



# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 1.268**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD  
CREDITICIA DEL INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL  
(ICO), EJERCICIO 2016**



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 26 de febrero de 2018, el **Informe de fiscalización de la actividad crediticia del Instituto de Crédito Oficial (ICO), ejercicio 2016**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME.....</b>	<b>11</b>
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN .....	11
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN .....	11
I.3. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.....	11
I.4. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ICO.....	12
I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS.....	15
I.6. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES.....	15
<b>II. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LEGAL APLICABLE A LA ACTIVIDAD CREDITICIA DEL ICO.....</b>	<b>15</b>
II.1. NORMATIVA EXTERNA.....	15
II.2. NORMATIVA INTERNA.....	18
II.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN MATERIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN	19
II.4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES .....	21
II.5. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	22
<b>III. PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE CONTROL INTERNO DE LA ACTIVIDAD CREDITICIA.....</b>	<b>22</b>
III.1. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN.....	22
III.2. SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTROL DE RIESGOS.....	27
<b>IV. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD CREDITICIA DEL ICO .....</b>	<b>29</b>
IV.1. ANÁLISIS GLOBAL .....	29
IV.2. PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS LÍNEAS DE MEDIACIÓN.....	32
IV.3. PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LA FINANCIACIÓN DIRECTA.....	40
<b>V. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2008 .....</b>	<b>57</b>
V.1. RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	57
V.2. RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA, DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 2017.....	58
<b>VI. CONCLUSIONES .....</b>	<b>60</b>
VI.1. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LEGAL APLICABLE A LA ACTIVIDAD CREDITICIA DEL ICO.....	60
VI.2. PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE CONTROL INTERNO DE LA ACTIVIDAD CREDITICIA .....	62
VI.3. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD CREDITICIA DEL ICO .....	63
VI.4. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LA COMISIÓN MIXTA CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2008.....	67
<b>VII. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>68</b>



## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AIE	Agrupación de interés Económico
BACOPER	Bases de Admisión y Control de Operaciones
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CDGAE	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos
CIRBE	Central de Información de Riesgos
CLR	Control de Límite de Riesgos
COAP	Comisión de Activos y Pasivos
COPER	Comité de Operaciones
CRD	Directiva de Requisitos de Capital
CRR	Regulación de Requisitos de Capital
CRTVE	Corporación Radiotelevisión Española
EELL	Entidades Locales
EFC	Establecimientos financieros de crédito
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GP	Gestión de Préstamos
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
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
PBC	Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo
PES	Plan Estratégico de Sistemas
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SGR	Sociedades de Garantía Recíproca
SGSI	Sistema de Gestión de Seguridad de la Información
VPO	Vivienda de Protección Oficial





## RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1 : Capital computable y capital mínimo del ICO .....	17
Cuadro 2 : Distribución de personal por género y categoría profesional .....	21
Cuadro 3 : Evolución del personal por género .....	22
Cuadro 4 : Créditos de las entidades financieras a los sectores Administraciones Públicas y otros sectores residentes entre los ejercicios 2012 y 2016 .....	29
Cuadro 5 : Saldo de préstamos y cuentas a cobrar. Ejercicios 2015 y 2016.....	30
Cuadro 6 : Detalle de préstamos y anticipos a entidades de crédito. Ejercicios 2015 y 2016	31
Cuadro 7 : Líneas de mediación 2015-2016 .....	33
Cuadro 8 : Incidencias líneas de mediación 2016.....	35
Cuadro 9 : Amortizaciones líneas de mediación 2016 .....	37
Cuadro 10 : Amortizaciones anticipadas por líneas de mediación. Ejercicio 2016 .....	37
Cuadro 11 : Supervisión de líneas de mediación cerradas .....	38
Cuadro 12 : Penalizaciones por incidencias financieras.....	39
Cuadro 13 : Saldos vivos financiación directa 2015-2016.....	40
Cuadro 14 : Operaciones formalizadas 2015-2016.....	45
Cuadro 15 : Clasificación de clientes por categoría de riesgo.....	47
Cuadro 16 : Clasificación de clientes operaciones directas.....	50
Cuadro 17 : Saldo vivo créditos línea de financiación CINE.....	51
Cuadro 18 : Operaciones vivas a 31 de diciembre de 2015 (por entidades) .....	55
Cuadro 19 : Operaciones vivas a 31 de diciembre de 2015 (por líneas) .....	55
Cuadro 20 : Operaciones vivas a 31 de diciembre de 2016 (por entidades) .....	55
Cuadro 21 : Operaciones vivas a 31 de diciembre de 2016 (por líneas) .....	56
Cuadro 22 : Conciliación de saldos de operaciones ICO Directo. Ejercicio 2016 .....	57



## **I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME**

### **I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN**

**1.1.** El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión de 22 de diciembre de 2016, el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2017, en el que se incluye, a iniciativa del propio Tribunal, la fiscalización de la actividad crediticia del Instituto de Crédito Oficial (ICO), ejercicio 2016.

**1.2.** El último informe de fiscalización sobre la actividad crediticia del ICO, relativo al ejercicio 2008, se aprobó el 20 de diciembre de 2012 por el Pleno del Tribunal de Cuentas. Dicho informe no había sido debatido por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en el momento de cierre de los trabajos de campo de la presente fiscalización; dicha Comisión Mixta Congreso-Senado en sesión celebrada el 26 de septiembre de 2017, adoptó una resolución que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el pasado 22 de noviembre de 2017.

**1.3.** El Pleno, en su sesión de 26 de enero de 2017, acordó, a propuesta del Consejero ponente, el inicio de este procedimiento fiscalizador, según lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y siguiendo lo dispuesto al efecto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas el 23 de diciembre de 2013 (norma 34 del apartado de las de Procedimiento). Las Directrices Técnicas de la fiscalización fueron aprobadas por el Pleno el 30 de marzo de 2017.

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

**1.4.** La entidad objeto de la fiscalización ha sido el ICO.

**1.5.** La fiscalización se ha referido a la actividad crediticia del ICO en el ejercicio 2016, relativa a las denominadas operaciones de financiación directa y líneas de mediación contabilizadas en el activo de su balance, que el Instituto lleva a cabo en cumplimiento de sus fines de apoyo financiero a determinados sectores y actividades de las empresas españolas, tanto a nivel nacional como internacional. Para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos se han analizado tanto operaciones formalizadas en el ejercicio 2016 como anteriores, se encuentren o no finalizadas, habiéndose extendido el análisis a aquellos hechos o actuaciones, anteriores o posteriores, que se han considerado relevantes para la consecución de los objetivos de la fiscalización.

### **I.3. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN**

**1.6.** De acuerdo con lo previsto en las Directrices Técnicas, se ha llevado a cabo una fiscalización de cumplimiento y operativa (de sistemas y procedimientos) con los siguientes objetivos generales:

- a) Comprobar el cumplimiento de la normativa legal aplicable a la actividad crediticia del ICO.
- b) Evaluar los sistemas y procedimientos internos de gestión aplicados por el ICO en el desarrollo de su actividad crediticia.
- c) Evaluar los procedimientos de control interno aplicados por la Entidad en su actividad crediticia.
- d) Efectuar el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones incluidas en el anterior informe de fiscalización, en la medida en que afecten al periodo objeto de la fiscalización.

**1.7.** En particular, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas, en la fiscalización se han analizado principalmente las siguientes áreas:

- Normativa aplicable a las operaciones de la actividad crediticia.
- Procedimientos y sistemas de control interno de dicha actividad.

- Procedimientos de gestión de las líneas de mediación.
- Procedimientos de gestión de la financiación directa.
- Seguimiento de las conclusiones y recomendaciones incluidas en el anterior informe de fiscalización, en la medida en que afectan al periodo objeto de la presente.

**1.8.** Para evaluar los métodos, procedimientos y sistemas de control interno aplicados por la Entidad, además de las áreas de trabajo señaladas anteriormente, los resultados de la fiscalización incluyen el análisis de los sistemas de información relativos al objeto de la fiscalización y el del Sistema de Gestión y Control de Riesgos establecido por la misma para el cumplimiento de la normativa aplicable a su actividad crediticia.

**1.9.** Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como la referida a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la medida en que han guardado relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

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

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

#### **I.4. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ICO**

**1.12.** La creación de la Entidad se produjo por la Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, que la catalogó en su artículo 10 como Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que actúa con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines bajo la directa dependencia del entonces existente Ministerio de Hacienda.

**1.13.** Posteriormente, se produjeron varias modificaciones de su naturaleza jurídica. Así, el artículo 127 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, estableció que el ICO, conservando la misma denominación, se configuraba como una sociedad estatal, de las previstas en el apartado 1.b) del artículo sexto, de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria (LGP). Posteriormente, la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, en su punto uno estableció la naturaleza y régimen jurídico del ICO con el siguiente tenor: "El Instituto de Crédito Oficial es una sociedad estatal de las previstas en el artículo 6, apartado 1, párrafo b) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Economía, que tiene naturaleza jurídica de entidad de crédito, que tendrá la consideración de Agencia Financiera del Estado, y personalidad jurídica y patrimonio propio, para el cumplimiento de sus fines". Esa regulación mantuvo para el ICO la condición de sociedad estatal y le dio naturaleza de entidad de crédito.

**1.14.** La disposición transitoria tercera de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) dispuso la adecuación de los entes incluidos en la letra b) del apartado 1 del artículo 6 de la LGP al tipo de entidad pública empresarial. En el caso del ICO, dicha adecuación se llevó a cabo mediante el Real Decreto 706/1999, de 30 de abril, por el que se aprobaron sus Estatutos.

**1.15.** Por último, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), derogó la LOFAGE y estableció en el artículo 84 la composición y clasificación del sector público institucional estatal. En su punto 1, a), 2º, incluye las entidades públicas empresariales y establece

su definición y régimen jurídico en los artículos 103 y 104 respectivamente. La disposición final decimotava estableció la entrada en vigor de la norma al año de su publicación, esta se produjo el 2 de octubre de 2016.

**1.16.** Por tanto, al inicio del periodo fiscalizado, el ICO era una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1.b) de la LOFAGE; y a partir del 2 de octubre de 2016 es una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 84 de la LRJSP, adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, con naturaleza jurídica de entidad de crédito y la consideración de Agencia Financiera del Estado.

**1.17.** La citada disposición final decimotava de la LRJSP excepcionó de la “vacatio legis” general de un año a la disposición final segunda, estableciendo su entrada en vigor al día siguiente de su publicación, en la que principalmente, introducía variaciones en la composición del Consejo General del ICO con la instauración de la figura del consejero independiente. La adecuación se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1149/2015, de 18 de diciembre, por el que se modifican determinados preceptos de los Estatutos del Instituto de Crédito Oficial, que han estado vigentes durante todo el periodo fiscalizado.

**1.18.** En los mencionados Estatutos se determinan como órganos de dirección del Instituto el Consejo General y el Presidente. El Consejo General está formado por el Presidente de la Entidad, que lo es también del Consejo, y diez vocales, y está asistido por el Secretario. Cuatro vocales deben ser independientes (no pertenecientes al sector público) y los otros seis se designan entre personal de reconocida competencia al servicio del sector público, en razón del cargo desempeñado. El nombramiento y cese de todos los vocales corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía, Industria y Competitividad. Los acuerdos se toman por mayoría de los consejeros presentes y representados. En caso de empate, el Presidente dispone de voto de calidad. No obstante lo anterior, para la adopción exclusivamente de acuerdos relativos a operaciones financieras de activo y pasivo propias del negocio del Instituto, cada uno de los Vocales independientes dispone de dos votos.

**1.19.** Las principales competencias del Consejo General enumeradas en el artículo 7 de los Estatutos son las siguientes:

- a) Dictar las normas de régimen interno y funcionamiento del propio Consejo en todo lo no previsto en los Estatutos.
- b) Proponer al Ministro de Economía, Industria y Competitividad la modificación de los Estatutos.
- c) Aprobar las cuentas anuales del Instituto, la memoria y el informe de gestión.
- d) Adoptar las normas y decisiones, siguiendo las líneas fundamentales que fije el Consejo de Ministros, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) o el Ministro de Economía, Industria y Competitividad, para la ejecución de determinadas medidas de política económica.
- e) Aprobar los convenios de colaboración que deba concertar el Instituto con otros organismos o entidades pertenecientes a las distintas organizaciones públicas españolas y de la Unión Europea, así como con cualesquiera otros, públicos o privados, nacionales o extranjeros.
- f) Aprobar la creación o participación del Instituto en sociedades financieras relacionadas directa o indirectamente con sus actividades.
- g) Decidir sobre la realización y condiciones de las operaciones propias de la actividad de la Entidad y las directa o indirectamente relacionadas con ella y, en particular, conceder, modificar y resolver las operaciones de crédito, así como autorizar la emisión de valores, la concesión de préstamos y el otorgamiento de avales y garantías de cualquier tipo o clase.

- h) Autorizar cualquier acto de administración, disposición o riguroso dominio sobre cualquier clase de bienes.
- i) Aprobar anualmente, y con referencia al 31 de diciembre del año precedente, el inventario de bienes y derechos, propios o adscritos al Instituto.
- j) Acordar el ejercicio de las acciones y recursos jurisdiccionales o administrativos que correspondan a la Entidad para la defensa de sus intereses ante los Tribunales de Justicia y las Administraciones públicas.
- k) Decidir cuantas cuestiones le sean sometidas por el Presidente.

**1.20.** Al Presidente, nombrado por Real Decreto, le corresponde:

- a) Representar al Instituto de Crédito Oficial y a su Consejo General ante toda clase de personas y entidades.
- b) Dirigir la actuación del Instituto, velando por el cumplimiento por parte del mismo de la normativa que le sea aplicable y de las líneas fundamentales fijadas por el Consejo de Ministros, la CDGAE y el Ministro de Economía, Industria y Competitividad.
- c) Velar por el cumplimiento de los Estatutos.
- d) Dirigir la actuación del Consejo General, convocarlo, fijar el orden del día, presidir y dirigir sus deliberaciones, dirimir los empates con su voto de calidad y levantar las sesiones.
- e) Ejecutar los acuerdos adoptados por el Consejo General.
- f) Nombrar y separar a los directores generales y subdirectores del Instituto, al Secretario del Consejo y, en su caso, al Vicesecretario del mismo.
- g) Ostentar la jefatura de personal del Instituto de Crédito Oficial.
- h) Formular las cuentas anuales del Instituto y someterlas para su aprobación al Consejo General, así como elaborar la propuesta de aplicación de resultados de la que informará a aquel.
- i) Informar al Consejo General sobre la marcha de las operaciones y la situación financiera del Instituto de Crédito Oficial, con periodicidad trimestral o cuando el Consejo General solicite cualquier tipo de información.
- j) Ordenar los gastos y pagos que excedan del ámbito propio de cualquier unidad de la Entidad.
- k) Determinar en cada momento la estructura de recursos humanos del Instituto.
- l) Elevar al Gobierno para su aprobación el programa de actuación, inversiones y financiación del Instituto, y los demás planes y presupuestos legalmente obligatorios, dando cuenta al Consejo General.
- m) Desempeñar todas las demás facultades atribuidas a él por estos Estatutos, las que en él delegue el Consejo General de forma expresa, así como las no asignadas a dicho Consejo.
- n) El Presidente es el órgano de contratación del Instituto.

**1.21.** Además de los dos órganos mencionados, para la gestión ordinaria del Instituto y con dependencia directa del Presidente existen cuatro directores generales, así como un Secretario del Consejo.

Las direcciones generales son las de Estrategia y Financiación, Negocios, Riesgos y Control Financiero, y Técnica y de Recursos.

**1.22.** El ICO cuenta con participaciones inferiores al 50% en dos entidades asociadas, Compañía Española de Reafianzamiento, SA (CERSA), 20,31%, y Compañía Española de Financiación del Desarrollo, SA (COFIDES), 24,15%, que tienen la consideración de sociedades estatales. También participa en un 50% del capital de EFC2E Gestión, entidad dedicada a la gestión de activos del Fondo de Carbono para la Empresa Española (FC2E). Dispone, además, de una sociedad dependiente con el 100% de participación, AXIS Participaciones Empresariales Sociedad Gestora de Entidades de Capital Riesgo, SA. Con ellas constituye el Grupo consolidado ICO.

## **I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS**

**1.23.** Las cuentas del ICO correspondientes al ejercicio de 2016 fueron formuladas por su presidente el 27 de marzo de 2017<sup>1</sup>, auditadas por la Oficina Nacional de Auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) sin limitaciones ni salvedades el 10 de abril de 2017, y aprobadas por el Consejo de la entidad el 25 de abril<sup>2</sup>. Dichas cuentas fueron remitidas a través de la IGAE al Tribunal de Cuentas el 18 de agosto de 2017 dentro de los plazos establecidos por el artículo 139 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y, en cumplimiento de su artículo 136, publicadas en el BOE con fecha 8 de agosto de 2017.

## **I.6. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES**

**1.24.** 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 Instituto, que también lo era desde 18 de noviembre de 2016. Y a la que fue Presidenta de enero a 17 de noviembre del periodo fiscalizado. El Presidente presentó alegaciones, que se adjuntan al informe. La Presidenta anterior también presentó escrito adhiriéndose a las alegaciones del Instituto,

**1.25.** Se han analizado las alegaciones formuladas a puntos del Informe, así como a una recomendación, habiéndose incorporado los cambios que se han considerado oportunos por aceptar su contenido; pero no han sido objeto de contestación aquellas que constituyen meras explicaciones de la gestión desarrollada por la entidad fiscalizada

## **II. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LEGAL APLICABLE A LA ACTIVIDAD CREDITICIA DEL ICO**

### **II.1. NORMATIVA EXTERNA**

**2.1.** En el ejercicio fiscalizado, el ICO se encontraba sujeto como entidad de crédito a la extensa normativa europea y nacional vigente en materia de regulación prudencial bancaria. En particular, cabe citar la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, que sustituyó a la anterior Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información. También le era de aplicación la Circular 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos, por la que se había adaptado la legislación española de entidades de crédito a las directivas comunitarias 2006/48/CE y 2006/49/CE, de 14 de junio de 2006, relativas al acceso a la actividad crediticia y sobre la adecuación del capital de las empresas de servicios de inversión y entidades de crédito.

**2.2.** Respecto a lo estipulado en la citada Circular 3/2008 relativo a que las entidades de crédito determinen las estrategias de su actividad, debe señalarse que el ICO no contaba con un plan estratégico que unifique y defina las principales líneas de actuación, dado que el último plan

<sup>1</sup> De conformidad con la letra h del artículo 12 de los estatutos del ICO.

<sup>2</sup> De conformidad con la letra c del artículo 7 de los estatutos del ICO.

aprobado por su Consejo data de diciembre de 2007<sup>3</sup>. Asimismo, debería contar por su condición de entidad pública empresarial con un programa de actuación plurianual derivado del citado plan, cuya aprobación corresponde actualmente al Ministerio de Hacienda y Función Pública en el trámite de elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio.

**2.3.** Con anterioridad a la Ley 10/2014, se había iniciado la trasposición a nuestro ordenamiento jurídico de las modificaciones efectuadas por las anteriores directivas con fecha de 26 de junio de 2013, mediante el Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras.

**2.4.** En la Ley 10/2014 se incorporó de forma directa al ordenamiento jurídico español lo dispuesto en el Reglamento UE 575/2013 (CRR) y se traspuso la Directiva 2013/36/UE (CRD) que regulan los requerimientos de recursos propios en la UE y recogen las recomendaciones del Acuerdo de capital de Basilea III, de diciembre de 2010. Según lo dispuesto en su Disposición adicional 8ª, al ICO le resultaban de aplicación los Títulos II (Solvencia de entidades de crédito), III (Supervisión) y IV (Régimen sancionador) de dicha Ley, con las excepciones que se determinen reglamentariamente, y por lo previsto en materia de deber de reserva de información.

**2.5.** El CRR, de aplicación directa por los estados miembros, contiene los requisitos prudenciales que han de implementar las entidades de crédito que abarcan, entre otros, la definición de fondos propios computables, de filtros prudenciales y deducciones de los elementos de capital en cada uno de los tres niveles del mismo que se establecen, la fijación de los requisitos mínimos de fondos propios y la exigencia de ratios de apalancamiento que, para estos últimos, se publican a partir de 2015 y cuya definición final se encontraba fijada para 2017.

**2.6.** La CRD, que ha de ser incorporada por los estados miembros en su legislación nacional de acuerdo con su criterio, recoge, entre otros aspectos, la exigencia de requerimientos adicionales de capital sobre los establecidos en el CRR que se irán implantando de forma progresiva hasta 2019. En concreto, se determina el establecimiento de un colchón de conservación de capital del 2,5% sobre el capital de nivel ordinario I común para todas las entidades financieras, y un colchón de capital anticíclico específico para cada entidad sobre el capital de nivel I ordinario. Según lo dispuesto en la Circular del Banco de España 2/2016, de 2 de febrero, los colchones anteriores son aplicables a partir del año 2015.

**2.7.** Se ha verificado que en los ejercicios 2015 y 2016 el ICO cumplía con el colchón de conservación de capital (2,5%), sin que se hubiera establecido para esos ejercicios ningún importe por parte del Banco de España para el colchón anticíclico específico.

Las cifras significativas de capital computable y capital mínimo para los ejercicios 2015 y 2016, obtenidas de las cuentas anuales aprobadas por el ICO, se resumen en el Cuadro 1. El ICO mantenía en los dos ejercicios una ratio de capital computable que triplicaba prácticamente el capital mínimo exigido por la normativa.

---

<sup>3</sup> El Consejo General aprobó el 18 de julio de 2017 el Plan Estratégico 2018-2021: El papel del ICO en la consolidación de la recuperación económica.



**Cuadro 1: Capital computable y capital mínimo del ICO**

(miles de euros, excepto ratios en %)

Conceptos	Ejercicio 2016	Ejercicio 2015
Activos ponderados por riesgo (*)	17.746.746	16.124.853
Ratio de capital total computable (%)	29,44	32,89
Capital total computable	5.225.180	5.302.816
Ratio mínimo de capital computable (8%) más colchón de conservación de capital (2,5%)	10,5	10,5
Total capital mínimo (Circular 2/2016 BE)	1.419.740	1.289.988

(\*) Calculados conforme al Reglamento UE 575/2013

**2.8.** En materia de análisis y cobertura de riesgos, el ICO cumplía con la Circular 4/2016, de 27 de abril, del Banco de España, por la que se modifican la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, a entidades de crédito, sobre normas de información financiera pública y reservada y modelos de estados financieros, y la Circular 1/2013, de 24 de mayo, sobre la Central de Información de Riesgos (CIRBE). La aplicación en la práctica de estas normas, en algunos aspectos no obligatorias para el ICO, se materializa en el Manual de Políticas de Riesgo, en vigor desde el 13 de diciembre de 2013, y actualizado con fechas de 21 de diciembre de 2016 y 18 de julio de 2017, que se analiza en el subapartado siguiente.

**2.9.** Como entidad de crédito, el ICO es sujeto obligado a la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (PBC), y su Reglamento aprobado mediante Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo.

**2.10.** Los documentos internos aprobados por el ICO para dar cumplimiento a la normativa anterior respecto a la PBC son:

- Políticas de Empresa, "Prevención de blanqueo de capitales" aprobado por el Comité de Operaciones (COPER) de 22 de diciembre de 2015 y revisado en 2016.
- Procedimiento de "Identificación y aplicación de las medidas de diligencia debida a los clientes", aprobado por la Comisión Técnica de Cumplimiento Normativo de 23 de diciembre de 2015.
- Procedimiento de "Identificación y comunicación de operativa sospechosa de blanqueo de capitales", aprobado por la Comisión Técnica de Cumplimiento Normativo de 23 de diciembre de 2015.

**2.11.** Conforme a la normativa, el ICO debe identificar a cuantas personas físicas o jurídicas que pretendan establecer relaciones de negocio o intervenir en cualesquiera operaciones con el mismo.

Las medidas de diligencia que se deben aplicar a las personas físicas y/o jurídicas que intervengan en una relación de negocios directa con el ICO vendrán determinadas por la clasificación de riesgo bajo, medio o alto que se dé, previo análisis del riesgo a efecto de blanqueo de capitales, a los sujetos o a las operaciones de negocios que se establezcan con el Instituto y que, en todo caso, exigirán la documentación e información establecida por la normativa vigente, que será recabada por la Dirección General de Negocios, informando a la Comisión Técnica de Cumplimiento Normativo de los posibles clientes incluidos en la lista de entidades sospechosas de blanqueo. Independientemente de su cuantía, todo hecho u operativa sospechosa de blanqueo de capitales, debe ser analizado por el Grupo Experto en Prevención de Blanqueo de Capitales, constituido en la mencionada Comisión Técnica. En el caso de confirmación de una actividad sospechosa el ICO debe informar de ello al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

**2.12.** Por su parte, el Departamento de Auditoría Interna debe velar entre otros, mediante revisiones periódicas, por el cumplimiento y aplicación de los procedimientos establecidos sobre la materia, poniendo de relieve mediante la emisión de informes aquellas deficiencias que pudieran ser observadas en cuanto a la prevención de blanqueo de capitales en el ICO. Con fecha 14 de julio de 2016, se presentó al COPER, para su conocimiento y posterior elevación para información al Consejo General, el informe anual de Actividad del Departamento de Auditoría Interna y del Área de Cumplimiento Normativo correspondiente a 2015 en el que se informa, entre otros aspectos, de las materias que se han desarrollado en relación con la prevención del blanqueo de capitales. El de 2016 se ha presentado en septiembre de 2017, según consta en acta del Consejo General de 19 del mismo mes.

**2.13.** Asimismo, el Departamento de Auditoría Interna debe coordinar el cumplimiento de la obligación requerida por el artículo 28 de la Ley 10/2010, por el que el ICO someterá sus procedimientos y órganos de control interno y de comunicación a un examen anual por un experto externo y en los dos años sucesivos a un informe de seguimiento.

**2.14.** Para el ejercicio 2016 el informe anual fue elaborado por el experto independiente con fecha 28 de marzo de 2017. El informe pone de manifiesto que existen algunas deficiencias en la identificación de los clientes (12,5% de la muestra) al no disponerse de ficha de PBC, de documento de asignación de riesgo, de acta de titularidad real o de identificación de los firmantes. Durante el ejercicio 2016 no se detectó ninguna operación sospechosa.

## **II.2. NORMATIVA INTERNA**

**2.15.** El ICO contaba en el ejercicio fiscalizado con normativa interna y procedimientos escritos para todas las fases de la gestión de su actividad crediticia, cuyo análisis ha dado lugar a las siguientes observaciones.

**2.16.** En general, el ICO llevó a cabo la sistematización de sus procedimientos internos en el marco del plan Avanza, aprobado en Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2005, que fueron analizados en el anterior Informe de fiscalización relativo al ejercicio 2008 en el que se señalaba la falta de actualización e concreción de algunos de ellos. De la revisión realizada, cabe señalar que, a pesar del tiempo transcurrido, continúa esa falta de actualización de los procedimientos aplicables a la actividad crediticia; si bien es cierto que en la práctica se han ido modificando, su actualización formal se estuvo realizando en 2017.

**2.17.** En cuanto a rango normativo, se distingue entre circulares del Presidente del Instituto, manuales de políticas de empresa aprobadas por el COPER o por el Consejo, procedimientos e instrucciones.

**2.18.** En el ejercicio fiscalizado, se encontraban vigentes las circulares 1/2015 y 2/2015, de 27 de julio de 2015, relativas a la estructura organizativa y normas de funcionamiento de los órganos colegiados y comisiones operativas, en desarrollo del artículo 5 de los Estatutos del ICO. La primera de ellas fue sustituida al finalizar el ejercicio 2016 por la Circular 2/2016, de 16 de diciembre. También hay que indicar la vigencia del Acuerdo del Consejo General, de 19 de abril de 2016, sobre delegación de facultades. En especial, en relación con la actividad crediticia, se establecía la delegación de facultades en el COPER para la aprobación de operaciones de activo hasta un importe máximo individual, o con un riesgo acumulado con un mismo titular, de 100 millones de euros, sin que la acumulación de riesgos con un mismo grupo económico superase los 200 millones.

**2.19.** Respecto a la financiación directa, se encontraba vigente en 2016 el Manual de Políticas de la Subdirección de Banca de Inversión, aprobado por el COPER el 19 de diciembre de 2007, siendo derogado y sustituido por el Manual de Políticas de Financiación Directa, aprobado por el Consejo General con fecha de 21 de diciembre de 2016, adaptándose con ello en el ejercicio a la Circular del Banco de España 4/2016 de 27 de abril en su Anexo IX. No obstante, los procedimientos de

admisión, seguimiento de operaciones directas y administración y recuperación de operaciones no se encontraban actualizados desde 2007.

**2.20.** También se encontraban desactualizados los procedimientos de formalización, disposiciones y supervisión de los créditos de mediación desde 2009, fecha esta última en que se actualizaron parcialmente.

**2.21.** El Manual de Políticas de Riesgos, vigente desde el 13 de diciembre de 2013, se adaptó en diciembre de 2016 a la citada Circular 4/2016 del Banco de España, procediendo a la revisión de la composición y funciones de las distintas comisiones de seguimiento y control del crédito habituales en las entidades de crédito, así como de las modalidades de los riesgos y funciones de control que se atribuyen a las distintas áreas de la Entidad. Incluye la definición detallada de las categorías de riesgos, límites de los mismos y su medición en el ICO, de acuerdo con las instrucciones de la normativa. En julio de 2017 se revisó nuevamente, incluyendo un apartado dedicado a la supervisión de líneas de mediación.

### **II.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN MATERIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN**

**2.22.** El ICO se encuentra sujeto a la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, Orgánica de Protección de Datos de carácter personal (LOPD) y a su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre. En cumplimiento de esta normativa, el ICO dispone del Documento de Seguridad previsto en la normativa desde mayo de 2004 en su primera versión, cuyo plazo máximo finalizaba el 19 de abril de 2008, actualizado desde esa fecha en seis ocasiones siendo la última de julio de 2016, y habiéndose llevado a cabo el informe de auditoría obligatorio con fecha de 20 de junio de 2016. En este informe se detectó que la aplicación RatICO (rating de clientes) no disponía de un acceso adecuado y, actualmente, se trabaja en la solución sin que sea un problema significativo. El Documento de Seguridad define con claridad los responsables y las medidas para cada nivel de seguridad definido. Asimismo, contiene la relación de los 16 ficheros de datos declarados en la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), encontrándose definidos los responsables de cada fichero, su nivel de seguridad, los destinatarios de la posible cesión de datos, en su caso, y las fechas de actualización y publicación en el BOE. No se han encontrado diferencias en los nombres de los ficheros ni en el detalle de datos proporcionados a la AEPD.

**2.23.** El ICO se encuentra en el ámbito de aplicación del Esquema Nacional de Seguridad (ENS), aprobado por Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se articula un mecanismo escalonado de adecuación de los sistemas de información del sector público a lo previsto en el mismo, cuyo plazo venció el 30 de enero de 2014; y al contenido en el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

**2.24.** El organismo llevó a cabo en 2014, por medio de una consultora externa, una auditoría del estado de cumplimiento de las medidas de seguridad incluidas en el ENS cuyo informe lleva fecha de 15 de octubre de dicho año, en el que se señalaba que el Instituto dispone de controles y medidas de seguridad implantadas en relación con el ENS; sin embargo, se detectaron nueve salvedades y 27 no conformidades de las que las más significativas estaban relacionadas con la falta de procedimientos formales de los siguientes aspectos de los que se ha verificado su situación a fecha de julio de 2017:

- Falta de formalización del Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI). Deberían documentarse los objetivos, el alcance, la metodología de evaluación y gestión de riesgos, los procedimientos y los mecanismos de control asociados al SGSI.

- El nivel de seguridad existente no se encuentra alineado con el mapa de riesgos realizado en 2013. Por otra parte, el análisis y gestión de los riesgos operacionales definidos en el mapa elaborado se asignó en 2014 al Área de Cumplimiento Normativo de la Asesoría Jurídica, de la que este Tribunal considera que no dispone de competencia suficiente ni medios humanos para realizar el seguimiento adecuado. Esta función debería encuadrarse en una unidad dependiente de la

Presidencia del Instituto o encuadrarse en las funciones del Departamento de Auditoría Interna evitando la duplicidad de funciones.

- Falta de una Política de Seguridad de la Información, con la definición de roles y alcance.
- Falta de políticas o normativa en relación con la seguridad en puestos de trabajo, la definición de metodologías de desarrollo que definan la seguridad en todas las fases de las aplicaciones, en relación con la firma electrónica, gestión de certificados y con la protección del correo electrónico.
- Falta de procedimientos formales de control en relación con la seguridad en las autorizaciones de acceso y uso de equipos, adquisición de nuevos componentes, mantenimiento, gestión de incidencias y pase a producción de nuevas aplicaciones.
- Deficiencias en la gestión y seguimiento de los SLAs (obligaciones de servicio) acordados con los proveedores.
- Deficiencias en la protección de la confidencialidad de la información, necesidad del uso de sistemas de encriptación, protección de portátiles y clasificación de la información.
- Deficiencias en la segregación de funciones entre las áreas de desarrollo, operación de los sistemas, auditoría, seguridad o supervisión, y funciones y nivel de acceso de personal externo.
- Deficiencias en los requerimientos de control de accesos, y necesidad de sistemas de autenticación.

**2.25.** La mayoría de estas observaciones al grado de implantación del ENS se recogieron en el “Informe de diagnóstico y plan de acción del ICO”, a partir de la auditoría realizada, sin que a la fecha de este Informe se encuentren totalmente resueltas. El análisis de su situación actual y grado de implantación se ha incluido en el subapartado III.1.

**2.26.** De acuerdo con el ENS, en 2016 se debería haber realizado una nueva auditoría de seguimiento<sup>4</sup>. Además, el ICO no cuenta con una oficina de seguridad independiente de la Subdirección de Sistemas, que establezca las políticas de seguridad y directrices comunes a todos los entornos informáticos y capaz de realizar y prevenir ataques a los sistemas de información.

**2.27.** En diciembre de 2015 se realizó una auditoría de seguridad limitada a la red interna y a algunos sistemas expuestos en Internet, que detectó numerosas debilidades graves que catalogaban el sistema de nivel de protección medio-bajo.

**2.28.** Respecto al grado de implantación del ENI, la Entidad no ha proporcionado un análisis detallado de información a compartir. En la medida en que el ICO no intercambie expedientes electrónicos con otras administraciones, la adopción de las medidas previstas por el ENI sería opcional.

**2.29.** El ICO se encuentra sujeto a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y más recientemente a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Se han revisado las materias reguladas en la normativa respecto a la sede electrónica, página web, buscador y factura electrónica, con los siguientes resultados:

**2.30.** La Entidad dispone de sede electrónica con servicios de registro, información, quejas y sugerencias, consulta de solicitudes y calendario oficial. No dispone de la carta de servicios ofrecidos tal como se establece en la Ley 39/2015. En las comprobaciones efectuadas en junio de

---

<sup>4</sup> En el trámite de alegaciones, el ICO adjunta una nueva auditoría de seguimiento de la implantación del ENS en 2017, con fecha de 15 de enero de 2018, que contiene un dictamen favorable con cuatro no conformidades calificadas como menores.

2017 el certificado de seguridad de la sede se encontraba caducado desde hacía 26 días, siendo posteriormente renovado. Asimismo, la página web no cumple con el nivel 2 (AA) de accesibilidad. El buscador de la página es muy básico, ya que únicamente busca el contenido de las páginas y no en ficheros, sin proporcionar información detallada.

**2.31.** La factura electrónica se encuentra adecuadamente implantada en la plataforma SAP, conectando con la plataforma FACE del Estado, en formato Factura-e para la obtención del documento. Todo el proceso está integrado mediante un módulo MM, también utilizado para los pedidos de material, e integrado con el módulo de contabilidad de SAP.

#### **II.4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

**2.32.** En los objetivos generales de las directrices técnicas para la presente fiscalización se contemplaba la comprobación del cumplimiento por el ICO de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la medida en que guardasen relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

**2.33.** Si bien en la actividad crediticia no se plantean los temas de igualdad, se ha considerado procedente ampliar someramente el campo de la fiscalización y hacer una comprobación general de la política del Instituto en lo concerniente a esta obligación, por su incidencia en todas las áreas de actividad del mismo.

**2.34.** La plantilla del ICO es superior a los 250 trabajadores por lo que, en virtud de lo establecido por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, debe tener un Plan de Igualdad.

El COPER del Instituto, aprobó el 21 de abril de 2015 el Plan de Igualdad en el que se manifiesta el respeto al principio jurídico de igualdad, que ya se recoge tanto en el Convenio Colectivo vigente como en el Código de Conducta.

**2.35.** Se ha analizado la distribución del personal del ICO, por género y por categoría profesional, cuyo resumen a 31 de diciembre de 2016 se expone en el Cuadro 2.

La presencia femenina va disminuyendo según se asciende en la escala laboral y si se analiza la composición del Consejo se evidencia su ausencia. Todos los consejeros, tanto los dominicales como los independientes, son varones<sup>5</sup>.

**Cuadro 2: Distribución de personal por género y categoría profesional**

ICO	MUJERES		HOMBRES	
	Número	%	Número	%
31/12/2016				
DIRECTORES	1	25,0	3	75,0
SUBDIRECTORES	4	50,0	4	50,0
MANDOS INTERMEDIOS	19	44,2	24	55,8
PERSONAL TÉCNICO	115	57,8	84	42,2
PERSONAL ADMINISTRATIVO	47	87,0	7	13,0
<b>TOTAL</b>	<b>186</b>	<b>60,4</b>	<b>122</b>	<b>39,6</b>

**2.36.** La evolución temporal del personal atendiendo al género se plasma en el Cuadro 3.

<sup>5</sup> Con fecha de 13 de enero de 2017, el Consejo de Ministros procedió a nombrar a dos mujeres consejeras del Instituto.

**Cuadro 3: Evolución del personal por género**

ICO	CONSEJO		DIRECTIVOS Y MANDOS INTERMEDIOS		PLANTILLA TOTAL	
	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES
2007	18%	82%	42%	58%	61%	39%
2008	0%	100%	40%	60%	61%	39%
2009	0%	100%	46%	54%	63%	37%
2010	0%	100%	48%	52%	62%	38%
2011	0%	100%	48%	52%	61%	39%
2012	30%	70%	53%	47%	62%	38%
2013	30%	70%	51%	49%	61%	39%
2014	30%	70%	36%	64%	61%	39%
2015	9%	91%	36%	64%	61%	39%
2016	0%	100%	42%	58%	60%	40%

Se aprecia que el porcentaje en plantilla se ha mantenido en un entorno del 60% mujeres y 40% varones, mientras que la proporción de mujeres en puestos directivos tuvo un movimiento ascendente llegando a ser mayoritaria en los años 2012 y 2013 con brusco descenso al año siguiente. La desproporción en el Consejo se ha mantenido a lo largo del tiempo.

## II.5. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

**2.37.** Al ICO le es de aplicación la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, conforme a lo previsto en su artículo 2.1.h).

**2.38.** Se ha analizado el contenido de su página web, en relación con la obligación de publicidad activa en los términos de los artículos 6 a 8 de la Ley, y en relación con el derecho de acceso a información pública establecido en el capítulo III de la misma. Se estima que contiene la información institucional, organizativa, económica, presupuestaria y estadística actualizada, y adecuada a lo establecido para el cumplimiento de la Ley en los términos relacionados con la publicidad activa. Asimismo, dispone de la opción de consulta directa a la Entidad y, en su caso, de acceso al Portal de Transparencia del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, cumpliendo con lo previsto en relación con el derecho de acceso a información pública.

**2.39.** En relación con las obligaciones en materia de prevención de blanqueo de capitales, la Ley 19/2013 modificó determinados preceptos de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, cuya aplicación por el ICO se ha analizado en el subapartado II.

## III. PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE CONTROL INTERNO DE LA ACTIVIDAD CREDITICIA

### III.1. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

**3.1.** El Instituto cuenta con numerosos sistemas de información no integrados, o solo parcialmente, muchos de los cuales se encuentran en un proceso de sustitución desde hace varios años y no finalizados, lo que constituye la principal debilidad de los mismos, no solo desde el punto de vista de la calidad de la gestión de los distintos préstamos, sino como medio significativo de control en relación con los procedimientos internos y la calidad de la información.

#### III.1.1. Planificación, recursos humanos y presupuesto

**3.2.** El Plan de Sistemas vigente que corresponde al periodo 2012-2016 recogía actuaciones que se encontraban ya en el anterior Plan Estratégico de Sistemas (PES) para el periodo 2005-2008, analizado en el informe de fiscalización sobre el ejercicio 2008. Ello supone en el ejercicio fiscalizado, y en 2017, que se mantienen sistemas antiguos en paralelo con los nuevos desarrollos hasta su entrada en producción durante periodos largos de tiempo.

**3.3.** El PES englobaba más de 30 proyectos, siendo los más relevantes, en relación con la actividad crediticia, el de Gestión de Préstamos y Aiales 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 en 2012 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 Aiales y de Gestión de Riesgos), además de no haberse finalizado el desarrollo de varios de los contemplados en el mismo (como los de Control de Gestión y Tesorería y Gestión de Pasivos).

**3.4.** Del Plan en vigor se encuentran en funcionamiento, de los que afectan directamente a la actividad crediticia, las aplicaciones informáticas Núcleo Bancario, Bases de Admisión y Control de Operaciones (BACOPER), Control de Límites de Riesgo (CLR), Host Préstamos (HOST), Banc@ICO y RatICO. Además, en las distintas fases de la tramitación de las operaciones de crédito gestionadas, a su vez, por áreas distintas de la organización, se utilizan otras herramientas informáticas como hojas de cálculo Excel y bases de datos que no garantizan la unidad del tratamiento de la información. El proyecto más importante para la integración de la información es el denominado Gestión de Préstamos (GP), que se encontraba operativo únicamente en 2016 para las líneas de mediación pero no así para la financiación directa, estando en desarrollo desde hace al menos cinco años con la nueva configuración adoptada en 2012. Posteriormente se analizan más en detalle estas incidencias en el epígrafe III.1.3.

**3.5.** La Subdirección de Sistemas de Información del ICO se encuadra en la Dirección Técnica y de Recursos, contando con dos áreas, de aplicaciones y de plataformas. Según el organigrama de 2017 cuenta con 28 personas como personal propio y otras 20 pertenecientes a empresas externas que trabajan de forma continuada en la sede del ICO. En total, en los ejercicios 2015 y 2016 el ICO contrató hasta con siete empresas externas trabajos de desarrollo de aplicaciones, mantenimiento, bases de datos, licencias y comunicaciones con presupuestos anuales de 10,8 y 10,9 millones de euros, respectivamente, y una ejecución del gasto en torno al 75% en ambos ejercicios. A este respecto, se observa que existe una falta de personal propio para acometer los proyectos de desarrollo y mantener el control y seguimiento de los servicios externalizados, lo que puede redundar en una debilidad del control interno.

### **III.1.2. Infraestructura: sistemas y comunicaciones, seguridad y almacenamiento**

**3.6.** Con carácter general, los sistemas y comunicaciones del ICO se encuentran bien dimensionados para las necesidades de la Entidad, existiendo un control adecuado efectuado por personal propio. Se encuentran activados distintos cortafuegos para las conexiones con el exterior. Se utilizan servidores y rutas redundantes. Se encuentran implantados sistemas de autenticación, de forma que cualquier dispositivo conectado a la red interna debe estar autenticado por algún método; en caso contrario es rechazado todo su tráfico.

**3.7.** En materia de seguridad, se encuentra en un avanzado grado de implantación por el área de plataformas la puesta en marcha de una herramienta, Security Information and Event Management (SIEM), que permitirá la correlación de eventos entre los distintos sistemas que conforman los elementos de seguridad (firewalls, antispam, antivirus, etc.), de modo que se pueda establecer una relación entre los distintos eventos para poder detectar amenazas o ataques dirigidos hacia el ICO. Se ha optado por una solución técnica de software libre que: a) unifica la gestión de logs (trazas) centralizando los provenientes de servidores, bases de datos y ficheros; b) correlaciona los eventos de ataques detectando cambios en los patrones de acceso a la red o a las aplicaciones; y c) permite establecer alertas por frecuencia de eventos, listas negras/blancas o por incrementos de actividad respecto a la media. También se dispone de una pasarela de correo seguro y de una herramienta para la gestión de auditoría y trazabilidad de la información en el sistema de archivos y bases de datos. Esta herramienta, inicialmente orientada al archivado y cumplimiento normativo,

proporciona una pista de auditoría completa de los accesos a la información del sistema. Se utiliza para la detección de tráfico sospechoso actuando como sistema de prevención de intrusiones.

**3.8.** Las principales observaciones al sistema de seguridad son las relativas a la falta de documentación o actualización respecto a la categorización de sistemas y definición de procedimientos, ya relacionados en el subapartado II.3, sobre el grado de cumplimiento del ENS.

**3.9.** Se utilizan diversas tecnologías; actualmente la de referencia es Java con Oracle, que convive con un entorno Host que resulta anticuado basado en lenguaje Natural/Adabas que se pretende sustituir definitivamente desde hace varios años. Para los informes se utilizan datawarehouses (almacenes de datos) basados en Microstrategy/Oracle, Access y otros, por lo que la información se encuentra dispersa en varios sistemas con una alta dependencia de las personas que controlan cada tecnología.

**3.10.** Existen dos Centros de Proceso de Datos (CPD) separados físicamente; uno en la sede del ICO, y otro en Tres Cantos, Madrid, que actúa como centro de respaldo con replicación continua, existiendo un plan de recuperación con responsables establecidos. Asimismo, existe una clasificación de criticidad de los sistemas con tiempos estimados de recuperación de negocio. Las copias de seguridad se realizan en disco, manteniendo varias versiones de acuerdo con la política de copias de seguridad. Las características técnicas de la tecnología de almacenamiento parecen avanzadas y adecuadas a las necesidades del Instituto.

### **III.1.3. Sistemas más relevantes para el negocio de la Entidad**

#### **III.1.3.1. NÚCLEO BANCARIO**

**3.11.** La herramienta Núcleo Bancario sirve de punto de entrada común a las aplicaciones de negocio de la Entidad, conteniendo las bases de datos de clientes y operaciones. Permite la carga o acceso directo de datos desde la aplicación Banc@ICO para las líneas de mediación y desde BACOPER para las operaciones de financiación directa. También desde SAP y la nueva GP se pueden cargar o tienen acceso directo a datos comunes, y otros como tipos de interés, tipos de cambio, sectores, etc.

#### **III.1.3.2. BANC@ICO**

**3.12.** La aplicación Banc@ICO se ocupa de gestionar las líneas de mediación del ICO, expedientes de préstamos concedidos por las entidades financieras a clientes finales. Dichos clientes no se encuentran registrados en Núcleo Bancario puesto que no son clientes del ICO. El acceso de los usuarios de los bancos, personal externo al ICO, se hace mediante certificado. Periódicamente dichos préstamos se agrupan y se trasladan a GP donde se gestiona el negocio propio del ICO.

**3.13.** Según el análisis funcional, la aplicación cuenta con las siguientes operativas: contratos, tipos y diferenciales, administración de préstamos, líneas con solicitud, subrogaciones, pago de subvenciones, estadísticas, documentos, fallidos, Entidades Locales (EELL) y Comunidades Autónomas (CCAA), ICO Directo y bonos de mediación.

**3.14.** Una opción de menú de Banc@ICO es BackBanc@ICO-Supervisión, que proporciona un soporte para supervisar si se cumple con las condiciones de finalidad de la línea de crédito; la misma permite realizar consultas, generar muestras, chequeo y amortizaciones sobre expedientes.

#### **III.1.3.3. CONTROL DE LÍMITE DE RIESGOS (CLR)**

**3.15.** La aplicación CLR es utilizada por Banc@ICO para consultar los límites de riesgo máximo establecido para cada línea de mediación por el COPER o por el Consejo General del ICO. Se comunican a través de servicio web. Si se necesita que una entidad no sea evaluada mediante CLR se añade una excepción para sacarla de este proceso y utilizar un límite propio.



**3.16.** En la aplicación CLR, la información se obtiene de distintas fuentes:

- Saldos vivos de préstamos para las entidades financieras dadas de alta: este dato se obtiene diariamente de la aplicación HOST para actualizar los datos.
- Saldos de la cartera titulizada: se obtiene información diaria desde HOST de los importes de los préstamos titulizados de las entidades financieras.
- Importe límite de riesgo: importe que se obtiene del Departamento de Riesgos y que se introduce de forma manual o carga Excel en el sistema. El dato es introducido con carácter general en junio/julio de cada año para todas las entidades, pudiendo tener actualizaciones esporádicas.
- Garantías de directos: avales de préstamos directos para cada banco que se dan de alta en la aplicación.
- Garantías aportadas y cedidas: datos informados (importes) por el área de Mediación introducidos de forma manual para cada entidad.

#### III.1.3.4. BACOPER

**3.17.** Es una herramienta informática utilizada desde 2006, inicialmente para la presentación al COPER de las propuestas de operaciones que requieren informe de riesgos, con la que actualmente se tramitan las solicitudes de operaciones directas desde su inicio por el área de Negocios hasta la formalización, previa presentación al COPER con el informe de riesgos, en su caso, para su aprobación. La aplicación no permite el archivo de la documentación, a la que se puede acceder mediante enlaces que presentan numerosos inconvenientes, dado que cualquier cambio en las rutas de enlace provoca la desaparición del acceso a un determinado documento. Ello provoca que los usuarios no utilicen habitualmente las distintas funciones de la aplicación con la consiguiente dispersión de la documentación en carpetas de red y otras herramientas incrementando el riesgo operativo en cuanto a la fiabilidad de los datos. Además, a partir de la formalización de las operaciones, la documentación se transfiere al área de Administración, ello requiere darla de alta manualmente en HOST donde se efectúa el seguimiento de disposiciones, amortizaciones y liquidaciones, hasta que sea sustituida por la aplicación GP. Además, el volcado de la información al módulo SAP de contabilidad no es automático.

#### III.1.3.5. GESTIÓN DE PRÉSTAMOS (GP)

**3.18.** Las debilidades e incidencias que presenta la aplicación BACOPER ya se pusieron de manifiesto en un informe de Auditoría Interna de 13 de marzo de 2014, en el que se dudaba de la utilidad de la misma como herramienta integral para centralizar la información, gestión y archivo de documentos de las operaciones directas del Instituto. Ello dio lugar a la decisión de sustituirla por el desarrollo de la aplicación GP, actualmente en producción aunque solo para las líneas de mediación y otras utilidades, así como de un gestor documental de expedientes (GEN), que se encuentra asimismo en desarrollo y que unificará los tipos de expedientes para las numerosas operaciones que soporta la actividad del Instituto.

**3.19.** Dada la importancia de esta nueva plataforma GP, y aunque se encontraba solo parcialmente en producción, se ha considerado conveniente el análisis de su desarrollo en la medida en que afectará a la mejora de la gestión integral de los distintos tipos de operaciones del Instituto y al posible incremento del control interno.

**3.20.** El objetivo de la plataforma GP es la completa administración de la cartera de préstamos del ICO, sustituyendo todas las aplicaciones actuales de préstamos del mismo, especialmente las de entorno Host, conectada con Núcleo Bancario, Banc@ICO y el módulo de SAP contabilidad. Del análisis realizado sobre el estado de desarrollo de la aplicación hasta septiembre de 2017, durante los trabajos de campo de la fiscalización, se desprenden los siguientes resultados:

- Se encontraba en producción únicamente para las líneas de mediación, conectada con Núcleo Bancario y SAP. También se encontraban en producción las funcionalidades del Fondo de Entidades Locales, así como las de operaciones de pasivo y de bonos de mediación.
- Para las operaciones de financiación directa, GP se utilizó durante 2017 en paralelo con BACOPER y HOST hasta su definitiva sustitución prevista para finales de ese mismo ejercicio.
- Las funcionalidades de GP para la gestión de ICO Directo, préstamos a vivienda de protección oficial (VPO) y para los Fondos para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) no tienen aún fecha de entrada en producción.
- En cuanto a las actuaciones sobre los distintos tipos de préstamos que generan apuntes contables, la aplicación genera los ficheros diariamente mediante un proceso (Batch) que se vuelca en el módulo de contabilidad de SAP para su contabilización y generación de los informes requeridos por el Banco de España, al no encontrarse integrada la información contable en SAP desde las aplicaciones de negocio.

**3.21.** También se ha analizado el código de la aplicación basado en Java, sobre el que se realizan las siguientes observaciones:

- En el proyecto han participado al menos tres empresas, desde 2007. No se han seguido criterios unificados para comentar o diseñar la arquitectura por lo que se detectan incoherencias. Por ejemplo, existen paquetes para agrupar el código con la nomenclatura “com.itdeusto”, “com.everis” y “com.oesia” correspondientes a distintas empresas que han participado en el proyecto, cuando debería existir una nomenclatura unificada “com.ico” o “es.ico” que refleje que el código es propiedad del ICO.
- El acceso a datos es ineficiente, basado en una tecnología que ya no se recomienda, los EJB. Para obtener los datos no se utilizan consultas parametrizadas en numerosas ocasiones, lo que provoca problemas de rendimiento que se han ido detectando y corrigiendo en el paso a producción de los distintos módulos. Utilizan diversas tecnologías de acceso a datos, algunas inseguras, que resultan vulnerables a ataques.
- Parte del código no se utiliza, pero debería encontrarse localizado.
- No existe suficiente número y detalle de comentarios, por lo que no se podría generar documentación apropiada de manera automática (JavaDoc). Habitualmente no hay trazabilidad de quién realiza los cambios, en qué fecha y a qué incidencia o funcionalidad corresponden.
- Se está comenzando a automatizar las pruebas funcionales (herramienta Selenium) pero se introducen los parámetros directamente en el código, obligando a que los ficheros y servidores a los que acceden no puedan cambiar de ruta.
- Las tablas de base de datos no están bien documentadas. El acceso a datos está especialmente mal documentado, siendo complicado su seguimiento. Se utilizan parámetros numéricos para filtrar las consultas, por ejemplo “discriminador”, con valores que deberían utilizar enumerados más descriptivos.
- La tecnología de gestión de colas de mensajes asíncronas, JMS, no es la más recomendable para favorecer la escalabilidad y el rendimiento, para el volumen de datos que maneja la aplicación.
- Se utiliza el entorno Java 6, aunque si se utilizara el JDK 8 mejoraría el rendimiento.

En resumen, falta documentación en el proyecto y un control técnico de la arquitectura, que queda a elección de las distintas empresas que han participado. Ello ha provocado que se tomen decisiones que no siempre benefician la calidad del proyecto ni la transferencia de conocimiento, aumentando la dependencia de las empresas externas.

## III.2. SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTROL DE RIESGOS

**3.22.** La medición, gestión y control del riesgo se encontraba regulado en el ICO para el periodo fiscalizado mediante la Circular 2/2015 que actualizaba la composición y funciones de las distintas comisiones operativas, así como por el Manual de Políticas de Riesgos.

**3.23.** Las cuatro áreas especializadas en el ámbito del riesgo son: a) el Departamento de Políticas y Admisión; b) el Área de Control Global del Riesgo; c) el Área de Seguimiento y Recuperación Mayorista; y d) el Área de Seguimiento y Recuperación Minorista. Todas ellas se encuadran en la Subdirección de Riesgos, dentro de la Dirección General de Riesgos y Control Financiero. Sus funciones se encontraban definidas en la Circular 1/2015, de 27 de julio, y actualizadas por la Circular organizativa 2/2016, de 16 de diciembre, de la Presidencia del Instituto.

**3.24.** Por otra parte, los riesgos soportados por el ICO como entidad financiera, se clasifican tradicionalmente en cuatro categorías: a) riesgo de liquidez; b) riesgo de mercado; c) riesgo de crédito; y d) riesgo operativo. De ellos se han analizado los dos últimos por encontrarse directamente relacionados con las operaciones crediticias de líneas de mediación y financiación directa, objeto de este Informe.

### III.2.1. Riesgos de crédito

**3.25.** Respecto al riesgo de crédito, y dentro de este el denominado riesgo de contrapartida, se define en el Manual de Políticas de Riesgos la metodología de su cálculo basado en la valoración de las operaciones a precios de mercado, que debe ser revisada al menos una vez al año, más un riesgo potencial, denominado "add-on" que se revisa semestralmente. Además, dentro de los riesgos de crédito se evalúa el denominado riesgo país.

**3.26.** Los criterios básicos de los riesgos de contrapartida para las líneas de mediación son aprobados por el Consejo General del ICO de forma periódica, habiéndose comprobado que la aprobación del límite para operaciones de mediación de cada una de las entidades admitidas en este tipo de créditos, para el ejercicio fiscalizado, se efectuó con fecha de 27 de noviembre de 2015 por el Consejo General. Este límite se subdivide en dos sublímites cuyos criterios fueron revisados a su vez por el Consejo General con fecha de 17 de junio de 2016 para las líneas a partir de dicho ejercicio.

**3.27.** En cuanto al riesgo de crédito con empresas, el ICO tiene estructuradas distintas etapas de evaluación y control: admisión, seguimiento, supervisión y recuperación, cuya competencia recae en áreas separadas, señaladas anteriormente, dentro del organigrama de la Entidad, lo que se puede considerar como una fortaleza del control.

- En la admisión se realiza el análisis de las empresas y operaciones basado en la valoración como negocio en marcha y se valoran las garantías con la finalidad de emitir una opinión sobre la operación de riesgo y potencial cliente, base para la posterior toma de decisiones por el COPER o por el Consejo General, según el caso. Se analizará, tanto para las líneas de mediación, como para la financiación directa en los subapartados IV.2 y IV.3.

- Los procedimientos de seguimiento y recuperación para las operaciones de financiación directa, que se analizarán en el subapartado IV.3, tienen como objetivo que la cartera del Instituto sea de máxima calidad, tratando de asegurar que los créditos sean reembolsados puntualmente en las fechas convenidas, procediendo al recobro de las cantidades impagadas o mediante la negociación de acuerdos de pago y el estudio de operaciones fallidas en concurso de acreedores. La unidad de seguimiento es el cliente, no la operación, de tal forma que cualquier incidencia en una operación afecta a la clasificación de riesgo del cliente y, en su caso, a la del grupo al que pertenezca. Esto requiere la actualización permanente de las herramientas informáticas de apoyo analizadas en el epígrafe anterior III.1.3.

- La supervisión (para los préstamos de mediación) se realiza sobre las líneas de mediación, verificando el cumplimiento de los convenios firmados con las entidades de crédito en cuanto a las inversiones realizadas con fondos ICO y condiciones de los beneficiarios finales ajustadas al convenio correspondiente. Se analizará en el epígrafe IV.2.5.

**3.28.** Por otra parte, en los préstamos directos para operaciones internacionales de empresas españolas, el riesgo país hace referencia a la solvencia del total de contrapartidas para inversiones en cada determinada área geográfica, política y legalmente definida como Estado. El ICO dispone de una metodología de medición del riesgo país que sigue la normativa en vigor, valorando los países por grupos de riesgo atendiendo a múltiples criterios. Ello permite al ICO disponer de criterios definidos para provisiones por riesgo país, ofrecer la valoración de los países, evaluar las operaciones de crédito directas y segmentar la cartera de créditos no residentes. Las fuentes de información para la clasificación de países en grupos de riesgo procede de valoraciones de agencias de rating así como de la OCDE y de CESCE.

### **III.2.2. Riesgos operativos. Mapa de riesgos**

**3.29.** El Mapa de Gestión de Riesgos, o abreviadamente “Mapa de Riesgos”, es el sistema de control del riesgo del ICO, en el que se incluyen principalmente todos los riesgos operativos detectados, así como los planes de mejora y controles a realizar para su adecuada gestión.

**3.30.** En el año 2013 se encargó a una empresa externa la elaboración del Mapa de Riesgos del Instituto, en el que participaron diferentes unidades, con el objeto de detectar los riesgos inherentes a la operativa con el resultado de la obtención de un mapa de 53 riesgos operativos.

**3.31.** Posteriormente, en 2014, después de valorar diversas alternativas y considerando la reciente creación del Área de Cumplimiento Normativo, se asignó a la misma área la tarea de ayudar a identificar, evaluar y controlar los riesgos que pudieran afectar a la integridad y reputación de la Entidad, generados como consecuencia del incumplimiento o inobservancia de las normas o medidas recomendadas por las Políticas de Empresa y demás normativa interna del ICO, o bien por las recomendaciones y normas externas que le pudieran afectar.

**3.32.** La selección de los riesgos y su tratamiento se describen en la Política “Mapa de Gestión de Riesgos” de 8 de julio de 2014 y en su procedimiento “Mapa de Gestión de Riesgos” de igual fecha. Tanto la política como el procedimiento se actualizaron el 3 de junio de 2016, para adecuarlos a la experiencia adquirida en la operativa del aplicativo Archer para el tratamiento de riesgos. En junio de 2017 se produjo la implantación plena del aplicativo JIRA que sustituía al anterior Archer para el tratamiento de riesgos. La empresa encargada del desarrollo ha generado dos subaplicaciones diferenciadas, una para tratar las recomendaciones de la Auditoría interna y una segunda para las acciones de mejora derivadas del mapa de riesgos.

**3.33.** El Área de Cumplimiento Normativo trata actualmente doce riesgos, seleccionados en los ejercicios 2014 y 2015 de los 53 identificados por el consultor externo en su estudio y definición del mapa de riesgos del ICO. En octubre de 2015 se añadió un nuevo riesgo, identificado por Auditoría Interna.

**3.34.** Todos los riesgos tienen una ficha propia, en la que se refleja la definición del propio riesgo, los responsables de su tratamiento, las acciones de mejora necesarias para su atenuación, los indicadores y controles que permiten verificar la implantación de las mismas y otras informaciones sobre alcance, categoría, etc.

**3.35.** La Comisión Técnica de Cumplimiento Normativo es informada de la situación de los riesgos con ocasión de sus reuniones periódicas. A su vez, la Comisión de Auditoría y Cumplimiento tiene, entre otras, la función de “Aprobar los nuevos riesgos identificados presentados por el coordinador del Mapa de Riesgos, así como supervisar el seguimiento de los riesgos ya identificados”, según la vigente Circular de la Presidencia 2/2015, de 27 de julio, de órganos colegiados.

**3.36.** Las acciones de mejora definidas para el tratamiento de cada riesgo se consensuan entre el Área de Cumplimiento Normativo y el propietario del riesgo. Como menciona el punto anterior, es la Comisión de Auditoría y Cumplimiento quien aprueba o rechaza dichas acciones de mejora.

**3.37.** Las acciones de mejora se dividen en varias “tareas”, acción a la que se asigna un responsable, y que constituye la base sobre la que se asienta el tratamiento de los riesgos.

**3.38.** La situación a la fecha de la revisión de los riesgos, efectuada en julio de 2017, de las tareas de seguimiento es la siguiente: tareas: 35, realizadas: 16, pospuestas: 4, en proceso: 10, pendiente: 1, y desestimadas: 4.

**3.39.** La asignación de la gestión del Mapa de Riesgos al área de Cumplimiento Normativo de la Asesoría Jurídica del Instituto de las competencias para su seguimiento parece insuficiente. Por una parte, esta área no cuenta con medios personales para asegurar su cumplimiento, ni dispone de autoridad definida para esta tarea. La competencia para la definición y seguimiento del Mapa de Riesgos de la Entidad requiere un seguimiento continuo y situarse en una Unidad de mayor rango en el ámbito de la Dirección del Instituto para ser realmente eficaz.

#### IV. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD CREDITICIA DEL ICO

##### IV.1. ANÁLISIS GLOBAL

**4.1.** La actividad crediticia del ICO se enmarca en el conjunto del sistema financiero español en el que, de acuerdo con la información del Boletín Estadístico del Banco de España, el importe total de créditos a las Administraciones Públicas 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 decreciente entre los ejercicios 2012 y 2016, tal como se refleja en el Cuadro 4.

**Cuadro 4: Créditos de las entidades financieras a los sectores Administraciones Públicas y otros sectores residentes entre los ejercicios 2012 y 2016**

(millones de euros)

Tipo de entidad	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Entidades de depósito</b>	1.634.638	1.469.011	1.422.886	1.360.362	1.306.378
<b>EFC</b>	40.308	38.174	16.230	40.592	44.076
<b>ICO</b>	44.262	28.199	20.988	16.141	14.157
<b>Total</b>	<b>1.719.208</b>	<b>1.535.384</b>	<b>1.460.104</b>	<b>1.417.095</b>	<b>1.364.611</b>

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

**4.2.** Por lo que se refiere a la financiación de la actividad crediticia (que no es objeto del presente Informe), el ICO obtenía sus recursos en los mercados de capitales, por medio de la emisión de bonos, para llevar a cabo su actividad. Cuenta para ello con la garantía del Estado y posee el mismo rating que el Reino de España (Baa2, BBB+, BBB+, A Low) en las deudas y demás obligaciones que contrae por la captación de fondos en los mercados financieros. Esta garantía tiene el carácter de explícita, irrevocable, incondicional y directa.

Adicionalmente, en la búsqueda de fuentes de financiación a un coste atractivo, una de las estrategias que ha desarrollado el ICO en los últimos años, ha sido iniciar o fortalecer la relación y la actividad con instituciones como el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW), el Banco del Consejo de Europa y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), a través de la firma de préstamos bilaterales con estos bancos.

**4.3.** El importe máximo de endeudamiento anual del ICO viene establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta ley, para el año 2016, autorizó al ICO a captar recursos por importe neto de 9.500 millones de euros, obteniendo financiación a medio y largo plazo por importe de 3.970 millones de euros, de los que 2.545 lo fueron en los mercados de capitales y 1.425 mediante préstamos bilaterales, dentro del límite establecido. Mensualmente, el COPER, a propuesta del Comité de Activos y Pasivos (COAP), aprueba el límite máximo de financiación superior a 12 meses para ese periodo, así como una recomendación de plazo y precios máximos.

**4.4.** De acuerdo con su ley de creación, son fines del Instituto 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 su fomento.

**4.5.** Se establecen como funciones del Instituto :

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 CDGAE.

b) Actuar como instrumento de ejecución de determinadas medidas de política económica, siguiendo las líneas fundamentales que establezca el Consejo de Ministros, la CDGAE, o el Ministro de Economía, Industria y Competitividad, con sujeción a las normas y decisiones que al respecto establezca su Consejo General.

**4.6.** En el marco de dichos fines y funciones, el Instituto realiza operaciones de inversión crediticia con reflejo en el activo de su balance y, por tanto, asumiendo en general el riesgo de crédito correspondiente. Estas comprenden las denominadas líneas de mediación y la financiación directa de apoyo financiero a determinados sectores y actividades económicas.

**4.7.** Las líneas de mediación se dirigen a autónomos, pequeñas y medianas empresas (pymes) y entidades públicas y privadas con un amplio abanico de plazos, desde el corto plazo inferior a un año hasta 20 años. Las líneas se canalizan a través de la red comercial de las entidades de crédito que operan en España, estableciendo el ICO las características y condiciones financieras de las distintas líneas. Las entidades son las encargadas de la tramitación, estudio y aprobación de las operaciones asumiendo el riesgo de impago, mientras que el ICO debe controlar el cumplimiento de dichas condiciones mediante la supervisión de las entidades. En 2016, el saldo vivo de los préstamos de mediación, contabilizado en el activo del balance dentro del epígrafe de Préstamos y anticipos a entidades de crédito, alcanzaba la cifra de 17.736 millones de euros, de los que el 82,92% se concentraba en seis entidades bancarias. El resto, hasta alcanzar la cifra de 19.165 millones de euros del citado epígrafe, correspondía a depósitos y otros préstamos a entidades financieras que no han sido objeto de la presente fiscalización. (Cuadro 5 y Cuadro 6).

**Cuadro 5: Saldo de préstamos y cuentas a cobrar. Ejercicios 2015 y 2016**

(miles de euros)

<b>Préstamos y partidas a cobrar</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Valores representativos de deuda	4.748.097	1.675.187
<b>Préstamos y anticipos</b>	<b>41.845.970</b>	<b>32.562.522</b>
- Entidades de crédito	26.932.663	19.164.712
- Clientela	14.913.307	13.397.810
<b>Total (*)</b>	<b>46.594.067</b>	<b>34.237.709</b>

(\*) Neto de correcciones de valor por deterioro de activos

**Cuadro 6: Detalle de préstamos y anticipos a entidades de crédito. Ejercicios 2015 y 2016**

(miles de euros)

<b>Préstamos y anticipos a entidades de crédito</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Depósitos en entidades financieras	971.438	1.158.849
Préstamos de mediación	25.657.479	17.736.293
Otros préstamos a entidades de crédito	283.385	270.276
Otros ajustes por valoración (*)	20.514	(706)
<b>Total</b>	<b>26.932.816</b>	<b>19.164.712</b>

(\*) Devengo de intereses, rendimientos asimilados y correcciones por comisiones financieras

**4.8.** La actividad de financiación directa consiste en operaciones de crédito y avales a la empresa española en el ámbito nacional e internacional con recursos captados en el mercado. El saldo vivo de los préstamos directos en 2016 alcanzó la cifra de 13.398 millones de euros, contabilizados en el epígrafe de Préstamos y anticipos a la clientela del activo del balance de la entidad (Cuadro 5).

**4.9.** Dentro de la financiación directa se incluye la denominada Línea ICO Directo para la concesión y financiación de operaciones de inversión y liquidez preferentemente de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y autónomos en condiciones de mercado, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de abril de 2010 con vigencia en los ejercicios 2010 y 2011. El saldo vivo de gestión a 31 de diciembre de 2016 de los préstamos concedidos en el periodo de vigencia de la línea alcanzaba un importe de 211,5 millones de euros.

**4.10.** También se incluyen en la financiación directa las operaciones denominadas institucionales entre las que se encuentran la financiación de VPO finalizada desde 2012, aunque con saldos vivos gestionados al finalizar el ejercicio fiscalizado por importe de 538 millones de euros, y la financiación de operaciones de cine con un procedimiento particular regulado por el Convenio firmado el 9 de julio de 2015, con vigencia hasta el 30 de junio de 2018, entre el ICO y RTVE. Ambas líneas se analizan igualmente en el presente Informe junto con el resto de las operaciones de financiación directa.

**4.11.** Otras actividades y operaciones de la actividad crediticia del ICO se realizan por mandato del Gobierno, actuando como Agencia Financiera del Estado, con financiación y contabilidad independientes de la del Instituto. Entre estas se encuentran vigentes, y han dado lugar en algunos casos a fiscalizaciones específicas no siendo objeto de análisis en el presente Informe, las siguientes:

- Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI). Este sistema de apoyo a la exportación asegura un rendimiento a la entidad financiera, nacional o extranjera, que se adhiera al mismo. El ICO actúa en estas operaciones como un mero intermediario, repercutiendo sus costes de gestión al Estado, conforme a lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio. El resultado neto de los ajustes de intereses con los bancos adheridos es compensado periódicamente al Instituto por el Estado, o abonado a este, según sea el saldo deudor o acreedor, respectivamente.

- Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Se creó en 2010, conforme a la Ley 36/2010, de 22 de octubre, para facilitar el crédito, de Estado a Estado, a proyectos y programas de desarrollo en países menos avanzados. En diciembre de 2010 este Fondo absorbió al Fondo para la concesión de microcréditos, gestionado también por el ICO desde 1998 hasta su integración en FONPRODE.

- Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM). Se creó por la Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española. Su actividad consiste en la financiación reembolsable de proyectos, en términos concesionales o de mercado, ligada a la adquisición de bienes y servicios españoles o a la ejecución de proyectos de inversión española o de interés nacional.

- Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, creado por la Disposición adicional sexagésima primera de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, para financiar proyectos en los ámbitos de agua y saneamiento, bajo el régimen de cofinanciación con las autoridades nacionales de países prioritarios para la cooperación española en América Latina.

- Fondo de Financiación a Entidades Locales, creado por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, y otras de carácter económico, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera de los municipios adheridos. El patrimonio de este Fondo se nutre con el resultante de la liquidación del Mecanismo de Financiación para el Pago a Proveedores (creado mediante los Reales Decretos 4/2012 y 7/2012), en la parte correspondiente a Entidades Locales, al que sucedió en todos sus derechos y obligaciones con efecto de 1 de enero de 2015.

- Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, creado igualmente por el anteriormente citado Real Decreto-ley 17/2014, en la parte referida a la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas adheridas. El patrimonio de este Fondo se nutre con el resultante de la liquidación del Fondo de Liquidez Autonómica (creado mediante el Real Decreto 21/2012), al que sucedió en todos sus derechos y obligaciones con efectos de 1 de enero de 2015. También se incluye en su patrimonio la parte del Mecanismo de Financiación para el Pago a Proveedores, en la parte correspondiente a Comunidades Autónomas.

## **IV.2. PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS LÍNEAS DE MEDIACIÓN**

### **IV.2.1. Análisis global de la ejecución de las líneas de mediación**

**4.12.** Las líneas de mediación constituían el principal instrumento de la actividad crediticia del ICO por volumen de operaciones en 2016, caracterizándose 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 aquellas, en general, el riesgo de insolvencia.

**4.13.** En las operaciones de préstamos de mediación concedidas hasta el 31 de diciembre de 1997, el ICO asumía un porcentaje del riesgo de crédito que la entidad financiera tenía con los receptores finales. Desde dicha fecha, el Instituto asumió el riesgo de insolvencia únicamente en determinadas líneas de liquidez del periodo 2009-2012, operaciones formalizadas hasta abril de 2012, fecha en que, según instrucción de Consejo de Ministros, se eliminó el tramo de riesgo compartido. El riesgo vivo de dichas líneas a 31 de diciembre de 2016 ascendía a 378 millones de euros. En ellas, el ICO asume un riesgo genérico y global, para fallidos presentados por las entidades financieras, de hasta un 5% del importe de las disposiciones efectuadas para las líneas concedidas en 2009 y 2010, mientras que para las líneas concedidas en 2011 y 2012 el riesgo asumido máximo es la morosidad media del sector, sin incluir las operaciones de financiación de actividades inmobiliarias. Posteriormente, no se aprobaron nuevas líneas de mediación en las que el ICO asuma riesgo.

**4.14.** Para el conjunto de las líneas de mediación con riesgo ICO, el Instituto tenía constituidas provisiones a 31 de diciembre de 2016 por importe de 82,8 millones de euros, que pueden ser ajustadas excepcionalmente según la evolución de los fallidos a asumir por el ICO. En el caso de que estas provisiones no fueran suficientes para cubrir los fallidos presentados por las entidades financieras, la diferencia se cargará directamente al Fondo previsto en el Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, destinado a provisionar y cargar los importes de créditos morosos y fallidos derivados de las funciones atribuidas al ICO en ejecución de determinadas políticas económicas del Gobierno. El saldo de este Fondo ascendía a 31 de diciembre de 2016 a 107,4 millones de euros, habiéndose incrementado respecto a la misma fecha del ejercicio anterior en 7,4 millones de euros por recuperaciones de préstamos y rendimientos obtenidos de la gestión del propio Fondo.



**4.15.** Durante el ejercicio fiscalizado se encontraban operativas siete líneas, siendo su dotación económica máxima autorizada de un total de 4.953 millones de euros, ascendiendo el importe dispuesto a 4.681 millones de euros, si bien la línea de Fidelidad y crecimiento y Canal Internacional apenas tuvieron movimiento. Se observa una significativa disminución de la dotación total que supone una caída de un 49% respecto al ejercicio 2015, coincidiendo con la mejora del acceso al crédito proporcionado a las empresas por parte del resto de las entidades financieras.

**4.16.** Las principales líneas por volumen de operaciones e importes, de las vigentes en 2016 aprobadas por la CDGAE el 29 de octubre de 2015, eran la línea ICO Empresas y Emprendedores y la línea destinada a Exportadores dentro de la actividad internacional, que consumieron el 89% de los importes formalizados en el ejercicio para todas las líneas. En el Cuadro 7 se muestra el detalle de las distintas líneas vigentes comparado con el ejercicio precedente.

**4.17.** Por lo que se refiere al grado de disposición de las líneas de mediación operativas en 2016, el importe total de las disposiciones efectuadas en el ejercicio representaba, por término medio, el 94,5% de la dotación económica de tales líneas.

**4.18.** En cuanto a plazos, la tendencia de demanda se concentraba en los plazos de 4 y 5 años (30% acumulado). La financiación a corto plazo de 180 días se elevaba a un 26% de la actividad total.

**4.19.** La baja actividad de las líneas ICO 2016 respecto a 2015 fue una combinación de diversos factores entre los que cabe señalar los siguientes:

- Mejoras de las condiciones de acceso a fuentes de liquidez y emisiones corporativas.
- Medidas del Banco Central Europeo.
- Convenios bilaterales del BEI y las entidades financieras.
- Falta de competitividad y rigidez en la adaptación de precios.
- Nuevo procedimiento de amortizaciones anticipadas y penalizaciones por supervisión.
- Impacto de las penalizaciones derivadas de la auditoría realizada sobre las líneas ICO 2010-2011.

En esta coyuntura, las entidades financieras han venido reclamando al ICO una rebaja de los precios de cesión, junto a una mayor flexibilidad para el cobro de comisiones al cliente.

**Cuadro 7: Líneas de mediación 2015-2016**

(millones de euros)

LÍNEAS	Nº DE OPERACIONES		IMPORTES FORMALIZADOS		IMPORTES DISPUESTOS	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Empresas y Emprendedores	121.853	59.732	6.528,26	3.221,12	6.528,26	3.221,12
Garantía SGR/SAECA	293	166	25,27	16,19	25,27	16,19
Crédito comercial	3	799	0,06	42,36	0,06	42,36
Internacional	418	483	171,15	205,29	171,15	205,29
Exportadores C/plazo	43.416	19.900	2.934,38	1.195,58	2.934,38	1.195,58
Fidelidad y crecimiento	3	1	0,04	0,05	0,04	0,05
Canal internacional	0	0	0	272,36	0	0
Cine	8	0	7,46	0	7,46	0
Pagarés y bonos	2	0	4,00	0	4,00	0
Innovación Fondo tecnológico	2	0	0,25	0	0,25	0
<b>TOTAL LÍNEAS</b>	<b>165.998</b>	<b>81.081</b>	<b>9.670,87</b>	<b>4.952,95</b>	<b>9.670,87</b>	<b>4.680,59</b>

#### **IV.2.2. Creación y formalización de las líneas de mediación**

**4.20.** El procedimiento seguido por el ICO para la creación y formalización de las líneas vigentes, si bien no se encontraba actualizado formalmente, en la práctica era el siguiente:

- La iniciativa para la creación de una línea 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.

- Las condiciones financieras se fijaban por el ICO, con la excepción de aquellas cuya iniciativa correspondía al Consejo de Ministros o a la CDGAE. Desde 2010, el ICO ha venido estableciendo en un único contrato, denominado Contrato Marco, una serie de condiciones que resultan de aplicación a la mayoría de las líneas que ha venido instrumentando desde entonces.

- El objeto del Contrato Marco es definir las condiciones generales de financiación que resultarán de aplicación con carácter general a las operaciones que las entidades financieras puedan conceder al amparo de las líneas de cada año, en los términos y condiciones que serán puntualmente desarrollados en cada uno de los Contratos de Condiciones Particulares para cada línea.

**4.21.** La CDGAE, en su reunión de fecha 29 de octubre 2015, aprobó las líneas ICO Empresas y emprendedores e ICO Internacional, y con fecha 27 de noviembre de 2015 fueron aprobadas por el Consejo General del ICO con vigencia hasta el 12 de diciembre de 2016.

**4.22.** Del procedimiento de gestión se ha comprobado que la información de las operaciones formalizadas era volcada por las entidades financieras a la aplicación Banc@ico, accesible igualmente al área de Mediación del ICO. Dicha información se vuelca además a otras aplicaciones informáticas, Back Banc@ico, Microstrategy y GP.

**4.23.** En Banc@ico se controlan automáticamente las operaciones y si se detecta que los fondos que las entidades financieras han solicitado no han sido debidamente justificados, se procede a la cancelación total o parcial de la operación así como a penalizaciones. A su vez, se procede a informar al Área de Administración de Operaciones de Mediación.

**4.24.** Las entidades financieras deben enviar en soporte papel el denominado Anexo 0 de la operación. El área de Mediación verifica que los datos remitidos a través de Banc@ico son coincidentes con los remitidos en el mismo. En caso contrario, se comunica a aquellas para su rectificación. Las entidades financieras, por su parte, una vez finalizada la formalización de las operaciones, solicitan al ICO el importe total formalizado hasta el cierre de cada quincena, previa justificación de los fondos solicitados mediante el citado Anexo 0.

**4.25.** Para una muestra de 20 expedientes y 4 líneas de mediación se ha comprobado que las entidades financieras enviaban el Anexo 0 con los datos del cliente y financiación solicitada, no habiéndose detectado deficiencias.

**4.26.** 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 a través de la aplicación (CLR), procediendo entonces a la generación del cuadro de amortización de la operación y al desembolso de los fondos solicitados.

**4.27.** El Consejo General del ICO actualizó el 17 de junio de 2016 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 Control Global del Riesgo analizaba y revisaba los límites de riesgo de crédito de contrapartida y elaboraba un informe al respecto, empleado a su vez por la COAP para elaborar el denominado Informe de gestión de activos y pasivos, en el que se recogía la información sobre el cumplimiento de los límites de riesgos financieros en el mes de referencia.

**4.28.** Para todas las líneas se realizaba trimestralmente un chequeo automático de incidencias, y por muestreo en el caso de que no hubiese incidencias automáticas o el número de las mismas no fuera representativo, en los que el área de Mediación verificaba que las operaciones cumplieran los requisitos establecidos en el aplicativo. En caso de detección de incidencias, estas se comunican a la entidad financiera correspondiente, la cual tiene un plazo para la resolución de las mismas. Si la incidencia detectada finalmente no es solventada, se procede a la cancelación total o parcial de la operación detectada, con la consiguiente penalización a la entidad financiera. La cancelación total o parcial de la operación, firmada por el jefe del área de Mediación, implica que el área de Administración realice una liquidación a la entidad financiera.

**4.29.** A su vez, para todas las líneas se elaboraban quincenalmente informes de seguimiento que se remiten a la Dirección.

**4.30.** Durante 2016 el resumen de incidencias financieras de las líneas ICO 2016 fue el que se detalla en el Cuadro 8.

**Cuadro 8: Incidencias líneas de mediación 2016**

LÍNEA	OPERACIONES	PROCEDIMIENTO AUTOMÁTICO			PROCEDIMIENTO MUESTREO		
		PERIODO	INCIDENCIAS	RESUELTAS	MUESTRA	INCIDENCIAS	OPERACIONES CANCELADAS
Exportadores 2016	3.320	1ºT.	24	SI			
	5.881	2ºT.	16	SI			
	5.554	3ºT.	17	SI			
	5.145	4ºT.	9	SI			
	<b>19.900</b>	<b>TOTAL</b>	<b>66</b>	<b>TODAS</b>			
Empresas y emprendedores 2016	12.312	1ºT.	23	SI			
	21.879	2ºT.	81	SI			
	13.686	3ºT.	34	SI			
	11.855	4ºT.	308	SI			
	<b>59.732</b>	<b>TOTAL</b>	<b>446</b>	<b>TODAS</b>			
Garantía SGR Saeca 2016	24	1ºT.	0		94	1	1
	55	2ºT.	0				
	55	3ºT.	0				
	32	4ºT.	0				
	<b>166</b>	<b>TOTAL</b>	<b>0</b>				
Internacional 2016	80	1ºT.	0		159	2	0
	197	2ºT.	0				
	104	3ºT.	0				
	102	4ºT.	0				
	<b>483</b>	<b>TOTAL</b>	<b>0</b>				
Crédito comercial 2016	0	1ºT.	0		133	1	0
	157	2ºT.	0				
	241	3ºT.	0				
	401	4ºT.	44	SI			
	<b>799</b>	<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>TODAS</b>			

**4.31.** Del total de incidencias financieras se han analizado seis casos, tres según listado automático y tres del procedimiento de muestreo, sin que se hayan observado deficiencias.

#### IV.2.3. Disposiciones y controles de fondos

**4.32.** El procedimiento para la disposición de créditos de mediación, que no está actualizado en los procedimientos internos del ICO, en la práctica era el que se analiza a continuación. Una vez que las entidades financieras disponen de los contratos o convenios con el ICO, van formalizando

créditos con los clientes finales y solicitan los fondos al ICO quincenalmente, siendo autorizadas las disposiciones por el área de Mediación y de Administración de Préstamos.

**4.33.** En 20 expedientes de cuatro líneas de mediación (2,29% del total dispuesto) se comprobaron los contratos firmados con el cliente, su adaptación al Contrato Marco y el procedimiento de solicitud de fondos a través de Banc@ICO. 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, que se ajustaban a las condiciones estipuladas en los contratos firmados.

**4.34.** Anualmente el ICO solicita a los bancos la confirmación o actualización de las personas autorizadas y actualiza la base de datos de Banc@ico, habiéndose comprobado la solicitud de alta de usuarios que pueden hacer consulta, petición de fondos y supervisión.

**4.35.** 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).

**4.36.** El Área de Tesorería determinaba quincenalmente dichos tipos de partida para las líneas de mediación, calculados de acuerdo con el procedimiento de tipos de mediación de 19 de diciembre de 2013.

**4.37.** Para la muestra de expedientes, de las líneas ICO-Empresas y Emprendedores 2016, Exportadores corto plazo 2016 e Internacional 2016, se ha comprobado el cálculo de tipos realizados por el ICO de tres quincenas según Euribor a seis meses, curvas de mercado y diferencial definido por la COAP, tanto para los tipos de interés fijo como variable. Asimismo, que se había incluido correctamente en las quincenas correspondientes y en sus correspondientes cuadros de amortización.

#### **IV.2.4. Amortizaciones de préstamos**

##### **IV.2.4.1. AMORTIZACIONES DE CALENDARIO**

**4.38.** El control del cumplimiento del calendario de cobros de las entidades financieras correspondía al Área de Administración. 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, además de 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 realizaban la conciliación entre los importes abonados por las entidades y registrados en Banc@ico y los ingresos previstos en la aplicación GP. Mientras que no se produzca la integración de las aplicaciones informáticas, las conciliaciones deben efectuarse de forma manual y se comunican las diferencias a la entidad financiera correspondiente. Se ha comprobado el adecuado cumplimiento del calendario de pagos.

**4.39.** Se ha observado que se producían cancelaciones manuales a solicitud de las entidades financieras, lo que provoca periódicamente diferencias en el registro entre las áreas de Mediación y Administración. Durante el ejercicio 2016 se cancelaron de esta manera 7 millones euros. También se produce una diferencia importante en la clasificación de los tipos de amortización según que la documentación fuera aportada por el área de Mediación o por el área de Administración, en parte provocada por las citadas cancelaciones manuales, y por cuestiones operativas que no afectan a conceptos con trascendencia económica.

**4.40.** Las amortizaciones efectuadas durante 2016 se recogen en el Cuadro 9, incluyendo las diferencias citadas en el punto anterior según la fuente de información. No obstante, la diferencia en el total de las amortizaciones practicadas es una cantidad mínima.

**Cuadro 9: Amortizaciones líneas de mediación 2016**

(euros)

Tipos	S/ Área de Mediación	S/ Área de Administración de Préstamos	Diferencia
Calendario	9.734.396.210	9.721.474.569	12.921.641
Amortización voluntaria	2.831.630.043	2.868.053.681	(36.423.638)
Amortización obligatoria	43.940.535	0	43.940.535
Reintegros	0	20.460.814	(20.460.814)
<b>Total</b>	<b>12.609.966.788</b>	<b>12.609.989.064</b>	<b>(22.276)</b>

Fuente: ICO

#### IV.2.4.2. AMORTIZACIONES ANTICIPADAS

**4.41.** Además de las amortizaciones de calendario conforme a las condiciones pactadas, se producen amortizaciones anticipadas, las cuales pueden ser obligatorias o voluntarias, así como parciales o totales. Sus condiciones y supuestos establecidos se encontraban contemplados en los respectivos contratos suscritos entre el ICO y cada una de las entidades colaboradoras, determinando su correspondiente penalización o comisión si procedía.

**4.42.** El desglose de las amortizaciones anticipadas en el ejercicio 2016 por líneas o causas de las mismas se muestra en el Cuadro 10. Las cancelaciones por amortizaciones anticipadas suponían el 61,40% de las disposiciones totales efectuadas en 2016, de las que, a su vez, el 98,47% del importe cancelado anticipadamente correspondía a amortizaciones de carácter voluntario, generalmente a solicitud de los interesados.

**4.43.** Conforme a los datos contenidos en el informe de cancelaciones elaborado por el Área de Mediación, durante los ejercicios 2015 y 2016 se efectuaron 116.827 y 68.568 operaciones de amortización anticipada, total o parcial, ascendiendo su importe a un total de 6.791,7 y 2.875,6 millones de euros respectivamente.

**4.44.**

**Cuadro 10: Amortizaciones anticipadas por líneas de mediación. Ejercicio 2016**

(euros)

Líneas	Obligatoria		Voluntaria		Total	
	Importe	Nº de operaciones	Importe	Nº de operaciones	Importe	Nº de operaciones
EXPORTADORES C/Plazo	0	0	1.193.299.401	23.362	1.193.299.401	23.362
CRÉDITO COMERCIAL	0	0	24.143.880	621	24.143.880	621
FALLECIMIENTO	0	0	400.272	31	400.272	31
FONDOS NO APLICADOS	0	0	971.862	45	971.862	45
ICO-MEDIACIÓN	2.677.370	73	0	0	2.677.370	73
ICO-SUPERVISIÓN	13.271.316	168	0	0	13.271.316	168
SOLICITUD DEL CLIENTE	6.304.640	6	1.609.693.152	42.648	1.615.997.792	42.654
SUBVENCIÓN	0	0	1.228.021	58	1.228.021	58
VENTA CARTERA	21.687.208	1.312	1.893.456	244	23.580.664	1.556
<b>Total general</b>	<b>43.940.534</b>	<b>1.559</b>	<b>2.831.630.044</b>	<b>67.009</b>	<b>2.875.570.578</b>	<b>68.568</b>
%	1,53	2,27	98,47	97,73	100	100

**4.45.** 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, de crédito comercial (por anticipos de facturas en el ámbito nacional e internacional (exportadores), por fallecimiento del prestatario, por fondos no aplicados (errores en la toma de fondos por parte de las entidades financieras) y venta de cartera de activos de préstamos líneas ICO.

**4.46.** Las amortizaciones anticipadas de carácter obligatorio o forzoso se efectuaban a iniciativa del ICO, como consecuencia de algún incumplimiento de las condiciones detectado en los controles realizados por el Área de Mediación o por la de Seguimiento y Recuperación Mayorista, por solicitud del cliente (prestatario) o por venta de cartera (por recomendaciones de Bruselas y para mejorar los balances de las entidades financieras se las permitía vender operaciones en mora).

**4.47.** En la información aportada por el área de Administración de préstamos (GP) se recogían como amortizaciones anticipadas obligatorias por solicitud de clientes 6.304.640 euros, que no se habían registrado por el área de Mediación (Banc@ico).

**4.48.** Se ha comprobado que las amortizaciones se hacían de acuerdo con las condiciones pactadas en el contrato con el cliente y con el convenio firmado con las entidades financieras así como el correcto cálculo de intereses, la aplicación de las penalizaciones si procedían y el ingreso en la cuenta del ICO en el Banco de España. No se han encontrado deficiencias significativas distintas de las señaladas como diferencias en la información facilitada por las áreas implicadas en la gestión.

**4.49.** En las líneas de riesgo compartido, dentro de los siete días siguientes al cierre de cada trimestre natural, las entidades solicitan al ICO la cobertura de las operaciones que han resultado impagadas en el trimestre anterior. La solicitud de cobertura se hace mediante envío de documento normalizado y mediante la carga en Banc@ico de las operaciones afectadas. Tras realizar las comprobaciones, desde Mediación se ordena el pago de la cobertura a las entidades de crédito.

#### IV.2.5. Supervisión de los préstamos de mediación

**4.50.** Además de los controles establecidos en las fases anteriores de formalización y disposición, el procedimiento establece la supervisión de los préstamos una vez cerrada una determinada línea, según se establecía además en los distintos contratos. El procedimiento escrito, de igual forma que para las fases anteriores, se encontraba sin actualizar desde 2009. Finalmente, se ha incorporado en la revisión de julio de 2017 del Manual de Políticas de Riesgos.

**4.51.** Se encontraba previsto que la supervisión se llevara a cabo por una consultora externa, habiéndose llevado a cabo la supervisión de las líneas de mediación para el periodo 2009-2014 con el resumen que se incluye en el Cuadro 11.

**Cuadro 11: Supervisión de líneas de mediación cerradas**

(miles de euros)

Supervisiones externas	Operaciones formalizadas por líneas		Muestra seleccionada por supervisión		Operaciones canceladas	
	Operaciones	importe	Operaciones	importe	Operaciones	Importe
<b>Supervisión externa 2009-2011:</b>	<b>307.299</b>	<b>22.325.043</b>	<b>6.564</b>	<b>1.263.746</b>	<b>2.392</b>	<b>245.347</b>
Pyme 2009 tramo I y II	76.147	5.168.388	1.095	151.759	601	46.122
Inversión nacional 2010	118.119	7.867.848	1.748	208.423	721	49.744
Economía sostenible 2010 tramo I y II	5.758	3.393.434	375	306.180	107	42.663
Inversión 2011	60.169	1.223.496	764	163.477	256	20.659
Inversión sostenible 2011 tramo I y II	47.106	4.671.877	2.582	433.907	707	86.159
<b>Supervisión externa 2012-2014:</b>	<b>294.094</b>	<b>20.169.564</b>	<b>9.070</b>	<b>1.255.292</b>	<b>685</b>	<b>51.110</b>
Inversión 2012	65.764	4.174.919	1.506	171.477	166	8.164
Emprendedores 2012	4.206	134.945	192	9.911	45	1.617
Empresas y emprendedores 2013	175.142	12.113.747	2.982	308.480	238	10.891
Exportadores 2014	48.982	3.745.953	4.390	765.424	236	30.438
<b>TOTAL</b>	<b>601.393</b>	<b>42.494.607</b>	<b>15.634</b>	<b>2.519.038</b>	<b>3.077</b>	<b>296.457</b>

Fuente: ICO

**4.52.** Las incidencias en la supervisión pueden proceder de las condiciones financieras de las operaciones, del destino de la financiación y de la elegibilidad del cliente. Sus penalizaciones son las siguientes:

**-Incidencias financieras**

Con carácter general, en caso de no producirse la subsanación de la incidencia en el plazo máximo previsto, el prestatario incurrirá en un supuesto de amortización anticipada obligatoria, aplicándose las penalizaciones establecidas al efecto en el contrato. Adicionalmente, en relación con las incidencias financieras detectadas a través de muestreo, se aplicaran penalizaciones conforme a la tabla del Cuadro 12 y sobre el volumen total dispuesto en la línea por el prestatario:

**Cuadro 12: Penalizaciones por incidencias financieras**

Tramo	Porcentaje de incidencias detectadas en la línea	Porcentaje flat (puntos básicos)
A	Inferior a 5	sin penalización
B	entre el 5 y el 14,99	0,27
C	entre el 15 y el 29,99	0,41
D	Superior al 29,99	0,81

**-Incidencias relativas al destino de la financiación y la elegibilidad del cliente.**

Con carácter general, en caso de resultar acreditada la existencia de incidencias en el destino de la financiación o la elegibilidad del cliente, tanto el prestatario como el cliente incurrirán en un supuesto de amortización anticipada obligatoria.

**4.53.** En la supervisión del periodo 2009-2011, el nivel de cumplimiento de las líneas, medido en porcentaje de expedientes a cancelar sobre la muestra asciende al 36,44%%, mientras que en términos de importe a cancelar sobre importe muestreado es del 19,41%% (inferior al anterior por la cancelación parcial de algunas operaciones).

Después de alegaciones y posteriores revisiones por la consultora externa, las penalizaciones a cobrar a los bancos colaboradores fueron de 5,9 millones de euros, a lo que habría que incluir las comisiones aplicadas. En las comprobaciones realizadas en julio de 2017 se habían cobrado 3,1 millones de euros.<sup>6</sup>

**4.54.** En la supervisión del periodo 2012-2014, el nivel de incumplimiento de las líneas, medido en porcentaje de expedientes a cancelar sobre la muestra, asciende al 7,55%%, mientras que en términos de importe a cancelar sobre importe muestreado es del 4,07%%. Después de alegaciones y posteriores revisiones por la consultora externa, las penalizaciones a cobrar a colaboradores fue de 3,5 millones de euros.

**4.55.** No se ha realizado hasta la fecha de la fiscalización ninguna supervisión por muestreo de los ejercicios 2015 y 2016 según se estipula en las cláusulas de los contratos marco. Se encuentra previsto iniciar la supervisión en 2018. Como consecuencia, están pendientes de registrar numerosas cancelaciones, penalizaciones y comisiones de líneas abiertas en 2015 y finalizadas en 2016, así como de las líneas de 2016, si bien, en estas últimas, dado que el plazo para realizar la inversión es de un año desde la concesión, han finalizado en diciembre de 2017.

<sup>6</sup> Según comunica la Entidad en alegaciones, las penalizaciones pendientes de cobro en diciembre de 2017 ascendían a 2,017 millones de euros.

### IV.3. PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LA FINANCIACIÓN DIRECTA

#### IV.3.1. Análisis de los criterios generales de las operaciones de financiación directa

**4.56.** El ICO, como banco público de inversión, tiene por finalidad, entre otras, la financiación de grandes empresas a través de la financiación directa, destinada a proyectos tanto públicos como privados que, por su naturaleza, implican grandes necesidades de capital y largos plazos de amortización. El ICO estudia, concede y asume el riesgo de la operación, utilizando para ello criterios de valoración económico-financieros de mercado y evaluando el impacto socioeconómico y medioambiental de las inversiones que financia.

**4.57.** El saldo vivo de estas operaciones en los ejercicios 2015 y 2016 y su variación se resume en el Cuadro 13.

**Cuadro 13: Saldos vivos financiación directa 2015-2016**

(euros)

Operaciones Directas	2015	2016	Variación %
Avales	7.289.729,39	4.689.683,27	(35,67)
Cine	27.168.630,40	26.278.895,74	(3,27)
Corporativa	15.967.268.735,05	13.857.287.167,01	(13,21)
Ico Directo	129.279.372,65	54.433.430,06	(57,89)
Otros (1)	320.114.519,30	527.414.222,51	64,76
Política económica (2)	57.465.509,82	42.770.204,71	(27,57)
VPO-Alquiler (3)	532.557.508,73	509.472.090,96	(4,33)
<b>Total</b>	<b>17.041.144.005,34</b>	<b>15.022.345.694,26</b>	<b>(11,85)</b>
<b>Pérdidas por deterioro</b>	<b>(2.201.674.000,00)</b>	<b>(1.701.646.000,00)</b>	<b>(22,71)</b>
<b>Otros ajustes de valoración (4)</b>	<b>73.837.000,00</b>	<b>77.110.000,00</b>	<b>4,43</b>
<b>Total Saldo Vivo</b>	<b>14.913.307.005,34</b>	<b>13.397.809.694,26</b>	<b>(10,16)</b>

(1) En el grupo de productos de "Otros" se incluyen los siguientes tipos de operaciones: compensaciones/liquidaciones pendientes de líneas subvencionadas, gastos de fondos para la internacionalización de la empresa, participaciones en estructuras AIE, préstamos a empleados y adquisición temporal de bonos MEFF.

(2) En el grupo de productos de "Política económica" se incluyen los siguientes tipos de operaciones: cartera BBVA, Prestige, Reconversión industrial, Fondo Jeremie, ICO Entidades Locales 2011.

(3) Los importes correspondientes a VPO-Venta se encuentran incluidos en el grupo de producto "Corporativa".

(4) Devengo de intereses, rendimientos asimilados y correcciones por comisiones financieras.

**4.58.** Las políticas de actuación que debían centrar la actividad de financiación directa del ICO en el ejercicio 2016 se encontraban en el documento de Políticas de la Subdirección de Banca de Inversión, aprobado por el COPER el 19 de diciembre de 2007, sin que haya sido actualizado hasta la aprobación por el Consejo General del ICO el 21 de diciembre de 2016 del documento de Políticas de Financiación Directa, que constituye la revisión y actualización del anterior. Las prácticas y políticas definidas en este documento serían aplicables a las nuevas operaciones con un período de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018. Además, la puesta en marcha de un nuevo producto o programa de financiación directa debe seguir el Procedimiento de Aprobación de Nuevos Productos de Activo, aprobado en el COPER de 5 de mayo de 2015. Y, por otra parte, independientemente del producto, todas las operaciones deben cumplir con los requisitos de admisión y concentración por riesgo de crédito de contrapartida definidos en las políticas de riesgos vigentes en cada momento.

**4.59.** Los criterios generales de inversión de las políticas vigentes en el ejercicio fiscalizado y en la actualidad son los siguientes:

- ICO participa en una operación siempre y cuando exista un "interés español" que justifique su participación, definido conforme a la política general de financiación directa o bien conforme a criterios específicos que, en su caso, se establezcan para un determinado producto o programa.

- En general, se considera que existe interés español cuando se trate de:



- a) Inversiones en España, con independencia de la nacionalidad del accionista o titular de la financiación.
  - b) Inversiones fuera de España, i) si la participación, directa o indirecta, de la empresa española en el capital del prestatario o garantizado es de, al menos, un 30% de su capital; o ii) si los suministros, obras o servicios proporcionados por empresas españolas suponen al menos el 30% de la inversión total del proyecto.
- En particular, y para las operaciones que no cumplan los criterios generales anteriores, el interés español se debe justificar por la Dirección General de Negocios en cada operación, caso a caso, en función de las circunstancias específicas del proyecto o de la compañía.
- La financiación del ICO debe estar dirigida a proyectos de inversión, exportación o planes corporativos de inversión, independientemente de la estructura de la operación y de su instrumentación.
- Estas operaciones se podrán dirigir, atendiendo a un criterio geográfico:
- Mercado doméstico: actuación de ICO a nivel nacional; se atenderán todas las regiones sin cuotas u objetivos establecidos por región.
  - Mercado internacional: ICO podrá financiar operaciones en cualquier mercado en apoyo a la internacionalización de las empresas españolas, en aquellos mercados donde estas tienen una mayor presencia. Como consecuencia, en la actualidad el grueso de las operaciones se concentra en el área de Latinoamérica y Europa, con el objetivo de incrementar la presencia de ICO en Asia y Norte de África.
- Atendiendo al cliente, los mercados se clasifican en:
- Mercado institucional: ICO podrá financiar proyectos de infraestructuras públicas de la Administración Central. Se limita la actividad de financiación directa del ICO a CCAA y EELL exclusivamente a operaciones derivadas de instrucciones expresas que el ICO pudiera recibir (Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de junio de 2012).
  - Mercado empresarial: Empresas públicas o privadas, excluidas las empresas del sector financiero, bien concediendo la financiación directamente a la empresa o bien como banco de segundo nivel vinculado a la financiación de proyectos, a través de entidades financieras.
- El importe mínimo de financiación por operación será de 12,5 millones de euros, aunque se pueden plantear operaciones por importe inferior en procesos de sindicación. La financiación va dirigida a empresas españolas y sociedades dependientes con una facturación superior a 50 millones de euros y activos totales de más de 43 millones de euros, incluidas las sociedades vehículo de proyectos (Project finance). Como norma general, la participación del ICO no superará la mayor participación de cualquier otra entidad, así como cumplir los límites en vigor conforme a las políticas de riesgos.
- El ICO participa, generalmente, en operaciones sindicadas o estructuradas y, excepcionalmente, podrá financiar bilateralmente nuevas inversiones, en paralelo a otras entidades financieras. Asimismo, puede actuar como único financiador en operaciones bilaterales vinculadas a la financiación a largo plazo de infraestructuras u otros bienes en proyectos de interés español.
- Generalmente las operaciones se formalizan a medio y largo plazo, entre 2 y 25 años.
- De acuerdo con lo establecido en la Circular 4/2016 del Banco de España, los precios fijados en las operaciones deben ser tales que cubran, al menos, los costes de financiación, de estructura y de riesgo de crédito inherente a cada clase de operación.
- 4.60.** La aplicación de las políticas de financiación directa requerirá que la Dirección General de Negocios defina, apruebe y actualice anualmente un Plan Comercial.

El ICO no ha contado en los últimos ejercicios ni con un plan estratégico ni con un plan comercial adaptados a la coyuntura económica actual así como su revisión periódica para dar cumplimiento a la norma 105 de la Circular 3/2008 del Banco de España en la que se establece que las entidades de crédito deben aprobar y revisar periódicamente las estrategias y sus políticas de riesgos. El último Plan Estratégico fue el de 2008, aprobado en Consejo General de 20 de febrero de 2007. El Consejo General aprobó el 18 de julio de 2017 el Plan Estratégico 2018-2021 denominado: *“El papel del ICO en la consolidación de la recuperación económica”*.

**4.61.** Las operaciones que no requieren de un programa marco específico se agrupan en tres categorías de productos: Project finance o Financiación de proyecto; Corporativo sin programa y Avales financieros.

**4.62.** Las operaciones que, por sus condiciones o características específicas, no cumplen las políticas generales descritas en las políticas de empresa, requieren un marco concreto de actuación denominado Programa que debe recoger los términos y condiciones particulares para cada producto, debidamente aprobado en los órganos de decisión internos. Entre estos se encontraban los siguientes:

- Acuerdo Marco ICO-PYMAR, aprobado por el Presidente del ICO el 31 de marzo de 1995, con vigencia hasta el 16 de marzo de 2019 y posteriores prórrogas anuales automáticas salvo denuncia de las partes.
- Crédito comprador, aprobado por el COPER el 22 de septiembre de 2004 (sin fecha de fin de vigencia).
- Bono-obligación para financiación a medio y largo plazo de proyectos de inversión, aprobado por el COPER el 22 de septiembre de 2004 (sin fecha de fin de vigencia).
- Participación en AIE para leasing operativo español (SOL), aprobado por el COPER el 21 de diciembre de 2005 (sin fecha de fin de vigencia).
- Participación en Agrupación de interés económico (AIE) para construcción naval en España (“Tax lease para buques”), aprobado por el COPER el 11 de julio de 2007 (sin fecha de fin de vigencia), adaptándose al actual procedimiento de estas operaciones.
- Bono Obligación para financiación del Sector Público, aprobado por el COPER el 31 de octubre de 2007 (sin fecha de fin de vigencia). Este producto no está operativo en la actualidad debido a la restricción impuesta al ICO por el Consejo de Ministros que impide la actuación del ICO en el ámbito territorial salvo una debida instrucción expresa.
- Convenio de financiación de obras audiovisuales ICO-Corporación Radiotelevisión Española (CRTVE), aprobado por el COPER el 30 de junio de 2015 (vigente hasta 30 de junio de 2018).
- Programa “ICO garantías internacionales 2015/2017” (avales técnicos), aprobado por el Consejo General del ICO el 27 de noviembre de 2015 (vigente hasta 31 de diciembre de 2017).

#### **IV.3.2. Evaluación del procedimiento de gestión de las operaciones de financiación directa**

**4.63.** En relación con la gestión de las operaciones directas del ICO este Tribunal considera que existe una adecuada segregación de funciones entre las distintas unidades que intervienen en el proceso de su tramitación y gestión, que son, básicamente, los siguientes departamentos y áreas:

- La Subdirección de Financiación Directa e Internacional de la Dirección General de Negocios promueve, negocia, formaliza y gestiona las operaciones de financiación directa así como las relacionadas con la financiación del negocio internacional, salvo la línea de cine y la de VPO que se canalizan a través de la Subdirección de Política Económica, también dependiente de la Dirección General de Negocios.

- En la Dirección General de Riesgos y Control Financiero, corresponde al Departamento de Políticas y Admisión de la Subdirección de Riesgos definir las políticas internas de riesgos y valorar la admisibilidad del riesgo para nuevos productos de activo y operaciones de riesgo directo.
- El Departamento de Administración de Operaciones, también dentro de la Dirección General de Riesgos, administra las operaciones directas de activo (préstamos y avales).
- Por su parte, el Área de Seguimiento y Recuperación Mayorista de la Subdirección de Riesgos controla el riesgo de estas operaciones, impulsa las recuperaciones de los saldos derivados de operaciones morosas, resueltas y fallidas, y supervisa el cumplimiento de las condiciones de las operaciones vivas.

**4.64.** Las principales observaciones a la gestión de las operaciones surgen por los siguientes aspectos analizados en los apartados II y III anteriores, relativos a la normativa y procedimientos de control interno:

- Falta de revisión y actualización de los procedimientos internos durante periodos largos de tiempo, ya incluidos en el plan Avanza de 2007, que requieren además de su adaptación a las modificaciones de estructura organizativa del Instituto. Estas actualizaciones se están llevando a cabo en 2017.
- Deficiencias encontradas en el tratamiento de la documentación de las operaciones, en muchos casos duplicada en tantos expedientes como áreas de la organización que participan en la tramitación, de forma que no existe un expediente único, ni físico ni electrónico que centralice la información.
- Falta de integración de las numerosas aplicaciones y sistemas de información. En el ciclo de operaciones directas se utilizan varias aplicaciones: BACOPER (admisión, aprobación y formalización); HOST (administración de las disposiciones y los cobros de las operaciones directas y gestión de avales); además del Archivo General y de carpetas de red de las diferentes áreas que guardan documentos en papel o electrónicos. Así, los datos sobre las operaciones incorporados a BACOPER por la Dirección General de Negocios no vuelcan en HOST, por lo que el departamento de Administración de Operaciones da de alta de nuevo las operaciones una vez efectuada su formalización. En paralelo, hasta que no se produzca la puesta en producción de la plataforma GP para operaciones directas, se vuelca en esta última aplicación toda la información de los expedientes. Tanto HOST como BACOPER serán sustituidas por GP y una nueva herramienta de Gestión de Expedientes de Negocio (GEN), que será el repositorio principal y único de documentación.

#### IV.3.2.2. FORMALIZACIÓN DE LAS OPERACIONES DIRECTAS

##### A) Análisis de la normativa específica

**4.65.** El inicio de nuevas operaciones comienza con el Procedimiento de Admisión de Operaciones Directas, que no se encontraba actualizado desde su aprobación de fecha 26 de febrero de 2007. Su actualización formal se ha llevado a cabo en 2017 y se encuentra pendiente de aprobación por el COPER. No obstante, en la práctica el procedimiento de admisión y aprobación de operaciones se ha ido adecuando a la nueva estructura organizativa de 27 de julio de 2015 y de 16 de diciembre de 2016, siendo actualmente el que se describe a continuación.

**4.66.** El proceso comienza con la definición de las directrices de negocio. Al solicitar el cliente un crédito se realiza una valoración inicial por parte del gestor de Negocios asignado, rechazando las solicitudes que no cumplan los criterios del ICO (según el documento de Políticas de financiación directa de 21 de diciembre de 2016).

**4.67.** En el caso de ser aceptada la solicitud, se negocian las condiciones con el cliente efectuando una preoferta (no imprescindible en las operaciones de cine y VPO), con el Informe de Banca de

Inversión (subdirección que dependía de lo que ahora es la Dirección General de Negocios). En el caso de no llegar a un acuerdo con el cliente en la negociación de las condiciones, se rechaza la solicitud archivando la documentación.

**4.68.** Con esta información, el Área de Admisión (actualmente Departamento de Políticas y Admisión de la Subdirección de Riesgos) realiza el análisis de los riesgos, emitiendo un Informe (excepto en las operaciones realizadas en el marco del convenio de financiación audiovisual ICO-RTVE). Dicho informe debe expresar los términos y condiciones que considere que deben ser valorados para aprobar la operación desde el punto de vista de la evaluación, control y gestión de riesgo. Asimismo, previa consulta a la Subdirección de Financiación y Tesorería, deberá mencionar si la operación analizada afecta a la condición de “elegible” para el Banco Central Europeo, de acuerdo con la normativa comunitaria aplicable y de conformidad con la comunicación recibida de la Subdirección de Financiación y Tesorería.

**4.69.** El Comité de Operaciones COPER, o el Consejo General del ICO, en su caso, aprueban, rechazan o posponen la operación. El plazo máximo de vigencia de los acuerdos adoptados por el órgano competente, previo a su formalización, es de seis meses a contar desde la fecha en que se adoptó dicho acuerdo, con carácter improrrogable

**4.70.** De conformidad con el Acuerdo del Consejo General sobre la Delegación de Facultades de 21 de septiembre de 2012 (sustituido por el vigente, de fecha 24 de abril de 2015), se debe dar cuenta al Consejo General de todas las actuaciones realizadas por el Comité de Operaciones y, en su caso, por el Presidente en el ejercicio de las facultades objeto de delegación. Dicha rendición de cuentas tiene lugar en el primer Consejo General que se celebre a contar desde la fecha del acuerdo adoptado.

**4.71.** Las resoluciones del Presidente emitidas por razones de urgencia, para aprobar cualquier operación, deben sustentarse en un “informe motivado”, que justifique las razones de urgencia, firmado por el Director General que solicite la resolución. De estas operaciones se informa al Consejo General en la primera sesión que se celebre a continuación, acompañando el informe motivado y los informes preceptivos de la Dirección General de Negocios que realizó la propuesta y de la Dirección General de Riesgos que tiene entre sus funciones la evaluación y el control de los riesgos.

**4.72.** Tras la aprobación, el Área de Asesoría de Operaciones (dentro de la Subdirección de Asesoría Jurídica) elabora o supervisa los contratos, con los parámetros de autorización del Comité, las Normas Internas de Funcionamiento y las indicaciones del gestor de Negocios. Firmado el contrato se da de alta la operación en HOST, y comienzan los procesos de administración y seguimiento.

## B) Análisis de las operaciones

**4.73.** Las operaciones formalizadas en los ejercicios 2015 y 2016 se muestran en el Cuadro 14, habiéndose producido un descenso del volumen de créditos formalizados del 70% en 2016, siendo las operaciones directas nacionales las que sufren la mayor caída al tiempo que se consolidaba la recuperación económica y, en consecuencia, con una mayor actividad crediticia de la banca privada. Asimismo, en el ejercicio 2016 no se formalizaron operaciones de concesión de avales internacionales en tanto que en 2015 se formalizaron ocho operaciones por un importe de 117,9 millones de euros.

**Cuadro 14: Operaciones formalizadas 2015-2016**

(euros)

Tipo de operación	2015		2016		Variación	
	Nº	Importe formalizado	Nº	Importe formalizado	Importe formalizado	%
CINE	15	6.661.000,00	19	8.730.000,00	2.069.000,00	31,06
OPERACIÓN DIRECTA INTERNACIONAL	10	398.325.386,21	10	286.615.138,15	(111.710.248,06)	(28,04)
OPERACIÓN DIRECTA NACIONAL	21	727.994.159,04	5	82.999.500,43	(644.994.658,61)	(88,60)
AVALES INTERNACIONALES	8	117.894.957,08		0	(117.894.957,08)	(100,00)
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>1.250.875.502,33</b>	<b>34</b>	<b>378.344.638,58</b>	<b>(872.530.863,75)</b>	<b>(69,75)</b>

**4.74.** Se ha analizado una muestra de 18 operaciones en la fase de admisión hasta su formalización con la firma del contrato correspondiente, por un importe total de 660.719 miles de euros. Nueve operaciones correspondían a formalizaciones en 2015 por 445.320 miles de euros, un 35,60% del importe total anual, y otras nueve formalizadas en 2016 por 215.399 miles de euros, el 56,93% del total del ejercicio. En todas ellas se cumple con carácter general el procedimiento descrito y consta la documentación del contrato y los informes requeridos para la aprobación de las operaciones.

**4.75.** Asimismo, se han analizado las operaciones que no llegaron a aprobarse en los dos ejercicios, de las que 19 corresponden a 2015 y 22 en 2016. De las primeras, diez fueron descartadas por el cliente y el resto desestimadas por el ICO. En 2016, fueron siete y quince, respectivamente. Las causas de desestimación por el ICO se correspondían con la falta de cumplimiento de alguno de los criterios establecidos por el Instituto para su formalización.

#### IV.3.2.3. ADMINISTRACIÓN DE LAS OPERACIONES DIRECTAS

**4.76.** Esta fase del procedimiento comprende los procesos de alta de los datos del contrato en la aplicación HOST, así como la gestión de las disposiciones, vencimientos y comisiones por el Departamento de Administración de Operaciones.

##### A) Análisis de la normativa específica

**4.77.** Conforme al procedimiento de "Gestión de disposiciones" vigente, aprobado en abril de 2014, una vez formalizada una operación de crédito por la Dirección General de Negocios, el cliente realiza una o varias solicitudes de disposición. Con carácter previo a la disposición, el área de Negocios debe comprobar el cumplimiento de todas las condiciones y requisitos necesarios para efectuar las disposiciones. La solicitud la envía al Área de Administración de Operaciones Directas.

**4.78.** Tras comprobar Negocios que se cumplen los requisitos, se envía a Administración de Operaciones Directas con copia a Administración de Emisiones y Tesorería la autorización de disposición mediante formulario a través de correo electrónico, firmado por el Jefe de área o nivel superior, en el que se manifieste expresamente el cumplimiento de las condiciones e incluyendo la cuenta de abono del cliente. En el supuesto de que en el momento de realizar el desembolso no se cuenta aún con copia del contrato firmado, el formulario debe contener la indicación de que el borrador de contrato del que se dispone es la versión de firma.

**4.79.** Con la solicitud de disposición comprobada, Administración de Operaciones Directas da de alta en el HOST la disposición y da instrucciones de pago a Administración de Emisiones y Tesorería, y a Contabilidad, mediante notificación de salida de fondos firmada por el Jefe de área y envía al cliente la confirmación de la disposición, junto con el cuadro de amortización generado.

**4.80.** Con la notificación de salida de fondos, el área de Administración de Emisiones y Tesorería se encarga de realizar el pago, siempre que sea coherente con lo comunicado por Negocios, y Contabilidad registra el pago, la deuda del cliente y la provisión genérica. La notificación debe contener los siguientes datos: cuenta bancaria del ICO, cuenta bancaria del cliente o agente, fecha valor, divisa, importe y concepto de pago. Estos datos se extraen de HOST y se vuelcan en una hoja de cálculo. Mensualmente, Negocios controla los créditos formalizados y no dispuestos, con un listado de antigüedad de los mismos.

**4.81.** Quincenalmente, Administración de Operaciones Directas extrae de la aplicación HOST los importes de vencimientos previstos en la siguiente quincena. El documento de notificación al cliente del vencimiento del préstamo se extrae automáticamente de la aplicación. En el caso de préstamos sindicados en los que el ICO no es agente se espera a que llegue la comunicación del banco agente para contrastar que el importe coincide con lo previsto en HOST.

Llegado el vencimiento se concilian los cobros en las cuentas del ICO con las previsiones. Cuando se cuadrán estos importes, se registran estos movimientos en la aplicación HOST préstamos.

#### B) Análisis de las operaciones

**4.82.** Se ha analizado una muestra de 24 movimientos de fondos (disposiciones y amortizaciones), correspondientes a 10 operaciones formalizadas en los ejercicios 2015 y 2016, con el fin de comprobar el cumplimiento del procedimiento descrito anteriormente.

- En todos ellos se ha podido comprobar la existencia de la documentación básica, tanto en las disposiciones (solicitud de la misma, autorización previa, registro en HOST, notificación a tesorería de movimiento de fondos y adecuada generación de los cuadros de amortización), como en las amortizaciones (notificación del vencimiento, cálculo de intereses, notificación a tesorería y registro en HOST).

- El procedimiento de gestión de las disposiciones establece que la autorización de Negocios se realizará mediante “formulario a través de correo electrónico”. Se ha comprobado que efectivamente se envía dicho correo autorizando la disposición, pero no existe un modelo de comunicación a emitir por Negocios para acreditar que se cumplen las condiciones exigidas para la realización del desembolso.

- El ICO no cuenta con una aplicación integral para operaciones directas por lo que, una vez formalizada la operación, los datos registrados en BACOPER no vuelcan automáticamente en la aplicación HOST por lo que el Área de Administración da de alta la operación en esta última, con el consiguiente riesgo de incurrir en errores.

- Asimismo, la orden de movimiento de fondos no se genera y envía de forma automatizada y en formato no modificable desde la aplicación de administración de operaciones directas (HOST), con el riesgo de incurrir en errores o modificaciones.

#### IV.3.2.4. SEGUIMIENTO DE OPERACIONES DIRECTAS

**4.83.** Conforme establece el Manual de Políticas de Riesgos vigente, de julio de 2017, que sustituye al anterior de diciembre de 2013, el objetivo es que la cartera crediticia sea de máxima calidad y trate de asegurar, tanto en la fase de admisión como de seguimiento, que los créditos sean reembolsados puntualmente en las fechas convenidas, mediante el análisis de la calidad crediticia y su solvencia.

La unidad de seguimiento es el cliente, no la operación, de tal forma que cualquier incidencia en una operación afecta a la clasificación de riesgo del cliente y a la de su Grupo.

**4.84.** En función de la operación se realizan diferentes tipos de seguimiento:

- Para la cartera de financiación de la línea de cine, cuya admisión se encuentra delegada en la Dirección General de Negocios con base en la política fijada por el Departamento de Políticas y Admisión, se realiza un seguimiento para la detección de retrasos en la finalización de la obra financiada, así como en su estreno y entrega a RTVE, momento en el que el riesgo contraído por el ICO se transfiere a dicha Entidad. Asimismo se toman como señales de alerta la presencia de incidencias de pago, no solo con el Instituto sino también con terceros, detectadas a partir de las fuentes de información disponibles (RAI, Badexcug, SNID y ASNEF).
- Para las operaciones de VPO para alquiler o venta, se realiza un seguimiento individualizado de aquellos clientes con los que el Instituto mantiene una posición de riesgo significativa, del mismo modo que el realizado con cualquier otro cliente de financiación corporativa. Respecto al resto de clientes de esta línea, se toma como señal de alerta la incidencia en los pagos y/o noticias de prensa relativas al cliente, realizando un control a nivel global de la línea mediante el ratio de morosidad, tratando de detectar el motivo del impago y posibles alternativas para su regularización.
- Respecto a las operaciones de Política Económica, el ICO debe seguir las líneas fundamentales que establezca el Consejo de Ministros, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos o el Ministro de Economía, Industria y Competitividad.
- Para el resto de operaciones de financiación directa, se realiza el seguimiento mediante el análisis periódico de la situación económico-financiera de los clientes y de la evolución de los proyectos que permita identificar la calidad crediticia de cada cliente, la detección de los riesgos potenciales y su clasificación.

**4.85.** La valoración de la gravedad del deterioro en la calidad crediticia del cliente y las expectativas sobre la recuperación de la financiación otorgada permiten clasificar a los clientes en las diferentes categorías de riesgo, según se muestra en el Cuadro 15, conforme a la Circular 4/2016 del Banco de España:

- Exposiciones sin incumplimiento: incorpora operaciones sin riesgo apreciable, riesgo normal y riesgo en vigilancia especial.
- Exposiciones con incumplimiento: operaciones dudosas y fallidas.

**Cuadro 15: Clasificación de clientes por categoría de riesgo**

	<b>Categoría de riesgo</b>	<b>Características</b>
<b>Exposiciones sin incumplimiento</b>	Sin riesgo	Administraciones públicas y Entidades Públicas Empresariales
	Normal	Categoría residual
	Normal en vigilancia especial	Presentan debilidades que pueden suponer asumir pérdidas superiores a las de otras operaciones clasificadas como riesgo normal
<b>Exposiciones con incumplimiento</b>	Dudoso no moroso	Existen dudas sobre el pago (patrimonio neto negativo, pérdidas continuadas, retrasos...)
	Dudoso moroso	Impagos por principal, intereses o garantías por más de 90 días
	Fallido	Se considera remota su recuperación

**4.86.** La clasificación del riesgo se realiza valorando la gravedad del deterioro en la calidad crediticia del cliente y las expectativas de recuperación de la financiación otorgada.

Para ello el ICO utiliza las siguientes herramientas de apoyo:

- Rating, tanto el externo proporcionado por las agencias de calificación, como el interno calculado por el Instituto, con base en la información cuantitativa procedente de las cuentas anuales, resultado del informe de auditoría, etc.
- Documentación de remisión periódica exigida en los contratos como cuentas anuales auditadas, certificados de cumplimiento de “covenant”, informes de asesores independientes, etc.
- Fuentes de información externas: (CIRBE), bases de datos de impagos (Experian, RAI, BADEXCUG, SNID, RAI, ASNEF), rating externo y noticias de prensa.
- Información directa obtenida del cliente a través de la Dirección General de Negocios.

**4.87.** Con base en esta información, las principales señales de alerta que se consideran para la posible incorporación de una operación en Comisión de Seguimiento son:

- Documentación insuficiente para el análisis del cliente.
- Incumplimiento de condiciones contractuales.
- Cambio de accionistas o equipo gestor.
- Modificación relevante del negocio y su entorno.
- Deterioro del perfil y entorno financiero de la acreditada.
- Incidencias en los pagos.
- Incidencias legales y litigios.
- Variación significativa del precio de la acción cotizada en Bolsa.
- Solicitudes de refinanciamientos o reestructuraciones.

**4.88.** Una vez valorado el alcance de la señal de alerta se considera la inclusión del cliente en la Comisión de Seguimiento y su posible reclasificación a “en vigilancia especial” e incluso en exposiciones con incumplimiento:

- La categoría de “riesgo normal en vigilancia especial” comprende, según la Circular 4/2016 de Banco de España, aquellas operaciones que, sin cumplir los criterios para clasificarlas como riesgo dudoso o fallido, presentan debilidades que pueden suponer asumir pérdidas superiores a las de otras operaciones similares clasificadas como riesgo normal.
- Se clasifican de “riesgo dudoso por razones distintas de la morosidad” las operaciones cuyos titulares se encuentren en situaciones que supongan un deterioro de su solvencia (patrimonio negativo, pérdidas continuadas o descenso significativo de la cifra de negocios, retraso generalizado en los pagos o flujos de caja insuficiente, etc).
- Las operaciones, cualesquiera que sean su titular y garantía, que tengan algún importe vencido por principal, intereses o gastos pactados contractualmente, con más de 90 días de antigüedad, se clasificarán como “riesgo dudoso por razón de la morosidad”, salvo que sean clasificados como fallidos.
- Se incluirán como “riesgo fallido” cuando se considere remota su recuperación debido a un deterioro notorio o irrecuperable de la solvencia de la operación o del titular. Dará lugar al saneamiento íntegro del importe en libros, bruto de la operación y su baja total del activo.
- “Riesgo normal” comprende todas las operaciones que no cumplan los requisitos para clasificarlas en otras categorías.



**4.89.** Para las exposiciones sin incumplimiento, se calculan las provisiones de forma colectiva, con el mismo porcentaje de cobertura aplicado según la categoría del riesgo, diferenciando por los segmentos de riesgo de crédito que recoge el Anexo IX de la Circular 4/2016, punto 120.

**4.90.** Para las exposiciones con incumplimiento, se calculan las provisiones de forma específica, aplicando el Manual sobre Metodologías para la estimación de las coberturas de activos dudosos objeto de estimación individualizada, aprobado por el Consejo General de 21 de octubre de 2016.

**4.91.** Corresponde a las áreas de Seguimiento y Recuperación Mayorista de la Subdirección de Riesgos y a la Dirección General de Negocios realizar la revisión periódica y el seguimiento a lo largo de toda la vida de la operación. El área de Seguimiento detecta los prestatarios potencialmente problemáticos, con el fin de establecer planes de acción junto con las áreas gestoras de las operaciones (Negocios), que permitan maximizar la recuperación de la financiación concedida. Si se detectan problemas de riesgo, se puede proponer la dotación de provisiones según la normativa del Banco de España vigente (Circular 4/2016, que sustituye a la Circular 4/2004). Si desaparece la situación de riesgo, se propone la reversión de la provisión o la reclasificación del riesgo a otra categoría. De continuar en el tiempo la incidencia detectada o el deterioro del riesgo asociado a la operación, se propone la declaración de fallido.

**4.92.** En la práctica, el procedimiento aplicado para el control de condiciones contractuales y riesgo es el siguiente:

- Tras la firma del contrato, el área de Seguimiento da de alta la operación en su base de datos y registra las características principales de la financiación.

- Aquellas operaciones en las que se detecte cualquier incidencia se llevan a la Comisión de Seguimiento, constituida por representantes de Negocios, Riesgos y Asesoría Jurídica, donde se analiza la situación de todos los clientes que presentan incumplimiento en las obligaciones contraídas frente al Instituto, o por cualquier motivo que se estime oportuno analizar, para acordar el plan de acción.

- Cada cliente incluido en la Comisión de Seguimiento se revisa al menos semestralmente, o con mayor periodicidad según la gravedad de la incidencia o deterioro detectado.

- Mensualmente se reporta al COPER el perfil de riesgo de la cartera de financiación directa, de la cobertura y de los planes de actuación acordados respecto a determinados clientes. Asimismo, se acuerdan y se proponen para aprobación por el COPER las reclasificaciones de la cartera y las dotaciones/reversiones de provisiones que correspondan.

**4.93.** Según la Circular Organizativa 2/2015, de 27 de julio, corresponde a la Comisión de Seguimiento definir, y proponer al órgano correspondiente para su aprobación, aquellas actuaciones necesarias para mitigar el impacto patrimonial que pueda resultar del incumplimiento de las obligaciones contraídas frente al ICO de sus clientes, para ello emitirá propuestas en materia de provisiones específicas, reclasificaciones a fallidos, e informará sobre la actividad recuperatoria así como sobre la calidad crediticia de la cartera y de sus riesgos más relevantes.

Se reúne con carácter general una vez al mes, sin perjuicio de convocatorias extraordinarias cuando la urgencia del asunto lo requiera.

**4.94.** A 31 de diciembre de 2016, tanto la clasificación de la cartera de clientes en función del riesgo como la dotación de provisiones por riesgo de crédito en operaciones directas se encuentran adaptadas a la normativa del Banco de España vigente (Circular 4/2016). Su resumen se refleja en el Cuadro 16.

**Cuadro 16: Clasificación de clientes operaciones directas**

<b>Clasificación clientes</b>	<b>Número</b>
Normal	225
Normal en vigilancia especial	157
Dudoso	100
Fallido	8
<b>Total Clientes</b>	<b>490</b>

**4.95.** Se ha seleccionado una muestra de 16 clientes de los 108 clasificados como dudosos y fallidos (cuadro nº 16), analizándose la documentación relativa al seguimiento de las operaciones que dichos clientes mantienen con el ICO.

Ante la falta de una aplicación integral y una base de datos única que centralice toda la información y gestiones de las operaciones del ICO, el Área de Seguimiento y Recuperación Mayorista utiliza su propia base de datos y fichas en diferentes formatos para efectuar el seguimiento de los clientes:

- La ficha del cliente incluye los datos del cliente y del préstamo, importes y fechas de aprobación, formalización y disposición, descripción de las garantías y las modificaciones contractuales.
- La ficha económico-financiera recoge los datos económicos de los tres últimos ejercicios y el análisis económico-financiero, la opinión del analista y el cumplimiento o incumplimiento de los ratios o “covenants”.
- La ficha de seguimiento recoge los datos del cliente, la identificación del préstamo, el saldo vivo y fecha, tipo de incidencia, causa de 1ª revisión, así como las fechas de las reuniones de la comisión de seguimiento y del COPER, comentarios sobre las conclusiones de las revisiones realizadas y resoluciones adoptadas.

**4.96.** Este Tribunal ha comprobado, a través de las actas de las reuniones de la Comisión de Seguimiento y COPER de 2016, que efectivamente el contenido de las fichas de seguimiento se corresponde con la información trasladada a la Comisión, que los clientes que presentan incumplimientos se tratan periódicamente en la misma y, en su caso, la aprobación por el COPER de provisiones específicas, reclasificaciones a fallido, etc. Asimismo, se ha verificado la información mensual al COPER sobre el perfil de la cartera de préstamos directos, tal y como establece el procedimiento y la Circular Organizativa 2/2015, de 27 de julio.

**4.97.** No se encontraban actualizados los procedimientos relativos a las políticas de control de las condiciones contractuales y riesgo, de recuperaciones, gestión de impagos y gestión de fallidos, ni adaptados al nuevo Manual de políticas de Riesgos, a la Circular 4/2016 de Banco de España, a la normativa interna y a las prácticas del ICO.

**IV.3.3. Análisis de la línea de financiación Cine**

**4.98.** Desde el año 1994 el ICO ha financiado la producción de obras audiovisuales con objeto de potenciar el sector audiovisual español y dotarlo de un vía complementaria de financiación, mediante la firma de convenios de financiación. El Convenio actualmente en vigor se firmó el 9 de julio de 2015 con CRTVE y regula la línea de financiación para el fomento de la producción de largometrajes y cortometrajes cinematográficos, películas para TV y documentales de carácter cultural de nueva producción, cuyos derechos de comunicación pública hayan sido cedidos a CRTVE conforme a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual.

**4.99.** La cuantía del crédito total asciende a un importe de 75 millones de euros, acabando el periodo de vigencia el 30 de junio de 2018.

Esta financiación se instrumenta mediante créditos individuales otorgados por el ICO a las productoras, lo que supone descontar el importe a cobrar a CRTVE por la cesión a esta de los derechos de comunicación pública de cada obra audiovisual en cuestión.

Los intereses devengados por estos créditos se cubren con el IVA a pagar por CRTVE, correspondiente a la adquisición de los derechos de emisión de las producciones audiovisuales. Por tanto, el importe máximo de los créditos no podrá superar el 100% del precio de compra de los derechos sobre la obra audiovisual que adquiere CRTVE, excluido el IVA o impuesto equivalente.

**4.100.** La gestión de estas operaciones se lleva a cabo por el Área de Financiación Territorial y Políticas Públicas de la Subdirección de Política Económica.

El citado Convenio vigente establece la documentación básica a solicitar por el ICO a las productoras cinematográficas, así como las condiciones generales que regirán los créditos a suscribir.

La formalización de los créditos podrá hacerse efectiva desde el momento que los productores otorguen el correspondiente contrato de cesión de los citados derechos con CRTVE y una vez que la operación sea aprobada por el órgano correspondiente del ICO y cumpla las condiciones acordadas por este.

La garantía principal de estos créditos es la cesión a favor del ICO por parte del productor de los derechos de cobro que se deriven del contrato entre CRTVE y el productor, incluido el IVA o impuesto equivalente, sin perjuicio de las garantías adicionales que, en cada caso, a juicio del ICO deba prestar el productor.

Una vez que CRTVE haya recibido y dado conformidad a la obra audiovisual, queda obligada a abonar dicho precio de cesión, pasando el ICO a tener riesgo de crédito con ella.

**4.101.** El saldo vivo de los créditos y su variación en los ejercicios 2015 y 2016 se muestra en el Cuadro 17.

**Cuadro 17: Saldo vivo créditos línea de financiación CINE**

(euros)

<b>Créditos CINE</b>	<b>Importe</b>
<b>Saldo vivo a 31/12/2015</b>	<b>27.168.640,40</b>
Disposiciones	10.047.800,00
Intereses hasta amortización	123.514,27
Amortizaciones	(11.348.783,66)
Periodificación a 31/12/2016	287.734,73
<b>Saldo vivo a 31/12/2016</b>	<b>26.278.895,74</b>

**4.102.** En el ejercicio 2016 se formalizaron 16 nuevas operaciones por un importe total de 8.730 miles de euros. Se ha seleccionado una muestra de 6 operaciones, que representan un 61% del importe total formalizado, analizándose el proceso de formalización y disposición de fondos conforme al contenido del Convenio que regula esta línea de financiación, la documentación básica requerida y las condiciones generales que rigen estos créditos. No se han observado deficiencias significativas.

**4.103.** El seguimiento de la cartera de financiación de la línea de cine se realiza con base en la detección de retrasos en la finalización de la obra financiada, así como en su estreno y entrega a

CRTVE, momento en el que el riesgo contraído por el ICO se transfiere a dicha Entidad. Hay una única operación morosa con un riesgo vivo de 157 miles de euros.

#### **IV.3.4. Análisis de la línea de financiación VPO**

**4.104.** El ICO viene financiando VPO para alquiler desde 1993, enmarcada en los planes estatales de vivienda, así como en los planes autonómicos, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. La aplicación y desarrollo de estos planes se ha llevado a cabo mediante la firma por parte del ICO de acuerdos de colaboración en materia de vivienda y convenios, con el Ministerio de Fomento y con las Comunidades Autónomas.

La gestión de estas operaciones de VPO se lleva a cabo actualmente por el Área de Financiación Territorial y Políticas Públicas de la Subdirección de Política Económica.

**4.105.** La financiación de promociones de VPO-alquiler se instrumenta a través de préstamos individuales. El repago de servicios de la deuda de estos préstamos cualificados se cubre con los subsidios pagados durante el período de alquiler estipulado, tanto por parte del Ministerio de Fomento, la comunidad autónoma, en su caso, y con los flujos de caja generados por los acreditados provenientes del cobro de alquileres a los inquilinos.

En los primeros años, las operaciones de financiación fueron concedidas fundamentalmente a entidades públicas o entidades dependientes de entes públicos, si bien a partir de 2010 se incrementaron las operaciones de promotores privados.

**4.106.** Respecto a la promoción de VPO para venta, en 2010 se comenzó a otorgar préstamos a los promotores, si bien estas operaciones no se hallan enmarcadas en planes de vivienda, ya que los subsidios o ayudas recogidos en los planes se conceden a los compradores y no a los promotores. En estos casos, la amortización de la operación depende de que se consiga vender la promoción completa y de que los adquirentes puedan acceder a préstamos hipotecarios, contando subsidiariamente con la garantía general de la prestataria.

**4.107.** En 2016 y 2017, esta línea de financiación VPO contaba con operaciones vivas dentro de la cartera de financiación directa del ICO, pero sin generar nuevas operaciones al haber sobrepasado su fecha de fin de vigencia. Asimismo, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de junio de 2012 instruye al ICO a no conceder nuevas operaciones al perímetro público mientras no estén amortizadas las operaciones de financiación pública.

**4.108.** La cartera actual del ICO en operaciones de VPO está compuesta por 119 clientes, con un total de 329 operaciones, de las que 317 son de alquiler y 12 de venta. El saldo vivo a 31 de diciembre de 2016 asciende a 538.435 miles de euros (509.472 VPO-alquiler y 28.963 VPO-venta). En torno al 80% de la cartera ICO-VPO corresponde a clientes de titularidad pública.

El importe pendiente de disponer, por 929 miles de euros, corresponde a 4 promociones de alquiler.

**4.109.** Dada la difícil situación del sector, en los últimos años se ha incrementado el número de promotores en situación de morosidad.

Si bien todas las operaciones de financiación de VPO tienen garantía hipotecaria sobre la promoción de viviendas financiadas o sobre el suelo, la ejecución de las mismas en el caso de VPO alquiler plantearía los siguientes problemas, según Informe de la Asesoría Jurídica de 27 de junio de 2012 (refrendado en noviembre de 2016):

- El ICO pasaría a subrogarse en la posición de arrendador, incurriendo en elevados gastos de gestión para proceder a la subasta de las viviendas

- El ICO estaría obligado a mantener los contratos de arrendamiento durante el plazo de vigencia y en las condiciones establecidas.

- Incluso después del vencimiento de la vigencia de los contratos, el ICO no podría negociar libremente las viviendas sino que debería mantenerlas en régimen de alquiler y en condiciones económicas acordes con su condición de oficial o protegida, durante 10 o 25 años, según el periodo de amortización pactado.

**4.110.** Por estas razones, parece razonable que las acciones de recuperación tras el incumplimiento del pago vayan encaminadas, entre otras, en el caso de VPO para alquiler, a la negociación con el titular para lograr la regularización de la primera anualidad pendiente de pago, proponiendo al COPER la condonación de los intereses de demora devengados, lo que posibilitaría, al encontrarse de nuevo al corriente, el cobro de los subsidios.

**4.111.** En el caso de VPO venta, con el fin de adaptarse a la situación del mercado y favorecer la venta de viviendas, en función de la situación particular, se establecieron alguna de las siguientes medidas aprobadas por el Consejo General del ICO de 21 de octubre de 2014: otorgar carencia de intereses; condonar la totalidad o parte de las demoras; permitir la venta de las viviendas a precio inferior al correspondiente por responsabilidad hipotecaria, sustentado en tasaciones independientes, etc.

**4.112.** A finales de 2016 había 29 prestatarios de VPO-alquiler clasificado como "riesgo dudoso". El riesgo vivo de esas operaciones a dicha fecha ascendía a 161.728 miles de euros, con una provisión de 157.219 miles de euros (97 %).

**4.113.** Asimismo, había 10 clientes de VPO-venta clasificados como "riesgo dudoso", con una cobertura cercana al 100%. Concretamente el riesgo vivo de esas operaciones a esa fecha ascendía a 28.509 miles de euros con una provisión de 27.780 miles de euros.

**4.114.** Este Tribunal ha analizado el seguimiento individualizado de los clientes de VPO clasificados como riesgo dudoso, comprobándose su efectivo tratamiento periódico en la Comisión de Seguimiento con el fin de acordar el plan de acción a seguir, y proponer al órgano correspondiente para su aprobación aquellas actuaciones que se consideren oportunas, conforme a la normativa interna del ICO en materia de políticas de riesgos y seguimiento de operaciones.

#### **IV.3.5. Análisis de la línea ICO Directo**

**4.115.** En reunión de Consejo de Ministros celebrada el 9 de abril de 2010, se aprueba "Instruir al Instituto de Crédito Oficial a la puesta en marcha antes del 15 de junio de 2010 de un programa de financiación cuya finalidad será la concesión de operaciones tanto de inversión como de liquidez preferentemente para PYMES y autónomos, en condiciones de mercado, durante 2010 y 2011<sup>7</sup>. Los fondos destinados a esta financiación serán aportados por el ICO".

En el texto de la exposición del Acuerdo del Consejo de Ministros se da la motivación del mismo; era la gran dificultad para acceder a fuentes ordinarias de financiación de PYMES y autónomos como consecuencia de la crisis financiera internacional. Las condiciones eran las siguientes:

- El programa de financiación lo instrumentará el ICO con unas condiciones económicas de mercado y será comercializado a través de una red financiera de ámbito nacional, seleccionada por concurso público y que no podrá exigir condiciones de precio o de cualquier otro tipo, adicionales o diferentes de las establecidas en el programa ni, en particular, vincularlo a la contratación de otros productos o servicios ofrecidos por la entidad financiera.

<sup>7</sup> Se aprobó la prórroga del programa de financiación para los años 2012 y 2013 por acuerdos de la CDGAE de 29 de septiembre y 2 de noviembre de 2011. En acuerdo de 19 de abril de 2012 se instruye al ICO la cancelación del programa autorizándole a firmar operaciones ya aprobadas hasta el 21 de mayo de 2012.

- Los clientes deberán ser preferentemente autónomos o pequeñas y medianas empresas, según definición de la Unión Europea, con necesidades de financiación de inversión y/o circulante por importe de hasta 200.000 euros por grupo.

- La medida generará un margen financiero que se destinará a cubrir los costes de transformación derivados de la misma, así como los requerimientos de provisiones para cubrir las posibles operaciones fallidas.

**4.116.** Para dar cumplimiento al mandato gubernamental se procedió a la contratación de dos entidades financieras. A este Tribunal no se le ha dado explicación alguna, ni consta documentación al respecto, de quién tomó la decisión y qué motivación existía para que se procediese a interpretar que la comercialización “a través de una red Financiera de ámbito nacional, seleccionada por concurso público” se realizase contratando con dos entidades. Las referencias documentadas sobre la decisión se reducen a:

- El acta de la comisión de contratación del ICO celebrada el 19 de abril de 2010. En el punto 2 se procede a la apertura de procedimiento de contratación del servicio de formalización, gestión y seguimiento de operaciones de financiación ICO Directo.

- En dicha reunión se dice por la representante de la asesoría jurídica que “por parte de la dirección del ICO, se consideró necesario que fueran dos las entidades de crédito que presentaran los servicios objeto de este pliego”. No se especifica qué órgano y qué motivación ha tenido lugar para entender así la necesidad.

- En el mismo punto continua exponiendo que “Sin embargo, la ley de contratos del sector público no contempla esta posibilidad, ya que parte de cada expediente de contratación solo puede dar lugar a una adjudicación. Elevada consulta a la Abogacía del Estado sobre esta cuestión, desde ese centro directivo se propuso a la Asesoría Jurídica del ICO, la tramitación simultánea de dos procedimientos de contratación idénticos con el fin de lograr la existencia de dos adjudicatarios”.

- Solicitado el informe de la Abogacía del Estado, se ha señalado que no existe tal informe y que lo que debió realizarse fue una consulta verbal.

- Se analizaron los pliegos de condiciones y se aprobó por la Comisión la apertura de dos procedimientos de contratación.

- En el Acta de la reunión del Consejo General del Instituto de Crédito Oficial celebrada el 20 de abril de 2010, el presidente de la entidad expone el “procedimiento de contratación de entidades financieras”. En este apartado informa que “se tramitarán dos procedimientos idénticos a fin de contar con dos entidades financieras adjudicatarias que presten los servicios al ICO”.

- En el Acta de la reunión del Consejo General del Instituto de Crédito Oficial celebrada el 18 de mayo de 2010, se aprueba “la puesta en marcha antes del 15 de junio de 2010 de un programa de financiación cuya finalidad será la concesión de operaciones tanto de inversión como de liquidez preferentemente para PYMES y autónomos, en condiciones de mercado durante 2010 y 2011”.

**4.117.** Se debe resaltar que la reunión de la Comisión de Contratación que analiza los pliegos de condiciones y acuerda la apertura de dos procedimientos de contratación es anterior a la fecha en la que el Consejo General del ICO aprueba la puesta en marcha del pertinente programa de financiación.

**4.118.** En total se formalizaron 13.961 operaciones (7.737 con la entidad A y 6.224 con la entidad B) por un importe total de 550.800 miles de euros.

## A) Situación en 2016

**4.119.** Al inicio del periodo fiscalizado existían vivas 8.308 operaciones con un importe inicial de 336.812 miles de euros y con un saldo vivo de gestión de 239.321 miles de euros. La distribución de las operaciones entre entidades gestoras y líneas de producto, son las que se muestran en el Cuadro 18 y Cuadro 19.

**Cuadro 18: Operaciones vivas a 31 de diciembre de 2015 (por entidades)**

(euros)

	Número de operaciones	Importe formalizado	Saldo vivo a 31/12/2015
<b>Entidad A</b>			
-línea 6601 (Inversión)	2.168	92.723.044,68	64.135.042,27
-línea 6602 (Tesorería)	2.504	98.738.783,58	73.826.784,89
<b>Total Entidad A</b>	<b>4.672</b>	<b>191.461.828,26</b>	<b>137.961.827,16</b>
<b>Entidad B</b>			
-línea 6601 (Inversión)	1.589	65.815.419,97	44.537.099,59
-línea 6602 (Tesorería)	2.047	79.534.444,99	56.822.224,02
<b>Total Entidad B</b>	<b>3.636</b>	<b>145.349.864,96</b>	<b>101.359.323,61</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8.308</b>	<b>336.811.693,22</b>	<b>239.321.150,77</b>

**Cuadro 19: Operaciones vivas a 31 de diciembre de 2015 (por líneas)**

(euros)

	Número de operaciones	Importe formalizado	Saldo vivo a 31/12/2015
<b>Línea 6601 (Inversión)</b>			
- Entidad A	2.168	92.723.044,68	64.135.042,27
- Entidad B	1.589	65.815.419,97	44.537.099,59
<b>Total Línea 6601</b>	<b>3.757</b>	<b>158.538.464,65</b>	<b>108.672.141,86</b>
<b>Línea 6602 (Tesorería)</b>			
- Entidad A	2.504	98.738.783,58	73.826.784,89
- Entidad B	2.047	79.534.444,99	56.822.224,02
<b>Total Línea 6602</b>	<b>4.551</b>	<b>178.273.228,57</b>	<b>130.649.008,91</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8.308</b>	<b>336.811.693,22</b>	<b>239.321.150,77</b>

**4.120.** Al finalizar el ejercicio, a 31 de diciembre de 2016, el número de operaciones vivas distribuido según líneas y entidades es el que se muestra en el Cuadro 20 y el Cuadro 21.

**Cuadro 20: Operaciones vivas a 31 de diciembre de 2016 (por entidades)**

(euros)

Entidades	Número de operaciones	Importe formalizado	Saldo vivo a 31/12/2016
<b>Entidad A</b>			
-línea 6601 (Inversión)	2.080	88.831.891,91	52.680.856,45
-línea 6602 (Tesorería)	2.475	97.592.552,58	71.246.554,15
<b>Total Entidad A</b>	<b>4.555</b>	<b>186.424.444,49</b>	<b>123.927.410,60</b>
<b>Entidad B</b>			
-línea 6601 (Inversión)	1.533	63.040.874,69	35.485.142,14
-línea 6602 (Tesorería)	1.924	75.518.503,99	52.093.768,11
<b>Total Entidad B</b>	<b>3.457</b>	<b>138.559.378,68</b>	<b>87.578.910,25</b>
<b>Total</b>	<b>8.012</b>	<b>324.983.823,17</b>	<b>211.506.320,85</b>

**Cuadro 21: Operaciones vivas a 31 de diciembre de 2016 (por líneas)**

(euros)

Líneas	Número de operaciones	Importe formalizado	Saldo vivo a 31/12/2016
<b>Línea 6601 (Inversión)</b>			
- Entidad A	2.080	88.831.891,91	52.680.856,45
- Entidad B	1.533	63.040.874,69	35.485.142,14
<b>Total Línea 6601</b>	<b>3.613</b>	<b>151.872.766,60</b>	<b>88.165.998,59</b>
<b>Línea 6602 (Tesorería)</b>			
- Entidad A	2.475	97.592.552,58	71.246.554,15
- Entidad B	1.924	75.518.503,99	52.093.768,11
<b>Total Línea 6602</b>	<b>4.399</b>	<b>173.111.056,57</b>	<b>123.340.322,26</b>
<b>Total</b>	<b>8.012</b>	<b>324.983.823,17</b>	<b>211.506.320,85</b>

## B) Variación en 2016

**4.121.** A lo largo del ejercicio se ha producido una variación neta negativa de 296 operaciones por un importe inicial de concesión de 11.828 miles de euros.

**4.122.** A lo largo del periodo se produjeron 27 operaciones de refinanciación. Para proceder a estas se requería una garantía adicional a las prestadas inicialmente, y la justificación de la regularización de su posición. En dichas refinanciaciones se ampliaba el plazo de amortización y, consecuentemente, se reducían las cuotas mensuales.

## C) Morosidad

**4.123.** Aproximadamente dos tercios (5.072) de las operaciones vivas (8.012) a final del ejercicio fiscalizado estaban en una situación de mora (1.301) o en suspenso (3.771). Cuando la evolución de estas situaciones llega a la declaración de fallido, contablemente pasan a figurar exclusivamente en cuentas de orden y se inician las vías legales en convenio con las entidades financieras para su recuperación.

**4.124.** Es cierto que en el momento de concesión de los créditos nos encontrábamos en unos años de crisis financiera pero, aun cuando no estamos hablando de colectivos estrictamente semejantes, la comparación con ratios de morosidad del sistema financiero es desfavorable, lo que evidencia una mayor laxitud en la política de riesgos asumida y la falta de especialidad en la banca minorista por parte del ICO que hacían imposible el axioma de "conoce a tu cliente". De hecho en los expedientes de concesión analizados se aprecia una escasa interacción entre el analista y el cliente, limitándose a un mero análisis de cumplimiento de unos ratios aun cuando fuese el segundo, tercero o incluso cuarto crédito concedido<sup>8</sup>. Esta situación mejoraría si parte del riesgo se hubiera asumido por la entidad financiera colaboradora.

## D) Conciliación de saldos

**4.125.** Los 211.506 miles de euros de saldo vivo, que figuran en las áreas de gestión del Instituto, no coinciden con las cifras que figuran en la contabilidad; así en el balance de 2016 el importe que figura como ICO Directo es de 54.433 miles de euros, y en la memoria de las cuentas anuales 32.152 miles de euros.

<sup>8</sup> 184 clientes del banco A tenían contratadas dos operaciones con el mismo, 11 tenían contratadas tres y dos tenían contratadas cuatro. En el banco B eran 103 los clientes que tenían dos contratos, 8 clientes tres contratos y dos clientes cuatro contratos. Examinadas conjuntamente las cifras, 64 clientes tenían sendos contratos con cada una de las entidades colaboradoras, cinco de los que tenían dos contratos con una de las entidades tenían uno adicional con la otra entidad y uno más que tenía dos contratos con cada una de las entidades.



La conciliación entre las cifras que ha sido facilitada se recoge en el Cuadro 22.

### Cuadro 22: Conciliación de saldos de operaciones ICO Directo. Ejercicio 2016

(miles de euros)

Saldos ICO Directo	Entidad A	Entidad B	Total
<b>Saldo vivo de gestión</b>	<b>123.927</b>	<b>87.579</b>	<b>211.506</b>
Diferencia de 3 días	(5)	(5)	(10)
Operaciones leasing (fichero aparte)	173	13	186
Reclasificación de operaciones	(538)	92	(446)
Partidas pendientes (contabilizadas)	1.312	1.362	2.674
Operaciones vivas saldo "0" contable	(4.544)	0	(4.544)
Diferencias en dudoso cobro	(1.376)	67	(1.309)
Fallidos contables vivos jurídicamente	(88.020)	(65.604)	(153.624)
<b>Saldo contable en Balance</b>	<b>30.929</b>	<b>23.504</b>	<b>54.433</b>
Ajustes de valoración	2	3	5
Intereses devengados	27	37	64
Dudosos provisionados 100%	(12.734)	(9.616)	(22.350)
<b>Total en Memoria</b>	<b>18.224</b>	<b>13.928</b>	<b>32.152</b>

**4.126.** Las dos principales partidas de ajuste, 153.624 miles de euros y 22.350 miles de euros corresponden a fallidos y dudosos provisionados al 100% cuyo importe asciende a 175.974 miles de euros (83% del saldo vivo), ambos saldos se mantienen en las áreas de gestión pues se siguen procedimientos jurídicos tendentes a la recuperación. Del resto de partidas, la siguiente en volumen (4.544 miles de euros, 2% del saldo vivo según gestores) se corresponde con aquellas partidas que ya se han recuperado y está contabilizada dicha recuperación pero se mantienen en las cifras de gestión pues no lo habían dado de baja las entidades colaboradoras.

## V. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2008

### V.1. RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

*Recomendación nº 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."*

**5.1.** Las líneas específicas a las que se refiere la recomendación no se encuentran en vigor actualmente, por lo que no ha podido ser objeto de seguimiento en la presente fiscalización.

*Recomendación nº 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."*

**5.2.** En el ejercicio fiscalizado no se encontraba en vigor la posibilidad de subvenciones en líneas de mediación que, con carácter general, se dirigían en su momento a la subvención de tipos de interés y de coste de avales de los préstamos en diferentes líneas de mediación, por lo que no tenía objeto su seguimiento (Epígrafe IV.2.2).

*Recomendación nº 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. “*

**5.3.** El procedimiento de supervisión de las líneas de mediación ha sido actualizado e incorporado en julio de 2017 al Manual de Políticas de Riesgos. Actualmente, los plazos y el sistema de penalización se encuentran definidos en el procedimiento, por lo que se considera cumplida la recomendación (Epígrafe IV.2.5).

*Recomendación nº 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.”*

**5.4.** En el tiempo transcurrido desde la formulación de la recomendación los sistemas de Información de la Entidad han avanzado en la inclusión de la documentación en las distintas aplicaciones, sin que se haya alcanzado una integración completa hasta el momento. Se ha verificado el avance realizado en 2017 en el desarrollo de la plataforma de Gestión de Préstamos (GP) y en la herramienta de Gestión de Expedientes de negocios (GEN) que, según manifiesta la Entidad podrán concluirse en el próximo ejercicio, por lo que se considera cumplida la recomendación parcialmente (Subapartado III.1).

*Recomendación nº 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.”*

**5.5.** En la fiscalización de los procedimientos de gestión de las líneas de mediación se ha incluido la revisión del procedimiento de amortizaciones, tanto de calendario como anticipadas, ya sean de carácter obligatorio como voluntarias, comprobándose su adecuación a las condiciones pactadas en los contratos con los clientes y en los convenios firmados con las entidades financieras participantes, por lo que se considera parcialmente cumplida la recomendación (Epígrafe IV.2.4).

*Recomendación nº 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.”*

**5.6.** El procedimiento para la disposición de créditos de mediación no se encontraba actualizado formalmente, si bien se ha considerado correcto el procedimiento real utilizado. Para el cálculo de los tipos de interés de partida se disponía del procedimiento aprobado el 19 de diciembre de 2013, por lo que se considera cumplida la recomendación (Epígrafe IV.2.3).

## **V.2. RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA, DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 2017**

**5.7.** La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en sesión celebrada el 26 de septiembre de 2017 y acerca del Informe de fiscalización de la actividad crediticia del Instituto de Crédito Oficial (ICO) en 2008, acordó instar a tres instituciones distintas: al Gobierno, al ICO y al Tribunal de Cuentas.

“Al Gobierno a:

- *Revisar la regulación de las líneas de mediación destinadas a desastres naturales, para hacerlas más accesibles a los damnificados sobre todo en cuanto a procedimientos y plazos de solicitud.*
- *Homogeneizar el método de cálculo de las subvenciones en cuanto a líneas de mediación.*

- *Reducir plazos de supervisión de las líneas de mediación y establecer sistemas de sanción para las Entidades Financieras que no la faciliten.*
- *Mejorar el sistema de registro y control de las operaciones del ICO y mejorar el control interno de la Entidad para garantizar las amortizaciones anticipadas obligatorias propuestas.*
- *Establecer el procedimiento de determinación de los tipos de interés de partida que servirá de base para los tipos de interés aplicables a cada operación.*

*Al Instituto de Crédito Oficial a:*

- *Revisar la regulación de las líneas de mediación específicamente creadas para paliar los efectos de los desastres naturales.*
- *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.*
- *Reducir los plazos empleados en la supervisión de las líneas de mediación, exigiendo la remisión en plazo de toda la documentación necesaria para ejercer dichas actividades, y estableciendo sistemas de penalización para las entidades financieras que incumplan tal obligación.*
- *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.*
- *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.*
- *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.*
- *Mejorar sus regímenes de controles internos y en consecuencia a desarrollar sus aplicaciones informáticas.*
- *Mejorar de manera significativa sus líneas destinadas a desastres naturales facilitando su acceso para los damnificados ya sea por su situación económica o por su dificultad administrativa.*
- *Revisar los criterios de comprobación para atender que el número de las comprobaciones no se modifique en atención a los incumplimientos controlados y detectados, sino a otros criterios de oportunidad, carga laboral, etcétera y no a los resultados obtenidos.*

*Al Tribunal de Cuentas a:*

- *En aras a dotar de una mayor eficacia el ejercicio de control efectuado tanto por el Tribunal como por la Comisión, sería recomendable acortar los tiempos en la selección para evitar que estemos trabajando en el 2017 sobre expedientes de los ejercicios 2008.”*

**5.8.** La Resolución adoptada por la Comisión fue publicada en el BOE el pasado 22 de noviembre de 2017. Dado el escaso tiempo transcurrido desde la adopción de la Resolución y su publicación, no tendría sentido hacer un seguimiento a las instancias efectuadas. No obstante, las realizadas al Gobierno y al ICO son una translación de las que efectuaba el Informe del Tribunal y cuyo seguimiento se ha efectuado en párrafos anteriores.

## **VI. CONCLUSIONES**

### **VI.1. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LEGAL APLICABLE A LA ACTIVIDAD CREDITICIA DEL ICO**

#### **VI.1.1. Normativa externa**

**6.1.** El ICO no contaba en el ejercicio fiscalizado ni en años anteriores con un plan estratégico según determina la Circular 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos, por la que se había adaptado la legislación española de entidades de crédito a las directivas comunitarias 2006/48/CE y 2006/49/CE, de 14 de junio de 2006, relativas al acceso a la actividad crediticia y sobre la adecuación del capital de las empresas de servicios de inversión y entidades de crédito. No obstante, el Consejo General aprobó el 18 de julio de 2017 el plan estratégico para el periodo 2018-2021 (puntos 2.1 y 2.2).

**6.2.** El ICO cumplía en 2016 con los requisitos mínimos de capital computable, según lo estipulado por la Circular del Banco de España 2/2016, de 2 de febrero, por aplicación de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. Asimismo, en materia de análisis y cobertura de riesgos cumplía con la Circular 4/2016, de 27 de abril, del Banco de España y con la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (PBC) (puntos 2.4 a 2.10).

#### **VI.1.2. Normativa interna**

**6.3.** Los procedimientos internos aplicables a la actividad crediticia se han encontrado sin actualizar o solo parcialmente, al menos, durante los últimos diez años, desde la sistematización de los mismos que se llevó a cabo en el marco del plan Avanza, aprobado en Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2005 (punto 2.16).

**6.4.** En el ejercicio fiscalizado, se encontraban vigentes las circulares 1/2015 y 2/2015, de 27 de julio de 2015, relativas a la estructura organizativa y normas de funcionamiento de los órganos colegiados y comisiones operativas, en desarrollo del artículo 5 de los Estatutos del ICO. La primera de ellas fue sustituida al finalizar el ejercicio 2016 por la Circular 2/2016, de 16 de diciembre. También es de señalar, la vigencia del Acuerdo del Consejo General, de 19 de abril de 2016, sobre delegación de facultades (punto 2.18).

**6.5.** Respecto a la financiación directa, se encontraba vigente en 2016 el Manual de Políticas de la Subdirección de Banca de Inversión, aprobado por el Comité de Operaciones (COPER) el 19 de diciembre de 2007, siendo derogado y sustituido por el Manual de Políticas de Financiación Directa, aprobado por el Consejo General con fecha de 21 de diciembre de 2016, adaptándose con ello en el ejercicio a la Circular del Banco de España 4/2016 de 27 de abril en su Anexo IX (punto 2.19).

**6.6.** No obstante, los procedimientos de admisión, seguimiento de operaciones directas y administración y recuperación de operaciones no se encontraban actualizados desde 2007. Igualmente desactualizados se encontraban los procedimientos de formalización, disposiciones y supervisión de los créditos de mediación desde 2009, fecha esta última en que se actualizaron parcialmente (puntos 2.19 y 2.20).

**6.7.** El Manual de Políticas de Riesgos, vigente desde el 13 de diciembre de 2013, se adaptó en diciembre de 2016 a la Circular 4/2016 del Banco de España. Incluye la definición detallada de las categorías de riesgos, límites de los mismos y su medición en el ICO, de acuerdo con las instrucciones de la normativa. En julio de 2017 se revisó nuevamente, incluyendo un apartado dedicado a la supervisión de líneas de mediación (punto 2.21).

### **VI.1.3. Cumplimiento de la legalidad en materia de sistemas de información**

**6.8.** El ICO dispone del Documento de Seguridad previsto en la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) y en su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, desde mayo de 2004, actualizado desde esa fecha en seis ocasiones siendo la última de julio de 2016, y habiéndose llevado cabo el informe de auditoría obligatorio con fecha de 20 de junio de 2016 (punto 2.22).

**6.9.** La auditoría realizada en 2014 sobre el estado de cumplimiento de las medidas de seguridad incluidas en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), aprobado por Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se articula un mecanismo escalonado de adecuación de los sistemas de información del sector público, determinó que el Instituto disponía de controles y medidas de seguridad implantadas en relación con el ENS, si bien se detectaron nueve salvedades y 27 no conformidades de las que las más significativas estaban relacionadas con la falta de procedimientos formales de algunos aspectos que no se encontraban resueltas a fecha de julio de 2017 (puntos 2.24 y 2.25).

**6.10.** De acuerdo con el ENS, en 2016 se debería haber realizado una nueva auditoría de seguimiento<sup>9</sup>. Asimismo, el ICO debería contar con una oficina de seguridad independiente de la Subdirección de Sistemas, que establezca las políticas de seguridad y directrices comunes a todos los entornos informáticos y capaz de realizar y prevenir ataques a los sistemas de información. En diciembre de 2015 se realizó una auditoría de seguridad limitada a la red interna y a algunos sistemas expuestos en Internet, detectando numerosas debilidades graves que catalogaban el sistema de nivel de protección medio-bajo (puntos 2.26 y 2.27).

**6.11.** La Entidad dispone de sede electrónica con servicios de registro, información, quejas y sugerencias, consulta de solicitudes y calendario oficial. No dispone de la carta de servicios ofrecidos tal como se establece en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Asimismo, la página web no cumple con el nivel 2 (AA) de accesibilidad. El buscador de la página es muy básico, únicamente busca el contenido de las páginas y no en ficheros, sin proporcionar información detallada (puntos 2.29 a 2.31).

### **VI.1.4. Análisis del cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres**

**6.12.** El Comité de Operaciones del Instituto, aprobó el 21 de abril de 2015 el Plan de Igualdad previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en el que se manifiesta el respeto al principio jurídico de igualdad, que ya se recoge tanto en el Convenio Colectivo vigente como en el Código de Conducta.

**6.13.** Se ha analizado la distribución del personal del ICO, por género y por categoría profesional. La presencia femenina va disminuyendo según se asciende en la escala laboral y si se analiza la composición del Consejo se evidencia su ausencia. No obstante, con fecha 13 de enero de 2017 fueron nombradas dos consejeras (puntos 2.32 a 2.36).

### **VI.1.5. Análisis del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

**6.14.** El contenido de la página web del Instituto, contiene la información institucional, organizativa, económica, presupuestaria y estadística actualizada, y adecuada a lo establecido para el cumplimiento de la ley en los términos relacionados con la publicidad activa. Asimismo, dispone de la opción de consulta directa a la Entidad y, en su caso, de acceso al Portal de Transparencia del

---

<sup>9</sup> En el trámite de alegaciones, el ICO adjunta una nueva auditoría de seguimiento de la implantación del ENS en 2017, con fecha de 15 de enero de 2018, que contiene un dictamen favorable con cuatro no conformidades calificadas como menores.

Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, cumpliendo con lo previsto en relación con el derecho de acceso a información pública (puntos 2.37 y 2.38).

## **VI.2. PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE CONTROL INTERNO DE LA ACTIVIDAD CREDITICIA**

### **VI.2.1. Análisis de los sistemas de información**

**6.15.** El Instituto cuenta con numerosos sistemas de información no integrados, o solo parcialmente, muchos de los cuales se encuentran en un proceso de sustitución desde hace varios años y no finalizados, lo que constituye la principal debilidad de los mismos, no solo desde el punto de vista de la calidad de la gestión de los distintos préstamos, sino como medio significativo de control en relación con los procedimientos internos y la calidad de la información (puntos 3.1 a 3.3).

**6.16.** El plan de sistemas vigente que corresponde al periodo 2012-2016, recogía actuaciones que se encontraban ya en el anterior Plan Estratégico de Sistemas (PES) para el periodo 2005-2008, analizado en el informe de fiscalización del ejercicio 2008. Del plan en vigor se encuentran en funcionamiento, de los que afectan directamente a la actividad crediticia, las aplicaciones informáticas Núcleo Bancario, Bases de Admisión y Control de Operaciones (BACOPER), Control de Límites de riesgo (CLR), HOST, Banc@ICO y RatICO. Además, en las distintas fases de la tramitación de las operaciones de crédito gestionadas, a su vez, por áreas distintas de la organización, se utilizan otras herramientas informáticas como hojas de cálculo Excel y bases de datos que no garantizan la unidad del tratamiento de la información. El proyecto más importante para la integración de la información es el de Gestión de Préstamos (GP), que se encontraba operativo únicamente en 2016 para las líneas de mediación pero no así para la financiación directa, llevando en desarrollo desde hace al menos cinco años con la nueva configuración adoptada en 2012 (punto 3.4).

**6.17.** La Subdirección de Sistemas de Información del ICO se encuadra en la Dirección Técnica y de Recursos, contando con dos áreas, de aplicaciones y de plataformas. En total, en los ejercicios 2015 y 2016 el ICO contrató hasta con siete empresas externas trabajos de desarrollo de aplicaciones, mantenimiento, bases de datos, licencias y comunicaciones con presupuestos anuales de 10,8 y 10.9 millones de euros, respectivamente, y una ejecución del gasto en torno al 75% en ambos ejercicios. Existe una falta de personal propio para acometer los proyectos de desarrollo y mantener el control y seguimiento de los servicios externalizados, lo que redundaba en una debilidad del control interno (punto 3.5).

**6.18.** Con carácter general, los sistemas y comunicaciones del ICO se encuentran bien dimensionados para las necesidades de la Entidad, teniendo un control adecuado por el personal propio. En materia de seguridad, se encuentra en un avanzado grado de implantación por el área de plataformas la puesta en marcha de una herramienta (SIEM, Security information and Event Management) que permitirá la correlación de eventos entre los distintos sistemas que conforman los elementos de seguridad (firewalls, antispam, antivirus, etc.) (puntos 3.6 a 3.10).

### **VI.2.2. Sistema de gestión y control de riesgos**

**6.19.** La medición, gestión y control del riesgo se encontraba regulado en el ICO para el periodo fiscalizado mediante la Circular 2/2015 que actualizaba la composición y funciones de las distintas comisiones operativas, y por el Manual de Políticas de Riesgos. Las funciones de las áreas especializadas en el ámbito del riesgo se encontraban definidas en la Circular 1/2015, de 27 de julio, y actualizadas por la Circular organizativa 2/2016, de 16 de diciembre, de la Presidencia del Instituto (puntos 3.22 a 3.24).

**6.20.** Los criterios básicos de los riesgos de contrapartida para las líneas de mediación son aprobados por el Consejo General del ICO de forma periódica, habiéndose comprobado que la aprobación del límite para operaciones de mediación de cada una de las entidades admitidas en

este tipo de créditos para el ejercicio fiscalizado se efectuó con fecha de 27 de noviembre de 2015 por el Consejo General. Para el riesgo de crédito con empresas, el ICO tiene estructuradas distintas etapas de evaluación y control: admisión, seguimiento, supervisión y recuperación, cuya competencia recae en áreas separadas, dentro del organigrama de la Entidad, lo que se puede considerar como una fortaleza del control (puntos 3.25 a 3.28).

**6.21.** La entidad dispone del Mapa de Gestión de Riesgos como sistema de control y gestión de riesgos operativos, asignando esta función al Área de Cumplimiento Normativo, dentro de la Asesoría Jurídica. Se considera que estas competencias deberían recaer en otra Unidad de mayor rango en el ámbito de la Dirección del Instituto, para una mayor eficacia del procedimiento de control.

La selección de los riesgos y su tratamiento se describen en la política “Mapa de Gestión de Riesgos” de 8 de julio de 2014 y su procedimiento “Mapa de Gestión de Riesgos” de igual fecha. Ambos se actualizaron el 3 de junio de 2016 (puntos 3.29 a 3.39).

### **VI.3. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD CREDITICIA DEL ICO**

#### **VI.3.1. Análisis global**

**6.22.** En el marco de los fines y funciones de su Ley de creación y de su Estatuto, el Instituto realiza operaciones de inversión crediticia con reflejo en el activo de su balance y, por tanto, asumiendo en general el riesgo de crédito correspondiente. Estas comprenden las denominadas líneas de mediación y la financiación directa de apoyo financiero a determinados sectores y actividades económicas (puntos 4.1 a 4.6).

**6.23.** Las líneas de mediación constituían el principal instrumento de la actividad crediticia del ICO por volumen de operaciones en 2016, caracterizándose 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 aquellas, en general, el riesgo de insolvencia. En el ejercicio, el saldo vivo de los préstamos de mediación, contabilizado en el activo del balance dentro del epígrafe de Préstamos y anticipos a entidades de Crédito, alcanzaba la cifra de 17.736 millones de euros, de los que el 82,92% se concentraba en seis entidades bancarias (punto 4.7).

**6.24.** La actividad de financiación directa consiste en operaciones de crédito y avales a la empresa española en el ámbito nacional e internacional con recursos captados en el mercado. El saldo vivo de los préstamos directos en 2016 alcanzó la cifra de 13.398 millones de euros, contabilizados en el epígrafe de Préstamos y anticipos a la clientela (punto 4.8).

**6.25.** Dentro de la financiación directa se gestionaban en 2016 los saldos de las operaciones de la denominada Línea ICO Directo, finalizada en 2011, de las operaciones denominadas institucionales entre las que se encuentran la financiación de viviendas de protección oficial (VPO), finalizada desde 2012, y la financiación de operaciones de cine con un procedimiento particular regulado por el Convenio firmado el 9 de julio de 2015, con vigencia hasta el 30 de junio de 2018, entre el ICO y RTVE (puntos 4.9 y 4.10).

#### **VI.3.2. Procedimientos de gestión y control de las líneas de mediación**

**6.26.** Durante el ejercicio fiscalizado se encontraban operativas siete líneas, siendo su dotación económica máxima autorizada de un total de 4.953 millones de euros, ascendiendo el importe dispuesto a 4.681 millones de euros. Para el conjunto de las líneas de mediación con riesgo ICO, el Instituto tenía constituidas provisiones a 31 de diciembre de 2016 por importe de 82,8 millones de euros. En el caso de que estas provisiones no fueran suficientes para cubrir los fallidos presentados por las entidades financieras, la diferencia se cargará directamente al Fondo previsto en el Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, destinado a provisionar y cargar los importes

de créditos morosos y fallidos derivados de las funciones atribuidas al ICO en ejecución de determinadas políticas económicas del Gobierno (puntos 4.12 a 4.19).

**6.27.** Las condiciones financieras se fijaban por el ICO, con la excepción de aquellas cuya iniciativa correspondía al Consejo de Ministros o a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Desde 2010, el ICO ha venido estableciendo en un único contrato, denominado Contrato Marco, una serie de condiciones que resultan de aplicación a la mayoría de las líneas que ha venido instrumentando desde entonces, desarrolladas en cada uno de los contratos de condiciones particulares para cada línea (punto 4.20).

**6.28.** En Banc@ICO se controlan automáticamente las operaciones. Se ha comprobado la documentación de las formalizaciones de líneas vigentes, no habiéndose detectado deficiencias. Asimismo, que 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. Se ha comprobado que la actualización de los límites de crédito desde junio de 2016, seguía los criterios generales aprobados por el Consejo General de 17 de junio de 2016 (puntos 4.22 a 4.26).

**6.29.** Para todas las líneas se realizaba trimestralmente un chequeo automático de incidencias, y por muestreo en el caso de que no hubiese incidencias automáticas o el número de las mismas no fuera representativo, en los que el área de Mediación verifica que las operaciones cumplen los requisitos establecidos en el aplicativo. A su vez, para todas las líneas se elaboraban quincenalmente informes de seguimiento que se remiten a la Dirección (puntos 4.28 a 4.37).

**6.30.** El control del cumplimiento del calendario de cobros de las entidades financieras correspondía al área de Administración. En tanto no se produzca la integración de las aplicaciones informáticas, las conciliaciones deben efectuarse de forma manual y se comunican las diferencias a la entidad financiera correspondiente. Se ha comprobado el adecuado cumplimiento del calendario (punto 4.38).

**6.31.** Se ha observado que se producían cancelaciones manuales a solicitud de las entidades financieras, lo que provoca periódicamente diferencias en el registro entre las áreas de Mediación y Administración. También se produce una diferencia importante en la clasificación de los tipos de amortización según que la documentación fuera aportada por el área de Mediación o por el área de Administración, en parte provocada por las citadas cancelaciones manuales, y por cuestiones operativas que no afectan a conceptos con trascendencia económica (puntos 4.39 y 4.40).

**6.32.** Además de las amortizaciones de calendario conforme a las condiciones pactadas, se producen amortizaciones anticipadas, las cuales podían ser obligatorias o voluntarias, así como parciales o totales. No se han encontrado deficiencias significativas distintas de las señaladas como diferencias en la información facilitada por las áreas implicadas en la gestión (puntos 4.41 a 4.49).

**6.33.** El procedimiento escrito de la fase de supervisión de las líneas de mediación, de igual forma que para las fases anteriores, se encontraba sin actualizar desde 2009. Finalmente, se ha incorporado en la revisión de julio de 2017 del Manual de Políticas de Riesgos. Se encontraba previsto que la supervisión se llevara a cabo por una consultora externa, habiéndose llevado a cabo la supervisión de las líneas de mediación para el periodo 2009-2014 (puntos 4.50 y 4.51).

**6.34.** En la supervisión del periodo 2009-2011, el nivel de cumplimiento de las líneas cerradas, medido en porcentaje de expedientes a cancelar sobre expedientes de la muestra asciende al 36,44%, mientras que en términos de importe a cancelar sobre importe muestreado es del 19,41% (inferior al anterior por la cancelación parcial de algunas operaciones). En el periodo siguiente 2012-2014, el nivel de incumplimiento de las líneas, se situaba en el 7,55% y 4,07%, respectivamente (puntos 4.53 y 4.54).



**6.35.** No se han realizado hasta la fecha de la fiscalización ninguna supervisión por muestreo de los ejercicios 2015 y 2016 según se estipula en las cláusulas de los contratos. Se encuentra previsto iniciar la supervisión en 2018. Como consecuencia, están pendientes de registrar numerosas cancelaciones, penalizaciones y comisiones de líneas abiertas en 2015 y finalizadas en 2016, así como de las líneas de 2016, si bien, en estas últimas, dado que el plazo para realizar la inversión es de un año desde la concesión, han finalizado en diciembre de 2017. (punto 4.55).

### **VI.3.3. Procedimientos de gestión y control de la financiación directa**

#### **VI.3.3.1. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS GENERALES**

**6.36.** Las políticas de actuación que debían centrar la actividad de financiación directa del ICO en el ejercicio 2016 se encontraban en el documento de Políticas de la Subdirección de Banca de Inversión, aprobado por el COPER el 19 de diciembre de 2007, sin que haya sido actualizado hasta la aprobación por el Consejo General del ICO el 21 de diciembre de 2016 del documento de Políticas de Financiación Directa (puntos 4.56 a 4.60).

**6.37.** El ICO no ha contado en los últimos ejercicios con un Plan Estratégico y un Plan Comercial adaptados a la coyuntura económica actual así como su revisión periódica para dar cumplimiento a la norma 105 de la Circular 3/2008 del Banco de España en la que se establece que las entidades del crédito deben aprobar y revisar periódicamente las estrategias y sus políticas de riesgos. El último Plan Estratégico fue el de 2008 aprobado en Consejo General de 20 de febrero de 2007. El Consejo General aprobó el 18 de julio de 2017 el Plan Estratégico 2018-2021 (puntos 4.61 a 4.63).

#### **VI.3.3.2. EVALUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LA FINANCIACIÓN DIRECTA**

**6.38.** Existe una adecuada segregación de funciones entre las distintas unidades que intervienen en el proceso de la tramitación y gestión de las operaciones de financiación directa (punto 4.64).

**6.39.** Las principales observaciones a la gestión de las operaciones surgen por los siguientes motivos (punto 4.65):

- No se ha llevado a cabo la revisión y actualización de los procedimientos internos durante periodos largos de tiempo, ya incluidos en el plan AVANZA de 2007, que requieren además de su adaptación a las modificaciones de estructura organizativa del Instituto. Estas actualizaciones se están efectuando en 2017.

- Deficiencias encontradas en el tratamiento de la documentación de las operaciones, en muchos casos duplicada en tantos expedientes como áreas de la organización que participan en la tramitación, de forma que no existe un expediente único, ni físico ni electrónico que centralice la información.

- Falta de integración de las numerosas aplicaciones y sistemas de información.

#### **VI.3.3.3. FASE DE FORMALIZACIÓN DE LAS OPERACIONES DIRECTAS**

**6.40.** En todas las formalizaciones analizadas se cumple con carácter general el procedimiento descrito y consta la documentación del contrato y los informes requeridos para la aprobación de las operaciones (puntos 4.66 a 4.76).

#### **VI.3.3.4. FASE DE ADMINISTRACIÓN DE LAS OPERACIONES DIRECTAS**

**6.41.** En todos los movimientos de fondos de la muestra analizada se ha podido comprobar la existencia de la documentación básica tanto en las disposiciones (solicitud de la disposición, autorización previa, registro en HOST, notificación a tesorería de movimiento de fondos y adecuada generación de los cuadros de amortización), como en las amortizaciones (notificación del vencimiento, cálculo de intereses, notificación a tesorería y registro en HOST) (punto 4.77).

#### VI.3.3.5. FASE DE SEGUIMIENTO DE LAS OPERACIONES DIRECTAS

**6.42.** En la fase de seguimiento de las operaciones la unidad de seguimiento es el cliente, no las operaciones, de forma que cualquier incidencia en una operación afecta a la clasificación del riesgo del cliente y, en su caso, del grupo empresarial al que pertenezca (4.84 a 4.89).

**6.43.** Para las exposiciones al riesgo sin incumplimiento, se calculan las provisiones de forma colectiva, con el mismo porcentaje de cobertura aplicado según la categoría del riesgo, diferenciando por los segmentos de riesgo de crédito que recoge el Anexo IX de la Circular 4/2016, punto 120.

Para las exposiciones con incumplimiento, se calculan las provisiones de forma específica, aplicando el Manual sobre Metodologías para la estimación de las coberturas de activos dudosos objeto de estimación individualizada, aprobado por el Consejo General de 21 de octubre de 2016 (puntos 4.90 a 4.94).

**6.44.** Del análisis de la documentación relativa al seguimiento de las operaciones se han obtenido los siguientes resultados (puntos 4.96 a 4.96):

- Ante la falta de una aplicación integral y una base de datos única que centralice toda la información y gestiones de las operaciones del ICO, el Área de Seguimiento y Recuperación Mayorista, utiliza su propia base de datos y fichas en diferentes formatos.

- Se ha comprobado, a través de las actas de las reuniones de la Comisión de Seguimiento y COPER de 2016, que el contenido de las fichas de seguimiento se corresponde con la información trasladada a la Comisión, que los clientes que presentan incumplimientos se tratan periódicamente en la misma y, en su caso, la aprobación por el COPER de provisiones específicas, reclasificaciones a fallido, etc.

- Asimismo, se ha verificado la información mensual al COPER sobre el perfil de la cartera de préstamos directos, tal y como establece el procedimiento y la Circular Organizativa 2/2015, de 27 de julio.

- A 31 de diciembre de 2016, tanto la clasificación de la cartera de clientes en función del riesgo como la dotación de provisiones por riesgo de crédito en operaciones directas se encuentran adaptadas a la normativa del Banco de España vigente (Circular 4/2016).

#### VI.3.3.6. ANÁLISIS DE LA LÍNEA DE FINANCIACIÓN CINE

**6.45.** El Convenio en vigor entre el ICO y la Corporación Radiotelevisión Española (CRTVE) de 9 de julio de 2015 regula la línea de financiación para el fomento de la producción de largometrajes y cortometrajes cinematográficos, películas para TV y documentales de carácter cultural de nueva producción, cuyos derechos de comunicación pública hayan sido cedidos a CRTVE conforme a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual. La cuantía del crédito total asciende a 75 millones de euros, siendo el periodo de vigencia hasta el 30 de junio de 2018.

Esta financiación se instrumenta mediante créditos individuales otorgados por el ICO a las productoras, lo que supone descontar el importe a cobrar a CRTVE por la cesión a esta de los derechos de comunicación pública de cada obra audiovisual en cuestión (puntos 4.99 a 4.101).

**6.46.** El saldo vivo de los créditos y su variación en los ejercicios 2015 y 2016 ascendía a 27,2 y 26,3 millones de euros, respectivamente. Sobre una muestra de 6 operaciones, que representan un 61% del importe total formalizado en 2016, se ha analizado el proceso de formalización y disposición de fondos conforme al contenido del Convenio que regula esta línea de financiación, la documentación básica requerida y las condiciones generales que rigen estos créditos, no habiéndose observado deficiencias significativas (puntos 4.102 y 4.103).

**6.47.** El seguimiento de la cartera de financiación de la línea de cine se realiza en base a la detección de retrasos en la finalización de la obra financiada, así como en su estreno y entrega a RTVE, momento en el que el riesgo contraído por el ICO se transfiere a dicha entidad. Hay una única operación morosa con un riesgo vivo de 157 miles de euros (punto 4.104).

#### VI.3.3.7. ANÁLISIS DE LA LÍNEA DE FINANCIACIÓN VPO

**6.48.** La cartera actual del ICO en operaciones de VPO está compuesta por 119 clientes, con un total de 329 operaciones, de las que 317 son de alquiler y 12 de venta. El saldo vivo a 31 de diciembre de 2016 ascendía a 538.435 miles de euros (509.472 VPO-Alquiler y 28.963 VPO-Venta). En torno al 80% de la cartera ICO-VPO corresponde a clientes de titularidad pública. Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de junio de 2012 se instó al ICO a no conceder nuevas operaciones al perímetro público mientras no estén amortizadas las operaciones de financiación a promotores (puntos 4.105 a 4.109).

**6.49.** A finales de 2016 había 29 prestatarios de VPO-alquiler clasificados como “riesgo dudoso”. El riesgo vivo de esas operaciones a dicha fecha ascendía a 161.728 miles de euros, con una provisión de 157.219 miles de euros (97%). Asimismo, había 10 clientes de VPO-venta clasificados como “riesgo dudoso”, con una cobertura casi del 100%. Concretamente el riesgo vivo de esas operaciones a esa fecha ascendía a 28.509 miles de euros y una provisión de 27.780 miles de euros.

Se ha analizado el seguimiento individualizado de los clientes de VPO clasificados como de riesgo dudoso, comprobándose su efectivo tratamiento periódico en la Comisión de Seguimiento con el fin de acordar el plan de acción a seguir y proponer al órgano correspondiente para su aprobación aquellas actuaciones que se consideren oportunas, conforme a la normativa interna del ICO en materia de políticas de riesgos y seguimiento de operaciones (puntos 4.110 a 4.115).

#### VI.3.3.8. ANÁLISIS DE LA LÍNEA ICO DIRECTO

**6.50.** El programa de financiación ICO Directo se encontraba en vigor desde su aprobación por Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de abril de 2010, hasta su cancelación, igualmente por Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de abril de 2012.(punto 4.116).

**6.51.** No se respetó en su literalidad el acuerdo del Consejo de Ministros “El programa de financiación lo instrumentará el ICO con unas condiciones económicas de mercado y será comercializado a través de una red Financiera de ámbito nacional” y no se ha dado explicación alguna ni consta documentación al respecto de quién tomó la decisión y que motivación existía para que se procediese a interpretar que se debían seleccionar dos redes comerciales (puntos 4.117 y 4.118).

**6.52.** La morosidad de la línea de crédito es muy elevada. El 83% del saldo vivo de gestión corresponde a fallidos y dudosos (provisionados al 100%). Aproximadamente, dos tercios (5.072) de las operaciones vivas (8.012) a final del ejercicio fiscalizado estaban en una situación de mora (1.301) o en suspenso (3.771) (puntos 4.124, 4.125 y 4.127).

### VI.4. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LA COMISIÓN MIXTA CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2008

**6.53.** En el Informe del Tribunal de Cuentas correspondiente a la actividad crediticia del ICO en 2008, se incorporaban 6 recomendaciones al Instituto. Las dos primeras no son aplicables en la actualidad y de las cuatro restantes hay dos que están cumplidas en su totalidad y otras dos parcialmente cumplidas (puntos 5.1 a 5.8).

## VII. RECOMENDACIONES

**7.1.** Se reitera la recomendación ya expresada en el anterior Informe de fiscalización relativo al ejercicio 2008 y en la Resolución de la Comisión Mixta de 26 de septiembre de 2017, sobre la conveniencia de que el ICO disponga de procedimientos internos actualizados sobre las distintas áreas de la actividad crediticia, para lo que convendría el establecimiento de los plazos máximos en que estos deben ser revisados.

**7.2.** Asimismo, se reitera la recomendación también incluida en el anterior Informe de fiscalización relativo al ejercicio 2008 y en la Resolución de la Comisión Mixta de 26 de septiembre de 2017, de mejorar el control interno de las operaciones crediticias mediante la integración de los sistemas de información del Instituto, que se encuentran en proceso de sustitución durante un plazo excesivamente largo de tiempo.

**7.3.** Se recomienda que el Instituto encuadre en un área orgánica en el ámbito de la dirección la función de gestión de los riesgos operativos para una mayor eficacia de esta herramienta de control y gestión interna.

**7.4.** Se recomienda que el Instituto disponga de una oficina de seguridad que establezca las políticas de seguridad y directrices comunes a todos los sistemas de información capaces de realizar y prevenir ataques a los mismos. Asimismo, deberían documentarse los procedimientos y mecanismos de control interno asociados al sistema de gestión de seguridad de la información.

**7.5.** Se recomienda que el Instituto no asuma en exclusiva los riesgos de operaciones minoristas que, por falta de red propia, se llevan a cabo en colaboración con entidades financieras con amplio acceso al público.

Madrid, 26 de febrero de 2018

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García