

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 957

**FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD
CREDITICIA DEL INSTITUTO DE CRÉDITO
OFICIAL (ICO) EN 2008**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 20 de diciembre de 2012 **el Informe de fiscalización de la actividad crediticia del Instituto de Crédito Oficial (ICO) en 2008**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	11
I.1.- Antecedentes de la fiscalización.....	11
I.2.- Régimen jurídico, funciones y organización de la Entidad	11
I.3.- Objetivos y alcance de la fiscalización	14
I.4.- Actividad crediticia del ICO	15
I.5.- Rendición de cuentas.....	18
I.6.- Trámite de alegaciones.....	19
II. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	19
II.1.- Procedimientos internos de la Entidad.....	19
II.2.- Aplicaciones informáticas.....	20
III. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE PRÉSTAMOS DE LÍNEAS DE MEDIACIÓN	22
III.1.- Análisis global de la ejecución de las líneas de mediación	22
III.2.- Creación y formalización de las líneas de mediación.....	25
III.3.- Disposiciones de fondos	29
III.4.- Gestión de las subvenciones	33
III.5.- Controles sobre las disposiciones de fondos	38
III.6.- Supervisión de los préstamos de mediación.....	39
III.7.- Amortizaciones anticipadas.....	43
IV. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE PRÉSTAMOS DIRECTOS	49
IV.1.- Análisis global de las operaciones directas del ICO	49
IV.2.- Concesión de préstamos directos.....	51
IV.3.- Disposición y gestión de los préstamos directos	56
IV.4.- Seguimiento y supervisión	58
V. CONCLUSIONES.....	62
V.1.- En relación con el sistema de control interno.	62
V.2.- En relación con la gestión de líneas de mediación.....	62

V.3.- En relación con los préstamos directos.....	66
VI. RECOMENDACIONES	67
ANEXOS	

ÍNDICE DE CUADROS

<u>Nº</u>		<u>Pág.</u>
1	Importes dispuestos durante el ejercicio 2008 de préstamos otorgados por el ICO	16
2	Evolución de los préstamos formalizados por el ICO entre los ejercicios 2005 y 2010	17
3	Créditos de las entidades de crédito a los sectores Administraciones Públicas y otros sectores residentes entre los ejercicios 2005 y 2012	18
4	Disposiciones de líneas de mediación entre los ejercicios 2007 y 2009	23
5	Subvenciones otorgadas en la línea ICO-Emprendedores 2008	34
6	Desviación en subvención de tipo de interés de la línea ICO-Emprendedores 2008	37
7	Resultados de la supervisión de líneas de mediación, ejercicio 2008	39
8	Detalle de las cancelaciones anticipadas, ejercicio 2008	44
9	Riesgo vivo de las operaciones directas, clasificado por área de negocio	50
10	Operaciones directas aprobadas, clasificadas por áreas de negocio	52

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CDGAE	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos
CESGAR	Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca
COPER	Comité de Operaciones
CSOA	Comisión de Seguimiento de Operaciones de Activo
EFC	Establecimientos financieros de crédito
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCM	Fondo para la Concesión de Microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior
ICAA	Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LGP	Ley General Presupuestaria
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
OMF	Orden de movimiento de fondos
PES	Plan Estratégico de Sistemas
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PROINMED	Programa de Inversión de las Empresas Medianas
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SGR	Sociedades de Garantía Recíproca

I. INTRODUCCIÓN

I.1.- Antecedentes de la fiscalización

1.1.- La fiscalización de la actividad crediticia del Instituto de Crédito Oficial (en adelante, ICO o la Entidad) en 2008 se encontraba incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2009, entre las actuaciones a realizar por iniciativa del propio Tribunal.

1.2.- Las Directrices Técnicas de la fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de abril de 2009.

1.3.- La Entidad ha sido objeto de varias fiscalizaciones anteriores, entre las cuales cabe hacer referencia, por la relación de su objeto con el de la presente fiscalización, al Informe de fiscalización de determinadas líneas de crédito de mediación del ICO, ejercicios 1996-1997, que fue aprobado por el Pleno del Tribunal el 30 de noviembre de 2000.

I.2.- Régimen jurídico, funciones y organización de la Entidad

1.4.- El ICO, en el periodo fiscalizado, era una Entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), con la naturaleza de entidad de crédito y la consideración de Agencia Financiera del Estado. La Entidad tenía personalidad jurídica y patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines y se encontraba adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Economía¹.

1.5.- La creación de la Entidad tuvo lugar en virtud de la Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, encontrándose regulada en el ejercicio fiscalizado por la Disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, así

¹ Tras la promulgación del Real Decreto 345/2012, de 10 de febrero, el ICO se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

como por el Real Decreto 706/1999, de 30 de abril, de adaptación del ICO a la LOFAGE y de aprobación de sus Estatutos. Asimismo, se regía por los preceptos que le resultaban de aplicación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y de la LOFAGE y, en lo no previsto en las anteriores disposiciones, por las normas especiales aplicables a las entidades de crédito y por las generales del ordenamiento jurídico privado.

1.6.- Su régimen presupuestario, contable y de control era el establecido para las Entidades públicas empresariales en la LGP, estando el ICO obligado a elaborar sus presupuestos de explotación y de capital y remitirlos al Ministerio de Economía y Hacienda para su elevación al Gobierno, con el fin de integrarlos en los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Las cuentas anuales de la Entidad se formulaban de conformidad con lo dispuesto en las Circulares del Banco de España, y se aprobaban y rendían al Tribunal de Cuentas según lo previsto en la LGP; debiendo, además, presentar el informe previsto en el artículo 129.3 de dicho texto legal.

1.7.- En materia de contratación el ICO se encontraba sometido, en el periodo fiscalizado, al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; y, a partir del 31 de mayo de 2008, a la Ley 30/2007, de 30 de noviembre, de Contratos del Sector Público (cuyo Texto Refundido ha sido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), ajustando su actividad contractual a los preceptos de esta normativa aplicables a las entidades que tienen la condición de poder adjudicador.

1.8.- Los fines de la Entidad consistían en el sostenimiento y la promoción de las actividades económicas que contribuyan al crecimiento y a la mejora de la distribución de la riqueza nacional y, en especial, de aquellas que, por su trascendencia social, cultural, innovadora o ecológica, merezcan fomento, con absoluto respeto a los principios de equilibrio financiero y de adecuación de medios a fines que debe observar en todo caso.

1.9.- Por lo que se refiere a las principales funciones del ICO, en su normativa reguladora se establecían las dos siguientes:

- a) Contribuir a paliar los efectos económicos producidos por situaciones de grave crisis económica, catástrofes naturales u otros supuestos semejantes, de acuerdo con las instrucciones que al efecto reciba del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE).

- b) Actuar como instrumento para la ejecución de determinadas medidas de política económica, siguiendo las líneas fundamentales que establezca el Consejo de Ministros, la CDGAE o el Ministro de Economía y Hacienda², con sujeción a las normas y decisiones que acuerde el Consejo General de la Entidad.

1.10.- Sus operaciones se realizaban con criterios bancarios y se instrumentaban preferentemente mediante préstamos a medio y largo plazo destinados a financiar inversiones reales, requiriéndose para su aprobación la realización de las previsiones necesarias para salvaguardar, en el conjunto de las actividades de la Entidad, el principio de equilibrio financiero. No obstante, para la instrumentación de sus operaciones se establecía la posibilidad de utilizar la mediación de otras entidades financieras, con las que debía suscribir los oportunos contratos.

1.11.- Para el ejercicio de sus funciones, el ICO disponía de los siguientes recursos económicos:

- a) Los productos de su patrimonio.
- b) Las aportaciones del Estado o de otros Entes públicos, sociedades y asociaciones que puedan coadyuvar a la financiación de su actividad.
- c) La captación de fondos en los mercados nacionales o extranjeros, mediante la emisión y colocación de certificados, pagarés, bonos, obligaciones o, en general, cualesquiera valores que reconozcan o creen una deuda dentro de los límites que establezcan las leyes de PGE, quedando expresamente excluida la captación de fondos mediante depósitos del público como medio de financiación de la Entidad.

1.12.- Respecto a su estructura orgánica, se establecían como órganos de dirección del ICO el Presidente, que representaba a la Entidad y dirigía su actuación; y el Consejo General, integrado por aquel y 10 Vocales (que han pasado a ser 9 tras la entrada en vigor del Real Decreto 390/2011, de 18 de marzo, por el cual se modificaron los Estatutos del ICO), estando asistido por el Secretario del mismo. El nombramiento y el cese del Presidente se efectuaban mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, mientras que el de los Vocales del Consejo

² En la actualidad, Ministro de Economía y Competitividad.

correspondía al citado Ministro, designándolos entre personas de reconocida competencia al servicio de las Administraciones Públicas.

1.13.- Bajo la inmediata dependencia del Presidente, en el ejercicio fiscalizado existían cuatro Directores Generales (Adjunto, de Inversiones y Financiación, de Control y Administración y Técnico). La gestión ordinaria de la Entidad se llevaba a cabo por el Comité de Operaciones (COPER), compuesto por el Presidente del ICO, los Directores Generales y un Secretario. A lo largo del presente Informe las referencias a la estructura orgánica del ICO se realizan conforme al organigrama vigente en el periodo fiscalizado, sin perjuicio de que posteriormente ha experimentado varias modificaciones.

I.3.- Objetivos y alcance de la fiscalización

1.14.- Se ha llevado a cabo una fiscalización de cumplimiento y de sistemas y procedimientos sobre la actividad crediticia del ICO en el ejercicio 2008. De acuerdo con lo previsto en las Directrices Técnicas, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

- a) Comprobar el cumplimiento por la Entidad de la normativa vigente en el desarrollo de su actividad crediticia.
- b) Evaluar los sistemas de control interno aplicados por la Entidad en relación con la referida actividad crediticia.
- c) Evaluar los sistemas y procedimientos de gestión económico-financiera aplicados por la Entidad en el ejercicio de su actividad crediticia, tanto a través de las líneas de mediación como mediante préstamos directos.

1.15.- El periodo fiscalizado es el ejercicio 2008, sin perjuicio de lo cual se han efectuado las verificaciones necesarias sobre otros ejercicios, anteriores o posteriores, para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos.

1.16.- En el objeto de la presente fiscalización no se han incluido las operaciones en las que el ICO intervenía como un mero administrador o intermediario por cuenta del Estado, como las relativas al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) o al Fondo para la Concesión de

Microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior (FCM)³ y las operaciones denominadas de Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses.

1.17.- En el curso de la fiscalización no se han producido limitaciones al alcance, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de la Entidad.

I.4.- Actividad crediticia del ICO

1.18.- La actividad crediticia desarrollada por el ICO en el ejercicio fiscalizado se materializaba fundamentalmente en dos clases de operaciones:

- a) Líneas de mediación: en ellas los créditos se otorgaban a través de entidades de crédito colaboradoras, las cuales disponían de los fondos del ICO y concedían los préstamos a los beneficiarios finales, asumiendo tales entidades, generalmente, el riesgo de insolvencia. Los objetivos de estas líneas consistían en impulsar y apoyar las inversiones productivas de empresas españolas, promover los proyectos de empresarios autónomos y demás empresas y facilitar el acceso al crédito a ciudadanos y familias. Las principales líneas de mediación vigentes en 2008, por volumen de operaciones, eran las incluidas en el denominado Plan de Fomento Empresarial, que se encontraba integrado por cuatro líneas que se renovaban anualmente: ICO-PYME, ICO-Internacionalización, ICO-Crecimiento Empresarial e ICO-Emprendedores.
- b) Préstamos directos o programas de financiación directa: en los cuales la Entidad procedía directamente a la concesión de préstamos para la financiación de grandes proyectos de inversión (públicos o privados) y asumía el correspondiente riesgo de insolvencia, siendo habitual su instrumentación por medio de préstamos sindicados.

³ El FAD entró en fase de liquidación a partir de 2011, habiéndose transferido sus activos y pasivos a favor del Ministerio de Economía y Hacienda y del Fondo para la Promoción del Desarrollo, fondo al que también se transfirieron los activos y pasivos del FCM.

1.19.- En el cuadro nº 1 se recogen los principales datos relativos a las disposiciones de crédito efectuadas durante el ejercicio 2008 correspondientes a préstamos otorgados por el ICO, tanto a través de líneas de mediación como mediante créditos directos.

Cuadro nº 1
Importes dispuestos durante el ejercicio 2008 de préstamos
otorgados por el ICO
(Importes en millones de euros)

TIPO DE OPERACIÓN CREDITICIA	2008	Importancia relativa
I. Líneas de Mediación	9.969	60%
Plan de Fomento Empresarial	7.557	46%
Resto de líneas de mediación	2.412	14%
II. Préstamos directos	6.534	40%
Total operaciones de financiación	16.503	100%

1.20.- Por lo que se refiere a su evolución temporal, a lo largo del periodo 2005-2010 se había producido un incremento global en los préstamos formalizados por el ICO, que pasaron de un total de 9.765 millones de euros en 2005 a 23.346 millones en 2010, habiendo aumentado especialmente la financiación concedida en los últimos ejercicios a través de líneas de mediación, debido a la ampliación de la gama de tales líneas y a los cambios en la política de concesión de sus créditos, con el fin de adoptar medidas de lucha contra la crisis económica y financiera.

1.21.- En relación con los referidos cambios, y como hechos posteriores al ejercicio fiscalizado, cabe resaltar que el ICO comenzó a financiar en 2009 las necesidades de financiación de capital circulante (anteriormente únicamente financiaba inversiones productivas en activos fijos), creando varias líneas denominadas de liquidez (ICO-Liquidez 2009 e ICO-Liquidez Medianas Empresas 2009), en las que la financiación y el riesgo de insolvencia eran compartidos por el ICO y las entidades financieras colaboradoras.

1.22.- Asimismo, en 2010 se produjo la implantación de la línea ICO-directo, en la que los fondos eran aportados en su totalidad por la Entidad, que asumía íntegramente el riesgo de insolvencia. En la línea ICO-directo las solicitudes se tramitaban a través del denominado “facilitador financiero”, portal puesto en marcha para canalizar las solicitudes de financiación relativas a determinados productos y servicios de financiación realizadas por empresarios autónomos y Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), formalizándose y gestionándose las operaciones aprobadas a través de dos únicas entidades de crédito,

que actuaban en nombre del ICO, y que fueron previamente seleccionadas mediante concurso.

1.23.- En el cuadro nº 2 se recoge la información sobre la evolución de las distintas modalidades de préstamos que se formalizaron entre 2005 y 2010, observándose que el importe de los créditos había tenido una tendencia creciente hasta el ejercicio 2007, incluyendo tanto las operaciones instrumentadas mediante líneas de mediación como los préstamos directos, habiendo disminuido un 7,2% en su conjunto en el ejercicio fiscalizado, si bien volvió a incrementarse significativamente a partir de 2009 el volumen de los créditos de mediación, como consecuencia de los cambios citados anteriormente.

Cuadro nº 2
Evolución de los préstamos formalizados por el ICO entre los ejercicios 2005 y 2010
(Importes en millones de euros)

TIPO DE OPERACIONES	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Líneas de mediación	5.592	8.960	9.532	8.653	15.155	19.619
Préstamos directos	4.173	5.089	5.986	5.747	2.654	3.549
ICO-directo	-	-	-	-	-	178
Total	9.765	14.049	15.518	14.400	17.809	23.346

Fuente: Informe Anual del ICO, ejercicio 2010.

1.24.- Por lo que se refiere a la actividad crediticia de la Entidad en relación con el conjunto del sistema financiero español, de acuerdo con la información del Boletín Estadístico del Banco de España, el importe total de créditos a las Administraciones Públicas residentes y a otros sectores residentes (definidos en términos de Contabilidad Nacional) por el conjunto de entidades de crédito nacionales -que comprendían las entidades de depósito (integradas por bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito), establecimientos financieros de crédito (EFC) y el propio ICO- tuvo una tendencia creciente hasta el ejercicio 2008. A partir de ese ejercicio comenzó a disminuir el importe global de tales créditos, si bien siguieron incrementándose los correspondientes a la Entidad. En el cuadro nº 3 se recoge el importe de los préstamos de las entidades de crédito a los citados sectores durante el periodo 2005-2012.

Cuadro nº 3
Créditos de las entidades de crédito a los sectores Administraciones Públicas y otros sectores
residentes entre los ejercicios 2005 y 2012

(Importes en millones de euros)

Tipo de entidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012^(*)
Entidades de depósito	1.184.900	1.483.280	1.730.688	1.842.797	1.837.760	1.856.783	1.798.025	1.781.100
EFC	51.328	57.645	60.427	63.472	46.182	44.305	44.983	41.994
ICO	7.334	8.978	11.938	16.532	17.757	21.832	29.233	44.553
Total	1.243.562	1.549.903	1.803.053	1.922.801	1.901.699	1.922.920	1.872.241	1.867.647

(*) Datos provisionales

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España, agosto de 2012.

I.5.- Rendición de cuentas

1.25.- Las cuentas anuales del ICO correspondientes al ejercicio 2008, tanto individuales como consolidadas, fueron rendidas al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), el 3 de julio de 2009, dentro del plazo previsto a tal efecto en el artículo 139 de la LGP. Conforme a lo establecido en la Resolución de 14 de septiembre de 2009, de la IGAE, por la que se determina el contenido mínimo de la información a publicar en el Boletín Oficial del Estado (BOE) por las entidades del sector público estatal empresarial y fundacional que no tengan obligación de publicar sus cuentas anuales en el Registro Mercantil, la Entidad publicó el 27 de junio de 2009 en el BOE el resumen de las citadas cuentas, excediendo el plazo del mes siguiente a la fecha de remisión de las cuentas a la IGAE para su envío al Tribunal, que había tenido lugar el 25 de mayo de ese año, si bien el ICO había procedido a subsanar determinadas deficiencias en las cuentas remitidas originalmente con posterioridad a esta fecha.

I.6.- Trámite de alegaciones

1.26.- De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Presidente del ICO y a quien ostentaba el referido cargo durante el ejercicio fiscalizado. Se han recibido las alegaciones de la Entidad, que se acompañan al presente Informe, habiéndose incorporado los cambios oportunos como consecuencia del examen de las mismas, sin que hayan sido objeto de contestación las que constituyen meras explicaciones o aclaraciones o se limitan a exponer modificaciones introducidas en la gestión con posterioridad al periodo fiscalizado

II. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

II.1.- Procedimientos internos de la Entidad

2.1.- El ICO había llevado a cabo la recopilación de todos sus procedimientos internos a través del denominado proyecto AVANZA, cuya puesta en marcha tuvo por objeto la sustitución de los antiguos manuales de procedimientos de la Entidad por una serie de normas internas aprobadas por el COPER, en las que se regulaban las diversas acciones a realizar en cada área. Dicho proyecto contenía un elevado número de procesos específicos, que abarcaban la práctica totalidad de la actividad desarrollada por el ICO, y se relacionaban entre sí mediante un detallado mapa de procesos.

2.2.- El proyecto AVANZA dotó al ICO de una normativa interna estructurada, en la que los procesos aprobados se regulaban de forma integrada para todas las actividades interrelacionadas. No obstante, se han observado las siguientes deficiencias generales en los procedimientos internos comprendidos en el citado proyecto, sin perjuicio de detallarse posteriormente en los respectivos epígrafes las incidencias detectadas en cada área:

- a) Se ha constatado la falta de actualización de diversos procedimientos, a pesar de que existía un procedimiento específico que regulaba la actualización y mejora continua de los mismos, fijando para ello unos reducidos plazos temporales.
- b) Por lo general, la identificación de los responsables de los procesos se realizaba de forma individualizada y personalmente, no en función del puesto de trabajo

ocupado, circunstancia que generaba una indeterminación del responsable del proceso cuando el anterior cesaba en su cargo y no se reasignaba la responsabilidad sobre el mismo. En determinados casos, ni siquiera constaba la designación de responsable alguno del proceso.

- c) En algunas ocasiones, los procedimientos recogidos en AVANZA no habían sido concretados con el nivel de detalle oportuno (como, por ejemplo, en la definición de lo que recibe la consideración de nuevo producto).
- d) A pesar de que los procesos AVANZA figuraban publicados en la intranet del ICO, se ha observado que no todo el personal de la Entidad se encontraba suficientemente familiarizado con los mismos.
- e) En muchos casos no se empleaba un cauce normalizado para la remisión de documentación entre las distintas áreas y departamentos, sino que se procedía en la práctica a la mera entrega material de dicha documentación, lo cual dificultaba la verificación sobre la aplicación de los procedimientos aprobados y del cumplimiento, en su caso, de los plazos establecidos en los mismos. Análogamente, en el análisis de los expedientes de préstamos se ha comprobado que, por lo general, en los documentos remitidos por los prestatarios no constaba el sello de registro de entrada en la Entidad, impidiendo en consecuencia la verificación de si su remisión había sido efectuada en plazo.

II.2.- Aplicaciones informáticas

2.3.- Entre las aplicaciones informáticas del ICO empleadas para la gestión de su actividad crediticia, a las que se hará referencia a lo largo del presente Informe, cabe señalar las siguientes: Banc@ico (una extranet o portal de intercambio de información con las entidades financieras colaboradoras en las líneas de mediación); Administración de Préstamos (aplicación del área de mismo nombre para la generación de los cuadros de amortización de todos los préstamos y su gestión); Gestión de Mediación; Gestión de límites de riesgo; así como la base de datos empleada por el área de Supervisión para el control y seguimiento de las operaciones.

2.4.- En el ejercicio 2005 la Entidad inició la puesta en marcha del Plan Estratégico de Sistemas (PES) 2005-2008, cuyo objetivo era establecer el marco de referencia para el desarrollo de los sistemas de información del ICO, con el fin de solventar los problemas y

carencias existentes en su infraestructura. Entre las deficiencias de los citados sistemas y del tratamiento de la información (la mayoría de las cuales subsistían en el ejercicio fiscalizado) se puede hacer referencia a las siguientes:

- a) No existía un tratamiento integral de la información, dado que cada Departamento manejaba los datos que precisaba mediante sus propias aplicaciones y, en gran medida, con hojas de cálculo. La gran variedad de aplicaciones empleadas no homogéneas y no integradas, así como la existencia de soluciones específicas en cada Departamento para el tratamiento de la información, generaba duplicidades y una elevada carga de trabajo manual, a la vez que impedía efectuar un análisis global de la actividad.
- b) Las aplicaciones informáticas estaban principalmente dirigidas a cubrir las necesidades operativas de la gestión ordinaria de las operaciones de préstamo, sin estar orientadas al control de dicha gestión.

2.5.- El PES englobaba más de 30 proyectos, siendo los más relevantes, en relación con la actividad crediticia, el de Gestión de Préstamos y Avals y el de Gestión de Riesgos, además del Núcleo Bancario (sistema destinado a gestionar e integrar la información común relativa a personas, cuentas, productos, tarifas, etc.). Si bien estaba prevista su terminación para finales del año 2008, durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización el PES todavía no se encontraba totalmente finalizado, estando pendientes de implantación algunos proyectos clave para la integración de la gestión de los activos del ICO (como los precitados proyectos de Gestión de Préstamos y Avals y de Gestión de Riesgos), además de no haberse llevado a cabo aún el desarrollo de varios de los proyectos contemplados en el mismo (como los de Control de Gestión y Tesorería y Gestión de Pasivos).

2.6.- En la demora producida en el desarrollo e implantación del PES influyeron, entre otros factores, los requerimientos derivados de las nuevas líneas de mediación del ICO, la interdependencia de los proyectos (que daba lugar a que el retraso en un proyecto generase, a su vez, demoras e, incluso, la paralización de los proyectos dependientes), las deficiencias en la calidad de la información registrada en los sistemas y en la migración de la misma a las nuevas aplicaciones y los problemas de diseño de las nuevas aplicaciones, junto con las consiguientes demandas de mejoras efectuadas por los usuarios finales (a título de ejemplo, en el caso del proyecto de Gestión de Préstamos y Avals, los usuarios

solicitaron el desarrollo de 120 mejoras operativas de alta prioridad no contempladas inicialmente). Al no haberse alcanzado la totalidad de objetivos del PES, debido a los factores anteriormente señalados y a la elevada complejidad inherente a los trabajos de implantación del Plan, continuaba subsistiendo a la fecha de realización de las actuaciones fiscalizadoras una significativa carga de trabajo manual, susceptible de ser automatizada.

III. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE PRÉSTAMOS DE LÍNEAS DE MEDIACIÓN

III.1.- Análisis global de la ejecución de las líneas de mediación

3.1.- Las líneas de mediación constituían el principal instrumento de la actividad crediticia del ICO, por volumen de operaciones, caracterizándose las mismas por la canalización de las operaciones de crédito a través de entidades financieras privadas, que disponían de los fondos del ICO para conceder préstamos a los beneficiarios finales, asumiendo generalmente aquellas el riesgo de insolvencia. En el anexo I se recoge el esquema de funcionamiento de tales líneas de mediación.

3.2.- Cada quincena el ICO determinaba el tipo de interés al que ofrecía sus fondos y, tomando como referencia el mismo, las entidades de crédito concertaban las operaciones con los prestatarios finales, solicitando a la Entidad el importe total formalizado en dicha quincena. La entidad colaboradora se comprometía a devolver al ICO los fondos prestados, obteniendo un margen de intermediación por la diferencia con los tipos de interés de los préstamos concertados con los beneficiarios finales. No obstante lo anterior, la línea denominada Programa de Inversión de las Empresas Medianas (PROINMED) presentaba ciertas particularidades en su funcionamiento, que se exponen en el punto 3.26.

3.3.- Durante el ejercicio fiscalizado se encontraban operativas veinte líneas de mediación, siendo su dotación económica máxima autorizada de un total de 14.981 millones de euros, ascendiendo el importe dispuesto a 9.969 millones de euros. El importe total de las disposiciones de préstamos de mediación entre los ejercicios 2007 y 2009 se recoge en el cuadro nº 4, en el que se observa un significativo incremento de los mismos en 2009. En el anexo II figuran desglosados los datos de los importes autorizados y dispuestos en las líneas de mediación de 2008, incluida la inversión inducida estimada, de acuerdo con los cálculos del ICO, por los proyectos financiados por aquellas.

Cuadro nº 4
Disposiciones de líneas de mediación entre los ejercicios 2007 y 2009
 (Importes en millones de euros)

LÍNEA DE MEDIACIÓN	2007	2008	2009
ICO-PYME	8.514	6.734	5.168
ICO-Internacionalización	114	150	199
ICO-Crecimiento Empresarial	93	600	815
ICO-Emprendedores	49	73	63
ICO-PROINMED	-	860	-
ICO-Plan Avanza	416	899	551
ICO-Turismo	88	111	153
ICO-Sector Pesquero	-	184	-
Plan VIVE 2008-2010	-	11	700
Liquidez PYME	-	-	6.901
Liquidez Mediana Empresa	-	-	1.552
Vivienda	-	-	1.130
Plan Renove Turismo	-	-	1.000
Futur-E	-	-	394
Resto de líneas de mediación	361	347	431
Total líneas de mediación	9.635	9.969	19.057

Fuente: ICO.

3.4.- La financiación de las líneas de mediación procedía de fondos captados por la Entidad en los mercados de capitales o de los créditos del Presupuesto del Estado⁴. Así, durante el ejercicio 2008 fueron financiadas las siguientes cinco líneas con cargo a los créditos del capítulo 8 de diversos Departamentos Ministeriales, por un importe conjunto de 2.730 millones de euros: líneas ICO-Plan Avanza, ICO-Plan Vive e ICO-Turismo, financiadas con cargo al presupuesto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; línea ICO-DGT, dotada con fondos procedentes del Ministerio de Interior; y línea ICO-Préstamos Renta Universidad, con cargo a los créditos del Ministerio de Ciencia e Innovación. Las restantes quince líneas, cuya dotación total ascendió a 12.251 millones de euros, fueron financiadas con fondos captados directamente por el ICO.

⁴ De conformidad con lo establecido en la Disposición adicional 34ª de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de PGE para el año 2006, debían instrumentarse a través del ICO los préstamos o líneas de financiación en apoyo de las personas físicas o jurídicas de carácter privado y en apoyo de las Corporaciones Locales o Comunidades Autónomas que requirieran la intervención de una entidad de crédito, financiados con cargo a créditos del capítulo 8 del estado de gastos de los PGE asignados anualmente a los Departamentos Ministeriales.

3.5.- Por lo que se refiere al grado de disposición de las líneas de mediación operativas en 2008, el importe total de las disposiciones efectuadas en el ejercicio representaba, por término medio, el 71,3% de la dotación económica de tales líneas. Si no se tienen en cuenta aquellas líneas de carácter plurianual cuya vigencia se prolongaba más allá del 31 de diciembre de 2008, el referido porcentaje de disposición se incrementaba hasta el 89,1% del importe total dotado.

3.6.- Las disposiciones correspondientes a las cuatro líneas del denominado Plan de Fomento Empresarial 2008 (ICO-PYME, ICO-Internacionalización, ICO-Crecimiento Empresarial e ICO-Emprendedores) ascendieron en 2008 a 7.557 millones de euros, cifra que supone el 75,8% del total para el conjunto de las líneas de mediación, habiéndose formalizado y dispuesto el 96,6% del importe autorizado en tales líneas.

3.7.- Entre las líneas de mediación que tenían un bajo grado de disposición cabe destacar las destinadas a paliar los efectos de desastres naturales, estando operativas en el ejercicio 2008 dos de estas líneas (por incendios en Canarias e inundaciones en Valencia producidos en 2007). En estos casos, el Gobierno solía acordar mediante un Real Decreto-ley la instrumentación de una línea de mediación con tipos de interés preferenciales, fijando las características de las operaciones de préstamo a conceder (importe máximo, plazo, tipo de interés y vigencia). Dichas condiciones eran, por lo general, homogéneas para el conjunto de las líneas establecidas para paliar desastres naturales, salvo el importe global de la línea y su vigencia.

3.8.- En el anexo III se recogen las líneas preferenciales de crédito instruidas por el Gobierno en respuesta a desastres naturales desde el ejercicio 2001 hasta el periodo fiscalizado, observándose que la mayoría de estas líneas registraron un escaso número de operaciones formalizadas y un reducido grado de disposición. Así, en 6 de las 19 líneas no se llegó a formalizar operación alguna, mientras que en otras 9 líneas el porcentaje dispuesto no superó el 4% de los fondos autorizados. Este instrumento se reveló como una medida de ayuda eficaz tan solo en 2 líneas, creadas por los Reales Decretos-ley 1/2005 y 10/2005, si bien se trataba de las líneas con mayor dotación de fondos (en su conjunto ambas presentaban un importe máximo autorizado de 1.420 millones de euros, el 85,3% de lo autorizado para el conjunto de las líneas de desastres), en las que el grado de disposición alcanzó el 77% y el 95,1% del importe autorizado, respectivamente.

3.9.- Por lo que se refiere a las causas de la escasa utilización de estas líneas de mediación como medida de ayuda ante desastres naturales, se han observado los siguientes factores: en primer lugar, tales líneas preferenciales de crédito coexistían con las ayudas aprobadas en el ámbito local o autonómico, así como con otras medidas adicionales recogidas en los propios Reales Decretos-ley, tales como subvenciones, ayudas, indemnizaciones o beneficios fiscales; y, en segundo lugar, las dificultades a las que se enfrentaban los damnificados para la obtención del crédito de mediación eran importantes, por su situación patrimonial, puesto que la entidad financiera concedente del préstamo asumía el riesgo de insolvencia del deudor. Además, la implantación de una línea de mediación para paliar los desastres naturales no reunía, en ocasiones, las características de inmediatez y agilidad que requieren estas situaciones, debido a que se demoraba excesivamente el desarrollo reglamentario de lo dispuesto en el correspondiente Real Decreto-ley, así como por la propia tramitación inherente al proceso de creación de toda nueva línea.

III.2.- Creación y formalización de las líneas de mediación

3.10.- La iniciativa para la creación de una línea de mediación correspondía al ICO o tenía su origen en instrucciones recibidas del Gobierno, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o de la CDGAE. Asimismo, la implementación de una línea podía ser el resultado de un acuerdo de la Entidad con un Departamento Ministerial u organismo estatal o bien con otras Administraciones Públicas, materializándose en un convenio de colaboración. Una vez creada la línea y formalizados, en su caso, los correspondientes convenios, el ICO recababa la colaboración de las entidades financieras para participar en la misma, mediante la suscripción de los respectivos contratos.

3.11.- Las condiciones financieras de las líneas de mediación se fijaban por el ICO, con la excepción de aquellas cuya iniciativa correspondía al Consejo de Ministros o a la CDGAE. En las líneas operativas durante el ejercicio 2008, la Entidad solo asumía el riesgo de contrapartida⁵ con las entidades colaboradoras, siendo soportado por estas últimas el riesgo de insolvencia de los prestatarios de las operaciones finales. No obstante, a lo largo del periodo fiscalizado aún continuaban vivas operaciones formalizadas en ejercicios anteriores en las que el ICO asumía parte del riesgo de fallido y, como se ha indicado en el punto 1.21, con posterioridad se instrumentaron nuevas líneas de mediación en las que la Entidad soportaba parcialmente el riesgo de insolvencia.

3.12.- Para analizar la creación y puesta en marcha de las líneas de mediación se seleccionó una muestra compuesta por cinco líneas (ICO-PYME 2008, Préstamo Plan Avanza, Plan Vive 2008-2010, ICO-Crecimiento Empresarial 2008 y PROINMED), representativas del 91,3% del importe total dispuesto en el conjunto de las líneas que se encontraban operativas en el ejercicio 2008.

3.13.- El proceso para la creación o renovación de las líneas y, en su caso, para la firma de los correspondientes convenios de colaboración se recogía en los procedimientos internos de la Entidad. Adicionalmente, en la normativa interna del ICO, aprobada por el Presidente con fecha 22 de noviembre de 2004, se regulaban los informes a emitir para la aprobación y formalización de nuevas operaciones.

3.14.- Se ha verificado el cumplimiento de la normativa interna para las dos líneas de la muestra que eran de nueva creación en 2008 (PROINMED y Plan Vive 2008-2010), así como la tramitación de las posteriores modificaciones de tales líneas, con los siguientes resultados:

- a) En relación con la línea PROINMED, no constaban en el expediente el informe de administración ni el informe de estrategia. Respecto a los restantes siete informes requeridos (al desglosarse en informes parciales algunos de los previstos en la

⁵ Se entiende por riesgo de contrapartida el posible quebranto originado por una variación en las condiciones y características de una contraparte que altera la capacidad de la misma para cumplir con los términos contractuales de una operación. En este caso, es el riesgo que asumía el ICO de que la respectiva entidad financiera incurriera en situación de insolvencia.

normativa interna), cuatro de ellos fueron emitidos fuera de plazo, al igual que la propuesta al COPER, la cual fue elevada a dicho órgano con tres meses de retraso. No se ha podido tener constancia del envío al Área de Organización, por parte de la Dirección General de Inversiones y Financiación, de la certificación del acuerdo para la inclusión de la línea PROINMED en el Catálogo de productos autorizados, pero se ha verificado que no fue incorporada al mismo hasta septiembre de 2009.

- b) En cuanto a la línea Plan Vive 2008-2010, su creación fue acordada por el Consejo de Ministros e instrumentada a través de un convenio de colaboración entre el ICO y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Examinada la documentación del expediente tramitado para la aprobación de dicha línea, se ha observado que el informe-propuesta de la misma se acompañaba del informe de riesgos, pero no de los restantes informes previstos en el procedimiento interno de creación de nuevos productos. Aunque las características de la línea venían fijadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de junio de 2008, la emisión de los citados informes hubiera permitido evaluar las repercusiones de la creación de la nueva línea en las actividades de las distintas áreas afectadas.

3.15.- En el caso de las líneas ICO-PYME 2008, Préstamo Plan Avanza e ICO-Crecimiento Empresarial 2008, se trataba de la renovación de otras líneas preexistentes, por lo que la propuesta al COPER únicamente debía ir acompañada del informe de riesgos, habiéndose verificado la adecuada tramitación y aprobación por los órganos competentes del ICO de las propuestas de renovación y posteriores modificaciones de dichas líneas.

3.16.- Por otra parte, conforme a los procedimientos internos, en los casos de líneas de mediación instrumentadas a través de un convenio de colaboración, la Dirección General de Inversiones y Financiación del ICO procedía a negociar con el órgano u organismo correspondiente la puesta en marcha o la renovación de la línea. Tras la tramitación interna, el Área de Mediación debía elaborar la propuesta de la nueva línea y la Dirección

General de Negocios elevarla al COPER, el cual, en función de su importe⁶, procedía a aprobarla o a proponer su aprobación al Consejo del ICO, para posteriormente someter el convenio marco a la firma del respectivo órgano u organismo.

3.17.- Se ha verificado la aplicación del anterior procedimiento en dos líneas de mediación (Préstamo Plan Avanza y Plan Vive 2008-2010, que representaban en su conjunto el 70,9% del importe total dispuesto durante el ejercicio 2008 en las diez líneas que fueron instrumentadas a través de convenios de colaboración), habiéndose comprobado la emisión por parte del Departamento de Riesgos del correspondiente informe y la revisión del borrador de convenio por parte de la Asesoría Jurídica. Por lo que respecta a las Comisiones de Seguimiento y Evaluación previstas en ambos convenios, los responsables de la Entidad manifestaron que no disponían de las actas de sus reuniones, por lo que no se ha podido comprobar su constitución efectiva ni si su funcionamiento se ajustaba a lo dispuesto en tales convenios.

3.18.- Una vez creada la línea y, en su caso, firmado el convenio de colaboración, el ICO procedía a la negociación con las entidades financieras interesadas en participar en la gestión de la misma. Tales entidades eran las encargadas de recibir las solicitudes de fondos por parte de los beneficiarios finales, analizar los riesgos de cada operación y, en su caso, gestionar la operación de préstamo con el prestatario final. Las líneas de mediación se articulaban a través de dos operaciones diferentes:

- a) En primer lugar, los beneficiarios finales solicitaban los préstamos a las entidades financieras colaboradoras, decidiendo estas últimas acerca de su concesión e instrumentándose mediante préstamos o contratos subsidiarios de financiación, en los que los prestatarios respondían frente a las entidades financieras del pago de intereses y de la amortización del préstamo obtenido.
- b) Cada 15 días las entidades financieras solicitaban al ICO los fondos correspondientes al importe total de préstamos formalizados durante la quincena anterior. La operación se instrumentaba como un préstamo a las entidades

⁶ Conforme al Acuerdo del Consejo General del ICO, de 26 de octubre de 2004, se encontraba delegada en el COPER la facultad de aprobación de los convenios de colaboración de los que se derivase una obligación de financiación para el ICO hasta un importe máximo individual (con un riesgo acumulado con un mismo titular) de 50 millones de euros, sin que, considerando la acumulación de riesgos en un mismo grupo económico, se superasen los 100 millones de euros.

colaboradoras, las cuales respondían del pago de intereses y de las amortizaciones, con independencia de si el beneficiario final había cumplido o no sus obligaciones frente a la respectiva entidad financiera.

3.19.- La colaboración entre cada una de las entidades financieras y el ICO se instrumentaba mediante un contrato-tipo idéntico para todas las entidades que participan en una determinada línea (excepto, en su caso, por la determinación de la asignación inicial máxima de crédito a cada entidad financiera). El proceso mediante el cual el ICO recababa la colaboración de tales entidades se encontraba regulado en los procedimientos internos de la Entidad, habiéndose comprobado su aplicación para cada una de las cinco líneas de la muestra anteriormente señalada, con los siguientes resultados:

- a) Se ha constatado que los términos incluidos en los contratos analizados se correspondían con las condiciones aprobadas para la respectiva línea y, en su caso, con el convenio firmado.
- b) Los borradores de los contratos elaborados por el Área de Mediación eran revisados por el Área de Asesoría Jurídica, pero no se ha podido obtener evidencia de la revisión de los mismos por el Área de Administración de Préstamos, dado que, según los responsables de la Entidad, dicha revisión se hacía en el transcurso de reuniones entre personal de las Áreas de Mediación y de Administración de Préstamos, sin que quedase constancia por escrito de lo tratado en tales reuniones.
- c) El Área de Mediación disponía de una copia de las escrituras de apoderamiento de las personas designadas en las cartas de adhesión de las entidades financieras y, tras visar el Jefe de la citada área los contratos definitivos, se procedía a su firma por parte de la Dirección General de Negocios del ICO.

III.3.- Disposiciones de fondos

3.20.- Para la disposición de fondos, cada quincena el ICO determinaba los tipos de interés de partida para el cálculo de los tipos de cesión (que eran los tipos de interés máximos aplicables a las disposiciones que efectuasen las entidades financieras, obtenidos tras deducir del tipo de partida el margen de cesión) y de los tipos de interés para el prestatario (que eran los tipos máximos que las entidades financieras podían aplicar en las operaciones de préstamo con los beneficiarios finales, obtenidos tras sumar

al tipo de cesión el margen de intermediación). El Área de Tesorería determinaba quincenalmente dichos tipos de partida para las líneas de mediación, si bien el método de cálculo empleado no figuraba en los procedimientos internos ni se encontraba formalmente definido en documento alguno de dicha área.

3.21.- Se ha verificado el procedimiento seguido en la elaboración de la tabla de tipos para las líneas ICO-PYME 2008 e ICO-Crecimiento Empresarial 2008, sobre una muestra de cuatro quincenas del ejercicio fiscalizado, habiéndose observado que la remisión por el Área de Tesorería de la información sobre los tipos de partida era efectuada mediante hojas de cálculo, a partir de las cuales el Área de Mediación obtenía automáticamente los tipos de cesión y tipos para el beneficiario final en vigor para la quincena siguiente, siendo visados por el Jefe de Área y recalculados antes de publicarse. Como debilidad de control interno, se ha comprobado que, en el caso de la línea ICO-PYME 2008, la hoja de cálculo no se encontraba adecuadamente protegida, con el fin de evitar eventuales errores en su manipulación.

3.22.- Las entidades financieras, por su parte, concertaban las operaciones de préstamo con los beneficiarios finales, solicitando al ICO el importe total formalizado hasta el cierre de cada quincena, previa justificación de los fondos solicitados mediante el documento denominado "Anexo 0". El ICO comprobaba que las solicitudes de fondos habían sido debidamente justificadas, así como que la entidad financiera solicitante se encontraba dentro de los límites de riesgo fijados para la misma, procediendo entonces a la generación del cuadro de amortización de la operación y al desembolso de los fondos solicitados.

3.23.- La solicitud de fondos al ICO por las entidades de crédito se realizaba ordinariamente a través del portal denominado Banc@ico, siendo volcadas automáticamente las solicitudes a una hoja de cálculo del Área de Administración de Préstamos, salvo cuando se hubiera sobrepasado el límite establecido para la entidad financiera en la línea respectiva, en cuyo caso la solicitud de fondos era rechazada. Con la información contenida en la hoja de cálculo se elaboraban los cuadros de amortización correspondientes. En caso de existir problemas técnicos para hacerlo por Banc@ico, las solicitudes se efectuaban por fax, comunicándose por el Área de Administración de Préstamos al de Mediación a fin de que autorizase la disposición de fondos solicitada, tras comprobar si existían fondos disponibles para la línea.

3.24.- Se ha analizado la aplicación del procedimiento de solicitud de fondos a través de Banc@ico sobre una muestra integrada por 54 disposiciones efectuadas en las líneas ICO-PYME 2008, Préstamo Plan Avanza, Plan Vive 2008-2010 e ICO-Crecimiento Empresarial 2008, por un importe total de 84 millones de euros. Se ha comprobado que las solicitudes se efectuaron dentro de los plazos establecidos, siendo las personas que solicitaron los fondos las autorizadas a tal fin. Además, se ha verificado que el abono de los fondos a las entidades financieras se efectuó en plazo y por el importe solicitado, así como la correcta generación de los cuadros de amortización de cada disposición, ajustándose a las condiciones estipuladas en los contratos firmados con las entidades financieras.

3.25.- El número de disposiciones que fueron solicitadas por fax fue muy reducido, ascendiendo para la totalidad de las líneas analizadas a 24 solicitudes en la línea ICO-PYME 2008 y a otras 10 en la Préstamo Plan Avanza. Sobre un total de 5 de estas disposiciones por fax se constató la aportación por la entidad financiera de la documentación justificativa, si bien no constaba que el Área de Administración de Préstamos solicitara al Área de Mediación la preceptiva autorización para disponer de los fondos.

3.26.- Por lo que respecta a la línea PROINMED, este programa de financiación fue aprobado por el Consejo General de la Entidad el 20 de mayo de 2008, por un importe global inicial de 2.000 millones de euros, o su contravalor en dólares estadounidenses, ampliables en función de la demanda. El funcionamiento de este programa era diferente al resto de líneas: por un lado, para la adjudicación y distribución de la dotación global del programa se realizó un concurso entre varias entidades financieras, en función del tipo de interés que estaban dispuestas a ofrecer; la disposición de los fondos por las entidades financieras tenía lugar antes de la celebración de los contratos subsidiarios con los prestatarios finales, debiendo proceder aquellas a devolver al ICO las cantidades no formalizadas; y, además, no se establecía un tope máximo para el margen de intermediación, de tal forma que el tipo de interés para el cliente final era negociado libremente entre este último y la entidad financiera.

3.27.- Como resultado del precitado concurso, en la línea PROINMED se adjudicó un total de 860 millones de euros a 6 entidades, aunque finalmente solo 3 de ellas formalizaron operaciones por un importe global de 49 millones de euros, lo que supone únicamente el 2,45% de la dotación de la línea, habiéndose devuelto el resto de los fondos al ICO. Se han analizado, para una de las referidas entidades financieras que formalizaron

operaciones, la disposición y la formalización de fondos, por importe de 100 y 21 millones de euros, respectivamente, habiéndose comprobado el adecuado cumplimiento de las estipulaciones contenidas en el contrato y la justificación de los importes formalizados, así como la devolución del importe finalmente no formalizado.

3.28.- Por otra parte, el Consejo General del ICO actualizó el 17 de junio de 2008 los límites de riesgo con entidades financieras, fijando los criterios para determinar el límite máximo autorizado a cada entidad colaboradora en la gestión de las líneas de mediación. Con periodicidad mensual, el Área de Mediación efectuaba un control sobre el cumplimiento de dichos límites y, a partir de la información resultante, el Área de Riesgos Financieros analizaba y revisaba los límites de riesgo de crédito de contrapartida y elaboraba un informe al respecto, empleado a su vez por la Comisión de Activos y Pasivos para elaborar el denominado Informe de gestión de activos y pasivos, en el que se recogía información sobre el cumplimiento de los límites de riesgos financieros en el mes de referencia.

3.29.- Se ha verificado el control del cumplimiento de los límites de riesgo en el mes de diciembre de 2008 para las líneas de mediación analizadas, no habiéndose producido excesos sobre los límites autorizados en dicho mes. Por lo que respecta al citado Informe de gestión de activos y pasivos, se ha comprobado que su contenido se ajustaba a lo establecido en la Circular organizativa 1/2007 del Presidente del ICO (salvo en lo que respecta al apartado de conclusiones, que no figuraba en aquel) y su concordancia con el resultado del control efectuado por el Área de Mediación. No obstante, en la mencionada Circular se dispone que correspondía al Área de Mediación la formalización, gestión y seguimiento de las líneas de mediación y al Área de Riesgos Financieros el control sobre el cumplimiento de los límites de riesgos financieros, por lo que el Área de Mediación no debía participar en el citado control del cumplimiento de límites de riesgos, en aras de una adecuada segregación de funciones.

3.30.- Por lo que se refiere a la amortización de los préstamos concedidos por el ICO a las entidades financieras, correspondía al Área de Administración de Préstamos el control del cumplimiento del calendario de pagos. Dicha unidad comunicaba a las entidades colaboradoras las cuantías a abonar con periodicidad semestral, en función de los vencimientos programados en el calendario de pagos, así como las amortizaciones anticipadas que procedieran, efectuándose por aquellas el ingreso en la cuenta del Banco de España designada por el ICO. Los días 5, 10, 15 y 25 de cada mes se realizaba la

conciliación entre los importes abonados por las entidades y los ingresos previstos, efectuándose de forma manual y sobre un gran número de operaciones⁷, lo cual dificultaba su realización. Sobre una muestra de seis disposiciones, por un importe total de 2,5 millones de euros, se ha comprobado el adecuado cumplimiento del calendario de pagos establecido para las mismas.

III.4.- Gestión de las subvenciones

3.31.- En algunas de las líneas de mediación se habían establecido subvenciones sobre el tipo de interés (como es el caso de las líneas ICO-Emprendedores 2008, ICO-Equipamiento de Parcelas, ICO-Mejora de la Competitividad del Sector Manufacturero, ICO-Producción de Cine), así como también podía ser objeto de bonificación el coste de los correspondientes avales otorgados por las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) para la concesión de los respectivos préstamos (como sucedía en la línea ICO-Emprendedores 2008). Adicionalmente, algunas Comunidades Autónomas habían suscrito acuerdos de colaboración con la Entidad para subvencionar a las PYMES que realizasen inversiones en su territorio, cuando dichos proyectos de inversión estuvieran financiados a través de créditos de alguna de las líneas del Plan de Fomento Empresarial. Durante el ejercicio 2008 se suscribieron siete convenios de colaboración para promover las inversiones financiadas mediante líneas de mediación en las Comunidades de Aragón, Murcia, Galicia, Islas Baleares, Cataluña, Andalucía y Castilla y León.

3.32.- Conforme al procedimiento interno que regulaba el control de las operaciones subvencionadas por Departamentos Ministeriales u Organismos Públicos dependientes, el Área de Mediación debía proceder a remitir la documentación exigida al respectivo Ministerio u Organismo para que realizara la evaluación técnica del proyecto y, posteriormente, informar a la entidad financiera de la resolución de concesión de la subvención. No obstante, este procedimiento, que preveía la autorización previa del órgano u organismo concedente, no se encontraba actualizado, habiendo sido aplicado durante el

⁷ A título de ejemplo, los préstamos de líneas de mediación vivos durante los trabajos de fiscalización excedían de 91.000, mientras que los recursos humanos disponibles para el control de los vencimientos ascendían únicamente a siete personas, incluidos dos auxiliares administrativos.

ejercicio fiscalizado únicamente en la línea ICO-Producción de Cine. En las demás líneas, primero tenía lugar la disposición de fondos por las entidades financieras y, con posterioridad, el ICO analizaba si la operación reunía las condiciones para recibir la subvención y, en tal caso, calculaba su importe y la fecha valor para su abono, siendo comunicados a los organismos concedentes de la subvención.

3.33.- En las subvenciones sobre el tipo de interés, la metodología empleada por el ICO para determinar el importe subvencionado consistía en calcular el cuadro de amortización del préstamo aplicando el tipo de interés normal o de mercado y, posteriormente, recalcularlo con el tipo de interés bonificado. Las diferencias de flujos de fondos entre ambos cuadros eran actualizadas empleando la tasa de descuento fijada en el convenio o acuerdo regulador de la subvención, obteniéndose así el valor actualizado neto de las bonificaciones de toda la operación y realizándose una amortización anticipada del principal o capital vivo del préstamo por dicha cuantía. Por último, se procedía a recalcular el cuadro de amortización, tomando como capital vivo el importe minorado por la subvención.

3.34.- De las cuatro líneas que durante el ejercicio 2008 disfrutaban de subvención sobre el tipo de interés, señaladas en el punto 3.31, se ha analizado una muestra compuesta por 54 operaciones con los beneficiarios finales (englobadas en un total de 16 disposiciones de fondos), ascendiendo el importe dispuesto en las operaciones seleccionadas a 11,5 millones de euros.

3.35.- En la línea ICO-Emprendedores 2008 se habían aprobado ayudas tanto sobre el tipo de interés como sobre el coste de los avales de las SGR, ascendiendo el importe total subvencionado a 2,1 millones de euros (incluidas las cuantías abonadas en el ejercicio 2009), cifra que representaba el 2,9% del importe dispuesto en dicha línea, con el desglose que figura en el cuadro nº 5.

Cuadro nº 5
Subvenciones otorgadas en la línea ICO-Emprendedores 2008
(Importes en miles de euros)

	Importe	Nº operaciones
Subvención sobre el tipo de interés	1.913	1.622
Subvención sobre el coste del aval (SGR)	185	102
Total subvencionado	2.098	1.724

3.36.- La subvención sobre el tipo de interés se aplicó a todas las operaciones que se formalizaron en la línea ICO-Emprendedores 2008. Sobre las seis operaciones analizadas se ha comprobado el adecuado cumplimiento del procedimiento interno, así como el cálculo correcto de la amortización anticipada por el importe de la cuantía subvencionada y la generación de los nuevos cuadros de amortización. No obstante, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

- a) En el Acuerdo de la CDGAE de 20 de diciembre de 2007 se estableció la bonificación de 1 punto porcentual en el tipo de interés para las operaciones formalizadas sin aval de SGR. Sin embargo, para determinar la cuantía subvencionada, el Área de Mediación partió de un préstamo-teórico, estimando que el importe correspondiente a dicha bonificación ascendía a 30 euros por cada 1.000 euros de financiación (para este cálculo se tomó como referencia un préstamo-tipo a 5 años y con un año de carencia), habiéndose aplicado dicho importe para el cómputo de las bonificaciones a todas las modalidades de préstamo englobadas en la citada línea. Lo anterior implicaba que el cálculo del importe de las subvenciones en los préstamos formalizados con otros plazos de amortización y carencia distintos a los del préstamo-tipo se realizó de una forma aproximada, de tal forma que la bonificación efectivamente aplicada no se correspondía exactamente con el importe fijado por la CDGAE.
- b) En cuanto a la subvención relativa al coste de los avales otorgados por las SGR, la misma se regía por lo previsto en el Acuerdo de colaboración firmado el 14 de enero de 2008 por el ICO y la Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca (CESGAR). En este caso, después de comprobar que se cumplían los requisitos exigidos, la Entidad procedía a abonar el importe de la subvención a CESGAR, la cual, a su vez, procedía a liquidar la misma a cada una de las SGR. Conforme al referido Acuerdo, el abono de las subvenciones debía producirse en los meses de abril, julio y octubre de 2008 y enero de 2009, si bien en el mes de noviembre de 2008 se produjo un abono adicional, por un importe poco significativo, con el fin de regularizar un error en el pago del mes de octubre.

Se ha seleccionado una muestra de 13 operaciones (correspondientes a 4 disposiciones) incluidas en el abono de la subvención, efectuado en el mes de octubre a través de CESGAR. El importe de la subvención, calculado de manera análoga a lo señalado anteriormente en el punto 3.33, ascendía a 0,75 puntos

porcentuales sobre el tipo de interés de la operación. Conforme a lo dispuesto en el precitado Acuerdo de colaboración, para el cálculo del valor actual en cada abono se debía tomar como tasa de descuento el Euribor a 6 meses vigente en la quincena respectiva en la que se fuera a efectuar el pago, si bien para el cómputo de la bonificación solo se utilizó la tasa que estaba vigente en el momento del primer abono, aplicándose dicha tasa a todos los abonos posteriores. En tres de los casos analizados se produjeron errores en el cálculo de la subvención aplicable, habiendo sido subsanados los mismos por el ICO en la regularización realizada en el mes de noviembre, anteriormente mencionada.

3.37.- La subvención sobre el tipo de interés en la línea ICO-Equipamiento de Parcelas se regulaba en un convenio de colaboración firmado entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el ICO, en virtud del cual el primero se comprometía a compensar a la Entidad en 0,35 puntos porcentuales, por el diferencial entre el Euribor a 6 meses y el tipo de cesión del ICO a las entidades de crédito. Sobre las 19 operaciones analizadas en las que se aplicó esta subvención, se ha comprobado su correcto cálculo e ingreso y la adecuada generación de los nuevos cuadros de amortización resultantes.

3.38.- En el convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Entidad para la instrumentación de la línea ICO-Mejora de la Competitividad del Sector Manufacturero, programa 2006-2008, se establecía una bonificación sobre el tipo de interés de 1,25 puntos porcentuales, con carácter general, o de 1 punto porcentual si la operación conllevaba la aportación de aval de SGR. En el citado convenio se recogía el cálculo de la subvención como el resultado de actualizar dicha bonificación, tomando como referencia un préstamo-tipo a 7 años y con 2 años de carencia. Sobre las 3 operaciones analizadas se ha comprobado que se efectuó correctamente el cálculo del importe subvencionado y la generación de los nuevos cuadros de amortización, así como la realización de las comunicaciones pertinentes.

3.39.- La subvención relativa a la línea ICO-Producción de Cine se regulaba en el convenio de colaboración celebrado entre el Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales (ICAA) y la Entidad, en el que se estableció una bonificación sobre el tipo de interés de 1,70 puntos porcentuales. Como se ha indicado en el punto 3.32, el órgano concedente procedía a estudiar el proyecto de inversión susceptible de financiación y a comunicar al ICO el resultado de la evaluación, declarando si las solicitudes eran susceptibles de bonificación y, en su caso, su importe. Sobre una muestra de 13 operaciones se ha

verificado el correcto cálculo de la subvención, su abono y la generación de los nuevos cuadros de amortización, si bien en 4 casos la autorización por el ICAA se produjo una vez transcurrido el plazo máximo de 15 días hábiles establecido en el convenio.

3.40.- Como observación general para todas las líneas que tenían reconocido el otorgamiento de subvenciones, cabe destacar la heterogeneidad en el modo de cálculo de las mismas, puesto que en algunos casos se estimaba el importe actualizado de la bonificación para un préstamo-tipo y se aplicaba dicha cuantía indistintamente a todas las modalidades de préstamo de la línea, mientras que en otros casos se calculaba para cada clase de préstamo el importe exacto de la subvención.

3.41.- La línea ICO-Emprendedores 2008 fue la única en la que se aplicó una bonificación estándar sobre el tipo de interés calculada a partir de un préstamo-tipo, sin estar previsto así en el respectivo convenio de colaboración. Se ha procedido a calcular, para cada una de las distintas modalidades de préstamo, la diferencia que la aplicación del procedimiento anterior supuso respecto a la subvención de 1 punto porcentual prevista en el Acuerdo, así como la desviación que ello originó en el importe efectivamente subvencionado, obteniéndose los resultados expuestos en el cuadro nº 6.

Cuadro nº 6
Desviación en subvención de tipo de interés de la línea ICO-Emprendedores 2008
(Importes en miles de euros)

Modalidad del préstamo (años)		Bonificación (puntos porcentuales)			Disposiciones de la línea		Importe desviación en subvención
Plazo	Carencia	Aplicada	Acuerdo	Diferencia	Nº	Importe	
3	0	1,76	1,00	0,76	51	1.226,13	15,84
5	0	1,19	1,00	0,19	159	7.260,08	34,67
5	1	1,03	1,00	0,03	69	2.473,28	2,11
7	0	0,91	1,00	-0,09	170	16.159,93	(48,12)
7	2	0,73	1,00	-0,27	145	17.677,42	(193,85)

3.42.- La aplicación de una bonificación estándar a partir de un préstamo-tipo favoreció a los beneficiarios de los préstamos de menor plazo, a los cuales se bonificó hasta en 0,76 puntos porcentuales más de lo previsto en el Acuerdo, frente a los préstamos de mayor duración, en los que la subvención se redujo respecto a lo estipulado en 0,27 puntos porcentuales. Tales desviaciones en el importe subvencionado se vieron incrementadas por el hecho de que la modalidad adoptada por el ICO como préstamo-tipo no fue la que acumuló un mayor número de operaciones ni tampoco la más relevante cuantitativamente, siendo las operaciones a largo plazo las más numerosas y las de mayor importe medio.

III.5.- Controles sobre las disposiciones de fondos

3.43.- El Área de Mediación llevaba a cabo una serie de controles sobre la información suministrada por las entidades financieras con carácter previo a la disposición de fondos, solicitando a tal fin el denominado Anexo 0 en soporte papel y la restante documentación indicada en el contrato tipo correspondiente. Las incidencias detectadas en tales controles eran comunicadas a las entidades financieras, a las que se concedía un plazo para su resolución, procediéndose a cancelar las operaciones cuyas incidencias no fueran resueltas. Dichas cancelaciones, totales o parciales, podían ir acompañadas de penalizaciones a la entidad colaboradora. Una vez concluido este procedimiento de control sobre la totalidad de las disposiciones de fondos se procedía al cierre de la respectiva línea.

3.44.- En las líneas con un elevado volumen de operaciones los controles se realizaban con una aplicación específica de gestión de incidencias; en cambio, para las líneas con un reducido número de operaciones se empleaban simples hojas de cálculo. Se han desarrollado las comprobaciones sobre un total de 26 operaciones de las líneas ICO-PYME, ICO-Crecimiento Empresarial y Plan Vive 2008-2010 (de las cuales, las dos primeras eran controladas mediante la citada aplicación de gestión de incidencias).

3.45.- Como resultado de las comprobaciones efectuadas se ha constatado la adecuada aplicación de los instrumentos de control sobre las disposiciones, incluyendo la reclamación de la pertinente documentación justificativa en las operaciones con incidencias, así como la cancelación de aquellas en las que se había detectado alguna deficiencia en su justificación. En el epígrafe III.7.2 se exponen los resultados del análisis de las cancelaciones o amortizaciones obligatorias de las operaciones de créditos de mediación.

3.46.- Se ha observado que el plazo concedido por la Entidad para la remisión de la documentación referente a la línea Plan VIVE 2008-2010 fue, por lo general, de 30 días hábiles, frente al plazo de 15 días establecido en el contrato tipo, solicitándose a las entidades financieras colaboradoras la remisión, junto con el Anexo 0, de otra documentación, como el Anexo 2 (“Declaración de cumplimiento de requisitos del vehículo”) y la comunicación de baja definitiva del vehículo. A este respecto, cabe señalar que para la revisión por el ICO de las condiciones financieras de la operación únicamente precisaba del Anexo 0, puesto que el control de las condiciones técnicas era realizado por

el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y, a tal fin, las entidades de crédito debían remitir a este último la documentación pertinente respecto a la totalidad de las operaciones formalizadas en la línea, por lo que resultaba innecesaria la obligación de enviar al ICO la restante documentación citada.

III.6.- Supervisión de los préstamos de mediación

3.47.- Al margen del control de las líneas llevado a cabo por el Área de Mediación, dirigido principalmente a la verificación del cumplimiento de las condiciones financieras de los contratos en las disposiciones, existía una segunda fase de supervisión, llevada a cabo por el Área de Seguimiento y Supervisión, cuyo objeto era revisar el cumplimiento de los contratos firmados con las entidades de crédito, en lo referente a la realización de la inversión financiada y a la condición del prestatario final, así como llevar a cabo el control de las insolvencias en las operaciones vivas de aquellas líneas de mediación en las que el ICO asumía la cobertura de fallidos.

3.48.- La supervisión tenía lugar con posterioridad al cierre de la línea y, además de la comprobación documental de las operaciones, podía incluir la inspección física de las inversiones financiadas. El Área de Seguimiento y Supervisión elaboraba anualmente un informe sobre los resultados de dicha labor de control y lo elevaba al COPER. En el cuadro nº 7 figuran los datos más relevantes del informe de supervisión correspondiente al ejercicio 2008.

Cuadro nº 7
Resultados de la supervisión de líneas de mediación, ejercicio 2008
(Importes en miles de euros)

Línea	Revisadas		Inspec. física		Canceladas		Fallidos	
	Nº ops.	Importe	Nº ops.	Importe	Nº ops.	Importe	Nº ops.	Importe
PYME 93-96	207	10.522	153	10.294	38	1.680	-	-
CDTI 99-05	327	249.764	95	69.826	9	4.940	-	-
Internacional. 96-06	66	59.847	-	-	8	16.004	-	-
Microcréditos 02-06	33	531	-	-	33	531	33	531
Total	633	320.664	248	80.120	88	23.155	33	531

Fuente: Informe de la Actividad de Supervisión de Mediación y de Seguimiento de Clientes y Operaciones Directas, ejercicio 2008

3.49.- La actividad de supervisión tenía un carácter selectivo, frente al control extensivo efectuado por el Área de Mediación, puesto que no alcanzaba a todas las líneas y,

respecto a las seleccionadas, solo se verificaban determinadas operaciones previamente elegidas. Los criterios de selección de las líneas y operaciones a revisar eran determinados por el Área de Seguimiento y Supervisión y comunicados al COPER. Los criterios adoptados en el ejercicio 2008 se consideran adecuados, ya que se revisaban todas las operaciones declaradas fallidas en las líneas con cobertura de insolvencias y se tomaba en consideración, para la selección de operaciones, el volumen de cada línea y la existencia de operaciones múltiples (consistentes en varios préstamos de distintas entidades financieras a un beneficiario final para la financiación del mismo proyecto).

3.50.- En el desarrollo de esta actividad de supervisión, el ICO solicitaba la documentación justificativa de las mismas a la entidad financiera colaboradora (la cual, a su vez, la recababa de los beneficiarios finales). En los procedimientos internos se preveía la posibilidad de realizar hasta tres reclamaciones de la documentación pendiente, otorgando un plazo de respuesta de 45 días en cada una de ellas, y el envío a la entidad financiera de un aviso final de cancelación de la operación, en caso de no atender tales requerimientos.

3.51.- Para evaluar la actividad de supervisión realizada se ha seleccionado una muestra compuesta por un total de 35 operaciones revisadas en las líneas ICO-PYME, Innovación Tecnológica-CDTI e ICO-Internacionalización de la Empresa Española. Las operaciones de la muestra ascendían a 19,3 millones de euros y correspondían a un total de 12 beneficiarios, incluyéndose en la misma ocho operaciones múltiples. Los resultados de la supervisión desarrollada por el ICO sobre las operaciones seleccionadas fueron los siguientes: en 23 operaciones la revisión efectuada concluyó sin que se detectasen incumplimientos, en otros 10 casos se acordó la cancelación, total o parcial, de los préstamos y quedó pendiente de cierre la supervisión de 2 operaciones, por haberse concedido una prórroga del plazo para justificar la inversión.

3.52.- De las 23 operaciones calificadas como conformes tras la supervisión, solo en 9 casos la remisión de la documentación requerida se había efectuado dentro de plazo. Respecto a las 14 operaciones en que se incumplieron los plazos concedidos para su justificación, en 9 de ellas el ICO llegó a emitir avisos de cancelación, a raíz de los cuales las entidades financieras remitieron la documentación justificativa pendiente, dando lugar a la anulación de las propuestas de cancelación acordadas. Para todos estos expedientes en cuya revisión no se detectó incumplimiento alguno, se ha verificado la adecuada y suficiente justificación de la operación.

3.53.- Por lo que respecta a las 10 operaciones que fueron canceladas, en seis casos se trató de cancelaciones parciales, por no haberse justificado la totalidad de la inversión, mientras que las restantes fueron cancelaciones totales, tres de ellas como consecuencia de no tener los beneficiarios la naturaleza de PYMES y la última por no cumplirse los requisitos exigidos a la inversión.

3.54.- Por otra parte, en 14 operaciones de la muestra fueron inspeccionadas físicamente las inversiones financiadas, dando lugar únicamente a una cancelación parcial, habiéndose constatado en todos los casos el contenido adecuado del correspondiente informe elaborado por el Área de Seguimiento y Supervisión.

3.55.- Al igual que ya se señalaba en el anterior Informe de fiscalización de determinadas líneas de créditos de mediación del ICO, ejercicios 1996-1997, al que se ha hecho referencia en el punto 1.3, se ha comprobado que en 2008 continuaba demorándose excesivamente la entrega de la documentación requerida, habiendo procedido a reiterarse las solicitudes de información en el 60% de las operaciones analizadas. Era habitual el incumplimiento de los plazos de entrega de la documentación, de tal forma que en los expedientes de la muestra habían transcurrido 256 días, por término medio, desde la primera solicitud del ICO hasta la recepción de la totalidad de la información solicitada, mientras que la duración media del proceso de supervisión (computado desde el inicio del mismo hasta la fecha del correspondiente acta) se extendió hasta 382 días, pudiendo destacarse los siguientes casos:

- a) En uno de los expedientes analizados (que incluía cinco operaciones, por un importe total de 0,3 millones de euros), la Entidad había reclamado sin éxito la documentación justificativa de la totalidad de la inversión, por lo que el Área de Seguimiento y Supervisión propuso, en el mes de marzo de 2008, la cancelación del préstamo en la correspondiente acta de supervisión, enviándose al tiempo un aviso de cancelación a la entidad financiera. Esta última remitió la documentación pendiente un año después y el ICO procedió a anular la propuesta de cancelación obligatoria, que aún no había sido ejecutada. En consecuencia, el proceso de supervisión de estas cinco operaciones se extendió hasta un total de 626 días.
- b) En otro expediente (que incluía tres operaciones que fueron canceladas, por un importe de 5 millones de euros), se observó una significativa demora de 434 días entre la fecha en que se elaboró el documento "Anexo II", donde se concluía la

procedencia de efectuar una cancelación obligatoria, y la fecha del acta de supervisión, en la que se propuso al Área de Mediación la citada cancelación.

3.56.- La Entidad mantenía una excesiva laxitud en la exigencia del cumplimiento de los plazos de justificación concedidos. A pesar de la falta de diligencia de las entidades financieras para recabar la información solicitada por el ICO, no se había establecido instrumento alguno de penalización a tales entidades para los casos en que no aportasen en plazo la documentación requerida⁸.

3.57.- Desde el comienzo de la realización de la actividad supervisora hasta el ejercicio 2008 se habían revisado operaciones correspondientes a un total de 10 líneas, como puede observarse en el anexo IV. Durante dicho periodo se habían supervisado 10.929 operaciones, por un importe total de 3.926,9 millones de euros, y se habían inspeccionado físicamente 3.026 de las mismas, por 1.872,9 millones de euros. Como consecuencia de estos controles resultaron canceladas 1.770 operaciones, por un importe total de 426,2 millones de euros. El mayor volumen de supervisión correspondía a la línea ICO-PYME, con 8.674 operaciones, habiendo sido controladas casi la mitad de las mismas (4.042 operaciones) durante el ejercicio 2007.

3.58.- La mayor actividad supervisora sobre las operaciones de la línea ICO-PYME estaba motivada por la detección de elevados niveles de incumplimiento en esta línea en ejercicios precedentes. El método de selección de las operaciones a supervisar empleado inicialmente era el muestreo estadístico por línea, optándose en 2007 por aplicar un sistema de muestreo por cada entidad financiera, con el fin de identificar las que presentaban mayores niveles de incumplimiento. Con este nuevo criterio se supervisaron operaciones en las 20 entidades financieras más activas de la línea ICO-PYME 2005, alcanzando a 2.083 beneficiarios adicionales respecto a la actividad de supervisión anterior. Los niveles de incumplimiento detectados fueron muy elevados, ascendiendo, por término medio, al 19,5% de los prestatarios y al 23,1% del importe dispuesto. Como consecuencia de tales resultados, el ICO procedió a enviar una carta informativa a las

⁸ Frente a lo alegado por la Entidad, cabe señalar que la afirmación contenida en este punto del Informe se refiere a la ausencia en los contratos de instrumentos de penalización para los supuestos de aportación fuera de plazo de la documentación requerida, y no a la falta de aplicación por parte de la Entidad de las penalizaciones contenidas en tales contratos para otro tipo de incumplimientos.

entidades con un elevado grado de incumplimiento, instando a adoptar las medidas necesarias para corregir dicha situación. En el ejercicio 2008, para el control de la línea ICO-PYME 2006, se optó de nuevo por un muestreo estadístico por línea, seleccionándose un total de 207 operaciones.

3.59.- El empleo, antes del periodo fiscalizado, del sistema de muestreo por entidad financiera requirió incrementar la muestra de supervisión hasta niveles que fueran significativos por cada entidad, para lo cual se procedió a la contratación de personal externo, al no poder abordar el ICO dicha carga de trabajo con sus recursos. Se ha comprobado que, en el reparto de tareas de supervisión entre el personal externo y los medios propios del ICO, se reservaron en exclusiva para estos últimos los procesos clave de supervisión, así como los que implicaban el contacto con las entidades financieras o, en su caso, con los beneficiarios finales (como las inspecciones físicas y las solicitudes de documentación).

3.60.- En el anexo V se recoge, para las líneas cuya supervisión continuaba abierta durante el ejercicio 2008, la información sobre el grado de cobertura de las muestras seleccionadas por el ICO sobre las disposiciones efectuadas, el porcentaje de operaciones revisadas que resultaron inspeccionadas físicamente, así como las cancelaciones acordadas respecto a las operaciones revisadas. Aunque la línea ICO-PYME, por su gran volumen, era la que ofrecía una menor cobertura, se trata de aquella en la que se había supervisado un mayor número de operaciones (8.674 en total, por un importe de 2.504,1 millones de euros). Se ha observado que, a partir de la creación del Área de Seguimiento y Supervisión, en el año 2001, se produjo un notable incremento de las operaciones canceladas, que afectaron principalmente a la línea ICO-PYME 2000 y posteriores, como consecuencia del incremento de controles aplicados por dicha Área. Cabe destacar que el grado de incumplimiento, medido a través del porcentaje de cancelaciones, no era comparable entre diferentes líneas, puesto que se empleaban criterios distintos para la selección de las respectivas muestras.

III.7.- Amortizaciones anticipadas

3.61.- Además de las amortizaciones previstas inicialmente conforme a las condiciones pactadas, era posible que surgieran circunstancias que generasen amortizaciones

anticipadas, las cuales podían ser obligatorias o voluntarias, así como parciales o totales. Las amortizaciones anticipadas de carácter obligatorio o forzoso se efectuaban a iniciativa del ICO, como consecuencia de algún incumplimiento de las condiciones de las líneas de mediación, detectado en los controles realizados por el Área de Mediación o por el Área de Seguimiento y Supervisión, a los que se ha hecho referencia anteriormente. Por su parte, las cancelaciones voluntarias incluían tanto las realizadas por el propio prestatario, como las que se derivaban de la aplicación de subvenciones al préstamo en cuestión, que han sido analizadas en el subapartado III.4.

3.62.- Conforme a los datos contenidos en el informe de cancelaciones elaborado por el Área de Mediación, durante el ejercicio 2008 se efectuaron en las líneas de mediación 13.565 operaciones de amortización anticipada, total o parcial, ascendiendo su importe a un total de 395,3 millones de euros. En el cuadro nº 8 se recoge el desglose de tales cancelaciones, observándose que el 81% del importe cancelado anticipadamente correspondía a amortizaciones de carácter voluntario, generalmente a solicitud de los interesados.

Cuadro nº 8
Detalle de las cancelaciones anticipadas, ejercicio 2008
(Importes en miles de euros)

	Número	%	Importe	%
Cancelaciones voluntarias	11.727	86%	320.101	81%
A solicitud del interesado	10.277	76%	311.119	79%
Por subvenciones	1.450	11%	8.982	2%
Cancelaciones forzosas	1.838	14%	75.242	19%
Por controles del Área de Mediación	1.756	13%	67.866	17%
Por controles del Área de Supervisión	82	1%	7.376	2%
Total cancelaciones anticipadas	13.565	100%	395.343	100%

3.63.- El detalle de las cancelaciones por amortizaciones anticipadas se recoge en el anexo VI, en el cual se aprecia que las sucesivas líneas ICO-PYME concentraban el 81% del importe total cancelado anticipadamente durante el ejercicio 2008, si bien apenas suponía el 0,92% de las disposiciones totales efectuadas en tales líneas.

3.64.- Para el análisis de las amortizaciones anticipadas se examinó una muestra de 45 operaciones, siendo 13 de ellas cancelaciones de naturaleza voluntaria y las 32 restantes de carácter forzoso u obligatorio, exponiéndose separadamente a continuación los resultados obtenidos para cada clase de cancelación. No obstante, respecto a la comprobación del ingreso en la cuenta del ICO abierta en el Banco de España de las

cantidades amortizadas resultantes de la correspondiente liquidación, cabe resaltar que en la base de datos del Área de Administración de Préstamos no quedaba registrada la orden de movimientos de fondos (OMF) del Banco de España en la que figuraba el importe liquidado, ni tampoco se identificaban en dichas OMF las disposiciones de crédito de los prestatarios finales a las que correspondían los importes abonados, lo cual dificultaba la labor de identificación del ingreso en cuestión.

III.7.1.- Amortizaciones voluntarias de operaciones de créditos de mediación

3.65.- Las cancelaciones voluntarias podían ser efectuadas a instancia del prestatario final o por aplicación de algún tipo de subvención. Respecto a las primeras, las mismas eran comunicadas al ICO por las entidades financieras, generalmente a través del portal Banc@ico. Para su análisis se ha seleccionado una muestra de cuatro operaciones, habiéndose comprobado satisfactoriamente la liquidación practicada en todos los casos, así como el cálculo, en su caso, del nuevo cuadro de amortización y la realización de los correspondientes ingresos en la cuenta abierta en el Banco de España.

3.66.- Por lo que se refiere a las amortizaciones voluntarias por subvenciones, tal y como se ha expuesto en el punto 3.31, en algunas líneas se encontraba subvencionado el tipo de interés de la operación, lo que daba lugar a amortizaciones anticipadas por el importe de la cuantía bonificada. Durante el ejercicio 2008 fueron subvencionadas 1.450 operaciones, ascendiendo el importe amortizado por este motivo a un total de 8,9 millones de euros.

3.67.- La gestión de las subvenciones otorgadas por Organismos públicos ha sido analizada en el subapartado III.4. Por lo que respecta a las subvenciones concedidas en virtud de convenios con Comunidades Autónomas, el ICO no llevaba a cabo el cálculo del importe de la subvención, sino que únicamente procedía a efectuar la amortización anticipada correspondiente, una vez recibida la comunicación de su ingreso y verificado el mismo. Se han realizado comprobaciones sobre cinco operaciones subvencionadas por las Comunidades de Galicia y de Castilla y León, sin que se hayan observado incidencias en la tramitación de las mismas.

III.7.2.- Amortizaciones obligatorias de operaciones de créditos de mediación

3.68.- Conforme al procedimiento interno relativo a la tramitación de las cancelaciones obligatorias, el procedimiento de amortización anticipada era impulsado por una serie de comunicaciones que tenían lugar entre las áreas de Seguimiento y Supervisión, Mediación y Administración de Préstamos, si bien no se había establecido una periodicidad determinada para llevar a cabo dichas comunicaciones, ni se había previsto la realización de conciliaciones periódicas entre las cancelaciones que procedía efectuar y las efectivamente ejecutadas, a fin de garantizar la adecuada tramitación de las mismas.

3.69.- Para el análisis de las cancelaciones obligatorias derivadas de la actividad del Área de Mediación se ha seleccionado una muestra de seis operaciones de la línea ICO-PYME, en la cual el cálculo de la liquidación se encontraba automatizado, y de otras siete operaciones, en las que dicha operación se efectuaba mediante hojas de cálculo, por corresponder a líneas con menor volumen de operaciones.

3.70.- Las comprobaciones sobre los resultados de las liquidaciones practicadas a raíz de estas amortizaciones obligatorias con origen en el Área de Mediación han arrojado resultados satisfactorios. No obstante, en los casos de las liquidaciones en las que se emplearon hojas de cálculo, se ha observado que no se guardaba copia de las mismas ni quedaba constancia de que dicho cálculo fuera revisado por una persona distinta de quien efectuó la respectiva liquidación.

3.71.- Por lo que respecta, en segundo lugar, a las amortizaciones anticipadas obligatorias derivadas de controles del Área de Seguimiento y Supervisión, de acuerdo con el precitado Informe de la Actividad de Supervisión de Mediación y de Seguimiento de Clientes y Operaciones Directas correspondiente al ejercicio 2008, dicha área revisó un total de 636 disposiciones de créditos de mediación durante el ejercicio fiscalizado, dando lugar esta supervisión a la cancelación de 97 operaciones, por un importe de 23,2 millones de euros. Tales datos no coinciden con los que figuraban en el informe de cancelaciones del Área de Mediación (82 operaciones, por importe de 7,4 millones de euros), también mencionado con anterioridad, debido fundamentalmente a que ambos informes computaban las cancelaciones en momentos distintos.

3.72.- Sobre una muestra de 55 operaciones cuya cancelación había sido propuesta por el Área de Seguimiento y Supervisión durante el ejercicio 2008, se ha observado la existencia

de una gran demora en la comunicación de los expedientes a cancelar, ascendiendo el plazo medio transcurrido entre el cierre de las actuaciones de supervisión y la referida comunicación a 293 días. Tan solo 4 de las 55 cancelaciones propuestas a lo largo del ejercicio 2008 por el Área de Seguimiento y Supervisión fueron recibidas por el Área de Administración de Préstamos dentro de dicho ejercicio.

3.73.- En el curso de las actuaciones fiscalizadoras se solicitó información sobre la totalidad de las propuestas de cancelación comunicadas por el Área de Mediación y con origen en controles del Área de Seguimiento y Supervisión, obteniéndose como resultado que durante el ejercicio fiscalizado se efectuaron 14 comunicaciones que incluían 151 expedientes. La gran mayoría de las cancelaciones fueron totales, siendo los principales motivos la falta de aportación de la documentación requerida (74%), la no justificación de la inversión financiada con fondos del ICO (18%) y el incumplimiento de la condición de PYME (6%).

3.74.- Para el examen de las cancelaciones anticipadas obligatorias derivadas de controles del Área de Seguimiento y Supervisión se seleccionó una muestra compuesta por 15 operaciones de la línea ICO-Internacionalización y otras 4 operaciones de la línea ICO Microcréditos para España, por un importe total de 16,1 millones de euros.

3.75.- Respecto a los expedientes de la línea ICO-Internacionalización, como resultado de las comprobaciones efectuadas se observó que 13 de las operaciones, que figuraban como canceladas en el Informe de la Actividad de Supervisión de Mediación y de Seguimiento de Clientes y Operaciones Directas del ejercicio 2008, no habían sido objeto de cancelación en la práctica. Así, aunque las respectivas actuaciones de supervisión habían concluido con una propuesta de cancelación, no se había emitido el acta de supervisión ni se había efectuado la pertinente comunicación al Área de Mediación. El importe a cancelar por estas operaciones era de 12,5 millones de euros, habiendo iniciado el ICO la tramitación de su cancelación a raíz de realizarse las actuaciones fiscalizadoras. Lo anterior acredita que el sistema de control interno no permitía garantizar que toda actuación supervisora finalizada con una propuesta de cancelación tuviera su

materialización en el acta correspondiente y en la iniciación del procedimiento de amortización anticipada⁹.

3.76.- Por lo que se refiere a la línea ICO-Microcréditos, el procedimiento interno para la gestión de las cancelaciones por insolvencias presentaba como peculiaridad que, en caso de producirse un impago con una antigüedad superior a 90 días, la entidad financiera debía declarar el fallido por el principal más los intereses y comunicárselo al ICO en el plazo máximo de 7 días hábiles. Durante el ejercicio 2008, el COPER aprobó la declaración de fallido de un total de 33 operaciones de la citada línea, por un importe de 0,5 millones de euros. Para realizar las verificaciones, se ha seleccionado un expediente de cada una de las líneas anuales que presentaban fallidos (correspondientes a los ejercicios de 2003, 2004, 2005 y 2006). Cabe resaltar que no se ha podido comprobar el cumplimiento del plazo de comunicación al ICO, al no quedar constancia del registro de entrada en la Entidad de dicha documentación, si bien, según la fecha de los escritos, se deduce que en dos casos, al menos, la entidad financiera comunicó el fallido fuera del citado plazo máximo.

3.77.- Se ha verificado la remisión por las respectivas entidades financieras, junto al anexo de "Declaración de fallido", del preceptivo informe que indicaba la parte de la inversión llevada a cabo y su descripción, la localización del beneficiario final, la determinación de las causas del fallido, la certificación de la Central de Información de Riesgos del Banco de España y la documentación justificativa de la reclamación del fallido, para los tres expedientes de la muestra en los que la remisión de dicho informe y de la restante documentación resultaba preceptiva, dado que solo era exigible para los convenios firmados a partir del año 2004.

3.78.- Conforme a lo establecido en los procedimientos internos, el Área de Mediación debía elaborar y comunicar al Área de Asesoría de Operaciones una relación con todas las propuestas de fallido recibidas en cada mes, indicando el importe fallido, la inversión realizada y la fecha de impago. Se ha verificado que, para la muestra analizada, el plazo

⁹ A pesar de lo manifestado por la Entidad en sus alegaciones, algunas de las propuestas de cancelación derivaban de la falta de condición de PYME del beneficiario, lo que hace innecesario esperar el plazo de dos años señalado en la alegación para proceder a su cancelación; y, además, se verificó que se habían cancelado dos operaciones, antes del plazo indicado, por no justificar la inversión.

medio empleado en remitir dicha documentación ascendió a 343 días, generando un significativo retraso en la tramitación de los expedientes.

3.79.- Por otra parte, una vez aprobados por el COPER los fallidos declarados, el Área de Administración de Préstamos debía proceder a realizar la cancelación de la respectiva operación con la fecha valor de la comunicación del fallido por parte de las entidades financieras. No obstante, en ninguno de los expedientes analizados se efectuó la cancelación con dicha fecha valor, aspecto que adquiere mayor relevancia teniendo en cuenta la demora en su tramitación.

3.80.- Para los expedientes analizados, el tiempo transcurrido desde la comunicación del crédito fallido al ICO hasta su cancelación ascendía a 424 días, por término medio, correspondiendo el 81% de este lapso al retraso del Área de Mediación en solicitar la documentación pertinente anteriormente indicada. Esta considerable demora en la tramitación de las operaciones fallidas dio lugar, incluso, a que en dos de los expedientes las liquidaciones practicadas por el Área de Administración de Préstamos resultaran de signo negativo, teniéndose que devolver dinero a las entidades financieras, puesto que, con independencia de que el prestatario final hubiera resultado fallido, la entidad financiera había continuado atendiendo los pagos al ICO hasta la completa amortización del préstamo. Se ha comprobado que el cálculo de tales liquidaciones era correcto.

IV. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE PRÉSTAMOS DIRECTOS

IV.1- Análisis global de las operaciones directas del ICO

4.1.- La finalidad de los programas de financiación directa del ICO consistía en impulsar grandes proyectos de inversión productiva, tanto públicos como privados, así como respaldar las inversiones de empresas españolas en el exterior y apoyar proyectos con solidez económica, financiera, tecnológica y comercial en los que existiera un interés español. Estos programas de financiación directa se instrumentaban a través de préstamos a largo plazo, que presentaban diversas modalidades: bilaterales, sindicados y cofinanciados con instituciones multilaterales o con instituciones financieras locales.

4.2.- A diferencia de las líneas de mediación, en el ejercicio de su actividad crediticia directa la Entidad estudiaba directamente la operación, concedía el préstamo

(individualmente o con otros prestamistas) y asumía el riesgo de insolvencia. Correspondía a la Subdirección de Banca de Inversión ejercer las funciones de promover, asesorar y negociar esta financiación directa; mantener una relación activa con los clientes reales y potenciales; y formalizar las operaciones y gestionarlas hasta su vencimiento.

4.3.- El 21 de diciembre de 2005 fueron aprobados por el COPER el plan comercial y las políticas de la Subdirección de Banca de Inversión, debiendo revisarse, al menos, con periodicidad anual, antes del cierre de cada ejercicio económico. Para 2008, la revisión de tales políticas se recogía en el Informe sobre políticas de la Subdirección de Banca de Inversión, presentado ante el COPER el 12 de diciembre de 2007.

4.4.- En el citado documento se señalaba como objetivo alcanzar al cierre del ejercicio 2008 un volumen de crédito a clientes, mediante operaciones de financiación directa, de 14.000 millones de euros, previsión que fue ampliamente superada, dado que el riesgo vivo de la cartera de créditos directos a 31 de diciembre de 2008 ascendía a 18.105 millones de euros, elevándose a 18.696 millones de euros si se incluyen las operaciones de aval (que correspondían a 1.054 operaciones y 517 clientes). En el cuadro nº 9 se recoge la distribución del referido riesgo vivo entre las áreas de negocio de la Subdirección de Banca de Inversión.

Cuadro nº 9
Riesgo vivo de las operaciones directas, clasificado por
área de negocio
(importes en millones de euros)

Área	2008		2007		Variación (%)
	Importe	%	Importe	%	
Institucional	5.749	31%	3.861	26%	48,9
Internacional	4.163	22%	3.855	26%	7,9
Corporativa	6.355	34%	5.164	35%	23,1
F. Proyectos	2.429	13%	1.862	13%	30,4
TOTAL	18.696	100%	14.742	100%	26,8

4.5.- Respecto al Informe de actividad y resultados de la Subdirección de Banca de Inversión relativo al ejercicio 2008, se han detectado, tras el análisis de la documentación soporte, algunos errores aislados en su contenido. Durante el ejercicio fiscalizado se aprobaron 150 operaciones directas, por importe de 7.257 millones de euros, en vez de los 7.255 millones mencionados en dicho informe, ascendiendo los importes dispuestos en el

ejercicio a 6.534 millones de euros. Por otro lado, el número de operaciones denegadas se elevó a 215, frente a las 491 recogidas en el citado informe.

4.6.- Se ha comprobado la existencia de una adecuada segregación de funciones entre las distintas unidades implicadas en las distintas fases de tramitación de las operaciones directas: la generación de nuevas operaciones correspondía a la Subdirección de Banca de Inversión; la valoración de la admisibilidad del riesgo de las nuevas operaciones al Área de Admisión de la Subdirección de Riesgos y Contabilidad; la administración y gestión de las operaciones formalizadas al Área de Administración de Préstamos; y el control del riesgo de la operación y del cliente, hasta el vencimiento de la operación, al Área de Seguimiento y Supervisión.

IV.2.- Concesión de préstamos directos

4.7.- El proceso para la concesión de préstamos directos, que comprendía la aprobación de nuevas operaciones, su formalización y la disposición de fondos, se encontraba definido en los procedimientos internos del ICO, recogiéndose en el Manual de Políticas de Riesgo las normas que definían el marco de actuación del Área de Admisión de la Subdirección de Riesgos y Contabilidad.

4.8.- En el cuadro nº 10 figuran las operaciones directas aprobadas en los ejercicios 2007 y 2008 y su variación interanual, siendo el área de negocio con un mayor crecimiento en volumen de operaciones aprobadas durante el ejercicio fiscalizado el de financiación de proyectos. El anexo VII recoge la información sobre las operaciones directas aprobadas y el riesgo vivo existente al cierre de los ejercicios 2007 y 2008, clasificada por tipo de producto.

Cuadro nº 10
Operaciones directas aprobadas, clasificadas por áreas de negocio
 (Importes en millones de euros)

Áreas	2008		2007		Var. Interanual (%)	
	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº
Institucional	2.415	56	2.208	36	9	56
- Institucional	2.360	46	2.189	30	8	53
- Vivienda y Suelo	55	10	19	6	189	67
Internacional	1.480	16	3.488	22	(58)	(27)
Corporativa	2.229	51	2.097	67	6	(24)
- Corporativa	2.214	26	2.082	34	6	(24)
- Audiovisual	15	25	15	33	0	(24)
F. Proyectos	1.133	27	702	18	61	50
Total	7.257	150	8.495	143	(15)	5

4.9.- El ICO no disponía de información adecuada, completa y fiable acerca de las solicitudes de financiación directa recibidas, tramitadas y denegadas, lo que constituye una debilidad de control interno. La ausencia de dicha información era debida a los siguientes motivos:

- a) Las solicitudes recibidas por las diferentes áreas no se registraban en una única base de datos centralizada, quedando a discreción del gestor de cada operación su registro en unos ficheros existentes denominados “de operaciones en negociación”, los cuales carecían de fiabilidad suficiente al no ser elaborados con criterios homogéneos ni ser revisados periódicamente.
- b) No quedaba constancia en las solicitudes de su fecha de entrada en el ICO, por lo que únicamente se disponía de dicha información en los casos en que el gestor había cumplimentado ese dato. En los ficheros de operaciones en negociación se detectaron 353 solicitudes sin fecha de entrada.
- c) Algunos gestores de la Entidad no guardaban la documentación relativa a las solicitudes no aceptadas o que habían sido directamente rechazadas por referirse a financiación de capital circulante.
- d) A excepción de las operaciones de vivienda, no existía un formulario estándar para solicitar préstamos directos al ICO, llegando a tramitarse operaciones sin que conste una solicitud inicial por escrito.

4.10.- Respecto a la denegación de solicitudes, según la información de los ficheros de operaciones en negociación, mencionados en el punto anterior, durante el ejercicio 2008

se denegaron 215 operaciones por no reunir el proyecto o el cliente los criterios exigidos. No obstante, los citados ficheros presentaban errores o campos sin cumplimentar, y no se tiene constancia de que la información contenida en los mismos fuese objeto de revisión o supervisión. Además, entre las denegaciones se incluían las solicitudes de financiación en las que el cliente había pedido una oferta en firme (lo que requería su aprobación por el órgano correspondiente), pero que finalmente no resultaban formalizadas por desistimiento de aquel, de manera que tales operaciones figuraban simultáneamente en las estadísticas de aprobaciones y de denegaciones.

4.11.- Se ha seleccionado una muestra de 40 solicitudes denegadas en 2008, habiéndose observado que en la documentación contenida en los expedientes no quedaba constancia, por lo general, de la justificación del motivo de denegación (en 20 casos de la muestra), de la fecha de denegación (en 35 casos) ni de su comunicación al cliente (en 29 casos).

4.12.- Por otra parte, conforme a lo previsto en las políticas de la Subdirección de Banca de Inversión, se había elaborado un Plan de Visitas para el año 2008, en el que se planificaban las visitas a realizar trimestralmente dirigidas a la consolidación y ampliación de la cartera de clientes directos. La previsión inicial comprendía un total de 530 visitas, de las cuales se efectuaron únicamente 131, a las que es preciso añadir la realización de otras 220 visitas no programadas en dicho Plan, elevándose la cifra final hasta 351. Sin embargo, no ha sido posible analizar en qué medida tales visitas generaron nuevas operaciones para el ICO, puesto que en los correspondientes ficheros no se recogía si, como resultado de las mismas, se habían solicitado (y, en su caso, concertado) nuevos créditos.

4.13.- Para analizar la concesión de préstamos directos se ha seleccionado una muestra de 20 operaciones, por importe de 1.998 millones de euros (lo que supone el 27,5% del volumen total aprobado), elegidas en función del área de negocio e incluyendo los distintos tipos de productos de financiación existentes.

4.14.- En relación con la fase de estudio de las operaciones, se ha verificado que se procedía a recopilar la información necesaria para evaluar la operación y a emitir los informes previstos en la normativa interna del ICO, habiéndose comprobado que los expedientes analizados contenían, con carácter general, la documentación necesaria correspondiente a las distintas fases de la operación, así como la adecuada motivación de las decisiones adoptadas. No obstante, cabe destacar las siguientes incidencias:

- a) En siete de los expedientes analizados no quedaba constancia documental de la solicitud de financiación y en tres operaciones no figuraba, entre la documentación integrante del expediente, el informe de impacto medioambiental.
- b) En dos de las operaciones aprobadas, el informe de riesgos (que no era vinculante) del Área de Admisión de la Subdirección de Riesgos y Contabilidad era desfavorable, destacando que una de estas operaciones fue denegada por el COPER en el mes de junio de 2008 y aprobada por el mismo órgano tres meses después, a pesar de que en el citado informe de riesgos de esta segunda propuesta se mantenía la opinión desfavorable. En otras tres operaciones el referido informe era favorable respecto al riesgo de crédito, pero desfavorable con relación al importe, puesto que excedían el límite de riesgo. Además, en otro expediente el mencionado informe era favorable, pero se condicionó dicha opinión a que, entre otros requisitos, el importe máximo financiado por la Entidad fuera inferior al propuesto. En estos seis casos citados, los correspondientes informes de riesgos establecían condiciones o efectuaban diversas observaciones, pero únicamente en uno de ellos fueron tenidas en cuenta las mismas para adoptar el acuerdo de aprobación.

4.15.- La aprobación de las operaciones directas analizadas fue efectuada por el órgano competente, de acuerdo con los criterios sobre delegación de competencias aprobados por el Consejo General del ICO, habiendo sido aprobadas por dicho órgano cinco de las operaciones de la muestra, mientras que otras nueve lo fueron por el COPER y las seis restantes por el Presidente del ICO, previo informe favorable de este último órgano colegiado. Respecto a las operaciones aprobadas por el Presidente, cabe destacar que la delegación a favor de él estaba prevista para aquellos casos en que concurrieran razones de urgencia, debidamente motivadas, si bien dos de las operaciones analizadas fueron aprobadas por el Presidente el mismo día en que se celebraba una reunión del Consejo General, que era el órgano al que correspondía originariamente su aprobación.

4.16.- La documentación relativa a las operaciones sometidas a la aprobación del COPER o del Consejo solía ser entregada en mano y sin sello de registro interno a la Secretaría Técnica del Consejo y, a su vez, a los miembros de tales órganos, por lo que no se ha podido comprobar si su entrega se efectuaba en los plazos previstos en la normativa interna.

4.17.- De las 20 operaciones de la muestra, 18 de ellas fueron finalmente formalizadas, mientras que en los dos casos restantes el cliente decidió no seguir adelante con la operación, no quedando constancia en los expedientes de los motivos de ello ni de las comunicaciones de los clientes.

4.18.- El Área de Gestión de Operaciones controlaba con periodicidad mensual las operaciones aprobadas que se encontraban próximas a su fecha límite de formalización y que aún no habían sido formalizadas. El control y seguimiento del riesgo potencial derivado de la falta de formalización de las operaciones se efectuaba con la ayuda de una simple hoja de cálculo, puesto que las operaciones aprobadas no se registraban en la aplicación informática del Área de Administración de Préstamos hasta el momento de ser formalizadas.

4.19.- Se ha comprobado que los términos de los contratos firmados se correspondían con los aprobados por el órgano competente, a excepción de un caso en el que el margen del tipo de interés que figuraba en el contrato (y que es el que se aplicó) era superior al aprobado.

4.20.- Por otra parte, no se encontraba estandarizado el procedimiento para dejar constancia en el expediente de la opinión de la Asesoría Jurídica, observándose en una de las operaciones de la muestra que dicha Asesoría comunicó su opinión favorable mediante un correo electrónico de fecha posterior a la firma del contrato. Tampoco estaba definido en qué casos el contrato había de elevarse a escritura pública y en cuáles podía documentarse en un contrato privado, verificándose que, por lo general, los contratos eran formalizados en documento público.

4.21.- La fase de administración de los préstamos se iniciaba tras la formalización de los contratos, habiéndose efectuado las comprobaciones tanto sobre el alta de las operaciones en la aplicación informática del Área de Administración de Préstamos como sobre la gestión de las disposiciones de fondos. En las 18 operaciones formalizadas de la muestra analizada, fueron correctamente registradas en la citada aplicación todas sus características (importe concedido, fecha de concesión y condiciones contractuales) y los

expedientes contenían la certificación de la aprobación de la operación y el borrador del contrato definitivo¹⁰.

4.22.- No obstante lo anterior, se ha verificado que las operaciones formalizadas eran dadas de alta en la referida aplicación informática por personal de la propia Área de Administración de Préstamos, sin que, por lo general, dicho proceso fuera revisado posteriormente por persona distinta.

IV.3.- Disposición y gestión de los préstamos directos

4.23.- Por lo que se refiere a las disposiciones de las operaciones de la muestra señalada en el punto 4.13, se ha comprobado el cumplimiento de los requisitos previos y la preceptiva autorización al Área de Administración de Préstamos, así como la adecuada comunicación de la solicitud de disposición de fondos y que los cuadros de amortización generados eran correctos. Cabe resaltar que, por lo general, no quedaba constancia en los expedientes de la notificación al Área de Tesorería de la salida de fondos, puesto que dicha comunicación se efectuaba generalmente por correo electrónico y no se archivaba una copia del mismo.

4.24.- En el análisis de los expedientes seleccionados se han observado las siguientes incidencias:

- a) Se han detectado tres casos en los que la orden de disposición de fondos se efectuó antes de que el Área de Administración de Préstamos tuviera en su poder el contrato definitivo de préstamo, por lo que la misma se hizo sobre el contenido del borrador de contrato. No consta en tales expedientes una confirmación por parte de la Subdirección de Banca de Inversión de que los términos de los contratos definitivos fueran idénticos a los recogidos en los borradores.
- b) En uno de los préstamos analizados, la mayoría de las disposiciones de fondos no alcanzaron el importe mínimo establecido en el contrato.

¹⁰ El Área de Administración de Préstamos empleaba el borrador del contrato para dar de alta la operación, debido a la demora que solía producirse en la remisión de la copia del contrato firmado (en algunos de los expedientes analizados el tiempo empleado para dicha remisión fue superior a 4 meses).

- c) En otra de las operaciones, la Dirección General de Control y Administración del ICO emitió un informe favorable, condicionado a que el importe máximo de financiación fuera de 50 millones de euros, en lugar de los 75 millones propuestos, justificándolo en que la operación conllevaba un alto riesgo de reestructuración o la necesidad de captación de financiación adicional en una situación de difícil acceso al mercado de crédito. No obstante lo anterior, el COPER informó favorablemente la operación, aceptando que el préstamo del ICO llegase hasta los 75 millones propuestos, aunque recomendaba sindicarse o ceder 25 millones de euros. El Consejo General aprobó finalmente la operación, por el importe total de financiación de 75 millones de euros. Tal y como se advertía en el informe de riesgos, la entidad prestataria tuvo dificultades para hacer frente al pago de los vencimientos del préstamo.

4.25.- Por lo que se refiere, en particular, al examen de los préstamos directos que se derivaban del Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2005-2008, se han obtenido los siguientes resultados:

- a) En las operaciones incluidas en el referido Plan, la revisión del tipo de interés resultaba de aplicación desde el primer vencimiento que se produjera una vez transcurrido un mes desde la publicación en el BOE del Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 12 de marzo de 2010. Sin embargo, en dos operaciones el nuevo tipo de interés no fue aplicado hasta el segundo vencimiento posterior a dicha fecha.
- b) En una de las operaciones no existía constancia de que se hubiese comunicado al cliente la revisión del tipo de interés derivada del precitado Acuerdo del Consejo de Ministros, a pesar de que tanto en el correspondiente contrato como en los procedimientos internos se recogía que debían comunicarse las variaciones en el tipo de interés como consecuencia de las revisiones aprobadas por el Gobierno.
- c) En el contrato relativo a otro de los expedientes analizados se estipulaba que, una vez determinado el tipo de interés aplicable a cada periodo, el ICO debía comunicarlo al cliente para que manifestara su aceptación o rechazo y a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, si bien en el expediente no constaban las comunicaciones a este último órgano.
- d) A pesar de que el Área de Administración de Préstamos remitía al Ministerio de Vivienda las liquidaciones de los importes a subvencionar en el marco del citado

Plan, los mandamientos de pago expedidos por el Ministerio eran recibidos por el Área de Tesorería del ICO, considerándose que el Área de Administración de Préstamos, en cuanto gestor de tales subvenciones, también debía ser informada de los pagos efectuados al ICO por tal concepto, con el fin de conocer el estado de tramitación de las liquidaciones.

IV.4- Seguimiento y supervisión

4.26.- El seguimiento de clientes de operaciones directas con riesgo vivo tenía por finalidad asegurar que la cartera de clientes del ICO tuviera la máxima calidad crediticia, realizándose a tal fin revisiones periódicas, actualizaciones del rating interno y evaluaciones de señales de alerta, con objeto de disponer de información anticipada sobre las posibles insolvencias de crédito.

4.27.- Conforme a lo dispuesto en el Manual de Políticas de Riesgo y en el procedimiento interno regulador del seguimiento de operaciones directas, correspondía al Área de Seguimiento y Supervisión controlar la evolución del riesgo de la operación, asignándose a la Subdirección de Banca de Inversión las actuaciones que implicaban alguna relación con el cliente, como la solicitud y recepción de la documentación pertinente. Existía una adecuada segregación de funciones entre el órgano encargado del seguimiento de los préstamos y los órganos involucrados en el proceso de su concesión.

4.28.- El objeto principal de esta actividad de seguimiento eran, por lo general, los clientes (no las operaciones), siendo los mismos clasificados, a efectos de su seguimiento y control, en tres grupos:

- a) Clientes en seguimiento especial, en los que se daban circunstancias que pudieran afectar al reembolso de sus operaciones, por lo que precisaban de un seguimiento detallado. Estos clientes debían ser objeto de revisión con una periodicidad mínima semestral, informándose de su situación a la Comisión de Seguimiento de Operaciones de Activo (CSOA), creada en el seno del ICO en noviembre de 2001.
- b) Clientes en fase de recuperación, que eran aquellos que se encontraban en fase de seguimiento especial por estar en situación de regularización de sus incidencias (operaciones reestructuradas), o en proceso legal por haberse propuesto la resolución de las respectivas operaciones ante la persistencia de sus incidencias.

- c) Clientes en seguimiento normal, los cuales no reunían las características para ser clasificados como especiales o en recuperación, debiendo ser revisados, al menos, una vez al año y, en todo caso, siempre que se produjera una señal de alerta.

4.29.- Para garantizar la eficacia del control realizado por el Área de Seguimiento y Supervisión, resultaba imprescindible la pronta recepción de la documentación que proporcionaba la Subdirección de Banca de Inversión. Esta documentación era de tres clases: los contratos de préstamo, que constituían el instrumento básico para el control; las cuentas anuales de los clientes; y el resto de la documentación de remisión obligatoria (presupuestos, informes del proyecto financiado, planes de viabilidad, proyecciones económico-financieras, certificados de cumplimiento de *covenants*¹¹, etc.).

4.30.- Para la realización del control de clientes, el Área de Seguimiento y Supervisión procedía a recopilar la documentación legal y económico-financiera actualizada de la operación. De acuerdo con el Informe de Actividad de Supervisión de Mediación y Seguimiento de Operaciones Directas en 2008 (que incluye datos hasta el 18 de marzo de 2009), cabe destacar:

- a) Un total de 35 contratos se encontraban pendientes de recepción en el Área de Seguimiento y Supervisión, de los cuales 4 correspondían a operaciones formalizadas en el ejercicio 2009, otros 11 a préstamos de 2008 y los 20 restantes a operaciones formalizadas en ejercicios anteriores. Un total de 29 contratos habían sido requeridos a la Subdirección de Banca de Inversión de forma reiterada, en algunos casos hasta en 13 ocasiones. No obstante, la reclamación de los contratos pendientes de recepción no se realizaba con una periodicidad preestablecida, observándose que el plazo medio transcurrido desde la formalización del contrato hasta que el mismo era reclamado se extendía a 5 meses, llegando hasta los 11 meses para los contratos formalizados en 2005.
- b) Por lo que respecta al envío de las cuentas anuales, se encontraban pendientes de recibir 47 cuentas correspondientes al último ejercicio cerrado (ejercicio 2007), lo que suponía el 15,9% del total de clientes a controlar.

¹¹ Los *covenants* se definen como compromisos asumidos por el prestatario en el marco de los contratos de financiación, representados generalmente mediante una serie de ratios financieras.

- c) En cuanto a la restante documentación requerida para desarrollar el control y cuya exigibilidad se establecía en los correspondientes contratos, se encontraba pendiente de recibir la documentación referente a los ejercicios 2007 y 2008 de 87 clientes, lo que suponía el 29,5% del total.

4.31.- Por lo que respecta a la actividad de control de la CSOA, esta tenía por objeto la realización de labores de vigilancia sobre las operaciones de crédito de la Entidad, con especial énfasis en las operaciones de clientes en seguimiento especial y en recuperación, sirviendo sus conclusiones de base para las propuestas a realizar al COPER por parte del área competente. Se han revisado las actas de las reuniones mensuales de dicha Comisión durante el ejercicio 2008, habiéndose verificado que se hallaban adecuadamente recogidos en las mismas los motivos de inclusión de nuevas operaciones. Además, con periodicidad anual se elaboraba un informe de actividad de la CSOA, que era elevado al COPER.

4.32.- En el ejercicio 2008 se incorporaron 37 nuevas operaciones en seguimiento especial a las que ya se encontraban en dicha situación en el ejercicio precedente, ascendiendo el número de operaciones tramitadas en la CSOA a un total de 73. Durante el periodo fiscalizado se regularizó la situación de 26 operaciones, por lo que al cierre del ejercicio 2008 se encontraban en situación de seguimiento especial 47 operaciones en total, de las cuales seis estaban pendientes de tramitar por no haberse iniciado la ejecución del plan de actuación tendente a resolver la incidencia y las 41 restantes estaban en curso de resolución, tras haberse puesto en marcha dicho plan.

4.33.- Con el fin de evaluar el seguimiento efectuado por el ICO sobre los clientes de operaciones directas con riesgo vivo se seleccionó una muestra de 14 operaciones, por importe de 3.656 millones de euros, lo que supone el 26,4% del volumen total de dicho riesgo vivo en el ejercicio 2008.

4.34.- Para las operaciones analizadas se ha comprobado la remisión al Área de Seguimiento y Supervisión de los correspondientes contratos, cuentas anuales y de la restante documentación económico-financiera preceptiva, así como el seguimiento efectuado sobre la información recibida, habiéndose obtenido los siguientes resultados:

- a) El volumen de documentación de remisión obligatoria correspondiente a las 14 operaciones seleccionadas, durante el periodo analizado¹², ascendía a un total de 266 documentos, sin que se haya podido constatar la remisión de 83 de ellos (el 31,2%). Respecto a la documentación pendiente, se ha observado que no se solía reclamar el envío de los estados financieros semestrales cuando se disponía de las cuentas anuales, ni la información de ejercicios precedentes cuando se había remitido la más reciente, ni solía reclamarse al prestatario la documentación que se encontraba depositada en la Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- b) En el 58,4% de los casos analizados no quedaba constancia de la fecha de entrada en el ICO de la documentación remitida. Respecto a aquellos documentos de los que se disponía de información sobre su entrada, en el 42% de los casos se había incumplido el plazo fijado en el contrato para su remisión, elevándose la demora media a 115 días.
- c) Como resultado de la revisión de las ratios obligatorias o *covenants* que debían cumplir las entidades prestatarias, se detectó una operación en la que no se había alcanzado el límite mínimo fijado para una de dichas ratios, comprobándose satisfactoriamente que el cliente se encontraba en situación de seguimiento especial en la CSOA.
- d) En seis de los contratos analizados se establecía la obligación de mantener vigentes las oportunas pólizas de seguros sobre los activos, negocios y operaciones financiados, si bien, en los correspondientes contratos, no se recogía la obligación de remitir al ICO la información y documentación justificativa sobre la contratación de tales seguros y el abono periódico de las correspondientes primas, ni tampoco se realizaba el seguimiento sobre el adecuado cumplimiento de dicha exigencia.

4.35.- El ICO contrató en 2008 un servicio de actualización automática de información sobre grupos económicos de empresas, incluyendo datos sobre sociedades matrices y participadas, su porcentaje de participación y el régimen de consolidación de las cuentas de tales grupos. Según el precitado Informe de Actividad de Supervisión de Mediación y

¹² Con el fin de verificar la continuidad de la actividad de supervisión ejercida por la Entidad, el análisis ha comprendido el seguimiento efectuado entre los ejercicios 2006 y 2010.

Seguimiento de Operaciones Directas en 2008, de los 632 clientes de riesgo directo, 115 formaban parte de un total de 18 grupos económicos con un riesgo asumido que suponía el 60% del riesgo directo total.

V. CONCLUSIONES

V.1.- En relación con el sistema de control interno.

5.1.- La Entidad había llevado a cabo la sistematización de sus procedimientos internos a través del proyecto AVANZA, en el cual se integraban e interrelacionaban los procesos relativos a las distintas actividades del Instituto, habiéndose observado, en ciertos casos, la falta de actualización de los procedimientos y la insuficiente concreción de los mismos, la inadecuada determinación de sus responsables, así como la ausencia, en la práctica, de un sistema formalizado para la comunicación y entrega de documentación entre distintas áreas. (Subapartado II.1)

5.2.- Las aplicaciones informáticas empleadas en la gestión por parte de la Entidad no se encontraban suficientemente desarrolladas ni integradas, siendo habitual la utilización de hojas de cálculo y otras soluciones específicas en cada Departamento, lo cual ocasionaba una elevada carga de trabajo manual y una falta de homogeneidad en el tratamiento de la información. (Subapartado II.2)

5.3.- El Instituto había comenzado la implantación de un nuevo Plan Estratégico de Sistemas, que comprendía el diseño del conjunto de los sistemas informáticos de la Entidad, habiéndose producido un significativo retraso en la implantación de varios de los proyectos relevantes para su actividad crediticia, subsistiendo las anteriores deficiencias en la utilización de las aplicaciones informáticas. (Subapartado II.2)

V.2.- En relación con la gestión de líneas de mediación.

5.4.- Los importes dispuestos de los préstamos de líneas de mediación, que constituían el principal instrumento de la actividad crediticia de la Entidad, ascendieron en el ejercicio 2008 a un total de 9.969 millones de euros, suponiendo un grado medio de disposición del 71,3% respecto a la dotación máxima autorizada, elevándose dicho porcentaje hasta el

89,1% si no se tienen en cuenta las líneas de carácter plurianual (cuya vigencia se extendía a ejercicios posteriores a 2008), lo cual constituye un nivel satisfactorio de disposición de los fondos aprobados. En los préstamos comprendidos en el Plan de Fomento Empresarial, que integraba las principales líneas de mediación por volumen de operaciones, se llegó a disponer el 96,6% del total de los importes autorizados. (Subapartado III.1)

5.5.- Las líneas de mediación destinadas a paliar los efectos de desastres naturales presentaban, en general, un porcentaje de disposición muy reducido, observándose que en 15 de las 19 líneas implantadas con esta finalidad desde 2001 se había dispuesto menos del 4% del total de los fondos autorizados, no habiéndose efectuado disposición de fondos alguna en 6 de ellas. Únicamente en dos casos tales líneas de desastres registraron un elevado grado de disposición (77% y 95%), si bien se trataba de las de mayor dotación. La coexistencia de estas líneas con otras medidas de ayuda, así como la dificultad de los damnificados para acceder a los créditos, por su situación económica, daban lugar a un escaso nivel de utilización de las mismas. (Subapartado III.1)

5.6.- Respecto a la creación de nuevas líneas de mediación y a la renovación de las preexistentes, en las líneas ICO-PROINMED y Plan Vive 2008-2010 no constaba la emisión de la totalidad de los informes previstos en la normativa interna de la Entidad. En ocasiones, la puesta en marcha de líneas de mediación conllevaba la suscripción de convenios de colaboración con otros órganos u organismos públicos, no habiéndose podido comprobar la constitución y funcionamiento de las Comisiones de Seguimiento y Evaluación previstas en los convenios relativos a las líneas Préstamo Plan Avanza y Plan Vive 2008-2010. (Subapartado III.2)

5.7.- Los contratos suscritos con las entidades de crédito para la instrumentación de las líneas de mediación se correspondían adecuadamente con las condiciones aprobadas por los órganos del Instituto y, en su caso, con el contenido de los convenios suscritos, pero no existía constancia documental de la preceptiva revisión de los borradores de los contratos por el Área de Administración de Préstamos. (Subapartado III.2)

5.8.- Las solicitudes de fondos al Instituto por parte de las entidades de crédito colaboradoras se efectuaron en plazo y por las personas autorizadas para ello y su abono por la Entidad se realizó correctamente, generándose los correspondientes cuadros de amortización. En la línea de mediación PROINMED, que presentaba como peculiaridad en

su tramitación que la formalización de los préstamos tenía lugar después de realizarse las disposiciones, únicamente se formalizaron operaciones por un importe de 49 millones de euros, frente a los 2.000 millones dotados inicialmente, habiéndose procedido por las entidades adjudicatarias a devolver los fondos dispuestos no utilizados. (Subapartado III.3)

5.9.- En el control del cumplimiento de los límites de riesgo para cada entidad de crédito colaboradora participaba el Área de Mediación del Instituto, si bien dicha función correspondía en exclusiva al Área de Riesgos Financieros, de acuerdo con lo dispuesto en la Circular 1/2007 del Presidente de la Entidad. En las comprobaciones realizadas sobre dicho control no se detectaron excesos de disposiciones de préstamos sobre los límites de riesgo autorizados. (Subapartado III.3)

5.10.- La amortización de los importes dispuestos por las entidades de crédito para préstamos de mediación se efectuó conforme al calendario de pagos establecido en cada caso, realizándose manualmente la conciliación entre los abonos satisfechos por las entidades colaboradoras y los ingresos previstos, a pesar del elevado número de operaciones de amortización a verificar. (Subapartado III.3)

5.11.- En los préstamos de mediación que conllevaban la concesión de algún tipo de subvención pública, tanto sobre el tipo de interés como sobre el coste de los avales otorgados por Sociedades de Garantía Recíproca, no se encontraba actualizado el procedimiento interno de la Entidad referido al control de tales operaciones, habiendo sido aplicado únicamente en una de las líneas que incluían tales subvenciones. (Subapartado III.4)

5.12.- Las subvenciones a los beneficiarios finales de los préstamos de mediación presentaban cierta heterogeneidad en el cálculo de su cuantía, determinándose en unos casos el importe exacto de la bonificación para cada modalidad de préstamo de la línea, mientras que en otros se calculaba de manera aproximada, al aplicarse a las diversas modalidades de préstamo existentes una bonificación estimada a partir de un préstamo-tipo teórico. La línea ICO-Emprendedores 2008 presentaba este último sistema de cálculo sin estar previsto en el correspondiente acuerdo de establecimiento de la subvención, lo que dio lugar a un menor importe de las subvenciones concedidas respecto a las previstas en el referido acuerdo de hasta 0,2 millones de euros, para el conjunto de los préstamos de mayor duración. (Subapartado III.4)

5.13.- El control sobre las disposiciones de fondos realizadas por las entidades de crédito se llevaba a cabo por el Área de Mediación de la Entidad utilizando una aplicación específica de gestión de incidencias, para las líneas con mayor número de operaciones, o mediante hojas de cálculo, para el resto de líneas. La aplicación de los procedimientos de control se realizó adecuadamente, en términos generales, dando lugar a la cancelación de las operaciones que presentaban deficiencias de justificación de las disposiciones. (Subapartado III.5)

5.14.- El Área de Seguimiento y Supervisión de la Entidad efectuaba el control a posteriori sobre el cumplimiento de los contratos firmados con las entidades de crédito colaboradoras, que incluía, en su caso, la inspección física de las inversiones financiadas por los préstamos concedidos. El plazo otorgado a las entidades para aportar la correspondiente documentación justificativa resultaba excesivo, puesto que estaba prevista la realización de hasta tres reclamaciones, con un plazo de 45 días en cada una de ellas, así como un aviso adicional de cancelación de la operación. (Subapartado III.6)

5.15.- El retraso en el envío de la documentación por parte de las entidades colaboradoras ocasionó una excesiva duración del control de supervisión, habiendo procedido el Instituto a reiterar las solicitudes en el 60% de las operaciones analizadas, extendiéndose el plazo medio de entrega de la documentación hasta 256 días. La Entidad no disponía de instrumentos de penalización a las entidades financieras para los casos en que la documentación requerida no fuera remitida dentro de plazo. (Subapartado III.6)

5.16.- El procedimiento de supervisión de las operaciones en la línea ICO-PYME se había modificado en el ejercicio 2007, habiendo adoptado un criterio de muestreo por cada entidad financiera, incrementándose sustancialmente el número de operaciones controladas, a raíz de lo cual se detectó un significativo nivel de incumplimientos. En el ejercicio 2008 se restableció el anterior criterio de supervisión, basado en el muestreo estadístico por línea, habiéndose reducido considerablemente el número de operaciones objeto de supervisión. (Subapartado III.6)

5.17.- Las amortizaciones anticipadas de préstamos de mediación tuvieron, en su mayor parte, carácter voluntario y se realizaron a instancia del prestatario, habiéndose practicado en tales casos la liquidación oportuna y recalculado correctamente el cuadro de amortización. En las cancelaciones obligatorias derivadas de controles del Área de Seguimiento y Supervisión se producía una excesiva demora entre la finalización de las

actuaciones de supervisión y la comunicación de las operaciones a cancelar, extendiéndose dicho plazo a 293 días, por término medio. (Subapartado III.7)

5.18.- La práctica totalidad de las propuestas de cancelación obligatoria resultantes de las actuaciones de supervisión efectuadas en la línea ICO-Internacionalización no se habían llevado a efecto en la práctica, debido a la falta de emisión del acta de supervisión y a la ausencia de la preceptiva comunicación al Área de Mediación, constituyendo lo anterior una significativa debilidad de control interno. (Subapartado III.7)

5.19.- La tramitación de las cancelaciones por fallidos en la línea ICO-Microcréditos presentaba también una importante demora, debida fundamentalmente al retraso en la comunicación de las insolvencias por el Área de Mediación, ascendiendo el plazo transcurrido desde la comunicación por las entidades financieras de los créditos fallidos hasta su cancelación a 424 días, por término medio, para las operaciones analizadas. Ello dio lugar a que, en algunos casos, las liquidaciones derivadas de tales cancelaciones fueran de signo negativo, teniendo que proceder el Instituto a abonar a la entidad colaboradora la parte del crédito fallido que le correspondía soportar. (Subapartado III.7).

V.3.- En relación con los préstamos directos.

5.20.- Se ha constatado la existencia de una adecuada segregación de funciones entre la Subdirección de Banca de Inversión y las Áreas de Admisión, de Administración de Préstamos y de Seguimiento y Supervisión del Instituto en las distintas fases de tramitación y gestión de los préstamos directos concedidos por la Entidad. (Subapartado IV.1)

5.21.- Las solicitudes de financiación directa recibidas no se registraban en una base de datos común y no siempre quedaba constancia de su fecha de entrada en la Entidad. Tampoco existían criterios homogéneos para la conservación de la documentación de las solicitudes no aceptadas o rechazadas, ni para su registro en los ficheros de las Entidad, ni constaba en todos los casos el motivo de la denegación, su fecha o la comunicación de la misma al cliente. (Subapartado IV.2)

5.22.- Los expedientes analizados de solicitudes de financiación directa contenían, con carácter general, la documentación pertinente, si bien en algunos casos no había justificación documental de la propia solicitud. En varias de las operaciones directas

aprobadas, los informes de riesgos, que no tenían carácter vinculante, eran desfavorables o contenían condiciones u observaciones que no fueron tenidas en cuenta al aprobarse tales operaciones. (Subapartado IV.2)

5.23.- El contenido de los contratos de préstamos directos suscritos era conforme con los términos que habían sido aprobados, si bien en uno de los contratos formalizados el margen del tipo de interés establecido fue superior al aprobado para la operación. (Subapartado IV.2)

5.24.- Las disposiciones de fondos en los préstamos directos fueron efectuadas cumpliendo los requisitos previos establecidos, generándose los cuadros de amortización correctamente. En una de las operaciones analizadas, su aprobación por el Consejo General del Instituto se efectuó por un importe total significativamente superior al recomendado en el informe de riesgos, no vinculante, habiéndose producido finalmente retrasos en el pago de sus vencimientos. (Subapartado IV.3)

5.25.- La actividad de seguimiento y supervisión de los clientes de operaciones directas tenía por objeto garantizar la máxima calidad crediticia de la cartera de clientes, habiéndose constatado una adecuada segregación de funciones entre los órganos competentes para la concesión de los préstamos y los encargados de realizar dicho seguimiento. (Subapartado IV.4)

5.26.- Se ha verificado la ausencia de un volumen significativo de los documentos necesarios para efectuar el seguimiento sobre los clientes con riesgo vivo en el ejercicio 2008. Los documentos que constaban en los expedientes habían sido aportados a la Entidad con importantes retrasos en muchos casos. (Subapartado IV.4).

VI. RECOMENDACIONES

6.1.- Se considera conveniente revisar la regulación de las líneas de mediación específicamente creadas para paliar los efectos de los desastres naturales. En este sentido, se recomienda que la disposición de dichas líneas se sujete a condiciones que las hagan más fácilmente accesibles para los damnificados, en términos de procedimientos y plazos de solicitud. Alternativamente, debería analizarse la conveniencia de seguir utilizando este tipo de líneas de mediación, dado el reducido grado de disposición que

generalmente presentan, por la dificultad para el acceso de los damnificados a tales créditos, así como por su coexistencia con otra clase de ayudas.

6.2.- Se recomienda a la Entidad que proceda a homogeneizar el método de cálculo de las subvenciones otorgadas en relación con las líneas de mediación, con el fin de que el importe de tales subvenciones se ajuste a lo previsto en los respectivos acuerdos.

6.3.- Se considera conveniente reducir los plazos empleados en la supervisión de las líneas de mediación. Asimismo se recomienda exigir la remisión en plazo de toda la documentación necesaria para ejercer dichas actividades, estableciendo sistemas de penalización para las entidades financieras que incumplan tal obligación.

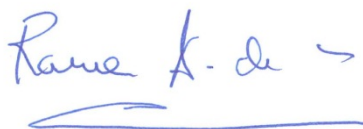
6.4.- Se recomienda a la Entidad establecer formalmente procedimientos de entrega de la información y documentación entre los distintos órganos de la misma, así como unificar e integrar los instrumentos y aplicaciones utilizados para el registro y control de las operaciones.

6.5.- Se considera necesario implantar los mecanismos de control interno precisos para una adecuada integración de las actividades de las diferentes áreas del Instituto y, en particular, para garantizar que todas las amortizaciones anticipadas obligatorias propuestas, derivadas de actuaciones de supervisión, sean efectivamente ejecutadas.

6.6.- Se recomienda al Instituto establecer formalmente el procedimiento para la elaboración de los tipos de interés de partida, que sirven de base para el cálculo de los tipos aplicables en las operaciones de mediación.

Madrid, 20 de diciembre de 2012

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, reading "Ramón A. de" followed by a flourish and a small arrow-like mark.

Fdo.: Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo I.- Esquema de funcionamiento de las líneas de mediación

Anexo II.- Líneas de mediación 2008

Anexo III.- Evolución de las líneas preferenciales de crédito ante desastres naturales

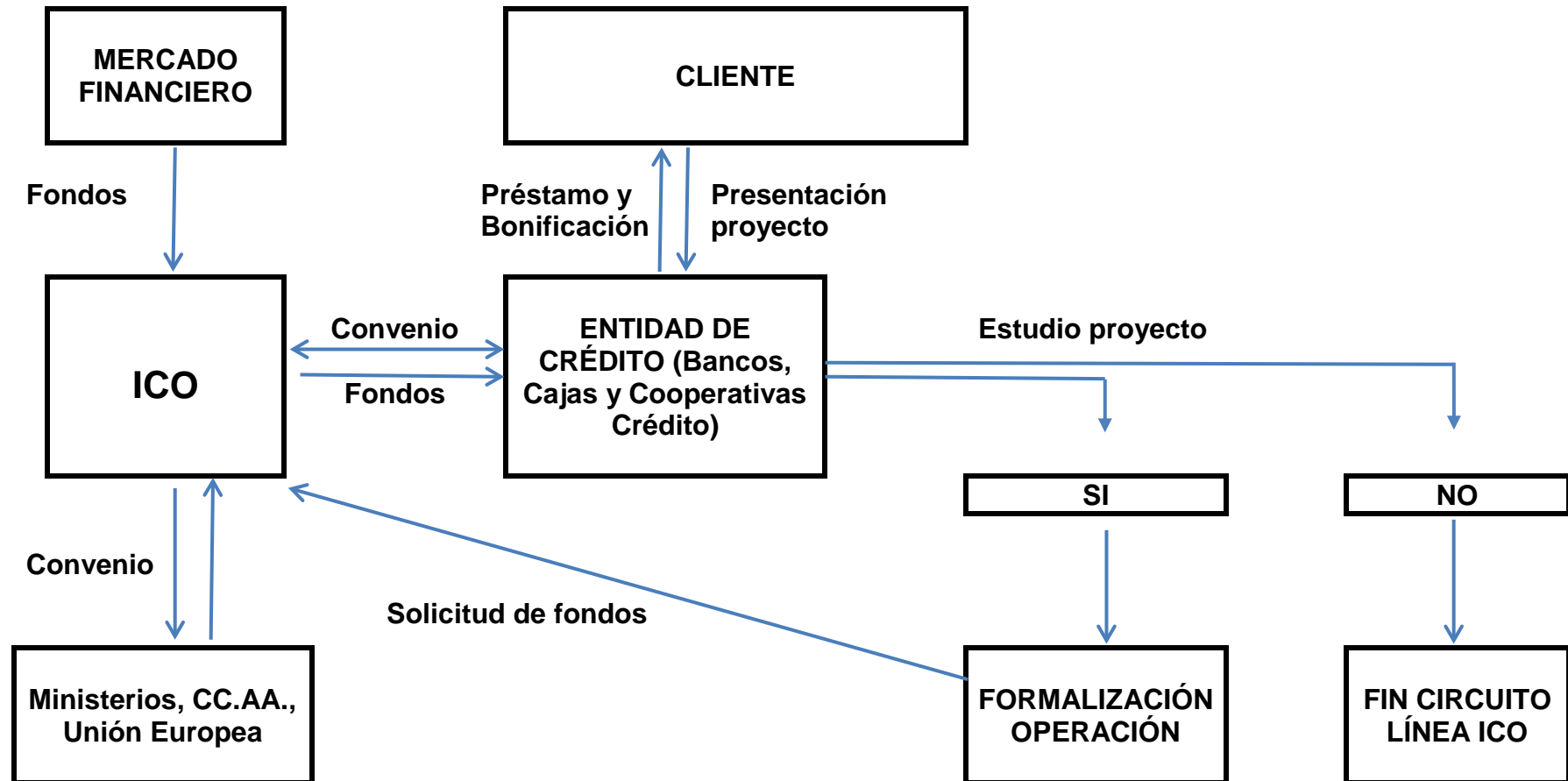
Anexo IV.- Actividad supervisora de las líneas de mediación, periodo 1994-2008

Anexo V.- Resultados de la supervisión en las líneas abiertas durante el ejercicio 2008

Anexo VI.- Operaciones canceladas durante el ejercicio 2008

Anexo VII.- Clasificación por tipo de productos de las operaciones directas aprobadas y del riesgo vivo

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LAS LÍNEAS DE MEDIACIÓN



LINEAS DE MEDIACION 2008
(importes en millones de euros)

Línea	Importe autorizado	Importe formalizado	Disposiciones		Nº operaciones	Inv. inducida
			Importe	% autorizado		
1 ICO-PYME 2008	7.000,00	6.734,18	6.734,18	96,2	93.448	11.585,86
2 ICO-Internacionalización de la Empresa Española 2008	150	150	150	100	206	450,95
3 ICO-Crecimiento Empresarial 2008	600	600	600	100	728	1.401,15
4 ICO-Emprendedores 2008	75	72,82	72,82	97,09	1.772	102,88
5 ICO-Microcréditos 2007/2008	20	1,55	1,55	7,75	39	0,99
6 ICO- Forum Afinsa 2007/2008	500	170,42	170,42	34,08	57.423	n/d
7 ICO-PROINMED 2008	3.000,00	49	860	28,67	n/d	0
8 ICO Incendios Canarias RDL 7/2007	25	0,95	0,95	3,8	4	n/d
9 ICO-Inundaciones Valencia RDL 10/2007	25	3,22	3,22	12,88	211	n/d
10 ICO-Plan Avanza	1.308,00	898,96	898,96	68,73	204.511	1.037,53
11 ICO-ICEX 2008	50	34,7	34,7	69,4	458	67,12
12 ICO-Sector Textil, Calzado, Mueble y Juguete 2008	200	28,04	28,04	14,02	85	47,66
13 ICO Plan VIVE 2008-2010	1.200,00	11,17	11,17	5,59	1.190	n/d
14 ICO-Turismo 2007	122	110,72	110,72	90,75	45	136,92
15 ICO-DGT 2007/2008	50	13,01	13,01	26,02	13.444	n/d
16 ICO-Préstamo Renta Universidad 2007/2008	50	42,48	42,48	84,96	3.465	n/d
17 ICO-Equipamiento de Parcelas 2008	20	3,14	3,14	15,7	81	4,08
18 ICO-MAPA Sector Pesquero 2008	236	183,52	183,52	77,76	346	n/d
19 ICO Transporte 2008	300	22,92	22,92	7,64	347	33,45
20 ICO-ICAA Producción Cinematográfica	50	26,9	26,9	53,8	54	143,31
Total	14.981,00	9.157,70	9.968,70	66,54	377.857	15.011,90

Evolución de las líneas preferenciales de crédito ante desastres naturales

(importes en miles de euros)

Origen de la línea	Desastre	Importe máx. autorizado	Importe dispuesto	Porcentaje disposición	Nº de operaciones
RDL 3/2001	Inundaciones	6.010	30	0%	1
RDL 6/2001	Inundaciones	18.030	24	0%	1
RDL 7/2001	Inundaciones	18.030	1.653	9%	71
RDL 13/2001	Inundaciones	6.010	0	0%	0
RDL 1/2002	Inundaciones	18.030	0	0%	0
RDL 2/2002	Inundaciones	18.030	201	1%	10
RDL 1/2003	Inundaciones	18.030	270	1%	10
RDL 3/2003	Inundaciones	18.030	36	0%	10
RDL 5/2003	Inundaciones	3.000	0	0%	0
RDL 6/2003	Incendios	10.000	332	3%	5
RDL 1/2005	Heladas	620.000	477.224	77%	19.971
RDL 8/2005	Inundaciones	3.000	76	3%	1
RDL 10/2005	Sequía	800.000	760.738	95%	68.416
RDL 11/2005	Incendios	20.000	60	0%	1
RDL 14/2005	Tormenta tropical	10.000	0	0%	0
RDL 8/2006	Incendios	25.000	0	0%	0
RDL 3/2007	Inundaciones	3.000	0	0%	0
RDL 7/2007	Incendios	25.000	947	4%	4
RDL 10/2007	Inundaciones	25.000	3.220	13%	211
Total		1.664.200	1.244.811	74,80%	88.712

**Actividad supervisora de las líneas de mediación, periodo 1994-2008
(datos acumulados)**

(importes en miles de euros)

Líneas de Mediación	Disposiciones		Revisadas		Inspeccionadas fisic.		Canceladas		Fallidas	
	Nº ops.	Importe	Nº ops.	Importe	Nº ops.	Importe	Nº ops.	Importe	Nº ops.	Importe
Pyme 93-06	525.574	34.354.783	8.674	2.504.147	2.651	1.578.696	1.116	238.826	41	2.455
CDTI 99-05	5.572	1.582.977	1.088	835.443	335	253.063	60	32.258	0	0
IDAE 00-01	89	88.009	55	68.551	17	27.545	1	905	0	0
ICAA 00-01	200	73.460	25	7.598	0	0	0	0	0	0
Creación de Empresas 01	1.233	73.197	49	12.510	9	2.802	3	283	0	0
Transporte 96-06	2.026	100.563	101	8.861	1	81	4	372	0	0
Internacional 96-06	932	703.949	420	463.034	10	9.403	101	144.318	0	0
Info 01	188	46.150	34	18.956	3	1.316	3	1.528	0	0
Microcréditos 02-06	1.253	23.992	480	7.659	0	0	480	7.659	480	4.038
Mº de Defensa 04	7	296	3	115	0	0	2	36	1	24
Total	537.074	37.047.376	10.929	3.926.874	3.026	1.872.906	1.770	426.185	522	6.517

Resultados de la supervisión en las líneas abiertas durante el ejercicio 2008 (datos acumulados hasta 2008)

Línea de Mediación	% cobertura revisadas/disposiciones		% cobertura inspeccionadas/revisadas		% cobertura canceladas/revisadas	
	% operaciones	% importe	% operaciones	% importe	% operaciones	% importe
I. ICO-Pyme						
Pyme 93-94	4,64	18,38	81,95	93,74	9,50	9,29
Pyme 94-95	6,17	31,53	65,32	78,33	4,05	2,09
Pyme 96	5,61	30,74	51,36	73,90	3,85	2,92
Pyme 97	2,36	21,98	69,65	84,61	6,61	6,12
Pyme 98	1,60	18,66	76,39	82,70	5,56	4,40
Pyme 99	1,19	2,88	9,60	18,98	9,07	7,65
Pyme 00	1,74	12,14	28,80	25,71	19,02	19,56
Pyme 01	1,02	5,20	33,26	37,93	20,92	26,80
Pyme 02	0,98	1,85	33,06	54,86	11,22	18,06
Pyme 03	0,29	0,31	3,09	0,57	25,31	38,02
Pyme 04	0,31	0,32	13,53	12,32	17,65	27,06
Pyme 05 por EF	5,67	5,54	6,68	7,81	15,94	21,77
Pyme 06	0,18	0,15	27,54	38,80	18,36	15,97
Total Pyme	1,65	7,29	30,56	63,04	12,87	9,54
II. Innovación Tecnológica (CDTI)						
CDTI 99	24,14	56,35	57,48	59,17	6,30	4,49
CDTI 00	17,72	49,66	35,05	35,23	6,70	3,04
CDTI 01	25,18	60,37	23,78	23,95	14,69	13,16
CDTI 02	17,06	52,82	13,08	11,62	2,31	1,97
CDTI 03	19,56	55,28	31,79	34,34	3,31	2,69
CDTI 04	22,46	57,31	26,60	27,18	3,19	2,13
CDTI 05	15,32	43,47	29,03	26,43	2,58	0,89
Total CDTI	19,53	52,78	30,79	30,29	5,51	3,86
III. Internacionalización						
Internacionalización 96-99	43,16	71,22	1,08	1,63	19,35	30,01
Internacionalización 00	100,00	100,00	11,59	9,79	34,78	28,09
Internacionalización 02-03	42,24	68,57	0,00	0,00	53,06	54,72
Internacionalización 05	48,08	52,56	0,00	0,00	14,00	14,43
Internacionalización 06	31,64	42,36	0,00	0,00	12,12	26,74
Total Internacionalización	45,06	65,77	2,38	2,03	24,05	31,17
IV. Microcréditos						
Microcréditos 2002-2006	38,31	31,92	0,00	0,00	100,00	100,00
Total Microcréditos	38,31	31,92	0,00	0,00	100,00	100,00
V. M° de Defensa						
M° de Defensa 2004	42,86	38,82	0,00	0,00	66,67	30,89
Total M° de Defensa	42,86	38,82	0,00	0,00	66,67	30,89

Operaciones canceladas durante el ejercicio 2008

(en miles de euros)

	Nº operaciones canceladas	% sobre total	Importe cancelado	% sobre total
I. Líneas ICO-PYME	9.785	72,13	321.997,21	81,45
PYMES 2001	2	0,01	7,07	0,00
PYMES 2002	2	0,01	77,40	0,02
PYMES 2003	1.169	8,62	20.724,18	5,24
PYMES 2004	1.547	11,40	50.182,08	12,69
PYMES 2005	66	0,49	1.251,43	0,32
PYMES 2006	3.086	22,75	121.070,69	30,62
PYMES 2007	3.183	23,46	108.819,41	27,53
PYMES 2008	730	5,38	19.864,96	5,02
II. Líneas IDAE	191	1,41	16.239,30	4,11
IDAE 2002	1	0,01	205,00	0,05
IDAE 2003	6	0,04	843,23	0,21
IDAE 2004	27	0,20	986,66	0,25
IDAE 2005	157	1,16	14.204,40	3,59
III. Líneas Internacionalización	26	0,19	11.970,24	3,03
ICO - INTERNACIONALIZACION 1999	1	0,01	9,80	0,00
ICO - INTERNACIONALIZACIÓN 2002	13	0,10	5.827,50	1,47
ICO - INTERNACIONALIZACIÓN 2006	4	0,03	4.475,00	1,13
ICO - INTERNACIONALIZACIÓN 2008	8	0,06	1.657,94	0,42
IV. Línea Transporte	565	4,17	11.153,24	2,82
TRANSPORTE 2003	114	0,84	1.290,77	0,33
TRANSPORTE 2004	202	1,49	3.668,25	0,93
TRANSPORTE 2005	188	1,39	4.978,62	1,26
TRANSPORTE 2006	8	0,06	91,31	0,02
TRANSPORTE 2007	53	0,39	1.124,30	0,28
V. ICO Emprendedores	222	1,64	6.973,36	1,76
ICO - EMPRENDEDORES 2004	54	0,40	2.923,52	0,74
ICO - EMPRENDEDORES 2006	72	0,53	1.773,58	0,45
ICO - EMPRENDEDORES 2007	75	0,55	1.305,34	0,33
ICO - EMPRENDEDORES 2008	21	0,15	970,92	0,25
VI. Resto de líneas	2.776	20,46	27.009,36	6,83
Total	13.565	100	395.342,70	100

Anexo VII

Clasificación por tipo de productos de las operaciones directas aprobadas y del riesgo vivo

(importes en millones de euros)

Producto	Operaciones aprobadas			Riesgo vivo		
	2008	2007	%	2008	2007	%
Bono-Obligación	100	145	-31,03	12	0	-
Financiación de Proyectos	1.133	746	51,88	2.315	1.850	25,14
Financiación de Activos Singulares	0	36	-100,00	317	347	-8,65
Financiación Estructurada	739	820	-9,88	2.808	2.814	-0,21
Corporativo con Programa	802	200	301,00	728	490	48,57
Corporativo sin Programa	3.043	2.914	4,43	8.854	6.019	47,10
Financiación Internacional	1.290	3.434	-62,43	2.804	1.942	44,39
Garantías	141	159	-11,32	794	1.244	-36,17
Resto de productos	9	41	-78,05	64	36	77,78
Total	7.257	8.495	-14,57	18.696	14.742	26,82