.107.054
Minimis	891.652	62.569.333.456	49.796.835.072
<b>Total</b>	<b>953.782</b>	<b>115.951.185.704</b>	<b>88.102.942.126</b>

Fuente: Banc@ico, elaboración propia.

**2.88.** Este Tribunal ha obtenido una relación, a fecha 19 de julio de 2021, de los envíos realizados por el ICO a la BDNS, comprensiva de las ayudas concedidas por las Líneas Liquidez e Inversión. Toda esta información se ha tratado junto con la contenida en Banc@ico para comprobar: a) si la comunicación de las operaciones enviadas se había producido en plazo y con los mismos datos que los reflejados en Banc@ico (importes y régimen de ayuda de Estado, fundamentalmente); y b) la situación de las operaciones registradas en Banc@ico que no habían sido comunicadas a la BDNS.

**2.89.** A la citada fecha de 19 de julio de 2021, el ICO había comunicado, mediante la remisión de listados en los meses de abril y mayo de ese año, un total de 908.691 operaciones (por unos importes de financiación de 103.345.591.096 euros y de aval de 78.712.037.784 euros). Estas operaciones se refieren a las dos líneas de avales (Liquidez e Inversión), y a los dos regímenes de ayudas de Estado (Marco Temporal y Minimis). El Cuadro 10 detalla las operaciones que se habían comunicado a la BDNS a la fecha señalada<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> En relación con las alegaciones del ICO a distintos puntos de este epígrafe II.4.2 del Informe hay que aclarar que todos los datos y los análisis sobre el cumplimiento de la normativa de ayudas de Estado que se ofrecen en el mismo se basan en: a) la situación en la que las operaciones avaladas estaban registradas en Banc@ico el 31 de diciembre de 2020 (el régimen de ayudas al que figuraban sometidas); b) los datos con los que se comunicaron por el ICO a la BDNS esas ayudas en los meses de abril y mayo de 2021; y c) los datos con los que figuraban publicadas en la BDNS, según la relación de ayudas que este Tribunal obtuvo el 19 de julio de 2021. De esta forma, el Informe refleja, como se señala reiteradamente, las ayudas que el ICO había comunicado el 19 de julio de 2021, las que no se habían comunicado en esa fecha, los plazos en los que se hicieron las comunicaciones y el régimen de ayudas con el que se habían comunicado y con el que aparecían publicadas en la BDNS en esa fecha. Por lo tanto, en este epígrafe del Informe se refleja el análisis del cumplimiento de la normativa de ayudas de Estado a fecha 19 de julio de 2021. El ICO señala en sus alegaciones que, con posterioridad a esta fecha, se produjo el cambio de régimen de ayudas de muchas operaciones fruto de las incidencias que así lo requirieron, de forma que *“gran parte de las operaciones que inicialmente se atribuyeron al régimen de Minimis pasaron a Marco Temporal, en base a las actuaciones acordadas de forma coordinada con el Ministerio Titular del Aval, en base a la normativa y criterios de la Comisión Europea para llevar a cabo el proceso de subsanación, a través de la reclasificación de las mismas”*. También señala que *“tras las verificaciones ex post llevadas a cabo, ICO ha comunicado a la BDNS de la IGAE, en coordinación con el Ministerio Titular del aval, los criterios de actuación a seguir, con la reclasificación de las ayudas en exceso adscritas inicialmente al Régimen Minimis de Ayudas de Estado hacia el Marco Temporal de Ayudas de Estado”*. Dado que todas estas reclasificaciones y verificaciones ex-post a las que se hace referencia en las alegaciones son posteriores a la finalización de los trabajos de fiscalización, no han podido ser comprobadas, de manera que lo que se refleja en el Informe son, exclusivamente, los resultados de los análisis sobre el cumplimiento de la normativa de ayudas de Estado obtenidos a 19 de julio de 2021.

**Cuadro 10. Operaciones de las Líneas Liquidez e Inversión comunicadas por el ICO a la BDNS a fecha 19 de julio de 2021**

(en euros)

Convocatoria	Nº Operaciones	Crédito	Aval
<b>MARCO TEMPORAL LIQUIDEZ</b>	<b>45.666</b>	<b>43.690.291.217</b>	<b>31.198.454.281</b>
MINIMIS GENERAL Y TRANSPORTE LIQUIDEZ	816.442	56.743.857.401	45.227.231.120
MINIMIS AGRICULTURA LIQUIDEZ	29.789	1.099.235.950	878.845.392
MINIMIS PESCA LIQUIDEZ	4.153	215.823.245	172.123.343
<b>TOTAL MINIMIS LIQUIDEZ</b>	<b>850.384</b>	<b>58.058.916.596</b>	<b>46.278.199.855</b>
<b>MARCO TEMPORAL INVERSIÓN</b>	<b>2.973</b>	<b>1.024.314.992</b>	<b>779.366.354</b>
MINIMIS GENERAL Y TRANSPORTE INVERSIÓN	9.165	551.894.624	440.228.361
MINIMIS AGRICULTURA INVERSIÓN	450	18.288.218	14.280.574
MINIMIS PESCA INVERSIÓN	53	1.885.449	1.508.359
<b>TOTAL MINIMIS INVERSIÓN</b>	<b>9.668</b>	<b>572.068.291</b>	<b>456.017.294</b>
<b>Total general</b>	<b>908.691</b>	<b>103.345.591.096</b>	<b>78.712.037.784</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados sobre los envíos del ICO a la BDNS hasta 19/07/2021.

**2.90.** Entre las operaciones que se habían comunicado por el ICO a la BDNS se detectaron 44 operaciones de 42 clientes que habían sido enviadas dos veces (22 de ellas) o tres veces (las otras 22), por lo que había 66 operaciones enviadas en exceso a la BDNS, por unos importes de financiación de 12.462.806 euros y de aval de 9.970.245 euros. Estas 66 operaciones repetidas fueron comunicadas a la BDNS en el mismo envío, el 1 de mayo de 2021.

**2.91.** Además, 179 operaciones de 162 clientes (por unos importes de financiación de 77.047.438 euros y de aval de 59.525.950 euros) figuraban en Banc@ico sujetas al régimen de Minimis, pese a lo cual en los envíos realizados por el ICO a la BDNS se comunicaron como sujetas al Marco Temporal. Las 179 operaciones correspondían a la misma entidad bancaria. Si se considerasen operaciones sujetas al régimen de Minimis, la comunicación de estas 179 operaciones estaría fuera de plazo y, en todos los casos, se sobrepasarían los límites de EBS. Sin embargo, si fuesen operaciones sujetas a Marco Temporal, 70 operaciones correspondientes a 61 clientes (por unos importes de financiación de 19.749.838 euros y de aval de 14.943.870 euros) incumplirían los requisitos de envío para las operaciones de Marco Temporal, ya que estarían fuera de plazo y sobrepasarían los límites de ayuda; y el resto (109) de estas operaciones (por unos importes de financiación de 57.297.600 euros y de aval de 44.582.080 euros), a la fecha de obtención de los datos de envíos a la BDNS (19 de julio de 2021) cumplirían los requisitos de plazo de comunicación de las ayudas de este régimen.

**2.92.** Para las 908.446 operaciones restantes (excluyendo tanto las 66 operaciones enviadas por duplicado como las 179 operaciones enviadas por el ICO a la BDNS con diferente régimen al expresado en Banc@ico) se ha verificado, en primer lugar, que coincidían los importes de crédito y aval y los demás datos registrados en Banc@ico con los comunicados en los envíos a la BDNS. En segundo lugar, se comprobó el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para cada régimen en función de los importes aplicables. Como se ha indicado en el punto 2.89 de este Informe, el ICO no envió los listados de las operaciones avaladas a la BDNS hasta los meses de abril y mayo de 2021. Por lo tanto, excedió el plazo para la comunicación de todas las operaciones de 2020 sujetas al régimen general de Minimis que, por su importe, tenía la obligación de comunicar a la BDNS antes de final del mes siguiente a su concesión. En cuanto a las ayudas de Estado sujetas al Marco Temporal, dado que el plazo para su comunicación a la BDNS es más dilatado (doce meses), cuando se realizaron las comunicaciones en abril y mayo de 2021 no había vencido

el plazo para la comunicación en todas ellas (38.083 operaciones). En total, de estas 908.446 operaciones enviadas por el ICO a la BDNS, a 19 de julio de 2021 existían 868.810 operaciones (por unos importes totales de financiación y aval de 73.739.600.888 y 57.562.030.926 euros, respectivamente) en las que se incumplieron los requisitos legales del envío, pues existiendo la obligación de comunicarlas (por superar los importes establecidos), se notificaron fuera de plazo. La comunicación de las 39.636 operaciones restantes no incumplía los requisitos establecidos, ya que 38.083 de estas operaciones se comunicaron cumpliendo el plazo, y las otras 1.553 eran operaciones que se comunicaron sin existir la obligación de hacerlo porque no llegaban a los importes previstos para ello<sup>13</sup>. El Cuadro 11 refleja los datos de las operaciones comunicadas por el ICO a la BDNS, excluyendo las operaciones comunicadas por duplicado y aquellas otras que se comunicaron como sujetas al Marco Temporal aunque en Banc@ico figuraban sujetas al régimen de Minimis.

**Cuadro 11. Detalle de las operaciones comunicadas por el ICO a la BDNS**

(en euros)

Operaciones enviadas	Marco temporal			Minimis			Total		
	Nº op.	Crédito	Aval	Nº op.	Crédito	Aval	Nº op.	Crédito	Aval
Incumplen requisitos de envío	9.651	15.117.186.676	10.834.554.297	859.159	58.622.414.212	46.727.476.629	868.810	73.739.600.888	57.562.030.926
En plazo	38.083	29.441.915.723	21.037.908.184	0	0	0	38.083	29.441.915.723	21.037.908.184
Cuyo envío no es obligatorio	710	70.383.658	39.374.034	843	4.180.583	3.228.447	1.553	74.564.241	42.602.481
<b>TOTAL</b>	<b>48.444</b>	<b>44.629.486.057</b>	<b>31.911.836.515</b>	<b>860.002</b>	<b>58.626.594.795</b>	<b>46.730.705.076</b>	<b>908.446</b>	<b>103.256.080.852</b>	<b>78.642.541.591</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Banc@ico a 31/12/2020 y los datos sobre los envíos realizados por el ICO a la BDNS hasta el 19/07/2021.

**2.93.** Por último, se detectaron, a la fecha señalada de 19 de julio de 2021, que no se habían comunicado a la BDNS 45.157 operaciones registradas en Banc@ico a 31 de diciembre de 2020 (31.471 sujetas al régimen de Minimis y 13.686 a Marco Temporal) por unos importes de financiación de 12.618.057.414 euros y de 9.400.874.586 euros de aval. De las operaciones sujetas al régimen de Minimis, 32 de ellas no llegaban al importe que obligaba a su comunicación, mientras que el resto de las operaciones debieron haber sido comunicadas a la BDNS antes del final del mes siguiente a su concesión, de manera que el plazo ya habría vencido para todas ellas (31.439 operaciones de 16.720 clientes por unos importes de financiación de 3.865.431.686 euros y de aval de 3.006.552.416 euros).

**2.94.** De las operaciones no comunicadas que estaban sujetas a Marco Temporal había 8.932 para las que ya habían transcurrido más de doce meses desde su concesión y, de ellas, 7.649 operaciones que por su importe debieron ser comunicadas a la BDNS para las que ya habría vencido el plazo de comunicación (por unos importes de financiación de 5.915.378.085 euros y de aval de 4.341.006.595 euros). Entre las operaciones que por su importe (superiores a 50 millones

<sup>13</sup> El ICO manifiesta en sus alegaciones que, con posterioridad a 19 de julio de 2021, se produjo el cambio de régimen de ayudas de muchas operaciones que inicialmente se atribuyeron al régimen de Minimis pero después pasaron a Marco Temporal, y defiende que "se podría considerar ajustado a derecho assimilar el plazo de la comunicación de las operaciones de Minimis, a los 12 meses fijados para las operaciones del Marco Temporal". Entre otros argumentos señala que, al existir la posibilidad de reclasificación de las operaciones de Minimis a Marco Temporal, el plazo tendría que ser homogéneo y conforme a los doce meses previstos en el Marco Temporal. Este Tribunal, sin embargo, entiende que los plazos de comunicación aplicables a cada uno de los dos tipos de ayudas (las de Minimis y las sujetas al Marco temporal) son los que se han señalado en los puntos 2.85 y 2.86 de este Informe, por aplicación de la normativa citada en cada uno de ellos. Por ello, el análisis realizado en este epígrafe del Informe sobre el cumplimiento de los plazos de comunicación de las ayudas se ha realizado aplicando los plazos señalados en los puntos citados en función del régimen de ayudas al que estaban sometidas las operaciones, de acuerdo con las comunicaciones realizadas por el ICO a la BDNS y al régimen con el que aparecían publicadas en la citada BDNS a fecha de 19 de julio de 2021.

de euros por cliente) fueron aprobadas por COPER en el periodo fiscalizado había 92 (casi el 10 %, por unos importes de financiación de 300.686.220 euros y de aval de 211.160.522 euros) que no habían sido comunicadas a la BDNS. El Cuadro 12 detalla las operaciones registradas en Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, que no habían sido comunicadas a la BDNS a 19 de julio de 2021.

### Cuadro 12. Detalle de las operaciones no comunicadas por el ICO a la BDNS

(en euros)

Régimen	Total			Operaciones que incumplen requisitos de envío			
	Nº op.	Crédito	Aval	NIFs	Nº op.	Crédito	Aval
Marco temporal	13.686	8.752.366.191	6.394.270.540	2.287	7.649	5.915.378.085	4.341.006.595
Minimis	31.471	3.865.691.223	3.006.604.046	16.720	31.439	3.865.431.686	3.006.552.416
<b>TOTAL</b>	<b>45.157</b>	<b>12.618.057.414</b>	<b>9.400.874.586</b>	<b>19.007</b>	<b>39.088</b>	<b>9.780.809.771</b>	<b>7.347.559.011</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Banc@ico a 31/12/2020 y los datos sobre los envíos realizados por el ICO a la BDNS hasta el 19/07/2021.

**2.95.** Para comprobar el cumplimiento de los límites de ayudas en las operaciones avaladas por el ICO sujetas al régimen de Minimis se ha solicitado, a la División de Control e Información de Subvenciones de la IGAE, una relación de todas las ayudas de Minimis registradas en la BDNS de todos los clientes que habían realizado operaciones avaladas en alguna de las líneas fiscalizadas (Liquidez e Inversión) en este régimen. Se recibió una relación con información de las ayudas registradas en la BDNS que incluía todas las ayudas de Minimis de estos clientes según NIF, desde 1 de enero de 2018 hasta 31 de diciembre de 2020, es decir, los tres años a considerar para comprobar posibles excesos de ayudas por las operaciones avaladas de 2020. Acumulando por NIF el importe de las ayudas percibidas, y en función de los límites de ayudas que corresponden a cada uno de los sectores de actividad de las empresas avaladas de acuerdo con los reglamentos de Minimis, se obtuvieron los resultados expresados en el Cuadro 13.

**2.96.** Los datos del Cuadro 13 reflejan que, de acuerdo con los datos de la BDNS, había 205 clientes (es decir, 205 NIF diferentes) de las líneas de avales ICO COVID-19 que, con anterioridad al 18 de marzo de 2020 (antes de la declaración de pandemia y el establecimiento de la medida), ya sobrepasaban o habían alcanzado el límite de ayudas acumulado de tres años, por lo que todas las operaciones que fueron concedidas a estos clientes con el aval del ICO no deberían estar sujetas al régimen de Minimis. Se trata de 358 operaciones por unos importes totales de crédito y aval de 65.709.993 euros y 52.317.954 euros, respectivamente.

**2.97.** Otros 641 clientes, que habían realizado 1.017 operaciones de financiación con avales ICO COVID-19 en 2020, excedieron el límite de ayudas de Minimis después del 18 de marzo de 2020 computando las ayudas percibidas con las operaciones avaladas. El importe total de financiación por estas operaciones ascendía a 287.216.724 euros y el aval a 227.999.503 euros, y el exceso de EBS alcanzaba un importe total de 14.070.546 euros. Si se agotase en estas operaciones el máximo de financiación y de aval posible sin superar los límites de Minimis habría unos importes totales de crédito y aval de 151.196.696 euros y 119.887.223 euros, respectivamente, que deberían haber sido concedidos por Marco Temporal.

Cuadro 13. Operaciones de Minimis con excesos sobre los límites sectoriales

(en euros)

NIFs que tienen:	NIF	Nº op.	Crédito	Aval	EBS total	Exceso EBS ICO	Crédito del exceso	Aval del exceso
Limite consumido antes de 18-03-20	205	358	65.709.993	52.317.954	6.160.089	6.160.089	65.709.993	52.317.954
Limite excedido después de 18-03-20	641	1.017	287.216.724	227.999.503	27.865.304	14.070.546	151.196.696	119.887.223
<b>Subtotal operaciones con exceso ICO</b>	<b>846</b>	<b>1.375</b>	<b>352.926.717</b>	<b>280.317.457</b>	<b>34.025.393</b>	<b>20.230.635</b>	<b>216.906.689</b>	<b>172.205.177</b>
<b>Distribución aleatoria.</b>								
Con operaciones ICO-ICO misma fecha	37	61	14.754.887	11.735.907	1.432.197	754.147	7.908.202	6.258.559
<b>Opción 1. -exceso mínimo</b>								
Con operaciones ICO-no ICO misma fecha	5	5	1.310.000	1.048.000	139.809	72.575	680.009	544.007
<b>Opción 2. -exceso máximo</b>								
Con operaciones ICO-no ICO misma fecha	9	9	1.945.000	1.556.000	194.764	138.817	1.354.830	1.083.864
<b>TOTAL EXCESO MÍNIMO (con opción 1)</b>	<b>872</b>	<b>1.441</b>	<b>368.991.604</b>	<b>293.101.364</b>	<b>35.597.399</b>	<b>21.057.357</b>	<b>225.494.900</b>	<b>179.007.743</b>
<b>TOTAL EXCESO MÁXIMO (con opción 2)</b>	<b>874</b>	<b>1.445</b>	<b>369.626.604</b>	<b>293.609.364</b>	<b>35.652.354</b>	<b>21.123.599</b>	<b>226.169.721</b>	<b>179.547.600</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de Banc@ico y de la BDNS.

**2.98.** Asimismo, el análisis de las ayudas percibidas por estos clientes ha puesto de manifiesto supuestos en los que en la misma fecha se formalizaban varias operaciones avaladas por el ICO que daban lugar al exceso en el límite de ayudas. Esta circunstancia se produjo en 37 NIF que habían realizado 87 operaciones en total. En estos casos, dependiendo del orden en el que se consideren realizadas las operaciones que tienen la misma fecha, el número de operaciones con exceso y los importes de exceso de EBS, crédito y aval serían distintos. Aplicando un procedimiento de distribución aleatoria, mediante hoja de cálculo, del orden de las operaciones, se habrían superado los límites de ayuda en 61 de estas operaciones con un exceso de EBS de 754.147 euros, de crédito de 7.908.202 euros y de aval de 6.258.559 euros.

**2.99.** También se detectaron supuestos en los que coincidía la fecha de concesión de operaciones avaladas en las líneas fiscalizadas con la de otras ayudas concedidas por otros organismos, de forma que ese día se superaron los límites de Minimis. Como se ha señalado en el punto anterior, el orden en el que se consideren realizadas esas operaciones afecta a los resultados del análisis. Esta situación se produjo con nueve NIF que realizaron nueve operaciones avaladas el mismo día en el que percibieron otras ayudas. En estos supuestos, si las operaciones avaladas se consideran previas a las ayudas percibidas de otros organismos, únicamente en cinco de estas operaciones se excederían los límites, con un exceso de EBS de 72.575 euros, de financiación de 680.009 euros y de aval de 544.007 euros. Pero si las ayudas percibidas de otros organismos se consideran previas a las operaciones avaladas por el ICO, las nueve excederían los límites de ayudas. En este caso, el exceso de EBS ascendería a 138.817 euros, el de financiación a 1.354.830 euros y el de aval a 1.083.864 euros.

**2.100.** Respecto a las operaciones sujetas a Marco Temporal se ha habilitado un campo específico en Banc@ico (campo 81 "Otros I", véanse los puntos 2.58 a 2.61 de este Informe) para el control de los importes máximos de financiación por cliente en operaciones sujetas al Marco Temporal. Sin embargo, como ya se ha señalado en los citados puntos, ese campo no está configurado como obligatorio y se han detectado operaciones sin datos, así como incoherencias en las validaciones y en las cifras (en algunos casos, eran distintos los datos de facturación y de costes salariales del mismo cliente en distintas operaciones), lo que ha impedido identificar todos los supuestos en los que la financiación acumulada para cada cliente superaría los límites señalados y para los que

habría que exigir un auto certificado del cliente de sus necesidades de liquidez. No obstante, se han detectado operaciones en las que, aunque se excedían los límites señalados, no se ha aportado documento alguno de justificación de las necesidades de liquidez y, cuando se incorporaron auto certificados de los clientes, estos no eran documentos homogéneos, ni en su forma ni en su contenido.

### II.4.3. Control específico de las operaciones de importe superior a 50 millones de euros en las Líneas Liquidez e Inversión

**2.101.** El ACM de 24 de marzo de 2020 estableció la necesidad de autorización expresa y previa del ICO para la concesión del aval en aquellas operaciones con un importe de financiación superior a 50 millones de euros. El ACM dispone que en estas operaciones el ICO debe analizar “*el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera*”. Esta autorización se realiza por COPER, que emite unos certificados en los que se detallan, para cada una de las operaciones autorizadas, los datos del cliente que recibe la financiación, la entidad financiera que la concede, los importes de financiación y de aval (en millones de euros) y el porcentaje del aval.

**2.102.** Los manuales de procedimientos internos de gestión de las líneas Liquidez e Inversión, aprobados por el ICO, extendieron esta necesidad de autorización a tres casos adicionales: a) aquellos en los que el importe de 50 millones de euros se alcanzase por acumulación de financiación del cliente en más de una operación (los manuales aclaran que para el cálculo del importe acumulado por cliente se tendrían en cuenta tanto las operaciones formalizadas en la Línea Liquidez como las formalizadas en la Línea Inversión y en el Programa ICO Avales Pagarés MARF-COVID-19); b) los supuestos en los que la financiación obtenida excediese este importe por grupos empresariales, considerando tales a los que estuvieran formados por empresas obligadas por normativa a formular estados contables consolidados; y c) todas las operaciones en las que el ICO actuara como entidad financiadora, con independencia del importe de la financiación.

**2.103.** En el ejercicio 2020 se aprobaron por COPER 971 autorizaciones para la concesión de avales, tanto de la Línea Liquidez como de la de Inversión. El importe total de financiación autorizada ascendió a 13.185 millones de euros y el importe de los avales a 8.834 millones de euros. En la línea Liquidez el importe total de financiación autorizada ascendió a 13.033 millones de euros, con un importe del aval de 8.734 millones de euros, y en la línea Inversión a 152 millones de euros, con un importe de aval de 100 millones de euros. El número de empresas beneficiarias de la concesión de los anteriores avales ascendió a 165, de las cuales ocho simultanearon avales tanto de la línea Liquidez como de la de Inversión.

**2.104.** El ICO cumplió su obligación legal de aprobar expresamente los avales de todas las operaciones de financiación de una empresa superiores a 50 millones de euros. En 2020 se autorizó por COPER la concesión de avales a 33 operaciones (realizadas por quince empresas) que, individualmente, ya tenían un importe superior a 50 millones de euros (por unos importes totales de financiación de 3.727 millones de euros y de aval de 2.433 millones de euros). También se autorizó por COPER la concesión de avales a 23 operaciones de financiación, obtenidas por trece empresas, que tenían un importe exacto de 50 millones de euros (por unos importes totales de financiación de 1.150 millones de euros y de aval de 795 millones de euros).

**2.105.** En relación con las operaciones que, individualmente, ya superaban los 50 millones de euros (las únicas para las que expresamente existía la obligación de aprobación por COPER, según el citado ACM de 24 de marzo de 2020), se detectaron dos operaciones en las que no coincidían los datos registrados en Banc@ico sobre el porcentaje del aval y su importe con los que se reflejaban en los certificados COPER. Una de ellas, por un importe de financiación de 150 millones de euros,

reflejaba en la documentación de COPER un aval de 105 millones de euros por el 70 % del importe financiado y, sin embargo, los datos en Banc@ico para esta operación atribuían un aval de 90 millones por el 60 % de la financiación obtenida. Otra operación, por un importe de financiación de 80 millones de euros, reflejaba en la documentación de COPER un aval de 56 millones de euros por el 70 % del importe financiado y, sin embargo, los datos en Banc@ico para esta operación recogían un aval de 48 millones por el 60 % de la financiación obtenida. En una de las operaciones aprobadas por COPER, por importe de 50 millones de euros, no coincidían los datos sobre el TAE de la operación reflejados en Banc@ico y en la ficha de elegibilidad tomada como base para la autorización de COPER.

**2.106.** Se ha detectado que cuatro clientes con 38 operaciones en las Líneas Liquidez e Inversión, con unos importes de financiación y de aval de 131.112.255 euros y 84.727.353 euros, respectivamente, también firmaron contratos marco MARF y tenían emisiones de pagarés a 31 de diciembre de 2020. Estas operaciones no se habían sometido a la autorización de COPER a pesar de que, al acumular su importe con el de las formalizadas mediante emisiones MARF, superaban los 50 millones de euros y, por lo tanto, conforme a los manuales de procedimientos internos del ICO, deberían de haber sido autorizadas por COPER, ascendiendo la financiación y el aval total (en conjunto para las Líneas Liquidez, Inversión y MARF) a 292.212.255 euros y 194.866.263 euros, respectivamente.

**2.107.** Hay que aclarar que el proceso de elaboración de las propuestas a COPER no está automatizado con la aplicación Banc@ico, de manera que los certificados de aprobación de las operaciones por COPER no incluyen referencias que permitan una identificación inequívoca de esas mismas operaciones en Banc@ico. Se han detectado errores en los códigos internos utilizados por COPER para el seguimiento individualizado de las operaciones (en once de ellas). Asimismo, en la transcripción de los datos de Banc@ico a los certificados de COPER se han encontrado errores en la asignación de los CIF a los clientes (en 53 operaciones de las 971 aprobadas, que sumaban unos importes totales de 705 millones de euros de crédito y 488 millones de euros de aval). También se detectaron discrepancias entre los importes de la financiación y del aval reflejados en Banc@ico y en los certificados de COPER para las mismas operaciones (que se detallarán en puntos siguientes de este Informe). Además, los importes de las operaciones que se sometieron a la autorización de COPER estaban redondeados en millones de euros, lo que ha dado lugar, también, a diferencias de redondeos entre los importes de las operaciones en Banc@ico y en los certificados de COPER, dificultando aún más la identificación de las operaciones.

**2.108.** La mayor parte de las operaciones aprobadas por COPER, hasta completar las 971 autorizaciones que se aprobaron en 2020, fueron supuestos de operaciones que superaron los 50 millones de euros acumulando su importe, así como de operaciones que superaban este importe acumulando las realizadas por distintas empresas del mismo grupo empresarial. El cotejo de los datos de Banc@ico con el contenido de los certificados emitidos por COPER permitió detectar supuestos en los que, aunque el importe acumulado de las operaciones de financiación de una empresa superaba los 50 millones de euros, no se sometieron al análisis y a la aprobación de COPER todas las operaciones de esa empresa o las de todas las empresas de un mismo grupo empresarial. También se han detectado operaciones en las que el ICO participó como entidad financiera, concediendo toda o parte de la financiación (en créditos sindicados), que no se sometieron a COPER.

**2.109.** Las actuaciones fiscalizadoras han incluido consultas de los datos reflejados en Banc@ico sobre las operaciones realizadas por los clientes cuyas operaciones habían sido aprobadas por COPER. En estas consultas se ha puesto de manifiesto que había más operaciones de esos clientes en Banc@ico de las que habían sido aprobadas por COPER. En concreto, se detectaron 41 operaciones de 25 de estos clientes (por unos importes totales de 210.099.000 euros de crédito



y 138.023.283 euros de aval) que estaban incluidas en Banc@ico pero no se habían sometido, junto a las demás operaciones de esos clientes, a su aprobación por COPER. También se han detectado tres operaciones de tres clientes que no habían sido aprobadas por COPER en las que, de acuerdo con los datos de Banc@ico, el ICO participó en la concesión de la financiación a esos clientes (el 21 % del total, por unos importes de financiación de 18.195.500 euros y de aval de 12.956.400 euros).

**2.110.** El análisis de los expedientes de una muestra de 148 operaciones de 51 clientes (el 15 % del total de las aprobadas por COPER) ha confirmado los resultados señalados en el punto anterior. Así, en esta muestra de expedientes había operaciones en Banc@ico de diez de estos clientes que no se habían sometido, junto con el resto de sus operaciones, a su aprobación por COPER. Concretamente había 26 operaciones de estos diez clientes (por unos importes totales de 106 millones de euros de crédito y 69 millones de euros de aval) que estaban incluidas en Banc@ico pero no se habían aprobado por COPER junto a las demás operaciones de esos clientes.

**2.111.** Asimismo, se detectaron 32 operaciones de nueve clientes, de las cuales dieciséis eran operaciones por el subtramo 0211 de no PYME (por unos importes de financiación de 11.087.299 euros y 7.701.109 euros de aval) y otras dieciséis operaciones iguales por el subtramo 0210 de PYME (por el mismo importe de financiación y 8.741.839 euros de aval). Las dieciséis operaciones concedidas por el subtramo no PYME fueron las aprobadas por COPER. Sin embargo, en Banc@ico se reflejan 32 operaciones, sin eliminar las dieciséis operaciones por el subtramo 0210 PYME, lo que incrementa el número de operaciones y, con ello, de los importes de la financiación y de aval que refleja Banc@ico en 11.087.299 euros y 8.741.839 euros, respectivamente.

**2.112.** Como ya se ha señalado, las consultas en Banc@ico sobre las operaciones aprobadas por COPER también pusieron de manifiesto diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico sobre las mismas operaciones. Estas diferencias se detallan en el Cuadro 14. En él se observa que se detectaron diferencias en los porcentajes de aval de las operaciones aprobadas y en su importe en 33 operaciones de 23 clientes distintos. En la mayoría de los casos (en 26 operaciones) el importe y el porcentaje del aval eran superiores en el certificado de COPER a los datos reflejados en Banc@ico. Dieciocho de estas operaciones, según la información contenida en Banc@ico, eran renovaciones de crédito, que tienen limitado el aval máximo al 60 % del importe de la financiación. En estas dieciocho operaciones Banc@ico reflejaba un aval del 60 % del importe de la financiación concedida en cada operación, mientras que los certificados de COPER autorizaban avales del 70 % de este importe. Otras ocho operaciones eran nuevos contratos de financiación, y las aprobaciones de COPER autorizaban para todos ellos avales del 70 % del importe de la financiación, aunque en Banc@ico el porcentaje de aval de estas operaciones era del 60 % en tres de ellas, el 50 % en otras cuatro y el 33 % en la octava. En otra operación el porcentaje de aval era superior en el certificado de COPER (el 70 %) al indicado en Banc@ico (el 50 %) y, además, existían discrepancias en el importe del crédito (en los datos de Banc@ico era de 3 millones de euros y en el certificado de COPER de 3,7 millones).

**2.113.** En otras seis operaciones, también incluidas en el Cuadro 14, se detectaron discrepancias en el sentido contrario (los porcentajes de los avales era superiores en Banc@ico a los aprobados por COPER). En estas seis operaciones el aval autorizado por COPER era del 60 % de la financiación concedida en cada una de ellas, mientras que el reflejado en Banc@ico era del 70 % de ese importe.

**Cuadro 14. Detalle de las diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico sobre las mismas operaciones**

(En millones de euros)

Calificación	Nuevo/ Renovación	Nº op.	BANC@ICO		COPER		DIFERENCIAS	
			Crédito	Aval	Crédito	Aval	Crédito	Aval
Casos con % aval superior en COPER	Nuevo	8	108,50	56,52	108,50	76,05	0,00	(19,53)
	Renovación	18	339,16	203,49	339,20	237,46	(0,04)	(33,97)
<b>Total casos con % aval superior en COPER</b>		<b>26</b>	<b>447,66</b>	<b>260,01</b>	<b>447,70</b>	<b>313,51</b>	<b>(0,04)</b>	<b>(53,50)</b>
Casos con % aval superior en COPER y además con diferencias en el importe del crédito	Nuevo	1	3,00	1,50	3,70	2,10	(0,70)	(0,60)
Casos con % aval superior en Banc@ICO	Nuevo	6	38,53	26,97	38,50	23,10	0,03	3,87
<b>Total</b>		<b>33</b>	<b>489,19</b>	<b>288,48</b>	<b>489,90</b>	<b>338,71</b>	<b>(0,71)</b>	<b>(50,23)</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Banc@ico y certificados de COPER

**2.114.** El análisis de los expedientes de la muestra de 148 operaciones de 51 clientes, a la que se ha hecho referencia en el punto 2.110, confirma estas discrepancias entre los datos de las operaciones aprobadas por COPER y los incorporados a Banc@ico sobre esas mismas operaciones. Se detectaron diferencias en los porcentajes de aval de las operaciones aprobadas y en su importe en 32 operaciones de la muestra, correspondientes a 22 clientes distintos. Se confirma que hay 27 operaciones (por unos importes totales de 451 millones de euros de crédito y 262 millones de euros de aval) en las que el porcentaje del aval aprobado por COPER era superior al reflejado en los datos de Banc@ico. Y en otras cinco operaciones de la muestra, por unos importes totales de 35 millones de euros de crédito y 21 millones de euros de aval, el porcentaje del aval aprobado por COPER era inferior al de Banc@ico. En el análisis de los expedientes de la muestra no se ha tenido acceso a documento alguno que permita verificar el porcentaje de aval que se aplica realmente, pues el certificado de aval que genera automáticamente Banc@ico incluye los datos de la propia aplicación y en los contratos financieros firmados por los clientes con las entidades financieras no se refleja el porcentaje del aval del ICO.

**2.115.** En otras tres operaciones aprobadas por COPER, correspondientes a dos clientes, no coincidían ni los importes del crédito ni del aval reflejados en Banc@ico y en los certificados de COPER, pese a ser las mismas operaciones con los mismos clientes y entidades financieras. En los análisis de la muestra de expedientes se comprobó que en una de estas operaciones se habían transcrito erróneamente los importes de la financiación y del aval al certificado de COPER, pues los datos incluidos, tanto en la ficha de elegibilidad como en el contrato de la operación financiera, coincidían con los reflejados en Banc@ico.

**2.116.** También se han detectado 33 operaciones correspondientes a dos clientes que, según los datos de Banc@ico, eran de Liquidez, pero la mayoría de ellas (31 operaciones) fueron aprobadas en COPER como de Inversión. Las 31 operaciones aprobadas en COPER como Inversión tenían unos importes de financiación de 103.060.364 euros y de aval de 66.480.455 euros, y las dos operaciones aprobadas en COPER como Liquidez tenían unos importes de financiación de 6.500.000 euros y de aval de 4.400.000 euros. Se han analizado todas las fichas de elegibilidad de estas operaciones y, aparentemente, los datos correctos eran los de Banc@ico. Aunque las fichas de elegibilidad de estas operaciones no mencionan específicamente si son de Liquidez o de Inversión, el análisis de su contenido parece indicar que se trataría de operaciones de Liquidez, ya que en todas ellas se verifica el criterio del "destino de la liquidez" y se concreta cuál es "el principal destino de la liquidez". Además, las fichas de elegibilidad dan por cumplido el requisito de la "fecha

de firma de la operación de financiación" por ser operaciones posteriores al 17 de marzo de 2020 (requisito de la Línea Liquidez) y muchas de ellas son anteriores al 29 de julio de 2020 (que es la fecha a partir de la cual se iniciaron las operaciones de la Línea Inversión).

**2.117.** Los análisis de los expedientes de la muestra a la que se ha hecho referencia también permitieron detectar otras discrepancias entre los datos de las operaciones aprobadas por COPER y los incorporados a Banc@ico que no se pueden detectar analizando, únicamente, los certificados de COPER. En siete de las operaciones de la muestra (por unos importes totales de 149 millones de euros de crédito y 102 millones de aval) existían discrepancias en los plazos y/o en el TAE entre los expedientes de COPER y los datos de Banc@ico.

**2.118.** Por último, el análisis de los sistemas de control y seguimiento de las operaciones autorizadas por COPER permite señalar alguna deficiencia de control interno, ya que las bases de datos proporcionadas por el ICO para el control y seguimiento de las operaciones de COPER eran hojas de cálculo que no incluían todas las operaciones que realmente fueron autorizadas. El cotejo de la base de datos proporcionada, con los certificados aprobados por COPER en 2020, puso de manifiesto que había operaciones aprobadas por COPER que no se habían incluido en tales bases de datos<sup>14</sup>.

**2.119.** El Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, modificó el artículo 29 del Real Decreto-ley 8/2020, en el que se establecieron los avales ICO COVID-19, para disponer que estos avales también se pudiesen destinar a garantizar pagarés incorporados al MARF, que era una posibilidad que no se había previsto inicialmente al establecer estos avales. El ACM de 5 de mayo de 2020 aprobó las condiciones aplicables y los requisitos a cumplir para avalar las emisiones de pagarés incorporados al MARF, hasta un importe de 4.000 millones de euros. Adicionalmente, el ACM de 24 de noviembre de 2020 habilitó un nuevo tramo destinado a avalar las emisiones de pagarés incorporados al MARF emitidos por empresas en fase de convenio, y otro tramo con el fin de permitir el acceso a la citada línea de avales a los pagarés de empresas que antes de 23 de abril de 2020 contasen con un programa de pagarés incorporado en el MARF que no estuviera renovado a tal fecha y que, por tanto, no pudieron acogerse al tramo previsto al efecto en el ACM de 5 de mayo de 2020.

**2.120.** Para la concesión de estos avales MARF el ICO firmó un contrato bajo el Programa de Avales Pagarés MARF ICO COVID-19 (contrato marco) con cada una de las empresas que fueran a realizar emisiones de pagarés, con la entidad Bolsas y Mercados Españoles Renta Fija SAU (encargada de comprobar los requisitos de las emisiones y remitir la información al ICO) y con la entidad colocadora y el agente de pagos correspondiente, que participen en las emisiones. 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).

**2.121.** 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 y para evitar la superación de los límites marcados por la normativa de ayudas de Estado y de los límites de emisión fijados en los distintos ACM. Sin embargo, este control de la gestión de los avales MARF a través de Banc@ico 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

<sup>14</sup> El ICO señala en sus alegaciones que ha procedido a subsanar y regularizar aquellas operaciones en las que no coincidían los datos de la propuesta elevada a COPER, con los datos contenidos en los documentos que soportan la operación y con los comunicados por las entidades financieras a través de Banc@ico.

ninguna otra aplicación específica ni las herramientas y validaciones de Banc@ico para su control en relación con las demás líneas de avales<sup>15</sup>.

**2.122.** Como ya se ha señalado, el ACM de 24 de marzo de 2020 estableció la necesidad de autorización expresa y previa del ICO para la concesión del aval en aquellas operaciones con importe de financiación superior a 50 millones de euros, y los manuales de procedimiento extendieron esta obligación a aquellos supuestos en los que el importe de 50 millones de euros se alcanzase por acumulación de financiación del cliente en más de una operación, incluyendo en este cómputo tanto las operaciones formalizadas en la Línea Liquidez como las formalizadas en la Línea Inversión y en el Programa ICO Avales Pagarés MARF COVID-19. Sin embargo, el control y seguimiento de las operaciones de avales MARF mediante hojas de cálculo, al margen de Banc@ico, dio lugar a que no toda la información sobre la financiación de los clientes estuviese reflejada en Banc@ico. Se detectaron cuatro empresas que tenían emisiones de pagarés MARF, a 31 de diciembre de 2020, que, al acumular el importe de sus operaciones por las Líneas Liquidez e Inversión con el de las formalizadas mediante emisiones MARF, superaban los 50 millones de euros, pese a lo cual algunas de las operaciones de estos clientes no se habían sometido a la aprobación de COPER (en concreto, no se autorizaron por COPER 38 operaciones por unos importes de financiación y de aval de 131.112.255 euros y 84.727.353 euros, respectivamente).

**2.123.** Por otra parte, el análisis de los certificados de COPER que reflejan los importes adjudicados por MARF para cada emisor de pagarés acogidos al programa de avales y los finalmente formalizados (de fechas 9 de junio de 2020 y 1 diciembre de 2020, respectivamente), así como de los importes reflejados en la hoja de cálculo que se utiliza para el control de estos avales, ha puesto de manifiesto la existencia de importes distintos en algunas operaciones. Esta circunstancia permite deducir que algunos de los datos incorporados a los certificados de COPER podrían no corresponderse con los datos finales de las operaciones avaladas.

#### II.4.4. Otros errores e incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico

**2.124.** De lo expuesto en los epígrafes anteriores de este Informe se concluye que al analizar el funcionamiento de Banc@ico se han puesto de manifiesto errores e incongruencias de los datos incorporados a la misma como consecuencia de deficiencias en las validaciones internas y de errores en la grabación de los datos en la aplicación. Así, a modo de ejemplo, para las Líneas Liquidez e Inversión, en el epígrafe II.3.2 de este Informe se han señalado supuestos en los que las mismas empresas (CIF) en el mismo ejercicio (2020) realizaron operaciones como PYME y como no PYME, lo que resulta incoherente; errores en la clasificación del tipo de cliente (como empresas a algunos autónomos, entre sociedades anónimas y limitadas, etc.); incongruencias en la fecha de constitución o inicio de la actividad de las empresas o autónomos; valores cero y negativos de los fondos propios, el activo o la facturación de las empresas; incongruencias en los números de empleados, de empleos a crear y sobre los datos de las inversiones a realizar; incongruencias y errores sobre la participación en las empresas, los tipos de interés y comisiones por las operaciones; y en la comunicación de ayudas, entre otros.

**2.125.** En la Línea Arrendamiento, en el epígrafe II.3.3 de este Informe también se señalan errores e incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico: operaciones en esta línea 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; 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,

<sup>15</sup> El ICO señala en sus alegaciones que se ha puesto en producción una nueva aplicación para la gestión de los avales MARF, que actualmente se encuentra en desarrollo, y que recogería todos los requisitos relevantes de los usuarios para su gestión.

otra en 2100 y otra en 2050); datos incoherentes sobre el interés nominal y la TAE de las operaciones; y referencias catastrales de los inmuebles arrendados con formatos incompatibles con una referencia catastral (con menos de 20 caracteres, o con expresiones como "N/A", "No dispone", "00000000", "XXXXX" y otras similares).

**2.126.** Además de estos supuestos, que ya se han analizado en los epígrafes II.3.2 y II.3.3 de este Informe, se han detectado en Banc@ico en las Líneas Liquidez e Inversión: otras operaciones avaladas que carecen de sentido económico por los importes de financiación y de aval concedidos; contradicciones en los porcentajes de aval de las operaciones; errores en los tramos por los que se accede a las líneas de aval; y la posible existencia de operaciones duplicadas, celebradas entre el mismo cliente y entidad financiera con la misma cuantía y fecha<sup>16</sup>.

**2.127.** En las Líneas Liquidez e Inversión había registradas en Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, 36 operaciones de financiación (con 29 clientes distintos) en las que el importe del crédito y del aval eran inferiores a 100 euros, de las cuales en treinta operaciones el importe de la financiación y del aval concedido era de varios céntimos de euro (entre cero y un euro). La aplicación también reflejaba, a la fecha señalada, 65 operaciones (correspondientes a 65 clientes) en las que el porcentaje del aval era inferior al 10 % de la financiación obtenida. De estas operaciones había dos en las que el aval era inferior a un euro, y otras seis en las que el aval era inferior a cien euros. En las 57 operaciones restantes, con un aval inferior al 10 %, los importes de la financiación y del aval eran superiores a 100 euros; dos de ellas (con importes totales de financiación de 20.735.524 euros y de aval de 122.000 euros), aunque figuraban en el listado de operaciones de 2020, fueron invalidadas a lo largo de 2021; otras diez (por unos importes de financiación y de aval de 1.024.000 euros y 57.714 euros, respectivamente) corresponden a operaciones duplicadas que se analizarán en el punto 2.134. El Cuadro 15 refleja los datos de las operaciones de cuantía igual o inferior a cien euros y de aval igual o inferior al 10 %.

**2.128.** Ochenta de las 101 operaciones con baja cuantía de financiación y/o bajo porcentaje de aval estaban sujetas a régimen de Minimis, y las otras 21 a Marco Temporal. Los certificados de las operaciones que genera automáticamente Banc@ico son distintos en uno u otro caso, pero en ninguno de los casos permiten clarificar si estos importes tan pequeños podían deberse a errores o tenían alguna otra explicación. Los certificados de las operaciones sujetas a Minimis incluyen el importe de la financiación, el porcentaje de aval y el importe del EBS; los de las operaciones sujetas a Marco Temporal solo incluyen el importe de la financiación. En las operaciones de baja cuantía, a las que se ha hecho referencia, los certificados de las que estaban sujetas a Minimis se generaron casi en el mismo momento de la carga de la operación, pero en las que estaban sujetas a Marco Temporal había una diferencia elevada entre la fecha de carga de la operación y la fecha de emisión del certificado (los certificados de estas operaciones no se generaron hasta los días 20 y 21 de mayo de 2021, con un desfase temporal de entre cinco y doce meses desde la grabación de la operación).

---

<sup>16</sup> El ICO señala en sus alegaciones a algunos puntos de este epígrafe del Informe que los hechos detectados en la fiscalización carecen de relevancia jurídica o no tienen por qué ser calificados como deficiencias. Como ya se ha señalado, este argumento se utiliza también respecto de otros resultados del Informe, y ha de insistirse a este respecto en que los datos muestran que las operaciones a las que se refiere este punto carecen de sentido económico, lo que es indicio suficiente de que, incluso si no se hubieran incumplido requisitos legales, habría habido errores en los datos. En relación con otros puntos de este epígrafe, como los que destacan la existencia de contradicciones en los porcentajes de aval de las operaciones o la posible existencia de operaciones duplicadas, el ICO señala que las correspondientes operaciones serán objeto de verificación y comprobación en una fase posterior.

**Cuadro 15. Detalle de las operaciones de cuantía igual o inferior a cien euros y aval igual o inferior al 10 % en las Líneas Liquidez e Inversión**

(en euros)

Tipo	Escala de importes	Nº op.	Crédito	Aval
Operaciones con financiación igual o inferior a 100 euros	Operaciones con financiación y aval entre 0 y 1	30	14	11
	Operaciones con financiación y aval entre 1 y 100	6	327	262
<b>Subtotal 1</b>		<b>36</b>	<b>341</b>	<b>273</b>
Operaciones con porcentaje de aval igual o inferior al 10 %	Importe aval entre 0 y 1	2	225.000	0,8
	Importe aval entre 1 y 100	6	280.922	97
	Importe aval >100	57	42.734.525	1.633.043
<b>Subtotal 2</b>		<b>65</b>	<b>43.240.447</b>	<b>1.633.141</b>
<b>TOTAL</b>		<b>101</b>	<b>43.240.788</b>	<b>1.633.414</b>

Fuente: Elaboración propia TCU a partir de los datos de Banc@ico Líneas Liquidez e Inversión Correcto ICO a 31/12/2020.

**2.129.** La formalización de este tipo de operaciones carece de sentido económico y refleja datos incoherentes que se pueden deber a errores en la grabación de las operaciones en Banc@ico. No obstante, la existencia de estos posibles errores puede originar problemas legales en caso de resultar fallido el crédito y resultar necesaria la ejecución del aval, ya que podría no estar adecuadamente reflejado su importe. También puede dar lugar a problemas en el control de las ayudas de Estado, ya que los datos de Banc@ico son los que se remiten a la BDNS y podrían trasladar los errores a los que se ha hecho referencia. De las 36 operaciones realizadas en 2020 con crédito inferior o igual a cien euros, a fecha 20 de julio de 2021, se habían comunicado a la BDNS dieciocho (trece de ellas por importe de financiación igual o inferior a un euro y otras cinco por importe de financiación entre uno y cien euros). A la misma fecha, de las 65 operaciones con un porcentaje de aval inferior a 10 % se habían comunicado a la BDNS 57: una operación tenía importe de financiación igual o inferior a un euro, cinco operaciones importe de financiación entre uno y cien euros, y otras 51 importe superior a cien euros (hay que señalar que una de estas últimas operaciones comunicadas era una de las invalidadas a lo largo del ejercicio 2021 -la información de Banc@ico no permite conocer cuándo se produjo la invalidación-). Todas estas operaciones fueron comunicadas a la BDNS con los mismos datos e importes reflejados en Banc@ico que podrían contener errores, según se ha razonado anteriormente, y que, por lo tanto, se habrían trasladado a la información que publica la BDNS.

**2.130.** También se han detectado errores relativos al porcentaje del aval en la Línea Liquidez en operaciones de renovación de créditos. Los distintos ACM que fueron aprobando sucesivos tramos de avales en esta línea establecieron que el porcentaje del aval, en el caso de renovaciones del crédito de empresas no PYME, no podía exceder el 60 % del crédito. Sin embargo, Banc@ico reflejaba diez operaciones de renovaciones del crédito, de diez empresas no PYME, en las que el porcentaje del aval era el 70 % del crédito. El importe de la financiación de estas diez operaciones ascendía a 7.560.000 euros y el aval a 5.292.000 euros (el 70 %), excediendo en 756.000 euros el máximo previsto para estas operaciones. Como ya se ha señalado en el punto 2.112 de este Informe, también había dieciocho operaciones de renovaciones del crédito autorizadas por COPER 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. El importe de la financiación de estas dieciocho operaciones ascendía a 339.157.000 euros, y la diferencia de aval entre unos y otros datos ascendería a 33.915.700 euros.

**2.131.** Por otra parte, las comprobaciones sobre el tamaño de las empresas beneficiarias de los avales, que se han detallado en el epígrafe II.4.1 de este Informe, han permitido identificar doce operaciones correspondientes a doce empresas que no eran PYME y, sin embargo, 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 (lo que les permitiría acceder a la financiación con un porcentaje de aval máximo más alto y comisiones más ventajosas), 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.

**2.132.** Se han detectado 4.953 clientes de las Líneas Liquidez e Inversión que tienen reflejadas en Banc@ico operaciones por el mismo importe de financiación, con la misma entidad financiera y la misma fecha de contrato. El número total de operaciones en estas circunstancias asciende a 10.837, por unos importes totales de financiación y de aval de 1.716.826.511 euros y 1.284.412.201 euros, respectivamente. Entre estos clientes, 41 tenían 82 operaciones con los mismos datos en las Líneas Liquidez e Inversión (41 operaciones en Liquidez y otras 41 en Inversión coincidentes en cuantía, fecha y entidad financiera). Excluyendo los 39 clientes, de estos 41, que solo tienen dos operaciones repetidas (una en cada Línea), y para los que se puede considerar que sus operaciones con los mismos datos podrían tener diferente finalidad, por tratarse de líneas de avales distintas, habría otros 4.914 clientes con 10.755 operaciones en las que coincidían el importe de la financiación, la entidad financiera y la fecha, así como la línea de avales utilizada para acceder a la financiación (por unos importes totales de financiación y de aval de 1.705.218.801 euros y 1.275.326.033 euros, respectivamente). Algunos de estos clientes tenían un número elevado de operaciones repetidas, en un caso 50 operaciones repetidas, en otro 39, otro con 15 y varios con 12 y 10 operaciones.

**2.133.** En los avales de la Línea Inversión existe la limitación, que se valida por Banc@ico al grabar las operaciones (véase el punto 2.53 de este Informe), de que el total de la financiación obtenida no pueda ser superior al importe total de la inversión más los gastos de establecimiento. En esta línea de avales había 157 clientes con diversas operaciones en las que coincidían el importe de la financiación, la entidad financiera y la fecha de contrato, conforme a lo señalado en el punto precedente. De estos clientes de la Línea Inversión había, al menos, veinte con 68 operaciones con unos importes totales de financiación y de aval de 4.245.839 euros y 3.246.671 euros, respectivamente, para los que, si la operación hubiese sido única y la financiación se destinase a la misma inversión, las respectivas operaciones no habrían superado los filtros automáticos de Banc@ico, porque excederían el límite indicado (en una sola operación el importe de la financiación obtenida sería superior a la suma de la inversión y los gastos de establecimiento).

**2.134.** Además de estos supuestos de operaciones iguales de un mismo cliente, se detectaron en Banc@ico 106 operaciones que se habían grabado por duplicado en la aplicación. Por un lado, la aplicación reflejaba 46 operaciones (por unos importes totales de 36.254.598 euros de financiación y de 27.002.949 euros de aval) que se correspondían en realidad con 23 operaciones de catorce clientes que se habían registrado por duplicado, una operación por el subtramo 0210 (PYME) y otra igual por el 0211 (no PYME). En todos los casos se trataba de operaciones de grandes empresas erróneamente clasificadas en el subtramo 0210 que se volvieron a grabar en el 0211 (dieciséis de las 23 operaciones fueron aprobadas por COPER por el subtramo 0211). Sin embargo, no se anularon las operaciones por el subtramo 0210, por lo que la información de Banc@ico duplica el número e importe de estas operaciones (tendrían que eliminarse 18.127.299 euros de financiación y 14.373.839 euros de aval).

**2.135.** Por otro lado, la aplicación reflejaba sesenta operaciones (por unos importes totales de 9.217.181 euros de financiación y de 3.843.800 euros de aval) que se correspondían, en realidad,

con treinta operaciones de treinta clientes que se habían registrado por duplicado. En estos casos, Banc@ico refleja dos operaciones con el mismo código de operación, salvo una “D” delante para una de ellas. Se trata de supuestos en los que se registra una operación que no refleja el máximo aval permitido y, posteriormente, se vuelve a registrar otra hasta agotar ese máximo. En todos estos casos, una de las operaciones tiene un porcentaje de aval elevado y la otra uno bajo y, además, en unos casos ambas tienen el mismo importe de financiación, mientras que en otros casos tienen importes diferentes, hasta completar el máximo de importe de aval permitido sobre el importe de la financiación repetido o superior, respectivamente. Esta forma de grabar las operaciones aparentemente duplicó su número y el importe de la financiación recibida por estos treinta clientes. De este modo, las sesenta operaciones grabadas se corresponderían con treinta operaciones reales y a la BDNS se comunicaron 56 operaciones. De acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal, en Banc@ico el importe de la financiación por estas operaciones estaría sobrevalorado en 4.381.181 euros y a la BDNS se comunicó un exceso de financiación para estas empresas, en relación con el realmente recibido por estas operaciones, de 3.343.427 euros.

**2.136.** Como ya se ha señalado en el punto 2.62 de este Informe, el campo número 82 de Banc@ico (“Otros II”) refleja el importe de otras ayudas de Minimis declaradas por el cliente como recibidas en el ejercicio en curso y en los dos anteriores, incluyendo las ayudas concedidas en los avales de estas líneas. Se han detectado incongruencias y errores entre los datos incorporados a la aplicación sobre las ayudas recibidas por los autónomos y empresas (campos 53 “Solicita otras Ayudas/Subvenciones” y 55 “Importe de otras Ayudas/Subvenciones” de la aplicación) y los datos incorporados a este campo 82. Ya se señaló en el citado punto 2.62 que se detectaron supuestos de beneficiarios de avales que, teniendo más de una operación de financiación avalada, no reflejaban las ayudas recibidas por las operaciones anteriores al formalizar las posteriores, y reflejaban en este campo un valor “cero” aunque de la misma aplicación resultase que ya habían recibido otras ayudas sujetas a Minimis. Tampoco se recogen, en todos los casos, las ayudas recibidas de otras entidades u organismos que se reflejan en la propia aplicación (campos 53 y 55). De acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal había 6.358 operaciones, correspondientes a 5.256 clientes (por unos importes de financiación de 639.024.008 euros y de 505.575.309 euros de aval), que deberían reflejar el importe de otras ayudas recibidas por esos clientes en las que, sin embargo, esta casilla 82 (“Otros II”) no reflejaba valor alguno.

#### **II.4.5. Control del destino de la financiación y de las condiciones impuestas por las entidades de crédito**

**2.137.** Los contratos celebrados entre el ICO y las entidades financieras para la comercialización de las Líneas Liquidez e Inversión introdujeron determinadas precisiones sobre los tipos de operaciones de financiación a los que, según los Reales Decretos-leyes de creación de estas líneas de aval y los ACM que los desarrollaron, se podría otorgar el correspondiente aval. Así, tales contratos establecieron, expresamente, que la financiación obtenida no podría destinarse a la unificación o reestructuración de posiciones pasivas de la empresa o autónomo con la entidad financiera, ni a la cancelación o amortización anticipada de deudas preexistentes. En estos contratos también se estableció la obligación de las entidades financieras de ofrecer a los clientes, en las operaciones avaladas, condiciones mejores que las de mercado, trasladando de este modo a las empresas y autónomos el beneficio que supone que estas operaciones estuvieran garantizadas con avales públicos, así como la prohibición de condicionar la concesión de la financiación a la asunción por el cliente de algún otro servicio o producto. En la Línea Arrendamiento los contratos marco recogen lo señalado en la Orden TMA/378/2020, que estableció las obligaciones a las que se debían sujetar las operaciones formalizadas, en el mismo sentido que las recogidas para las Líneas Liquidez e Inversión.



**2.138.** Como ya se ha señalado, el objetivo de la Línea Liquidez era el mantenimiento del empleo facilitando la liquidez necesaria para paliar la falta de ingresos por los efectos económicos de la pandemia (artículo 29.1 del Real Decreto-ley 8/2020). Por este motivo, la financiación avalada en esta línea podía destinarse a atender, entre otros, los pagos de salarios, las facturas de suministros y proveedores y las necesidades de capital circulante, incluyendo las derivadas de vencimientos de obligaciones financieras o tributarias y alquileres (según establecieron los ACM que desarrollaron el citado Real Decreto-ley). Por su parte, la Línea Inversión iba dirigida, principalmente, a adaptar, ampliar o renovar las capacidades productivas y de servicios o a facilitar el reinicio o reapertura de la actividad de los autónomos o empresas (artículo 1 del Real Decreto-ley 25/2020 y ACM que lo desarrollaron). Sin embargo, en ambos casos, los contratos suscritos por el ICO con las distintas entidades financieras para la comercialización de las líneas de avales especificaban que ninguna de las operaciones avaladas podría ir dirigida a refinanciaciones, reestructuraciones, renegociaciones o renovaciones de préstamos vivos, ni a cancelaciones anticipadas, totales o parciales, de financiaciones vivas, salvo las renovaciones de las líneas de circulante por mayor plazo y/o importe, y, en el caso de la Línea Inversión, tampoco a la financiación de dividendos ni a la aplicación de fondos para financiar deudores comerciales o no comerciales anteriores.

**2.139.** Para controlar el cumplimiento de las exigencias sobre el destino de la financiación avalada en las Líneas Liquidez e Inversión, a las que se ha hecho referencia en el punto anterior, el ICO ha solicitado, para las operaciones superiores a 50 millones de euros que requerían su autorización previa expresa, un certificado en el que el cliente indicase que los fondos derivados de la financiación avalada no se iban a destinar a la cancelación de deuda financiera, que la entidad concedente de la financiación no había solicitado la cancelación de deuda preexistente, y que estos fondos no se iban a utilizar para repartir dividendos. Este requisito formal se cumplió en la muestra de operaciones aprobadas por COPER que se ha analizado en esta fiscalización (véase el epígrafe II.4.3 de este Informe). Además, para el control de la finalidad de la inversión, el ICO incluyó, en los contratos firmados con las entidades financieras para la comercialización de las operaciones de la Línea Inversión, la obligación del cliente de presentar un anexo tipo en el que 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.

**2.140.** En la Línea Arrendamiento las exigencias sobre el destino de la financiación se regulan en los artículos 3.4 y 9 de la Orden TMA/378/2020, que señalan que los préstamos serán finalistas y deberán dedicarse exclusivamente al pago de la renta del arrendamiento de la vivienda habitual, y que estos importes serán abonados por las entidades financieras directamente a la persona o entidad arrendadora de la vivienda. Por lo tanto, el destino de la financiación obtenida al pago de la renta, y no a otros posibles fines, se garantiza en esta línea por la propia operativa a la que se sujetan los préstamos avalados, ya que las entidades financieras tienen que abonar directamente las rentas a los arrendadores.

**2.141.** Para controlar el cumplimiento de la obligación de las entidades financieras de ofrecer a los clientes, en las Líneas Liquidez e Inversión, condiciones en las operaciones avaladas mejores que las de mercado, trasladando el beneficio del aval, el ICO también ha exigido, para las operaciones superiores a 50 millones de euros, que las entidades financieras emitiesen un certificado en el que comunicasen cómo han trasladado al cliente la ventaja del aval asociado a la financiación. Se ha comprobado que en todas las operaciones analizadas en la muestra a la que ya se ha hecho referencia se cumplió este requisito. Además, todas las entidades financieras han remitido al ICO parrillas trimestrales de precios para las operaciones avaladas y no avaladas, conforme a modelo establecido por el propio ICO, de forma que se pudieran comparar las condiciones de unas y otras para comprobar el cumplimiento de esta obligación.

**2.142.** Sin embargo, hay que tener en cuenta que el 99,9 % de las operaciones realizadas en el periodo no fueron aprobadas previamente por COPER y, por lo tanto, fueron objeto únicamente de los controles automáticos que realiza Banc@ico para la concesión del aval. Y, a este respecto, en la aplicación no se ha diseñado ningún sistema de control específico sobre la finalidad de la financiación avalada ni sobre el traslado del beneficio del aval. Los únicos controles diseñados para verificar la finalidad de la financiación y las condiciones de las operaciones avaladas han sido los que se aplicaron en la revisión *a posteriori* de las operaciones. Esta revisión *a posteriori* de las operaciones avaladas de cuantía inferior a 50 millones de euros se realiza de forma distinta según su importe. Así, las operaciones comprendidas entre 10 y 50 millones de euros deben ser verificadas, todas ellas, por una empresa externa contratada por el ICO, de acuerdo con los procedimientos acordados con esta empresa. Para las operaciones inferiores a 10 millones de euros está previsto que se realice un muestreo aleatorio y, sobre las operaciones de la muestra, que la citada empresa realice los mismos controles previstos para las operaciones entre 10 y 50 millones de euros<sup>17</sup>.

**2.143.** La realización de las actuaciones de control descritas en el punto anterior se ha contratado con una empresa externa, en virtud del contrato de prestación del Servicio de Verificación y Comprobación de las Condiciones y Elegibilidad de las Operaciones Otorgadas en la LÍNEA ICO AVALES COVID-19, de fecha 22 de mayo de 2020, y de la novación modificativa no extintiva del contrato, de fecha 16 de noviembre de 2020. Este contrato ha sido analizado por el Tribunal de Cuentas en el curso de la “Fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en el ámbito de autoridades administrativas independientes, otras entidades públicas y fundaciones estatales”, cuyo Informe fue aprobado el 27 de enero de 2022. En dicho Informe se señala lo siguiente en relación con el contrato citado:

*“...en este contrato se establece que el contratista llevará a cabo sus comprobaciones en función de la tipología e importe de la operación verificada, previéndose en el mismo tres posibles actuaciones por parte de aquel. Una primera, solo a petición expresa del ICO, orientada a la verificación de las operaciones que tengan un importe superior a cincuenta millones de euros, necesitadas todas ellas de un control ex ante; una segunda, que tendría por objeto la totalidad de las operaciones comprendidas entre diez y cincuenta millones de euros, con obligación de la contratista de verificar individualmente cada una de ellas; y una tercera, orientada a operaciones inferiores a diez millones de euros, en las que los resultados de las comprobaciones realizadas por la contratista vendrían referidas a una muestra suficientemente representativa. El contrato prevé una duración de dos años, susceptible de ser prorrogado hasta tres años adicionales, pactándose una remuneración referida a la total duración del mismo, prórrogas incluidas, con facturación trimestral proporcional. Los términos pactados en el contrato no establecen hitos en la ejecución del mismo mediante los que resultase posible controlar la eficacia de la contratista en sus tareas de verificación, y poder así correlacionar precio periódicamente satisfecho y resultados correlativamente logrados, lo que debería haberse previsto al tratarse de un contrato de resultado, y no de tracto*

<sup>17</sup> El ICO sostiene en sus alegaciones que la implantación de un control *a priori* específico sobre la finalidad de la financiación avalada no resultaría viable, pues ninguna entidad comunicaría operaciones con una finalidad distinta de la prevista en el contrato marco. No obstante, el Tribunal no manifiesta que la solución que permitiría el control de la finalidad de la financiación sea necesariamente una comunicación de la entidad o del cliente. Lo que se desea poner de manifiesto es que, para ese 99,9 % de las operaciones, las que no precisaron la aprobación previa por COPER, no existe ningún procedimiento de control o constancia del destino de la financiación obtenida que no sea su comprobación *a posteriori*, la cual solo tendría lugar en los casos señalados en este punto del Informe.

*sucesivo<sup>18</sup>. En conexión con esto, si bien en el clausulado se habla de la prórroga del contrato, tal previsión ha de ser entendida como una posible ampliación del plazo de ejecución del mismo, al tratarse, como se ha dicho, de un contrato en el que el contratista debe proporcionar un resultado final, pudiendo favorecerle el incumplimiento del plazo inicial, de dos años, en cuanto esta circunstancia, al poder dar lugar a la extensión del plazo de ejecución, prolongaría su derecho a librar la correspondiente facturación trimestral<sup>19</sup>.”*

**2.144.** Las verificaciones *ex-post* de las operaciones entre 10 y 50 millones de euros implica la cumplimentación de una ficha de revisión para cada una de ellas, contenida en el manual de procedimiento de verificación documental aprobado por el ICO. En estas fichas se deben ir rellenando, para cada operación, una serie de puntos entre los que se encuentran los relativos a la finalidad de la financiación y al traslado de la ventaja del aval. Para controlar la finalidad de la financiación se establecen una serie de conceptos permitidos y no permitidos entre los que se deben seleccionar los usos realizados. Y para controlar el traslado del beneficio del aval se debe exponer, en cada ficha, si se ha hecho este traslado en el importe de la operación, el plazo, el tipo de interés, la carencia u otros aspectos. Este Tribunal ha comprobado que en ninguno de los informes analizados de verificación y comprobación de operaciones entre 10 y 50 millones de euros se han señalado incidencias en relación con el destino de la financiación o el traslado del aval en estas operaciones.

**2.145.** En cuanto a las operaciones inferiores a 10 millones de euros (944.450 operaciones totalizadas por cliente), a la fecha de finalización de los trabajos de esta fiscalización aún no se habían concluido los trabajos para la verificación y comprobación de la elegibilidad, la finalidad y el destino de la financiación, las condiciones y los límites aplicables sobre una muestra de estas operaciones, que el ICO había contratado con la empresa externa. En consecuencia, en ese momento no existía resultado global alguno de las comprobaciones sobre la finalidad y el destino de la financiación ni sobre el traslado al cliente del beneficio del aval en este tipo de operaciones inferiores a 10 millones de euros. En relación con estas operaciones, el Tribunal sólo ha tenido acceso a un informe parcial, de 23 de octubre de 2020, referido únicamente a 652 operaciones, en el que no se ponía de manifiesto incidencia alguna respecto del resultado de estas comprobaciones.

**2.146.** En la Línea Arrendamiento, los artículos 3.3, 6.2 y 8.4 de la Orden TMA/378/2020 bonifican los gastos e intereses totales de las operaciones, desde la solicitud del préstamo hasta su cancelación, limitados a un tipo máximo del 1,5 % TAE. Estos gastos e intereses se consideran una subvención a cargo del MITMA, de modo que los arrendatarios beneficiarios de estas operaciones no pagan gastos ni intereses por las mismas. Por lo tanto, en las operaciones de esta línea, el traslado a los clientes del beneficio del aval está garantizado por la propia operativa a la que se sujetan los préstamos avalados, ya que los arrendatarios no pagaron gastos ni intereses por ninguna de las operaciones avaladas.

**2.147.** En relación con el control sobre el cumplimiento de la obligación de las entidades financieras de no condicionar la concesión de la financiación a la contratación de algún otro producto, para todas las Líneas ICO COVID-19 (Liquidez, Inversión y Arrendamiento), el ICO ha informado sobre

<sup>18</sup> Manifiesta el ICO en su escrito de alegaciones [al Informe que se cita] que en ejecución de contrato se trasladó a la contratista una aproximación de distribución de las operaciones avaladas que habían sido comunicadas hasta esa fecha, con determinación de las características, importe y tipología de aquellas, con indicación de la metodología de trabajo para cada cartera, todo ello para poder establecer un programa de trabajos a realizar por la empresa contratista.

<sup>19</sup> La Entidad expone en su escrito de alegaciones [al citado Informe] que para cada una de las prórrogas la remuneración periódica está sujeta a la realización de los trabajos periódicos a lo largo de la vida del contrato, y no a un único resultado final. Señala que estas prórrogas se fundamentan en la ampliación de los sucesivos tramos de avales acordados por los respectivos Acuerdos de Consejo de Ministros y las modificaciones y medidas adicionales que ampliaban el alcance de las verificaciones a llevar a cabo.

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, tanto de la Línea Liquidez como de la de Inversión, la siguiente disposición: *“La entidad aplicará los mejores usos y prácticas bancarias en beneficio de los clientes y no podrán comercializar otros productos con ocasión de la concesión de operaciones financieras cubiertas por este Aval público, ni condicionar su concesión a la contratación por parte del cliente de otros productos”*. En el caso de la Línea Arrendamiento se incluyó una cláusula específica similar en los contratos firmados con las entidades financieras, en la que se exponía lo indicado al respecto en el artículo 8.6 de la Orden TMA/378/2020: *“La entidad de crédito no podrá exigir al interesado la contratación de ningún producto o servicio adicional”*.

**2.148.** Sin embargo, los procedimientos de control implantados por el ICO, que se han descrito en los puntos anteriores, no han sido suficientes para asegurar el cumplimiento de las obligaciones analizadas. En efecto, los clientes de las líneas de avales han puesto de manifiesto incidencias e incumplimientos, por parte de las entidades financieras, de las distintas obligaciones analizadas. Las quejas y reclamaciones de los clientes han llegado al Servicio de Atención al Cliente del propio ICO, pero también se han presentado ante el BE y la CNMC.

**2.149.** El Servicio de Atención al Cliente del ICO recibió en el periodo fiscalizado, en relación con todas las líneas de avales ICO COVID-19 (Liquidez, Inversión y Arrendamiento), 1.301 quejas por escrito, 10.290 peticiones de información por escrito y 38.897 llamadas solicitando información. Las quejas y peticiones de información recibidas ponían de manifiesto incumplimientos en relación con las obligaciones de las entidades financieras analizadas en los puntos anteriores. Así, se presentaron reclamaciones por los elevados tipos de interés aplicados a las operaciones, por la exigencia de garantías adicionales a los avales, porque se retuviese total o parcialmente el préstamo y se destinase a pagar otras operaciones; y por la exigencia de la entidad de contratar algún seguro o productos propios para realizar la operación. También se recibieron quejas, entre otros motivos, por la denegación de operaciones por las entidades de crédito y por la dificultad o tardanza en el desembolso de los fondos después de haberse firmado las operaciones. Como consecuencia de algunas de estas reclamaciones el ICO ha contactado con las entidades financieras pidiendo explicaciones y la resolución de estas cuestiones.

**2.150.** Por su parte, 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. A este respecto, el BE ha considerado que su competencia para conocer de las reclamaciones planteadas se limita, exclusivamente, a verificar y supervisar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las entidades que supervisa. El BE únicamente ha tramitado quince de las reclamaciones presentadas, que versaban sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, y trasladó el resto al ICO para su conocimiento y resolución, incluidas todas las de la Línea Arrendamiento.

**2.151.** Por su parte, la CNMC habilitó un buzón electrónico para atender consultas y denuncias sobre conductas anticompetitivas en los mercados, en el contexto de las medidas adoptadas en relación con la crisis sanitaria derivada del COVID-19. En este buzón la CNMC recibió información sobre la comercialización de las líneas de avales ICO COVID-19 que dio lugar a la apertura de un expediente sancionador contra cuatro entidades bancarias por posibles prácticas restrictivas de la competencia. En ese procedimiento la CNMC investiga la vinculación de productos que los bancos habrían exigido como condición para que los clientes pudieran acceder a las líneas de avales ICO COVID-19, así como la posible utilización de los créditos como mecanismo para reestructurar deudas financieras preexistentes, por si estas exigencias pudieran constituir una conducta desleal que, por falsear la libre competencia, afectase al interés público. En el momento de finalización de los trabajos de esta fiscalización este expediente sancionador se encontraba en fase de instrucción.

**II.4.6. Análisis de la información y documentación incorporada a Banc@ico en los expedientes de la Línea Arrendamiento**

**2.152.** Conforme a lo señalado en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020 y en su desarrollo mediante la Orden TMA/378/2020, el objetivo de la Línea Arrendamiento era la concesión de préstamos (avalados y subvencionados por el Estado) para que los arrendatarios que se encontraban en situación de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la expansión del COVID-19 pudieran hacer frente a los gastos de alquiler de su vivienda habitual, siempre y cuando el contrato se refiriera a la vivienda completa. El aval alcanzaba el importe total de seis mensualidades, con un máximo de 900 euros al mes, con la posibilidad de carencia de otras seis mensualidades. Se trata de préstamos finalistas (los beneficiarios finales son los arrendadores) que deberán dedicarse exclusivamente al pago de la renta del arrendamiento de la vivienda habitual. La gestión de la línea de avales se ha encomendado al ICO que, a tal fin, suscribió un convenio con el MITMA, al que se fueron adhiriendo las entidades financieras que concedieron los préstamos. Esta financiación sólo puede otorgarse a arrendatarios de vivienda habitual residentes en España, con contrato en vigor suscrito al amparo de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos<sup>20</sup>.

**2.153.** Las entidades financieras deben enviar al ICO, y este la facilitará al MITMA, la documentación acreditativa de la elegibilidad de los arrendatarios, junto con el modelo de formulario a cumplimentar por parte de la entidad de crédito en el momento de concesión del préstamo avalado y subvencionado por el Estado. La remisión de esta documentación al ICO se debe realizar a través de Banc@ico, en el plazo máximo de siete días naturales a partir de que se haya cargado el Anexo de Aval. En caso de que el cliente hubiese obtenido el préstamo basándose en la declaración responsable prevista en el Anexo I de la Orden TMA/378/2020, la entidad financiera debe solicitar al cliente la entrega de la documentación acreditativa y, en el supuesto de no entregarse dicha documentación en el plazo de tres meses desde la finalización del último estado de alarma, o de que en la verificación realizada por la entidad financiera se determine que la documentación aportada no justifica la elegibilidad del cliente, procederá a la amortización anticipada de la financiación (de acuerdo con las cláusulas 16 y 17 de los contratos suscritos por el ICO con las entidades financieras). Si el cliente no entrega la documentación en el plazo establecido en la Orden citada, la entidad financiera no podrá realizar nuevos desembolsos con cargo al préstamo concedido para atender el pago del alquiler que proceda abonar al arrendador y, además, el cliente deberá devolver lo percibido hasta el momento y la entidad financiera se obligará a la devolución de la totalidad de los importes recibidos por bonificación de intereses y gastos.

**2.154.** Como se ha señalado en el punto 2.4 de este Informe, en la Línea Arrendamiento se celebraron, en el ejercicio 2020, 6.914 operaciones por importe de 24.784.269 euros (tanto de aval como de financiación, ya que en esta línea el importe avalado ha sido el 100 % de la financiación obtenida). La utilización de esta línea de avales apenas alcanzó, en las operaciones concedidas en 2020, el 2 % del importe habilitado por el Real Decreto-ley 11/2020, que llegaba a los 1.200 millones

<sup>20</sup> El ICO señala en diversas ocasiones en sus alegaciones que el titular de los avales de la Línea Arrendamiento es el MITMA, que por convenio debe realizar las comprobaciones de las operaciones de esta línea de avales. Así se señala en este Informe de fiscalización, que reiteradamente expone que la competencia para la verificación *ex-post* de las operaciones y de la elegibilidad de los clientes de la Línea Arrendamiento corresponde al MITMA. Pero también se señala en este Informe que corresponde al ICO la obligación de enviar al MITMA, para que este pueda realizar tal verificación, la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas. De acuerdo con el ámbito subjetivo establecido para la presente fiscalización, en ningún caso se han analizado las actuaciones de verificación de las operaciones realizadas por el MITMA. Por el contrario, lo que se contiene en los distintos puntos de este epígrafe II.4.6 del Informe son los resultados de analizar la información y documentación incorporada a Banc@ico que el ICO facilitó al MITMA, a través de la propia aplicación, para la verificación de las operaciones.

de euros. Los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios de este tipo de avales se encuentran recogidos en el artículo 4 de la Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, así como en los contratos suscritos entre el ICO y cada una de las entidades financieras que participaron en la comercialización de estas operaciones.

**2.155.** Las entidades financieras han enviado al ICO la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas 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. La competencia para la verificación *ex post* de las operaciones y de la elegibilidad de los clientes corresponde al MITMA. Para analizar la remisión de la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas se ha seleccionado una muestra de 86 expedientes, gestionados por doce entidades financieras (de las dieciséis que suscribieron convenios con el ICO para la comercialización de esta línea de avales). En relación con cada una de las operaciones de la muestra seleccionada se ha comprobado la documentación facilitada por las entidades financieras al ICO y, en consecuencia, la documentación facilitada por el ICO al MITMA a través de Banc@ico.

**2.156.** En el análisis de esta muestra se han puesto de manifiesto retrasos en la aportación por las entidades financieras, a través de Banc@ico, de la documentación acreditativa de las condiciones de elegibilidad de los clientes. También se han encontrado incidencias en relación con: a) la documentación justificativa de los datos personales y el domicilio de los arrendatarios; b) la documentación justificativa de los contratos de arrendamiento; c) la documentación justificativa de las condiciones de acceso a los préstamos por la minoración de ingresos de los arrendatarios; y d) la documentación justificativa de la no titularidad de otras viviendas distintas de la arrendada. Asimismo, el análisis de esta muestra puso de manifiesto deficiencias en las referencias catastrales señaladas en algunas de las operaciones analizadas y errores e incongruencias en los datos o los documentos asociados a algunos de los expedientes.

**2.157.** En relación con la aportación por las entidades financieras, a través de Banc@ico, de la documentación acreditativa de las condiciones de elegibilidad de los clientes, una de estas entidades incluyó en Banc@ico la declaración responsable de sus clientes para la formalización de las operaciones, justificando la imposibilidad de aportación de la documentación acreditativa de la elegibilidad como consecuencia de la situación de pandemia. Aunque el plazo de tres meses desde la última prórroga de estado de alarma finalizó el 9 de agosto de 2021, esta entidad financiera no aportó la documentación acreditativa de las condiciones de elegibilidad de los clientes a Banc@ico hasta los días 27 y 30 de agosto y 16 de septiembre de 2021. Por lo tanto, la aportación de la documentación acreditativa se hizo con retraso en todas las operaciones de esta entidad. En consecuencia, en los trece expedientes de la muestra que correspondían a operaciones de esta entidad se detectaron retrasos en la aportación de la documentación acreditativa de las condiciones de elegibilidad de los clientes.

**2.158.** En relación con la documentación justificativa de los datos personales y el domicilio de los arrendatarios, no se había aportado el DNI o la tarjeta de residencia de los arrendatarios en 22 expedientes de la muestra seleccionada de operaciones concedidas por seis entidades financieras distintas. En otro expediente, el DNI estaba caducado a la fecha de la firma del contrato. No se aportó libro de familia en los expedientes de seis operaciones de cinco entidades financieras (en una de ellas se aportó una sentencia de divorcio en lugar del libro de familia y, en otra, únicamente la declaración responsable que lo sustituía). Por último, no se aportó certificado de empadronamiento relativo a las personas empadronadas en la vivienda, en el momento de la solicitud del préstamo, en tres expedientes de operaciones de la muestra, y en otros dos expedientes se aportaron certificados de empadronamiento anteriores a la solicitud del préstamo, sin vigencia a la fecha de la firma del contrato.

**2.159.** Como ya se ha señalado, la concesión de los avales de la Línea Arrendamiento requiere la existencia de un contrato de arrendamiento en vigor, sometido a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, que tenga como objeto la totalidad de la vivienda y en el que figure la identificación del arrendador. El análisis de la documentación justificativa de estos requisitos en los expedientes de la muestra puso de manifiesto lo siguiente: a) en dos expedientes faltaba el contrato de alquiler; b) otro incorporaba un contrato de arrendamiento temporal en el que no constaba su vigencia; c) otro expediente incluía un contrato de arrendamiento con fecha ilegible; y d) otros dos expedientes de la muestra incorporaban contratos de arrendamiento de habitación, no de la totalidad de la vivienda, como exige el artículo 3.6 del Convenio firmado por el ICO con el MITMA.

**2.160.** La utilización de la Línea Arrendamiento también requiere la acreditación de que alguno de los miembros de la unidad familiar que habita la vivienda haya sufrido una reducción de ingresos en el contexto de expansión de la epidemia por COVID-19. La normativa prevé distintas formas de acreditación de esta circunstancia, según que el arrendatario sea un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia. Los resultados obtenidos en la comprobación del cumplimiento de este requisito en la muestra de expedientes analizada han sido los siguientes: a) en nueve expedientes de la muestra, de operaciones de ocho entidades financieras distintas, no se incorporó documentación acreditativa de la minoración de ingresos de los arrendatarios; b) en uno de los expedientes la acreditación de la reducción de ingresos consistió en presentar un detalle de las ventas del arrendatario, únicamente, de la primera quincena del mes de agosto de 2020; y c) en otro se incorporó una declaración responsable en la que el arrendatario se limitaba a explicar que no disponía de los documentos que acreditasen la mencionada reducción de ingresos.

**2.161.** Otro de los requisitos para la utilización de la Línea Arrendamiento era la acreditación de que ninguno de los miembros de la unidad familiar fuese propietario o usufructuario de otra vivienda en territorio nacional o, en caso de serlo, que concurriese alguna de las excepciones previstas en el artículo 4.4 de la Orden TMA/378/2020. El análisis de la documentación justificativa de este requisito, en los expedientes de la muestra, puso de manifiesto los siguientes resultados: a) en tres de ellos faltaba el certificado catastral o la nota simple negativa del servicio de índices del Registro de la Propiedad que acreditase la no titularidad de otra vivienda; b) en otro expediente se incorporó un justificante registral negativo sin fecha; c) en otros dos falta la declaración responsable del arrendatario de que, pese a ser propietario de otra vivienda en territorio nacional, no puede disponer de ella (que es una excepción prevista en el artículo 4.4 de la Orden TMA/378/2020); y d) en otros siete expedientes la justificación negativa de la titularidad de otra vivienda no se refería a todo el territorio nacional, sino a una comunidad autónoma o a una provincia concretas.

**2.162.** En 67 expedientes de la muestra analizada, los documentos soporte de las operaciones incluidos en Banc@ico no contenían la referencia catastral o reflejaban datos incongruentes con el formato normalizado de las referencias catastrales. La única validación prevista en Banc@ico para este campo, tal como se ha indicado en el punto 2.69 de este Informe, era que no se repitiera el dato de la referencia catastral en distintas operaciones avaladas, pero la aplicación no impide introducir referencias catastrales incongruentes como las que se han expuesto en el citado punto 2.69.

**2.163.** Otros errores e incongruencias en los datos o los documentos asociados a algunos de los expedientes de la muestra que se pueden destacar son los siguientes: a) en una de las operaciones analizadas algunos de los documentos asociados al expediente no se corresponden con el titular del préstamo; b) en dos operaciones la fecha de los contratos de préstamo era anterior a la fecha de su solicitud que figuraba en los expedientes; c) en una de las operaciones analizadas se reflejan en el expediente otras ayudas percibidas por el beneficiario de la financiación avalada que, sin embargo, no constaban en los datos de Banc@ico; y d) en dos expedientes, de la misma entidad

financiera, no se ha podido acceder al contrato de préstamo, en uno porque el fichero correspondiente no se podía abrir y en el otro porque no se había adjuntado por la entidad financiera.

## II.5. ANÁLISIS DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES DE IMPAGOS PARA LA EJECUCIÓN PARCIAL DEL AVAL EN LAS OPERACIONES FISCALIZADAS

**2.164.** El Real Decreto-ley 34/2020, de 18 de noviembre, estableció la obligación de las entidades financieras de conceder a aquellos clientes que lo solicitasen, y que cumpliesen determinadas condiciones, extensiones de carencia en las operaciones avaladas, formalizadas antes del 18 de noviembre de 2020, tanto en la Línea Liquidez como en la Línea Inversión. Estas extensiones podían ser de hasta doce meses, sin superar un periodo de carencia total de veinticuatro meses. Asimismo, en la Línea Liquidez, para operaciones formalizadas antes del 18 de noviembre de 2020, y si el cliente cumplía ciertas condiciones, las entidades estaban obligadas a aceptar extensiones del plazo total de la financiación avalada de hasta tres años, sin poder superar el plazo total de ocho años. Como se ha señalado, estas extensiones, tanto en el plazo de amortización como en la carencia de las operaciones, eran obligatorias para las entidades financieras siempre que fuesen solicitadas por el cliente cumpliendo las condiciones establecidas en el Real Decreto-ley 34/2020.

**2.165.** Esta regulación ha provocado que, en el momento de finalizar los trabajos de esta fiscalización, apenas se hubieran realizado comunicaciones de impagos ni planteado ejecuciones de avales en relación con las operaciones fiscalizadas. Los plazos generales de carencia de dos años en las operaciones de 2020 hacen previsible que el comienzo de la relevancia de las posibles situaciones de impago y ejecución de los avales por estas operaciones se empiecen a manifestar a partir del año 2022. Por lo tanto, los datos sobre primeras comunicaciones de impagos y ejecuciones de aval que se van a detallar en este subapartado II.5 del Informe no significan que el riesgo de impago o la morosidad en las operaciones avaladas con estas líneas ICO COVID-19 vaya a ser bajo, sino que la mayor parte de estas operaciones concedidas se encontraban aún en periodo de carencia en el momento de finalizar los trabajos de esta fiscalización.

**2.166.** El Informe de Estabilidad Financiera del BE aprobado en otoño de 2021 señala que el grado de deterioro en la calidad crediticia de los préstamos vinculados a moratorias vencidas hasta junio de 2021 se ha mantenido, pero añade la siguiente precisión: *“aumentando en los préstamos con aval ICO”*. Este Informe del BE coincide con el análisis que se ha hecho en el punto anterior en el sentido de que las cifras sobre las primeras comunicaciones de impagos para la ejecución parcial del aval en las operaciones fiscalizadas no serán representativas hasta que finalicen los periodos generales de carencia que se han pactado para estas operaciones. No obstante, el BE ya advierte de los graves riesgos de las operaciones avaladas por el ICO en el Informe citado, señalando que *“debe tenerse en cuenta que una fracción importante de las operaciones avaladas por el ICO se encuentran en periodo de carencia en la actualidad, lo que modera en el corto plazo la materialización del riesgo de crédito. 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”*.

**2.167.** Las entidades financieras, conforme a lo establecido en los contratos marco, comunican al ICO las cuotas impagadas de las operaciones con una periodicidad trimestral y le solicitan la ejecución parcial de los avales correspondientes a estas cuotas. Esta ejecución, al ser parcial, no afecta a los vencimientos futuros de las operaciones que, si vuelven a ser incumplidos, darán lugar a nuevas notificaciones y solicitudes de ejecución de los avales. Los datos obtenidos en esta fiscalización, que se van a detallar en puntos siguientes, confirman que ha sido frecuente que una misma operación se repitiese en distintos periodos, ya que muchas de las operaciones para las que



se solicitó la ejecución del aval en una ventana o trimestre han vuelto a ser incumplidas en posteriores vencimientos y notificadas en los siguientes periodos.

**2.168.** El ICO ha realizado la verificación y el control de las operaciones para las que se solicita la ejecución parcial del aval mediante la contratación de estas tareas con una empresa externa. Esta empresa analiza, con la citada periodicidad trimestral, todas y cada una de las operaciones para las que se solicita la ejecución parcial del aval y elabora un Informe trimestral con los resultados de las verificaciones. Durante esta fiscalización, este Tribunal ha tenido acceso a tres informes trimestrales de verificación de las operaciones para las que se solicitó la ejecución parcial del aval (los de enero, abril y julio de 2021) y a las notas informativas internas dirigidas a COPER con los resultados de estas revisiones.

**2.169.** Un primer informe, referido a enero de 2021, analizó 35 operaciones formalizadas por 34 clientes, en las que se había solicitado la ejecución del aval por ocho entidades financieras (por un importe impagado de 538.272 euros de crédito y un aval de 430.610 euros), y concluyó positivamente sobre la necesidad de atender a la ejecución de los avales solicitados en 33 de las operaciones (el 94 %). Las otras dos operaciones fueron rechazadas, una de ellas por no cumplir el requisito temporal del plazo para ser considerada impagada (90 días desde el vencimiento), y la otra por no reunir las condiciones de elegibilidad del cliente, ya que su domicilio social no se encontraba en España. Los importes impagados que finalmente se ejecutaron ascendieron a 428.127 euros de financiación, con un aval de 342.494 euros.

**2.170.** El segundo informe, de abril de 2021, verificó 214 operaciones (de las cuales 17 ya habían sido notificadas como incumplidas en enero de 2021 a efectos de la ejecución parcial del aval en el periodo anterior) formalizadas por 192 clientes, en las que se había solicitado la ejecución del aval por 32 entidades financieras (por un importe impagado de 1.780.424 euros de crédito y un aval de 1.333.303 euros), y concluyó positivamente sobre la necesidad de atender a la ejecución de los avales solicitados en 211 de las 214 operaciones comprobadas (el 98 %). En las tres operaciones restantes se detectaron incidencias respecto al importe de las cuotas impagadas: en una de ellas se aceptó la ejecución del aval con un ajuste, en otra fue rechazada y en otra el importe fue recuperado posteriormente (por lo que se rechazó la ejecución del aval). El importe de financiación aprobado como impagado en esta segunda ventana ascendió a 1.777.435 euros, con un aval de 1.330.913 euros.

**2.171.** Finalmente, el informe emitido en julio de 2021 analizó 683 operaciones (de las cuales 188 ya habían sido notificadas como incumplidas para la ejecución parcial del aval con anterioridad) formalizadas por 623 clientes, en las que se había solicitado la ejecución de aval por 40 entidades financieras (por un importe impagado de financiación de 9.381.375 euros y con un aval de 6.968.321 euros), y concluyó positivamente sobre la necesidad de atender a la ejecución de la totalidad de los avales solicitados.

**2.172.** Los últimos datos disponibles en el curso de esta fiscalización sobre comunicaciones de impagos en relación con las operaciones avaladas figuran en una nota informativa interna dirigida a COPER, de 22 de diciembre de 2021, y están referidas a octubre de 2021. Como se viene insistiendo, estos datos pueden no ser representativos sobre los impagos y la consiguiente ejecución de los avales otorgados en las líneas objeto de fiscalización, teniendo en cuenta todas las consideraciones descritas con carácter previo sobre la carencia de las operaciones avaladas y el retraso en manifestarse los posibles problemas de morosidad e impago que pueden afectar a estas operaciones. Con estas reservas sobre la representatividad de los datos, hasta octubre de 2021 se había solicitado la ejecución del aval de 5.846 operaciones formalizadas por 5.082 clientes, siendo el importe total de la financiación obtenida en estas operaciones de 339.143.554 euros y el aval de 267.152.811 euros. El resumen de los datos de los impagos comunicados, así como de los

importes aceptados, se expresa en el Cuadro 16. La columna "NIF" expone el número de clientes afectados por estas operaciones y la columna "Nº" expone el número de operaciones a las que se refieren los impagos comunicados.

**Cuadro 16. Datos de los primeros impagos comunicados**

(en euros)

Ventana de:	Impagos comunicados				Impagos aceptados			
	NIF	Nº	Crédito	Aval	NIF	Nº	Crédito	Aval
Enero 2021	34	35	538.272	430.610	32	33	428.127	342.494
Abril 2021	192	214	1.780.424	1.333.303	190	212	1.777.435	1.330.913
Julio 2021	623	683	9.381.375	6.968.321	623	683	9.381.375	6.968.321
Octubre 2021	5.030	5.750	31.020.013	24.376.188	4.996	5.690	28.124.806	22.109.346
<b>Total</b>			<b>42.720.084</b>	<b>33.108.422</b>	<b>5.841</b>	<b>6.618</b>	<b>39.711.743</b>	<b>30.751.074</b>
NIF y Nº de operaciones repetidos en las tres primeras ventanas					759	772		
<b>Totales NIF y operaciones con impagos aceptados</b>					<b>5.082</b>	<b>5.846</b>		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en los informes de la consultora contratada para hacer el análisis de las reclamaciones de impagos así como de las notas informativas de COPER.

**2.173.** El importe abonado acumulado en concepto de ejecución parcial de aval hasta el mes de octubre de 2021 ascendió a 8.641.728 euros, con la siguiente distribución por trimestres según se observa en el Cuadro 16: 342.494 euros por el abono realizado el 22 de marzo de 2021; 1.330.913 euros por el abono efectuado el 24 de junio de 2021; y 6.968.321 euros por el desembolso efectuado el 6 de octubre de 2021. Adicionalmente, el 27 de diciembre de 2021 correspondía la realización del abono de un importe de 22.109.346 euros a consecuencia de las ejecuciones parciales de aval referidas al trimestre finalizado en el mes de octubre. Por lo tanto, el importe total abonado en concepto de avales ejecutados, en el momento de finalización de los trabajos de esta fiscalización, ascendía a 30.751.074 euros. Los primeros análisis sobre el cumplimiento de las condiciones para la ejecución de los avales han puesto de manifiesto la necesidad de atender a la inmensa mayoría de las solicitudes (el 93 % del total).

### III. CONCLUSIONES

#### III.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

**3.1.** El ámbito de esta fiscalización se ha extendido a la gestión realizada por el ICO en la concesión de los avales de las tres líneas ICO COVID-19 (Liquidez, Inversión y Arrendamiento) durante el ejercicio 2020. En la decisión de establecer estos ámbitos objetivo y temporal de la fiscalización ha primado la conveniencia de ofrecer, con la mayor inmediatez posible, los resultados de la misma, por encima de otras consideraciones como extender la fiscalización a todas las operaciones gestionadas en cada línea de avales hasta la finalización de la vigencia de los programas correspondientes, al considerar que la ampliación del ámbito de la fiscalización retrasaría notablemente la presentación de sus resultados (puntos 1.5 a 1.9).

**3.2.** Por lo tanto, la fiscalización solo se refiere a una parte de la medida económica adoptada (la concesión de los avales) en una parte del periodo establecido para su implementación (el ejercicio 2020). Hay que tener en cuenta que, aunque la fiscalización se ha centrado necesariamente en los controles implantados en el otorgamiento de los avales, el ACM de 24 de marzo de 2020 ha previsto, y el ICO ha establecido, un control *a posteriori* de las operaciones avaladas reservándose, en una cláusula de los contratos suscritos con las entidades financieras para comercializar las líneas de

avales, la potestad de excluir posteriormente de la cartera avalada aquellas operaciones para las que se detecte, durante su revisión y comprobación *a posteriori*, el incumplimiento de alguna de las condiciones establecidas para beneficiarse del aval, o la inexactitud o falsedad de los datos comunicados por los beneficiarios. El ICO considera que esta posibilidad de revisar en el futuro los avales concedidos puede permitir subsanar los errores y deficiencias detectadas en su concesión. También considera que estas deficiencias derivan de la decisión de priorizar la agilidad en el desarrollo de estas líneas para hacerlas efectivas, agilidad que constituía un requisito necesario para la eficacia de esta medida de política económica que, por tanto, debió implementar con los medios humanos de los que disponía y adaptando 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. En cualquier caso, el Tribunal de Cuentas ha identificado en el ejercicio de su función fiscalizadora todas las debilidades detectadas en los sistemas de control del otorgamiento de los avales y las modificaciones que sería conveniente que el ICO introdujera en los mismos. Por otra parte, el funcionamiento efectivo de la citada cláusula sobre el control *a posteriori* de las operaciones avaladas será, en su caso, examinado en una fiscalización distinta de la presente, en la que las actuaciones fiscalizadoras se referirán a periodos temporales futuros en los que se concentrarán, previsiblemente, los potenciales incumplimientos de las operaciones y las reclamaciones de ejecución de los avales (punto 1.10)<sup>21</sup>.

### III.2. EN RELACIÓN CON LOS DATOS OBTENIDOS SOBRE LA ACTIVIDAD FISCALIZADA Y LAS OPERACIONES AVALADAS

**3.3.** Las Líneas Liquidez e Inversión fueron liberadas en diferentes tramos por sucesivos Acuerdos del Consejo de Ministros (ACM). 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 para la cobertura de los gastos corrientes y de capital asociados a nuevas inversiones o al proceso productivo. 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 (puntos 2.1 a 2.4).

**3.4.** 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). El 98 % de las operaciones formalizadas, en

<sup>21</sup> En relación con las alegaciones formuladas por el ICO a esta conclusión cabe remitirse a lo expuesto en la nota a pie de página que figura en el título del subapartado II.3.

ambas líneas de avales, se concedieron con el aval máximo permitido para cada una de ellas (puntos 2.4 a 2.6).

**3.5.** En la Línea Arrendamiento no se produjo una habilitación sucesiva por tramos de avales, sino que se habilitaron en su totalidad los 1.200 millones de euros previstos por la Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, para este tipo de ayuda. El grado de utilización de esta línea apenas llegó al 2 %, ya que en 2020 se realizaron 6.914 operaciones con un importe de aval de 24.784.269 euros y mismo importe de financiación. Estas operaciones se realizaron por el mismo número de particulares (6.914), arrendatarios de vivienda habitual, y el importe de la financiación y el aval también coinciden porque en estas operaciones el aval llegaba al 100 % de la financiación dirigida al pago de las rentas (puntos 2.1, 2.4 y 2.154).

### **III.3. 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**

**3.6.** En relación con la implantación técnica del Esquema Nacional de Seguridad, aunque el ICO tiene un gran control técnico de la seguridad y se genera la documentación y se realizan los procedimientos adecuados, 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 (punto 2.10).

**3.7.** Aunque el ICO tiene un nivel adecuado de control y seguimiento de la protección de datos y dispone de documentación actualizada y revisada, 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 en el momento en el que se realizaron los trabajos de esta fiscalización, pues no aparecía, como tal, ninguna referencia al mismo (punto 2.12).

**3.8.** El ICO no dispone de una sección de datos abiertos, pese a que la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, establece la necesidad de publicar información de datos abiertos claramente identificada, con la finalidad de que el sector privado, u otras administraciones, se puedan beneficiar de los datos que genera la administración y que puedan ser de cierta relevancia (punto 2.15).

**3.9.** A fecha 16 de junio de 2021, en la que se realizaron las comprobaciones sobre esta materia, se detectaron diversas deficiencias en la accesibilidad web de la página del ICO y de la sede electrónica, así como incumplimientos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la información contenida en el portal de transparencia y buen gobierno de su página web. Sin embargo, en julio de 2021 el ICO puso en marcha una nueva página web y sede electrónica para el grupo ICO, reestructurando y actualizando asimismo el contenido del portal de transparencia para dar cumplimiento a los requisitos mencionados. Este Tribunal ha podido comprobar, en febrero de 2022, que tanto la actual web como la sede electrónica y el portal de transparencia ya recogen esos requisitos salvo la fecha de actualización de la información contenida en el citado portal (puntos 2.9 y 2.15).

### **III.4. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LOS CONTROLES AUTOMÁTICOS QUE SE REALIZAN SOBRE LA CONCESIÓN DE LOS AVALES**

**3.10.** 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. Las entidades financieras solicitan el aval mediante la carga o el alta en la aplicación del denominado Anexo de Aval. 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, es del año 2013 y no está actualizado (puntos 2.20, 2.27 y 2.28)<sup>22</sup>.

**3.11.** Banc@ico está 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 (puntos 2.21 y 2.22).

**3.12.** 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 (puntos 2.20, 2.27 a 2.55, 2.62 a 2.67 y 2.69).

**3.13.** 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; e) la participación en las empresas, los tipos de interés y las comisiones por las operaciones; y f) la

<sup>22</sup> En relación con las alegaciones del ICO a esta conclusión cabe remitirse a lo expuesto en la nota a pie de página que figura en el punto 2.20 de este Informe.

comunicación de ayudas a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) (puntos 2.29 a 2.57 y 2.124).

**3.14.** En las Líneas Liquidez e Inversión los campos número 81 y 82 de Banc@ico (“Otros I” y “Otros II”, respectivamente) 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. Además, el campo 81 no es obligatorio y el control que pretende realizar puede ser sustituido por un auto certificado de los clientes sobre sus necesidades de liquidez. Las incidencias detectadas sobre la fiabilidad de los datos contenidos en Banc@ico y las validaciones que realiza la aplicación han impedido identificar todos los supuestos en los que la financiación acumulada para cada cliente superaría los límites para los que habría que exigir este auto certificado. No obstante, se han detectado operaciones para las que los datos contenidos en Banc@ico exigían este documento sin que se hubiese aportado, y cuando se incorporaron auto certificados estos no eran documentos homogéneos ni en su forma ni en su contenido. El campo 82 (“Otros II”) debería reflejar el importe de otras ayudas recibidas por los beneficiarios de los avales para controlar sus límites. Sin embargo, se detectaron clientes para los que, teniendo más de una operación de financiación avalada, este campo no reflejaba las ayudas recibidas por las operaciones anteriores al formalizar las posteriores. Tampoco se reflejaban, en todos los casos, las ayudas recibidas de otras entidades u organismos que ya constaban en la propia aplicación. De acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal, considerando los datos incorporados a Banc@ico, había 6.358 operaciones, correspondientes a 5.256 clientes (por un importe de financiación de 639.024.008 euros y de 505.575.309 euros de aval), que deberían reflejar el importe de otras ayudas recibidas por esos clientes en las que, sin embargo, esta casilla 82 “Otros II” no reflejaba valor alguno (puntos 2.58 a 2.63, 2.100 y 2.136).

**3.15.** 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 (puntos 2.63 a 2.68, 2.70 y 2.125).

**3.16.** Uno de los campos específicos de la Línea Arrendamiento es el 83 “referencia catastral”, cuya única validación es que no se repita la misma referencia en ninguna otra operación. Esta validación ha funcionado correctamente, pues no hay referencias catastrales repetidas en Banc@ico. 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 (en algunos casos se reflejaba en este campo “N/A”, “No dispone”, “00000000”, “XXXXX” y otras expresiones similares). 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 (puntos 2.69, 2.125 y 2.162).

**3.17.** 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 (MITMA) 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 (punto 2.25)<sup>23</sup>.

### III.5. EN RELACIÓN CON LAS VERIFICACIONES REALIZADAS SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL OTORGAMIENTO DE AVALES

#### III.5.1. Tramitación de operaciones por el subtramo de clientes PYME o clientes no PYME en las Líneas Liquidez e Inversión

**3.18.** 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 (puntos 2.71 a 2.73).

**3.19.** 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. En el análisis de las operaciones superiores a 50 millones de euros aprobadas por el Comité de Operaciones del ICO (COPER) se detectaron otras 32 operaciones realizadas por estas empresas que tenían registradas operaciones en ambos subtramos de las Líneas, lo que incrementa el número de sus operaciones y los importes de financiación y de aval en 11.087.299 de euros y 8.741.839 de euros, respectivamente (puntos 2.75 y 2.111).

**3.20.** 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) (punto 2.78).

**3.21.** 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

<sup>23</sup> En relación con las alegaciones del ICO a esta conclusión cabe remitirse a lo expuesto en la nota a pie de página que figura en el punto 2.25 de este Informe.

las que detectaron incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico, como una muestra seleccionada de otras 23.627 empresas que habían accedido a las Líneas Liquidez e Inversión por el subtramo PYME, pero que tenían cifras elevadas de balance, facturación o empleados. 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 (puntos 2.74, 2.76 a 2.80 y 2.131).

**3.22.** El análisis de esta información 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 (puntos 2.76, 2.80 y 2.131)<sup>24</sup>.

### III.5.2. Cumplimiento de la normativa sobre ayudas de Estado

**3.23.** 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. La normativa europea ha previsto distintos sistemas de control de las ayudas de Estado, entre ellos la creación en los Estados miembros de un registro central con información sobre estas ayudas, que en España es la BDNS, conforme al Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo. El ICO debe comunicar las ayudas a la BDNS cumpliendo una serie de requisitos (de plazo e importes), que son diferentes según que las ayudas estén sujetas el régimen de Minimis o al Marco Temporal. En régimen de Minimis deben comunicarse las operaciones que excedan de 100 euros de Subvención Bruta Equivalente (EBS) antes de final del mes siguiente a su concesión; y en Marco Temporal, las operaciones que excedan de 100.000 euros de financiación (10.000 euros en los sectores de pesca y agricultura) antes de doce meses desde su concesión. El EBS se calcula mediante una fórmula que, para cada operación, atribuye una cuantía de ayuda en función del importe avalado y la duración del aval; cuantía que se debe obtener y comunicar a los clientes para todas las ayudas de Minimis (puntos 2.81 y 2.83 a 2.87).

**3.24.** El ICO envió los primeros listados de las operaciones avaladas a la BDNS en los meses de abril y mayo de 2021. Por lo tanto, excedió el plazo para la comunicación de todas las operaciones de 2020 sujetas al régimen general de Minimis que, por su importe, tenía la obligación de comunicar. En cuanto a las sujetas al Marco Temporal, cuando se realizaron las comunicaciones en abril y mayo de 2021 no había vencido el plazo para la comunicación en todas ellas por lo que, como se

<sup>24</sup> En relación con las alegaciones del ICO a este epígrafe de las conclusiones cabe remitirse a lo expuesto en la nota a pie de página que figura en el punto 2.32 de este Informe.



va a detallar, algunas se comunicaron en plazo y otras fuera de él. Este Tribunal ha obtenido una relación, a fecha 19 de julio de 2021, de los envíos que había realizado el ICO a la BDNS de las ayudas concedidas por las Líneas de Liquidez e Inversión hasta esa fecha, que ascendían a un total de 908.691 operaciones (por unos importes de financiación de 103.345.591.096 euros y de aval de 78.712.037.784 euros) (puntos 2.88, 2.89 y 2.92). Los resultados del análisis de esta información son los siguientes:

- a) En uno de los envíos (el de 1 de mayo de 2021) se detectaron 44 operaciones de 42 entidades que habían sido enviadas dos veces (22 de ellas) o tres veces (las otras 22), por lo que hay 66 operaciones enviadas en exceso a la BDNS por unos importes de financiación de 12.462.806 euros y de aval de 9.970.245 euros (punto 2.90).
- b) Otras 179 operaciones, de 162 clientes (por unos importes de financiación de 77.047.438 euros y de aval de 59.525.950 euros), todas ellas con la misma entidad bancaria, fueron enviadas a la BDNS como sujetas a Marco Temporal aunque figuraban en Banc@ico sujetas al régimen de Minimis. Si se considerasen estas 179 operaciones sujetas al régimen de Minimis, su comunicación incumpliría los plazos de envío. Y si se considerasen sujetas a Marco Temporal, 70 de tales operaciones, correspondientes a 61 clientes (por unos importes de financiación de 19.749.838 euros y de aval de 14.943.870 euros) superaban los límites que obligan a su comunicación y se habrían enviado fuera de plazo (punto 2.90).
- c) Para las restantes 908.446 operaciones enviadas, en 868.810 de ellas (por unos importes totales de financiación y de aval de 73.739.600.887 y 57.562.030.926 euros, respectivamente) se incumplieron los requisitos legales del envío, pues existiendo la obligación de comunicarlas (por superar los importes establecidos) se comunicaron fuera de plazo (punto 2.92).
- d) A 19 de julio de 2021 no se habían comunicado a la BDNS 45.157 operaciones de 2020 (de las que 31.471 figuraban en Banc@ico sujetas al régimen de Minimis y 13.686 a Marco Temporal) por unos importes de financiación de 12.618.057.415 euros y de 9.400.874.585 euros de aval. De estas operaciones, a la fecha señalada, superaban el importe que obliga a su comunicación y ya estaban fuera de plazo 39.088 operaciones, por unos importes totales de financiación de 9.780.809.771 euros y de aval de 7.347.559.012 euros. Entre las operaciones que por su importe (superiores a 50 millones de euros por cliente) fueron aprobadas por COPER, en el periodo fiscalizado, 92 de ellas (casi el 10 %, por unos importes de financiación de 300.686.220 euros y de aval de 211.160.522 euros) no habían sido comunicadas a la BDNS (puntos 2.93 y 2.94).

**3.25.** Los avales concedidos bajo el régimen de Minimis debieron ajustarse a unos límites máximos, fijados en función de los sectores de actividad en los que operen las empresas beneficiarias de las ayudas. Existen unos límites generales, y otros específicos para los sectores de transporte de mercancías por carretera, pesca y acuicultura y agricultura, que se computan acumulando las ayudas recibidas por cliente y durante un periodo de tres años. Para comprobar el cumplimiento de estos límites se ha solicitado, a la División de Control e Información de Subvenciones de la IGAE, una relación de todas las ayudas de Minimis registradas en la BDNS de todos los clientes que habían realizado operaciones avaladas en alguna de las líneas fiscalizadas (Liquidez e Inversión) que incluyera todas las ayudas recibidas por esas empresas y autónomos, 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 2020. Acumulando por NIF el importe de las ayudas percibidas, y en función de los límites de ayudas que corresponden a cada uno de los sectores de actividad de las empresas avaladas, de acuerdo con los reglamentos de Minimis, se obtuvieron los siguientes resultados (puntos 2.82, 2.94 y 2.95):

- a) Había 205 clientes de las líneas de avales que ya sobrepasaban o 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 todas las operaciones de estos clientes no deberían estar sujetas al régimen de Minimis. Eran 358 operaciones por unos importes totales de crédito y de aval de 65.709.993 euros y 52.317.954 euros, respectivamente (punto 2.96).

- b) Otros 641 clientes, que habían realizado 1.017 operaciones, excedieron el límite de ayudas de Minimis después del 18 de marzo de 2020, 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, y el exceso de EBS alcanzaba un importe total de 14.070.546 euros. Si se agotase en estas operaciones el máximo de financiación y de aval posible sin superar los límites de Minimis habría unos importes totales de crédito y aval de 151.196.696 euros y 119.887.223 euros, respectivamente, que deberían haber sido concedidos por Marco Temporal (punto 2.97).
- c) En 37 clientes, con 87 operaciones, también se produjo un exceso en los límites de ayudas después del 18 de marzo de 2020, pero algunas de estas operaciones avaladas por el ICO tenían la misma fecha. En estos casos, dependiendo del orden en el que se consideren realizadas las operaciones que tienen la misma fecha, el número de operaciones con exceso y los importes de exceso de EBS, crédito y aval serían distintos. Aplicando un procedimiento de distribución aleatoria, mediante hoja de cálculo, del orden de las operaciones, se habrían superado los límites de ayuda en 61 de estas operaciones con un exceso de EBS de 754.147 euros, de crédito de 7.908.202 euros y de aval de 6.258.559 euros (punto 2.98).
- d) Nueve clientes realizaron nueve operaciones avaladas por el ICO el mismo día en el que percibieron otras ayudas, concedidas por otros organismos, de forma que ese día superaron los límites de Minimis. En estos supuestos, si las operaciones avaladas se consideran previas a las ayudas percibidas de otros organismos, únicamente en cinco de estas operaciones se excederían los límites, con un exceso de EBS de 72.575 euros, de financiación de 680.009 euros y de aval de 544.007 euros. Pero si las ayudas percibidas de otros organismos en la misma fecha se consideran previas a las operaciones avaladas por el ICO, las nueve excederían los límites de ayudas; en este caso, el exceso de EBS ascendería a 138.817 euros, el de financiación a 1.354.830 euros y el de aval a 1.083.864 euros (punto 2.99)<sup>25</sup>.

### III.5.3. Control específico de las operaciones de importe superior a 50 millones de euros en las Líneas Liquidez e Inversión

**3.26.** El ACM de 24 de marzo de 2020 estableció la necesidad de autorización expresa y previa del ICO para la concesión del aval en aquellas operaciones con un importe de financiación superior a 50 millones de euros, autorización que se realiza por el COPER. 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. En el ejercicio 2020 se aprobaron por COPER 971 autorizaciones para la concesión de avales a 165 clientes distintos. El importe total de financiación autorizada ascendió a 13.185 millones de euros y el importe de los avales a 8.834 millones de euros. El análisis de los certificados de COPER que autorizaron las concesiones permite deducir que algunos de los datos incorporados a los mismos podrían no corresponderse con los datos finales de las operaciones avaladas (puntos 2.101

<sup>25</sup> En relación con las alegaciones del ICO a este epígrafe de las conclusiones cabe remitirse a lo expuesto en las notas a pie de página que figuran en los puntos 2.89 y 2.92 de este Informe.

a 2.103, 2.122 y 2.123). Las incidencias más significativas que se detectaron en el análisis de estas operaciones fueron las siguientes:

- a) El ICO cumplió con la obligación establecida en el ACM de 24 de marzo de 2020 de aprobar expresamente los avales de todas las operaciones de financiación de una empresa que individualmente fueran superiores a 50 millones de euros. Sin embargo, se han detectado algunas operaciones que, pese a que conforme a sus manuales internos también deberían haber sido aprobadas por COPER, no lo fueron (puntos 2.104, 2.106, 2.109 y 2.122):
  - 1) 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 tenían emisiones de pagarés a 31 de diciembre de 2020. Estas operaciones no se sometieron a la autorización de COPER pese a que, acumulando su importe con el de las formalizadas mediante emisiones MARF, superaban los 50 millones de euros para cada cliente, ascendiendo la financiación y el aval total (en conjunto para la Líneas Liquidez, Inversión y MARF) a 292.212.255 euros y 194.866.263 euros, respectivamente (punto 2.106).
  - 2) 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 por COPER (punto 2.109).
- b) El proceso de elaboración de las propuestas a COPER no está automatizado con la aplicación Banc@ico, y los certificados de aprobación de las operaciones por COPER 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. Se han detectado las siguientes incidencias (punto 2.107):
  - 1) En once operaciones autorizadas en COPER se han detectado errores en los códigos internos utilizados en los certificados para el seguimiento individualizado de las operaciones (punto 2.107).
  - 2) En 53 operaciones, de las 971 aprobadas (que sumaban unos importes totales de 705 millones de euros de crédito y de 488 millones de euros de aval) se han encontrado errores en la asignación de los CIF a los clientes (punto 2.107).
  - 3) También se detectaron diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico, tanto en los porcentajes de aval de las operaciones aprobadas (y por tanto, en el importe del aval, en 33 operaciones de 23 clientes distintos), como en los importes de la financiación y del aval de algunas operaciones (por errores en la transcripción del importe de la financiación a los certificados de COPER), y en los plazos y/o en el TAE de algunas operaciones (puntos 2.105, 2.112 a 2.115, 2.117 y 2.123).
  - 4) Se han detectado 33 operaciones de dos clientes que según los datos de Banc@ico eran de Liquidez, pero la mayoría de ellas (31 operaciones por unos importes de financiación de 103.060.364 euros y de aval de 66.480.455 euros) fueron aprobadas en COPER como de Inversión (punto 2.116).
- c) El análisis de los sistemas de control y seguimiento de las operaciones autorizadas por COPER permite señalar alguna deficiencia de control interno, ya que las bases de datos proporcionadas por el ICO para el control y seguimiento de las operaciones de COPER eran hojas de cálculo que no incluían todas las operaciones que realmente fueron autorizadas. Además, las consultas de los datos reflejados en Banc@ico de los clientes cuyas operaciones habían sido aprobadas

por COPER pusieron de manifiesto que había más operaciones de esos clientes en Banc@ico de las que habían sido aprobadas por COPER (puntos 2.109, 2.110 y 2.118)<sup>26</sup>.

**3.27.** 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 (puntos 2.120 y 2.121)<sup>27</sup>.

### III.5.4. Otros errores e incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico

**3.28.** Además de los errores e incongruencias de los datos incorporados a Banc@ico que se han señalado al analizar esta herramienta informática, 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 (puntos 2.124 a 2.129)<sup>28</sup>.

**3.29.** 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 %). El importe de la financiación en estas diez operaciones ascendía a 7.560.000 euros y el del aval a 5.292.000 euros (el 70 %) excediendo en 756.000 euros el máximo previsto para las mismas. También había dieciocho operaciones de renovaciones del crédito autorizadas por COPER 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. El importe de la financiación de estas dieciocho operaciones ascendía a 339.157.000 euros, y la diferencia de aval entre unos y otros datos ascendería a 33.915.700 euros (puntos 2.130 y 2.131).

**3.30.** Se han detectado 4.914 clientes con 10.755 operaciones en las que coincidía el importe de la financiación, la entidad financiera y la fecha de contrato, así como la línea de avales utilizada para acceder a la financiación (por unos importes totales de financiación y de aval de 1.705.218.801 euros y de 1.275.326.033 euros, respectivamente). Algunos de estos clientes tenían un número elevado de operaciones repetidas (diez, doce, quince y hasta 39 y 50 operaciones repetidas en el

<sup>26</sup> En relación con las alegaciones del ICO a esta conclusión cabe remitirse a lo expuesto en la nota a pie de página que figura en el punto 2.118 de este Informe.

<sup>27</sup> En relación con las alegaciones del ICO a esta conclusión cabe remitirse a lo expuesto en la nota a pie de página que figura en el punto 2.121 de este Informe.

<sup>28</sup> En relación con las alegaciones del ICO a este epígrafe de las conclusiones cabe remitirse a lo expuesto en la nota a pie de página que figura en el punto 2.126 de este Informe.

mismo cliente). En la Línea Inversión existe una validación en Banc@ico que impide que el importe total de la financiación pueda ser superior al importe total de la inversión más los gastos de establecimiento. Entre estos clientes con operaciones repetidas de la Línea Inversión había al menos veinte, con 68 operaciones, por unos importes totales de financiación y de aval de 4.245.839 euros y de 3.246.671 euros, respectivamente, 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 (puntos 2.132 y 2.133).

**3.31.** Se detectaron en Banc@ico 106 operaciones que se habían grabado por duplicado en la aplicación:

- a) Por una parte, 46 operaciones (por unos importes totales de 36.254.598 euros de financiación y de 27.002.949 euros de aval) que se correspondían en realidad con veintitrés operaciones de catorce clientes que se habían registrado dos veces: una de ellas en el subtramo 0210 (PYME) y otra igual en el 0211 (no PYME). En todos los casos se trataba de operaciones de grandes empresas erróneamente clasificadas en el subtramo 0210 que se volvieron a grabar en el 0211 (dieciséis de las veintitrés operaciones habían sido sometidas a la aprobación por COPER por la línea 0211). Sin embargo, no se anularon las operaciones por el subtramo 0210, por lo que la información de Banc@ico doblaba el número e importe de estas operaciones (tendrían que eliminarse 23 operaciones y unos importes de 18.127.299 euros de financiación y 14.373.839 de aval) (punto 2.134).
- b) Por otra parte, se han identificado sesenta operaciones (por unos importes totales de 9.217.181 euros de financiación y de 3.843.800 euros de aval) que se correspondían, en realidad, con treinta operaciones de treinta clientes que se habían registrado por duplicado. Se trata de supuestos en los que se registró una operación que no reflejaba el máximo aval permitido y, posteriormente, se volvió a registrar otra hasta agotar ese máximo. Esta forma de grabar las operaciones aparentemente duplicó su número y el importe de la financiación recibida por estos treinta clientes. De este modo, las sesenta operaciones grabadas se corresponderían con treinta operaciones reales; y a la BDNS se comunicaron 56 operaciones. De acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal, en Banc@ico el importe de la financiación por estas operaciones estaría sobrevalorado en 4.381.181 euros y a la BDNS se comunicó un exceso de financiación para estas empresas, en relación con el realmente recibido por estas operaciones, de 3.343.427 euros (punto 2.135).

### III.5.5. Control del destino de la financiación y de las condiciones impuestas por las entidades de crédito

**3.32.** 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 (punto 2.137).

**3.33.** El control del cumplimiento de las dos primeras obligaciones en las Líneas Liquidez e Inversión (sobre el destino de la financiación obtenida y el traslado del beneficio del aval) se instrumentó mediante la exigencia de dos certificados para tramitar su autorización por COPER, en las operaciones de importe superior a 50 millones de euros. El resto de las operaciones de estas líneas

de avales (el 99,9 % restante) 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 (puntos 2.139 y 2.141 a 2.144).

**3.34.** 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 (punto 2.139).

**3.35.** 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 (puntos 2.140 y 2.146).

**3.36.** En relación con el control de la tercera de las obligaciones señaladas (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 (punto 2.147).

**3.37.** Sin embargo, las medidas de control descritas anteriormente no han impedido que se produjese un número relevante de quejas y reclamaciones de los clientes sobre el cumplimiento de las obligaciones analizadas, tanto en el Servicio de Atención al Cliente del propio ICO, como en el Banco de España (BE) y en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), (punto 2.148):

- a) 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 (punto 2.149).
- b) 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. A este respecto, el BE ha considerado que su competencia para conocer de las reclamaciones planteadas se limita, exclusivamente, a verificar y supervisar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las entidades que supervisa. El BE únicamente ha tramitado quince de las reclamaciones presentadas, que versaban sobre el cumplimiento de las obligaciones de

transparencia, y trasladó el resto al ICO para su conocimiento y resolución, incluidas todas las de la Línea Arrendamiento (punto 2.150).

- c) 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. En el caso de las líneas de avales ICO COVID-19 la CNMC 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 (punto 2.151).

### III.5.6. Análisis de la información y documentación incorporada a Banc@ico en los expedientes de la Línea Arrendamiento

**3.38.** Las entidades financieras deben enviar al ICO, y este la facilitará 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 (puntos 2.153 a 2.155). En el análisis de esta muestra se han puesto de manifiesto:

- a) Retrasos en la aportación a Banc@ico de la documentación acreditativa de las condiciones de elegibilidad de los clientes (punto 2.156).
- b) 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 (puntos 2.156 a 2.163)<sup>29</sup>.

### III.6. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES DE IMPAGOS PARA LA EJECUCIÓN PARCIAL DEL AVAL EN LAS OPERACIONES FISCALIZADAS

**3.39.** La mayor parte de las operaciones fiscalizadas se encontraban aún en periodo de carencia en el momento de finalizar los trabajos de esta fiscalización, por lo que apenas se habían realizado hasta ese momento comunicaciones de impagos, ni planteado ejecuciones de avales. 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*

<sup>29</sup> En relación con las alegaciones del ICO a esta conclusión cabe remitirse a lo expuesto en la nota a pie de página que figura en el punto 2.152 de este Informe.

*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” (puntos 2.164 a 2.166).*

**3.40.** 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 (punto 2.167).

**3.41.** El ICO ha realizado la verificación y el control de las operaciones para las que se solicita la ejecución parcial del aval mediante la contratación de estas tareas con una empresa externa, que analiza, con la misma periodicidad trimestral, las operaciones comunicadas por las entidades financieras como impagadas. Este Tribunal ha tenido acceso a tres informes trimestrales realizados por esta empresa externa (enero, abril y julio de 2021) y a cuatro notas informativas internas dirigidas a COPER con los resultados de estas revisiones (enero, abril, julio y octubre de 2021). 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 estas primeras comunicaciones de impagos se ha atendido a la inmensa mayoría de las solicitudes de ejecución del aval (el 93 %) y, en el momento de finalización de los trabajos de esta fiscalización, el importe total abonado en concepto de avales ejecutados ascendió a 30.751.074 euros, aunque, como se ha insistido anteriormente, la relevancia de esta cifra podría ser mucho mayor a medida que vayan concluyendo los periodos de carencia de las operaciones (puntos 2.168 a 2.173).

#### IV. RECOMENDACIONES

Esta fiscalización ha tenido por objeto analizar la gestión por el ICO de una parte de una medida económica que se ha adoptado para disminuir los efectos de la pandemia por COVID-19 (la concesión de avales públicos para facilitar la financiación de los sujetos afectados por la pandemia). La gestión de las líneas de avales COVID-19 por el ICO aún debe extenderse a otros aspectos de las medidas adoptadas que se producirán en el futuro (singularmente, el control posterior de las operaciones avaladas que se vayan incumpliendo y notificando al ICO y las actuaciones de ejecución de los avales). Sin embargo, el aspecto fiscalizado, la concesión de los avales, prácticamente ha finalizado en relación con las líneas fiscalizadas. Los resultados de esta fiscalización permiten formular unas recomendaciones más generales, sobre el funcionamiento de la entidad fiscalizada, y otras más concretas, sobre la concesión de los avales analizados. Por eso, las recomendaciones que se formulan en este Informe se van a referir, 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<sup>30</sup>, 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.

<sup>30</sup> El artículo 29 del Real Decreto-ley 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, ha creado una nueva línea de avales que otorgará el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a la financiación concedida por entidades de crédito y similares con el fin de paliar las tensiones de liquidez generadas por el incremento de los precios de la energía y de otras materias primas.



## IV.1. RECOMENDACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL ICO

**4.1.** 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.

**4.2.** Dada la importancia de la información que gestiona el ICO, 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.

**4.3.** 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.

**4.4.** 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.

**4.5.** 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.

## IV.2. RECOMENDACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LA CONCESIÓN DE FUTUROS AVALES EN LÍNEAS SIMILARES A LAS FISCALIZADAS

**4.6.** 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).

**4.7.** 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.

**4.8.** El ICO 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).

Madrid, 29 de junio de 2022

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega