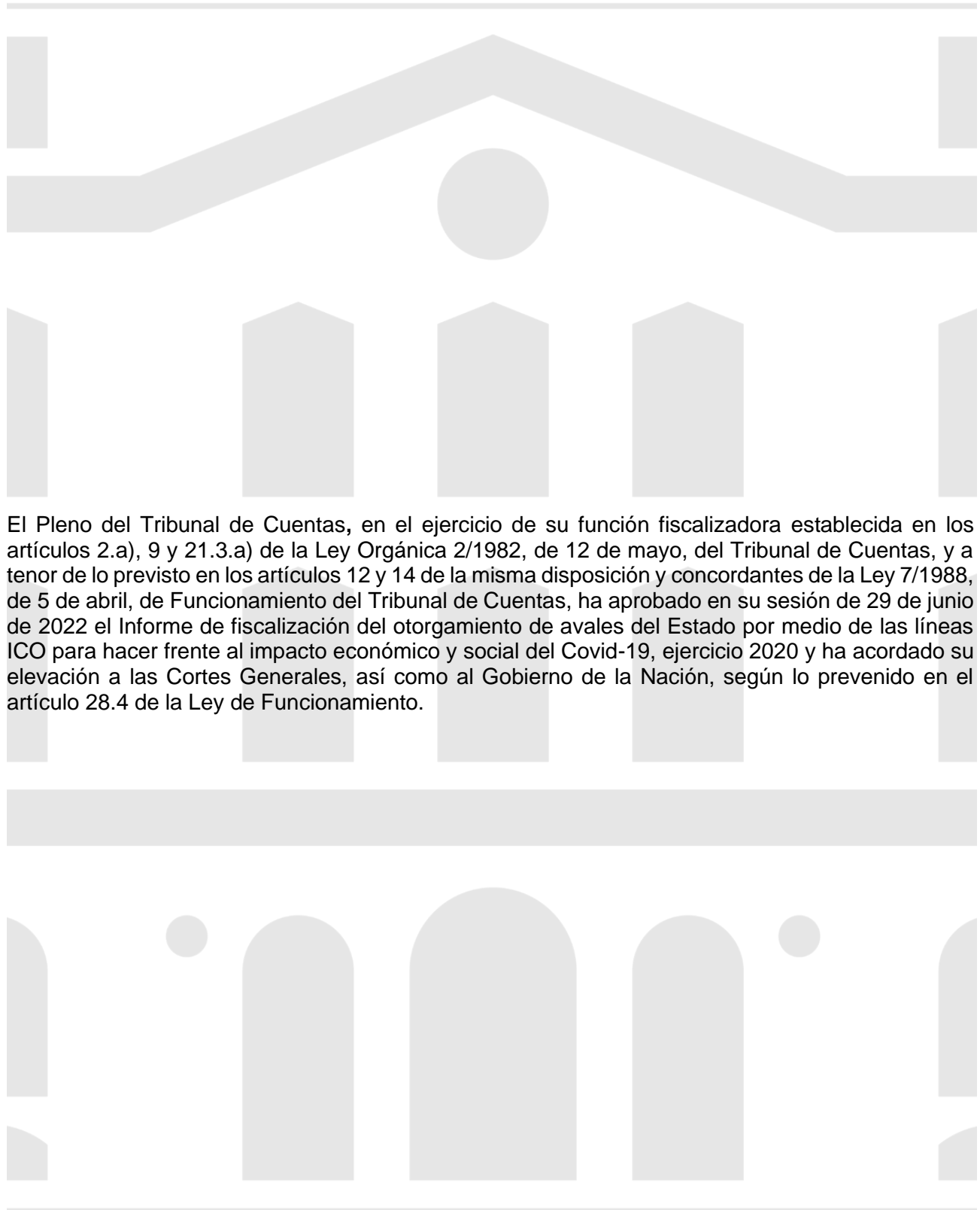




Nº 1.479

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL OTORGAMIENTO DE
AVALES DEL ESTADO POR MEDIO DE LAS LÍNEAS ICO
PARA HACER FRENTE AL IMPACTO ECONÓMICO Y
SOCIAL DEL COVID-19, EJERCICIO 2020**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 29 de junio de 2022 el Informe de fiscalización del otorgamiento de avales del Estado por medio de las líneas ICO para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19, ejercicio 2020 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME.....	7
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.....	7
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN	7
I.3. NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL ICO.....	9
I.4. OBJETIVOS, PROCEDIMIENTOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.....	10
I.5. NORMATIVA APLICABLE.....	11
I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS.....	13
I.7. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES.....	13
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	14
II.1. DATOS OBTENIDOS SOBRE LA ACTIVIDAD FISCALIZADA Y LAS OPERACIONES AVALADAS.....	14
II.2. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA POR EL ICO Y DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA	18
II.3. ANÁLISIS DE LOS CONTROLES AUTOMÁTICOS QUE SE REALIZAN SOBRE LA CONCESIÓN DE LOS AVALES.....	21
II.3.1. La aplicación Banc@ico	21
II.3.2. El funcionamiento de Banc@ico en las Líneas Liquidez e Inversión	25
II.3.3. El funcionamiento de Banc@ico en la Línea Arrendamiento.....	35
II.4. VERIFICACIONES REALIZADAS SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL OTORGAMIENTO DE AVALES	37
II.4.1. Tramitación de operaciones por el subtramo de clientes PYME o clientes no PYME en las Líneas Liquidez e Inversión	37
II.4.2. Cumplimiento de la normativa sobre ayudas de Estado.....	40
II.4.3. Control específico de las operaciones de importe superior a 50 millones de euros en las Líneas Liquidez e Inversión	47
II.4.4. Otros errores e incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico	52
II.4.5. Control del destino de la financiación y de las condiciones impuestas por las entidades de crédito.....	56
II.4.6. Análisis de la información y documentación incorporada a Banc@ico en los expedientes de la Línea Arrendamiento.....	61
II.5. ANÁLISIS DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES DE IMPAGOS PARA LA EJECUCIÓN PARCIAL DEL AVAL EN LAS OPERACIONES FISCALIZADAS	64
III. CONCLUSIONES	66
III.1. CONSIDERACIONES PREVIAS	66
III.2. EN RELACIÓN CON LOS DATOS OBTENIDOS SOBRE LA ACTIVIDAD FISCALIZADA Y LAS OPERACIONES AVALADAS.....	67

III.3. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA POR EL ICO Y DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.....	68
III.4. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LOS CONTROLES AUTOMÁTICOS QUE SE REALIZAN SOBRE LA CONCESIÓN DE LOS AVALES.....	68
III.5. EN RELACIÓN CON LAS VERIFICACIONES REALIZADAS SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL OTORGAMIENTO DE AVALES.....	71
III.5.1. Tramitación de operaciones por el subtramo de clientes PYME o clientes no PYME en las Líneas Liquidez e Inversión	71
III.5.2. Cumplimiento de la normativa sobre ayudas de Estado.....	72
III.5.3. Control específico de las operaciones de importe superior a 50 millones de euros en las Líneas Liquidez e Inversión	74
III.5.4. Otros errores e incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico	76
III.5.5. Control del destino de la financiación y de las condiciones impuestas por las entidades de crédito	77
III.5.6. Análisis de la información y documentación incorporada a Banc@ico en los expedientes de la Línea Arrendamiento.....	79
III.6. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES DE IMPAGOS PARA LA EJECUCIÓN PARCIAL DEL AVAL EN LAS OPERACIONES FISCALIZADAS	79
IV. RECOMENDACIONES	80
IV.1. RECOMENDACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL ICO.....	81
IV.2. RECOMENDACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LA CONCESIÓN DE FUTUROS AVALES EN LÍNEAS SIMILARES A LAS FISCALIZADAS.....	81

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

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

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1: Tramos liberados de las Líneas Liquidez e Inversión	14
Cuadro 2: Importes formalizados y utilización de las líneas de avales ICO COVID-19.....	15
Cuadro 3: Operaciones formalizadas en las líneas de avales ICO COVID-19 por tipo de cliente..	17
Cuadro 4: Operaciones formalizadas en las líneas de avales ICO COVID-19 por porcentaje de aval.....	17
Cuadro 5: Operaciones formalizadas en la Línea Liquidez por tipo de operación	18
Cuadro 6: Operaciones formalizadas en las líneas de avales ICO COVID-19 por plazo de la operación y aval.....	18
Cuadro 7: Operaciones totales registradas en Banc@ico en las Líneas Liquidez e Inversión, a 31 de diciembre de 2020, según su estado.....	22
Cuadro 8: Operaciones registradas en Banc@ico con fondos propios cero o negativos de empresas, en las Líneas Liquidez e Inversión a 31 de diciembre de 2020.....	29
Cuadro 9: Operaciones formalizadas hasta el 31 de diciembre de 2020 por tipo de régimen de ayudas de Estado	42
Cuadro 10: Operaciones de las Líneas Liquidez e Inversión comunicadas por el ICO a la BDNS a fecha 19 de julio de 2021	43
Cuadro 11: Detalle de las operaciones comunicadas por el ICO a la BDNS	44
Cuadro 12: Detalle de las operaciones no comunicadas por el ICO a la BDNS	45
Cuadro 13: Operaciones de Minimis con excesos sobre los límites sectoriales	46
Cuadro 14: Detalle de las diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico sobre las mismas operaciones	50
Cuadro 15: Detalle de las operaciones de cuantía igual o inferior a cien euros y aval igual o inferior al 10 % en las Líneas Liquidez e Inversión	54
Cuadro 16: Datos de los primeros impagos comunicados.....	66

I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

1.1. El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, el 22 de diciembre de 2020, el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2021, en el que se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal, la “Fiscalización del otorgamiento de avales del Estado por medio de las líneas ICO para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, ejercicio 2020”.

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

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

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

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

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

1.6. El ámbito objetivo de esta fiscalización se extiende a la gestión realizada por el ICO en la concesión de los avales de las tres líneas aprobadas: una para facilitar acceso al crédito y a la liquidez de empresas y autónomos (en adelante, Línea Liquidez); otra para atender a la realización

de nuevas inversiones, ampliaciones y renovaciones de instalaciones y capacidades y a las necesidades de gastos corrientes y de capital para la reapertura de negocios y el normal desarrollo de la actividad y así facilitar el mantenimiento y la generación del empleo y mantener el tejido empresarial y favorecer la recuperación económica (en adelante, Línea Inversión); y una tercera dirigida a los arrendatarios que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la expansión del COVID-19 (en adelante, Línea Arrendamiento).

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

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

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

1.10. En definitiva, el ámbito objetivo de esta fiscalización solo se refiere a una parte de la medida económica adoptada (la concesión de los avales) y el ámbito temporal se refiere únicamente a una parte del periodo establecido para su implementación (el ejercicio 2020). Por este motivo, la fiscalización se ha centrado necesariamente en los controles implantados en el otorgamiento de los avales, de forma que los resultados del análisis del diseño y funcionamiento de estos controles son el contenido fundamental del presente Informe. Pero ha de tenerse en cuenta que, como se señalará más adelante en este Informe, el ICO, además de estos controles aplicables en el momento del

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

1.3. NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL ICO

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

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

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

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

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

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

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

1.16. Se ha llevado a cabo una fiscalización de cumplimiento y operativa o de gestión sobre las actuaciones del ICO en relación con la gestión del otorgamiento de avales del Estado por medio de las líneas ICO para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, con los siguientes objetivos generales:

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

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

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

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

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

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

I.5. NORMATIVA APLICABLE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

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

I.7. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

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

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

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

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

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

Cuadro 1: Tramos liberados de las Líneas Liquidez e Inversión

(en millones de euros)

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

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

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

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

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

importes destinados a las emisiones de pagarés incorporados al MARF¹.

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

(en euros)

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

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

2.3. La financiación avalada por el Estado para atender a las necesidades derivadas de los efectos del COVID-19 se concede por las distintas entidades financieras, que comunican al ICO, a través de una aplicación denominada Banc@ico, aquellas operaciones que han formalizado con sus clientes y para las que solicitan el aval público. Las operaciones comunicadas por las entidades financieras, a través de Banc@ico, atraviesan dos estados antes de su aceptación por el ICO: Correcto Supervisor y Validado Supervisor. Las operaciones en estado Correcto Supervisor eran las que habían sido dadas de alta en Banc@ico por la entidad financiera, superando unas validaciones iniciales de carga que tiene desarrolladas el aplicativo, pero todavía no habían sido validadas por esa entidad; y las operaciones en estado Validado Supervisor eran las que, aunque habían sido validadas por la entidad financiera, aún no habían pasado los controles que el aplicativo tiene desarrollados (que se analizarán en el subapartado II.3 de este Informe). Los datos reflejados en el Cuadro 2 y las operaciones analizadas en este Informe se refieren a las que, a 31 de diciembre de 2020, estaban aprobadas por el ICO, es decir, en estado Correcto ICO, después de pasar los controles de Banc@ico, momento en el cual quedan cubiertas por el aval.

2.4. Como se expone en el Cuadro 2, y de acuerdo con los datos obtenidos en esta fiscalización, a 31 de diciembre de 2020, se habían realizado en la Línea Liquidez 940.260 operaciones, correspondientes a 589.908 clientes diferentes (empresas y autónomos). El importe total avalado por esta línea ascendió en dicha fecha a 86.694.143.921 euros y los clientes habían obtenido 114.122.943.277 euros de financiación para garantizar su liquidez y cubrir sus necesidades de circulante. A través de la Línea Inversión se habían avalado 13.522 operaciones, correspondientes a 12.076 clientes. El importe total avalado por esta línea ascendió a 1.408.798.205 euros y los clientes habían obtenido 1.828.242.427 euros de financiación para la cobertura de los gastos corrientes y de capital asociados a nuevas inversiones o al proceso productivo. A través de las emisiones de pagarés en MARF se avalaron 68 operaciones, correspondientes a quince clientes, por un importe total avalado de 410.565.417 euros y una financiación de 597.200.000 euros. Por último, en la Línea Arrendamiento se realizaron 6.914 operaciones de otros tantos clientes (particulares arrendatarios de viviendas), con un importe de aval de 24.784.269 euros y el mismo importe de financiación, ya que en esta línea se avalaba el 100 % del crédito obtenido. En los puntos siguientes de este subapartado II.1 del Informe se van a ofrecer estos mismos datos de utilización de las líneas de avales en función de distintos criterios que se consideran relevantes para su

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

adecuada comprensión y para los análisis que se realizan en otros apartados de este Informe.

2.5. Así, en primer lugar, se pueden analizar los datos de las Líneas Liquidez e Inversión en función de quienes fueron los beneficiarios de la financiación obtenida. A estos efectos, el Cuadro 3 refleja para estas líneas de avales el número de operaciones formalizadas y los importes del crédito y aval obtenido por los distintos tipos de clientes a los que iban dirigidas. Como puede apreciarse, el 98 % de los beneficiarios fueron PYME y autónomos, que recibieron el 70 % de la financiación obtenida utilizando estas líneas de avales. Las grandes empresas apenas fueron el 2 % de los clientes de estas líneas, aunque la financiación que obtuvieron alcanzó casi el 30 % del importe total, ya que las operaciones de este tipo de empresas fueron de importe muy superior a las realizadas por PYME y autónomos. En efecto, el importe de financiación medio de las operaciones formalizadas por autónomos y PYME ha sido de 86.828 euros (con un aval medio de 69.400 euros), mientras que el de grandes empresas fue de 1.892.598 euros (y el aval medio se situó en 1.263.442 euros)².

2.6. En segundo lugar, se pueden analizar los datos de las Líneas Liquidez e Inversión según el porcentaje que represente el importe del aval respecto del importe del crédito avalado. La normativa aplicable a estas Líneas estableció unos importes máximos de aval diferentes en función del cliente, del tipo de operación formalizada y de la línea de avales que se utilizase. Para las operaciones de PYME y autónomos se estableció en ambas líneas un aval máximo del 80 % de la financiación obtenida, mientras que en el caso de grandes empresas se establecieron porcentajes diferentes según la línea de avales utilizada y el tipo de operación formalizada. En concreto, para estas empresas se fijó, en la Línea Liquidez, un aval máximo del 70 % de la financiación obtenida en el caso de operaciones nuevas, y del 60 % en el caso de operaciones de renovaciones de crédito. En la Línea Inversión el aval máximo para grandes empresas se fijó en un 70 % de la financiación obtenida, sin prever la posibilidad de operaciones de renovación. De acuerdo con los datos obtenidos en esta fiscalización, a 31 de diciembre de 2020 el 98 % de las operaciones formalizadas en ambas líneas de avales se concedieron con el aval máximo permitido para cada una de ellas. En el Cuadro 4 se reflejan las operaciones formalizadas a 31 de diciembre de 2020 para ambas líneas de avales, clasificadas según el porcentaje de aval concedido en cada operación. El concepto "otros" corresponde a porcentajes de avales distintos al 60 %, 70 % y 80 % (la mayor parte de ellos corresponden a porcentajes de aval entre el 70 % y el 80 % de la financiación obtenida). No obstante, este grupo "Otros" incluye también otros porcentajes de aval que pueden responder a errores o deficiencias en la grabación de las operaciones en Banc@ico como los que se analizarán en el epígrafe II.4.4 de este Informe³.

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

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

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

(en euros)

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

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

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

(en euros)

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

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

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

Cuadro 5: Operaciones formalizadas en la Línea Liquidez por tipo de operación

(en euros)

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

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

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

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

(En euros)

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

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

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

2.9. La accesibilidad web de la página del ICO y de la sede electrónica presentaba, a fecha 16 de junio de 2021 en la que se realizaron las comprobaciones sobre esta materia, las siguientes deficiencias⁴:

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

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

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

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

2.11. El artículo 17 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que cada administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados. Este precepto ha sido desarrollado en el artículo 55 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. No obstante, el ICO es una entidad pública empresarial que tiene la naturaleza jurídica de entidad de crédito, y para la gestión de las líneas de avales que son objeto de fiscalización estas previsiones no resultarían aplicables.

2.12. El ICO tiene un nivel adecuado de control y seguimiento de la protección de datos y dispone de documentación actualizada y revisada. No obstante, el Registro de actividades de tratamiento que establece el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, era difícil de localizar en el momento en el que se realizaron los trabajos de esta fiscalización, pues no aparecía, como tal, ninguna referencia al mismo.

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

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

2.15. El ICO tiene creado dentro de su página web un sitio denominado “transparencia y buen gobierno”, pero la información contenida no cumple con lo dispuesto en la LTAIPBG. Se han encontrado las siguientes incidencias, a 16 de junio de 2021, sobre esta materia⁵:

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

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

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

II.3. ANÁLISIS DE LOS CONTROLES AUTOMÁTICOS QUE SE REALIZAN SOBRE LA CONCESIÓN DE LOS AVALES⁶

II.3.1. La aplicación Banc@ico

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

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

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

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

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

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

(en euros)

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

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

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

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

2.20. El análisis de la herramienta informática Banc@ico debe comenzar reiterando que es una aplicación genérica y preexistente, diseñada para gestionar, entre otros productos, la mediación de líneas de créditos y avales del ICO con entidades bancarias. Ante la premura y la urgencia para la aplicación de las medidas que se adoptaron para atender a las necesidades derivadas de los efectos del COVID-19, el ICO adaptó esta herramienta informática a la gestión de las Líneas Liquidez, Inversión y Arrendamiento mediante el diseño e implementación de un nuevo módulo adicional. Pero, como se va a ir detallando en este subapartado II.3 del Informe, Banc@ico está diseñada para una utilización más generalista y tiene limitaciones para gestionar específicamente los avales aprobados como consecuencia de los efectos del COVID-19⁷.

2.21. El código fuente que usa la aplicación se reutiliza del resto de líneas de crédito y avales del ICO, lo que hace que muchos campos sean redundantes o estén inhabilitados para la gestión de las líneas de avales ICO COVID-19. También provoca que muchas de las validaciones configuradas sean difíciles de deshabilitar o establecer sin afectar a otras líneas de actividad del ICO, lo que dificulta el mantenimiento, el seguimiento y la modificación de la aplicación.

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

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

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

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

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

2.25. En las Líneas Liquidez e Inversión no existe la obligación de adjuntar a Banc@ico la documentación que los clientes deben aportar a las entidades de crédito para acreditar que cumplen las condiciones de elegibilidad, salvo unos pocos documentos regulados en la cláusula décima de los contratos marco firmados por el ICO con las distintas entidades financieras. Corresponde a las entidades financieras la obligación de acopio y custodia de esta documentación y la aportación de esta, en su caso, a requerimiento del ICO, para su comprobación. Aunque, por regla general, en el periodo fiscalizado estaba adjunta la documentación obligatoria para cada operación, no se había adjuntado a Banc@ico ninguna otra documentación relevante de las operaciones avaladas, lo que dificulta las revisiones sistemáticas de las mismas, ya que obliga a solicitar a las entidades financieras incluso la documentación e información más básicas de cada una de ellas (como, por ejemplo, el contrato de crédito con el correspondiente aval de cada una de las operaciones)⁸. En la Línea Arrendamiento, sin embargo, el ICO utilizó Banc@ico como cauce para remitir al MITMA la documentación acreditativa de la elegibilidad de los arrendatarios, obligando a las entidades financieras a adjuntar esta documentación en la aplicación y facilitando al MITMA un acceso directo a ella. En esta Línea, por lo tanto, estaba adjunta en la aplicación la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas, con las incidencias que se analizarán en el epígrafe II.4.6 de este Informe.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.32. En concreto, en ambas líneas de avales (Liquidez e Inversión) Banc@ico reflejaba, a 31 de diciembre de 2020, en estado Correcto ICO 2.311 empresas que realizaron 13.687 operaciones, algunas de ellas a través del Código de Línea 0210 (como PYME) y otras veces a través del Código de Línea 0211 (como no PYME). También se han detectado, a esa fecha, 1.857 operaciones en Correcto ICO de 586 empresas que accedieron a la financiación por un tramo de avales incoherente con los datos reflejados en otros campos de la aplicación (los señalados en el punto anterior de este Informe). En estos casos, los mismos datos que obran en Banc@ico debieron haber impedido, si las validaciones automáticas hubieran funcionado correctamente, que esas operaciones accedieran a los avales por un código de línea incongruente. La existencia de estos supuestos pone de manifiesto que las validaciones automáticas que realiza Banc@ico no fueron suficientes para asegurar la adecuación y congruencia de estos campos de código de línea con las cifras de otros campos de la misma aplicación. Además de estos supuestos, que reflejan, como se ha señalado, deficiencias en los controles automáticos que realiza la aplicación, existen otros en los que los datos que refleja Banc@ico en otros campos son coherentes con la línea de avales utilizada, pero las verificaciones realizadas en una muestra de operaciones sobre el tamaño de la empresa (que, como se ha indicado, se explicarán en el epígrafe II.4.1 de este Informe) permiten concluir que los datos incorporados a Banc@ico y el código de línea utilizado no han sido los correctos⁹.

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

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

correspondientes a los clientes excluidos de estas líneas de avales.

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

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

2.36. El campo número 18 se denomina “Fecha constitución Empresa” y es obligatorio. Banc@ico comprueba que la fecha de constitución de la empresa, contenida en este campo 18, es anterior a la fecha del contrato de la operación de financiación, contenida en el campo 43. Aunque el campo 18 está configurado como obligatorio, a la fecha de realización de las comprobaciones había 5.659 operaciones en la Línea Liquidez, y otras 90 en la Línea Inversión, en las que el campo aparecía vacío. Las comprobaciones efectuadas pusieron de manifiesto que la carga individual de las operaciones no permitía dejar en blanco este campo. Sin embargo, los casos en los que aparece vacío permiten deducir que esto sí puede suceder en la carga masiva de operaciones¹⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

(en euros)

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

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

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

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

2.44. El campo 22 refleja el “número de empleados totales a 31 de diciembre del año anterior”; el

23 el “número de empleados totales en el momento actual”; y el 25 el “número de empleos a crear asociados al proyecto de inversión”. En estos campos la aplicación acepta cualquier valor que se introduzca y no realiza ningún tipo de limitación cuantitativa, ni validación sobre los datos de empleados, que impidan que el sistema refleje datos incongruentes o errores manifiestos. A modo de ejemplo se puede señalar que Banc@ico refleja que tres empresas con un empleado cada una prevén crear 87.000, 45.000 y 43.200 empleos asociados al proyecto de inversión respectivamente. Igualmente hay dos casos en los que sendos autónomos con dos empleados cada uno prevén crear 52.971 y 31.000 empleos respectivamente. También hay operaciones en las que se refleja que una empresa tiene 39.699 empleos y prevé crear 39.699 empleos nuevos; otra tiene 9.178 empleos y prevé crear 9.178 empleos; y otra con 69.000 empleos prevé crear 72.000 empleos.

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

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

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

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

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

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

2.50. El campo número 35 se denomina “Importe Inversión Total (€)” y está habilitado solo en la Línea Inversión, para la cual es obligatorio. Este campo refleja el importe de la financiación que el cliente destina a inversión, debiendo indicarse obligatoriamente cuando ha accedido a la financiación por esta línea de avales. La definición de este campo señala que el importe de financiación destinado a inversión que se señale en él *“no podrá ser un importe negativo”*. No excluye la posibilidad de que tenga un valor cero, aunque este valor no parece lógico si se ha accedido a la financiación por la Línea Inversión. Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a este campo, a fecha 31 de diciembre de 2020, pusieron de manifiesto que no existían casos de valores negativos, pero había 868 operaciones de 838 clientes en las que este campo tenía valor cero (el importe del crédito concedido a estas empresas ascendía a 283.164.594 euros y la cuantía avalada a 210.918.835 euros). Todas estas operaciones que reflejaban valor cero en el importe de la inversión tampoco reflejaban valor alguno en los campos 37 (“Fecha pago 1ª factura de la Inversión”), ni 39 (“Fecha Finalización de la Inversión”), lo que parece indicar que podría tratarse de casos en los que la financiación obtenida por la Línea Inversión se ha destinado íntegramente a satisfacer necesidades de liquidez, en contra de la finalidad principal de esta línea de avales, que es la reactivación económica, promoviendo y apoyando las nuevas inversiones¹¹. Además, mantener en blanco estos campos permite eludir la validación prevista entre ellos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.58. El campo número 81 se denomina “Otros I” y el 82 “Otros II” y se han configurado para intentar controlar los importes máximos de financiación o ayudas que pueden recibir los clientes de acuerdo con la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado (Marco Temporal y Minimis, respectivamente). El campo número 81 (“Otros I”) debería reflejar el doble de la factura salarial anual del cliente de 2019 (incluyendo gastos sociales y coste del personal que trabaja en las instalaciones del cliente, aunque formalmente cobre su nómina de subcontratistas del mismo). Este dato tiene por finalidad comprobar que no se superan los importes máximos de financiación por

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.65. En todas las operaciones de la Línea Arrendamiento formalizadas en 2020 se habían

introducido los valores correspondientes a los siete campos con valores fijos determinados por el documento XML (los campos: 1, "Código Línea"; 3, "Código Disposición"; 4, "Tipo de Cliente"; 42, "Modalidad"; 48, "Fijo/Variable"; 51, "Comisiones"; y 60, "Aval").

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

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

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

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

caracteres, se han detectado datos incongruentes con este formato. Así, Banc@ico reflejaba 267 operaciones de la Línea Arrendamiento en las que la referencia catastral del inmueble arrendado no contenía 20 caracteres o presentaba formatos incompatibles con una referencia catastral (en algunos casos se reflejaba en este campo "N/A", "No dispone", "00000000", "XXXXX" y otras expresiones similares). También había 127 referencias catastrales que, aunque estaban formadas por 20 caracteres, comenzaban por 00, lo que resulta incongruente con una referencia catastral, ya que los dos primeros dígitos de estas referencias corresponden a la provincia donde radica el inmueble y ninguna provincia se identifica con los dígitos 00. Por lo tanto, Banc@ico no verifica automáticamente el formato de las referencias catastrales, lo que permite introducir referencias erróneas e inválidas y resta eficacia a la validación establecida.

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

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

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

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

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

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

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

2.74. Para determinar el tamaño de las empresas y contrastarlo con el tramo de clientes por el que accedieron a la financiación avalada este Tribunal ha realizado consultas a las bases de datos de INFORMA, una empresa pública, filial de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), dedicada al suministro de información comercial, financiera, sectorial y de marketing de empresas y empresarios. Las principales fuentes de información incorporadas a las bases de datos de INFORMA y que sirvieron para obtener el tamaño de las empresas fueron las cuentas anuales depositadas en los Registros Mercantiles y los datos publicados en el Boletín Oficial del Registro Mercantil (BORME). El modo de calcular el tamaño de empresa que emplea INFORMA se basa en los siguientes criterios: si se trata de una empresa de propiedad pública se le asigna un tamaño grande; si la empresa tiene 250 o más empleados se le asigna un tamaño grande; si la empresa es participada de un grupo de consolidación se le asigna el mayor tamaño de las matrices; si la empresa tiene algún accionista que sea empresa nacional cuyo porcentaje supere el 25 %, si algún accionista fuese empresa pública se le asigna tamaño grande y si ninguno es empresa pública el tamaño más grande de las empresas accionistas; por último, los datos de empleados (o efectivos), cifra de negocios (o ventas), balance (o total activo) y actividad de la empresa se aplican según los baremos de la normativa europea señalada en los puntos anteriores, dando prevalencia a los datos procedentes de los balances de las empresas sobre los obtenidos de otras fuentes.

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

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

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

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

2.78. Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados en Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, también pusieron de manifiesto casos de empresas que accedieron a los avales como PYME, pese a que los datos reflejados en otros campos de la aplicación no les deberían haber permitido hacerlo. En efecto, en estos casos los datos sobre número de empleados, facturación, balance, dependencia y participación en grupos, reflejados en la misma Banc@ico en esa fecha, no deberían haber permitido que fuesen consideradas PYME. Las empresas para las que se reflejaban en Banc@ico datos incoherentes con el tramo de avales por el que accedieron a la financiación avalada eran 586 en ambas líneas de avales (Liquidez e Inversión), con 1.857 operaciones por unos importes de financiación de 456.062.389 euros y de aval de 364.401.911 euros.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(en euros)

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

Fuente: Banc@ico, elaboración propia.

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

2.89. A la citada fecha de 19 de julio de 2021, el ICO había comunicado, mediante la remisión de listados en los meses de abril y mayo de ese año, un total de 908.691 operaciones (por unos importes de financiación de 103.345.591.096 euros y de aval de 78.712.037.784 euros). Estas operaciones se refieren a las dos líneas de avales (Liquidez e Inversión), y a los dos regímenes de ayudas de Estado (Marco Temporal y Minimis). El Cuadro 10 detalla las operaciones que se habían comunicado a la BDNS a la fecha señalada¹².

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

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

(en euros)

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

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

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

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

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

el plazo para la comunicación en todas ellas (38.083 operaciones). En total, de estas 908.446 operaciones enviadas por el ICO a la BDNS, a 19 de julio de 2021 existían 868.810 operaciones (por unos importes totales de financiación y aval de 73.739.600.888 y 57.562.030.926 euros, respectivamente) en las que se incumplieron los requisitos legales del envío, pues existiendo la obligación de comunicarlas (por superar los importes establecidos), se notificaron fuera de plazo. La comunicación de las 39.636 operaciones restantes no incumplía los requisitos establecidos, ya que 38.083 de estas operaciones se comunicaron cumpliendo el plazo, y las otras 1.553 eran operaciones que se comunicaron sin existir la obligación de hacerlo porque no llegaban a los importes previstos para ello¹³. El Cuadro 11 refleja los datos de las operaciones comunicadas por el ICO a la BDNS, excluyendo las operaciones comunicadas por duplicado y aquellas otras que se comunicaron como sujetas al Marco Temporal aunque en Banc@ico figuraban sujetas al régimen de Minimis.

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

(en euros)

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

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

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

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

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

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

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

(en euros)

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

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

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

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

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

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

(en euros)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(En millones de euros)

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

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

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

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

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

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

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

2.118. Por último, el análisis de los sistemas de control y seguimiento de las operaciones autorizadas por COPER permite señalar alguna deficiencia de control interno, ya que las bases de datos proporcionadas por el ICO para el control y seguimiento de las operaciones de COPER eran hojas de cálculo que no incluían todas las operaciones que realmente fueron autorizadas. El cotejo de la base de datos proporcionada, con los certificados aprobados por COPER en 2020, puso de manifiesto que había operaciones aprobadas por COPER que no se habían incluido en tales bases de datos¹⁴.

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

2.120. Para la concesión de estos avales MARF el ICO firmó un contrato bajo el Programa de Avales Pagarés MARF ICO COVID-19 (contrato marco) con cada una de las empresas que fueran a realizar emisiones de pagarés, con la entidad Bolsas y Mercados Españoles Renta Fija SAU (encargada de comprobar los requisitos de las emisiones y remitir la información al ICO) y con la entidad colocadora y el agente de pagos correspondiente, que participen en las emisiones. El ICO aprobó 45 entidades elegibles para acceder al aval del Estado en sus emisiones de pagarés MARF en el periodo fiscalizado y, a 31 de diciembre de 2020, dieciséis de ellas habían suscrito los contratos marco. No obstante, en el periodo fiscalizado fueron finalmente solo quince las empresas que realizaron emisiones de pagarés avalados (68 en total) por un importe de 597.200.000 euros de nominal (el importe del aval ascendió a 410.565.417 euros).

2.121. El manual de procedimiento interno aprobado por ICO preveía un control automatizado y validaciones automáticas a realizar por Banc@ico para el control de la gestión de estos avales y para evitar la superación de los límites marcados por la normativa de ayudas de Estado y de los límites de emisión fijados en los distintos ACM. Sin embargo, este control de la gestión de los avales MARF a través de Banc@ico no llegó a implantarse durante el periodo fiscalizado. En 2020 el control y seguimiento de las operaciones de avales MARF se hizo mediante hojas de cálculo, sin utilizar

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

ninguna otra aplicación específica ni las herramientas y validaciones de Banc@ico para su control en relación con las demás líneas de avales¹⁵.

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

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

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

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

2.125. En la Línea Arrendamiento, en el epígrafe II.3.3 de este Informe también se señalan errores e incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico: operaciones en esta línea para las que la fecha de fin del contrato de arrendamiento era anterior a la fecha del contrato de préstamo más el número de mensualidades avaladas; otras en las que la finalización del contrato de arrendamiento era superior a diez años (entre ellas, ocho operaciones con vencimiento del arrendamiento en 2099,

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

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

2.126. Además de estos supuestos, que ya se han analizado en los epígrafes II.3.2 y II.3.3 de este Informe, se han detectado en Banc@ico en las Líneas Liquidez e Inversión: otras operaciones avaladas que carecen de sentido económico por los importes de financiación y de aval concedidos; contradicciones en los porcentajes de aval de las operaciones; errores en los tramos por los que se accede a las líneas de aval; y la posible existencia de operaciones duplicadas, celebradas entre el mismo cliente y entidad financiera con la misma cuantía y fecha¹⁶.

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

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

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

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

(en euros)

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

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

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

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

2.131. Por otra parte, las comprobaciones sobre el tamaño de las empresas beneficiarias de los avales, que se han detallado en el epígrafe II.4.1 de este Informe, han permitido identificar doce operaciones correspondientes a doce empresas que no eran PYME y, sin embargo, habían accedido a la Línea Liquidez por el tramo 002 “Turismo”. El tramo de “Turismo” se aprobó exclusivamente para PYME, conforme al Anexo II segundo del ACM de 16 de junio de 2020, por el que se activó este tramo. Por lo tanto, en estos casos, no solo estarían mal clasificadas como PYME estas empresas (lo que les permitiría acceder a la financiación con un porcentaje de aval máximo más alto y comisiones más ventajosas), sino que, además, no deberían haberse concedido esos avales por el tramo 002 “Turismo”. El importe de estas operaciones ascendía a 8.556.500 euros de crédito y el de aval a 6.845.200 euros.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.138. Como ya se ha señalado, el objetivo de la Línea Liquidez era el mantenimiento del empleo

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

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

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

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

2.142. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el 99,9 % de las operaciones realizadas en el periodo no fueron aprobadas previamente por COPER y, por lo tanto, fueron objeto únicamente de los controles automáticos que realiza Banc@ico para la concesión del aval. Y, a este respecto, en la aplicación no se ha diseñado ningún sistema de control específico sobre la finalidad de la financiación avalada ni sobre el traslado del beneficio del aval. Los únicos controles diseñados para verificar la finalidad de la financiación y las condiciones de las operaciones avaladas han sido los que se aplicaron en la revisión *a posteriori* de las operaciones. Esta revisión *a posteriori* de las operaciones avaladas de cuantía inferior a 50 millones de euros se realiza de forma distinta según su importe. Así, las operaciones comprendidas entre 10 y 50 millones de euros deben ser verificadas, todas ellas, por una empresa externa contratada por el ICO, de acuerdo con los procedimientos acordados con esta empresa. Para las operaciones inferiores a 10 millones de euros está previsto que se realice un muestreo aleatorio y, sobre las operaciones de la muestra, que la citada empresa realice los mismos controles previstos para las operaciones entre 10 y 50 millones de euros¹⁷.

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

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

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

sucesivo¹⁸. En conexión con esto, si bien en el clausulado se habla de la prórroga del contrato, tal previsión ha de ser entendida como una posible ampliación del plazo de ejecución del mismo, al tratarse, como se ha dicho, de un contrato en el que el contratista debe proporcionar un resultado final, pudiendo favorecerle el incumplimiento del plazo inicial, de dos años, en cuanto esta circunstancia, al poder dar lugar a la extensión del plazo de ejecución, prolongaría su derecho a librar la correspondiente facturación trimestral¹⁹.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.150. Por su parte, el BE recibió 4.030 consultas telefónicas, 282 consultas escritas y 151 reclamaciones relacionadas con las operaciones de concesión de créditos avalados por las líneas ICO COVID-19, de las que 32 se referían a particulares por la Línea Arrendamiento. A este respecto, el BE ha considerado que su competencia para conocer de las reclamaciones planteadas se limita, exclusivamente, a verificar y supervisar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las entidades que supervisa. El BE únicamente ha tramitado quince de las reclamaciones presentadas, que versaban sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, y trasladó el resto al ICO para su conocimiento y resolución, incluidas todas las de la Línea Arrendamiento.

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

los trabajos de esta fiscalización este expediente sancionador se encontraba en fase de instrucción.

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

2.152. Conforme a lo señalado en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020 y en su desarrollo mediante la Orden TMA/378/2020, el objetivo de la Línea Arrendamiento era la concesión de préstamos (avalados y subvencionados por el Estado) para que los arrendatarios que se encontraban en situación de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la expansión del COVID-19 pudieran hacer frente a los gastos de alquiler de su vivienda habitual, siempre y cuando el contrato se refiriera a la vivienda completa. El aval alcanzaba el importe total de seis mensualidades, con un máximo de 900 euros al mes, con la posibilidad de carencia de otras seis mensualidades. Se trata de préstamos finalistas (los beneficiarios finales son los arrendadores) que deberán dedicarse exclusivamente al pago de la renta del arrendamiento de la vivienda habitual. La gestión de la línea de avales se ha encomendado al ICO que, a tal fin, suscribió un convenio con el MITMA, al que se fueron adhiriendo las entidades financieras que concedieron los préstamos. Esta financiación sólo puede otorgarse a arrendatarios de vivienda habitual residentes en España, con contrato en vigor suscrito al amparo de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos²⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 16. Datos de los primeros impagos comunicados

(en euros)

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

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

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

III. CONCLUSIONES

III.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

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

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

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

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

3.3. Las Líneas Liquidez e Inversión fueron liberadas en diferentes tramos por sucesivos Acuerdos del Consejo de Ministros (ACM). El 31 de diciembre de 2020, la Línea Liquidez se encontraba liberada en su totalidad (100.000 millones de euros), mientras que en la Línea Inversión se habían liberado avales hasta un máximo de 11.800 millones de euros (el 30 % de los 40.000 millones de euros previstos para esta línea). La Línea Liquidez se había utilizado, ya en 2020, casi en su totalidad, puesto que el importe total avalado por esta línea ascendió a 86.694.143.921 euros y los clientes habían obtenido 114.122.943.277 euros de financiación para garantizar su liquidez y cubrir sus necesidades de circulante. En la Línea Inversión, en 2020, se había utilizado un 13 % del importe habilitado, ya que el total avalado por esta línea ascendió a 1.408.798.205 euros y los clientes habían obtenido 1.828.242.427 euros de financiación para la cobertura de los gastos corrientes y de capital asociados a nuevas inversiones o al proceso productivo. Además, en ambas líneas se habilitaron importes (4.300 millones de euros) para avalar emisiones de pagarés en el Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF). En 2020, se había utilizado el 10 % de este importe para el aval de 68 emisiones de pagarés, correspondientes a quince clientes, por un importe total avalado de 410.565.417 euros y una financiación de 597.200.000 euros (puntos 2.1 a 2.4).

3.4. En las Líneas Liquidez e Inversión se realizaron 953.782 operaciones en 2020. El 98 % de estas operaciones se realizaron por PYME y autónomos, que obtuvieron el 70 % de la financiación total obtenida utilizando estas líneas de avales (81.222.017.182 euros). Las grandes empresas apenas fueron el 2 % de los clientes de estas líneas de avales, pero la financiación que obtuvieron alcanzó casi el 30 % del importe total (34.729.168.523 euros), ya que las operaciones de este tipo de empresas fueron de cuantía muy superior a las realizadas por PYME y autónomos. El importe de financiación medio de las operaciones formalizadas por autónomos y PYME ha sido de 86.828 euros (con un aval medio de 69.400 euros), mientras que el de grandes empresas fue de 1.892.598 euros (y el aval medio se situó en 1.263.442 euros). El 98 % de las operaciones formalizadas, en

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

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

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

III.3. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA POR EL ICO Y DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

3.6. En relación con la implantación técnica del Esquema Nacional de Seguridad, aunque el ICO tiene un gran control técnico de la seguridad y se genera la documentación y se realizan los procedimientos adecuados, se han detectado algunos aspectos mejorables a la fecha en la que se realizaron las comprobaciones sobre esta materia, como la ausencia de una oficina de seguridad independiente de la unidad de informática, de tal forma que la ejecución de las medidas técnicas estuviese separada de la coordinación (punto 2.10).

3.7. Aunque el ICO tiene un nivel adecuado de control y seguimiento de la protección de datos y dispone de documentación actualizada y revisada, el Registro de actividades de tratamiento que establece el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, era difícil de localizar en el momento en el que se realizaron los trabajos de esta fiscalización, pues no aparecía, como tal, ninguna referencia al mismo (punto 2.12).

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

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

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

3.10. La financiación avalada por el Estado para atender a las necesidades derivadas de los efectos

del COVID-19 se concede por las distintas entidades financieras, que comunican al ICO, a través de una aplicación informática, aquellas operaciones que han formalizado con sus clientes y para las que solicitan el aval público. Las entidades financieras solicitan el aval mediante la carga o el alta en la aplicación del denominado Anexo de Aval. El ICO adaptó, para gestionar los procedimientos de otorgamiento de los avales de las Líneas Liquidez, Inversión y Arrendamiento, una aplicación genérica y preexistente, denominada Banc@ico, mediante el diseño e implementación de un nuevo módulo adicional. Esta aplicación carece de un diseño adaptativo a la resolución de la pantalla y no permite redimensionar el contenido adaptándolo al tamaño de la ventana. Los controles y campos de entrada carecen de una descripción asociada a cada uno de ellos, lo que impide una interpretación automática. Las imágenes y enlaces tampoco tienen metadatos que ayuden a su interpretación. No se indica el idioma de la página, ni se incorporan cabeceras descriptivas con metadatos adecuados al contenido, y se podría mejorar el contraste de colores. Por último, el manual de usuario, descargable desde la aplicación, es del año 2013 y no está actualizado (puntos 2.20, 2.27 y 2.28)²².

3.11. Banc@ico está diseñada para una utilización más generalista y tiene limitaciones para gestionar específicamente los avales fiscalizados. El código fuente se reutiliza del resto de líneas de crédito y avales del ICO, lo que hace que muchos campos sean redundantes o estén inhabilitados para la gestión de las líneas de avales COVID-19, y provoca que muchas de las validaciones configuradas sean difíciles de deshabilitar o establecer sin afectar a otras líneas de actividad del ICO, dificultando el mantenimiento, el seguimiento y la modificación de la aplicación. Las validaciones automáticas que realiza la aplicación no son periódicas, ya que solo se realizan en la carga o cuando se producen cambios en las operaciones, lo que se puede considerar un riesgo grave de control (puntos 2.21 y 2.22).

3.12. La aplicación tiene diseñados algunos campos como obligatorios (para los cuales controla que no estén vacíos) y también algunas validaciones de campos, individuales o conjuntas (que relacionan varios), que comprueban límites de importes por cliente, por entidad financiera y por tramo, fechas límite de tramitación de los avales y otras cuestiones. Sin embargo, no se han implantado validaciones que garanticen la calidad y coherencia de los datos, de modo que, para un mismo NIF, cifras como los gastos de establecimiento y la facturación son, en ocasiones, heterogéneas y variadas en diferentes operaciones. En otros campos, como los que expresan porcentajes (el porcentaje de participación en y de otras empresas, el tipo de interés, etc.), no hay certeza sobre su formato, de manera que en algunos casos están expresados en tanto por uno y en otros en tanto por cien. Esto origina que existan campos que admiten valores heterogéneos o que pueden dar lugar a equívocos, y que la aplicación realice validaciones entre campos que permiten combinaciones de valores en la base de datos que son imposibles o incoherentes, todo ello en perjuicio de la calidad de los datos contenidos en Banc@ico (puntos 2.20, 2.27 a 2.55, 2.62 a 2.67 y 2.69).

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

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

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

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

3.15. Por su parte, en la Línea Arrendamiento se han detectado incongruencias y errores en los datos de Banc@ico sobre los siguientes aspectos: a) operaciones para las que la fecha de fin del contrato de arrendamiento era anterior a la fecha del contrato de préstamo más el número de mensualidades avaladas; b) otras en las que la finalización del contrato de arrendamiento era superior a diez años (entre ellas, ocho operaciones con vencimiento del arrendamiento en 2099, otra en 2100 y otra en 2050); y c) datos incoherentes sobre el interés nominal y la TAE de las operaciones (puntos 2.63 a 2.68, 2.70 y 2.125).

3.16. Uno de los campos específicos de la Línea Arrendamiento es el 83 “referencia catastral”, cuya única validación es que no se repita la misma referencia en ninguna otra operación. Esta validación ha funcionado correctamente, pues no hay referencias catastrales repetidas en Banc@ico. Sin embargo, se han detectado 267 operaciones de la Línea Arrendamiento en las que la referencia catastral del inmueble arrendado no contenía 20 caracteres o presentaba formatos incompatibles con una referencia catastral (en algunos casos se reflejaba en este campo “N/A”, “No dispone”, “00000000”, “XXXXX” y otras expresiones similares). Además, en 67 de los 86 expedientes de la muestra analizada, los documentos soporte de las operaciones incluidos en Banc@ico no contenían la referencia catastral o esta era errónea. Estas referencias catastrales incongruentes fueron trasladadas en estos expedientes por las entidades financieras a Banc@ico, sin que la aplicación haya puesto de manifiesto el error, lo que resta eficacia a la validación establecida (puntos 2.69, 2.125 y 2.162).

3.17. En las Líneas Liquidez e Inversión no es obligatoria la inclusión en Banc@ico de la mayor parte de la documentación que los clientes deben aportar para acreditar que cumplen las condiciones de elegibilidad, correspondiendo a las entidades financieras la obligación de acopio y

custodia, así como su aportación en caso de requerimiento del ICO para su comprobación. Aunque, por regla general, en las Líneas Liquidez e Inversión estaba adjunta la documentación obligatoria para cada operación, no se había adjuntado a Banc@ico ninguna otra documentación relevante de las operaciones avaladas, lo que dificulta las revisiones sistemáticas de las mismas, ya que obliga a solicitar a las entidades financieras incluso la documentación e información más básicas de cada una de ellas (como, por ejemplo, el contrato de crédito con el correspondiente aval de cada una de las operaciones). En la Línea Arrendamiento, sin embargo, el ICO utilizó Banc@ico como cauce para remitir al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) la documentación acreditativa de la elegibilidad de los arrendatarios, obligando a las entidades financieras a adjuntar esta documentación en la aplicación y facilitando al MITMA un acceso directo a ella. En esta Línea, por lo tanto, estaba adjunta en la aplicación la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas (punto 2.25)²³.

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

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

3.18. Los distintos ACM que fueron habilitando tramos de avales en las Líneas Liquidez e Inversión distinguieron un subtramo para autónomos y PYME y otro para empresas no PYME, estableciendo distintas condiciones y costes para las operaciones de uno u otro subtramo. La normativa europea (Anexo I del Reglamento (UE) N.º 651/2014 de la Comisión Europea, de 17 de junio de 2014) es la que establece los requisitos para que una empresa pueda ser considerada PYME (puntos 2.71 a 2.73).

3.19. En las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020 se han detectado 2.311 empresas beneficiarias de los avales que tenían registradas operaciones en ambos subtramos (unas operaciones como PYME y otras como no PYME) en el mismo ejercicio. El total de operaciones de estas empresas ascendía a 13.687 y los importes de financiación y de aval ascendían a 7.430.986.213 euros y 5.411.715.886 euros, respectivamente. En el análisis de las operaciones superiores a 50 millones de euros aprobadas por el Comité de Operaciones del ICO (COPER) se detectaron otras 32 operaciones realizadas por estas empresas que tenían registradas operaciones en ambos subtramos de las Líneas, lo que incrementa el número de sus operaciones y los importes de financiación y de aval en 11.087.299 de euros y 8.741.839 de euros, respectivamente (puntos 2.75 y 2.111).

3.20. También se detectaron 586 empresas en las Líneas Liquidez e Inversión con 1.857 operaciones, por unos importes de financiación de 456.062.389 euros y de aval de 364.401.911 euros, que accedieron a los avales como PYME pese a que los datos reflejados en otros campos de Banc@ico no deberían haber permitido que fuesen consideradas PYME (en atención al número de empleados, facturación, balance y dependencia y participación en grupos de esas empresas reflejados en Banc@ico) (punto 2.78).

3.21. Para determinar el tamaño de las empresas y contrastarlo con el tramo de clientes por el que accedieron a la financiación avalada este Tribunal ha realizado consultas a las bases de datos de INFORMA, una empresa pública, filial de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), dedicada al suministro de información comercial, financiera, sectorial y de marketing de empresas y empresarios. En estas consultas se incluyeron tanto las empresas para

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

las que detectaron incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico, como una muestra seleccionada de otras 23.627 empresas que habían accedido a las Líneas Liquidez e Inversión por el subtramo PYME, pero que tenían cifras elevadas de balance, facturación o empleados. El análisis de la información facilitada por INFORMA puso de manifiesto que un total de 3.022 operaciones correspondientes a 1.180 clientes, por unos importes totales de financiación y de aval de 1.839.514.518 euros y 1.466.354.048 euros, respectivamente, no deberían haber sido elegibles en el subtramo 0210 PYME en el que se formalizaron (ya que esas empresas eran no PYME). También se detectaron 2.861 operaciones de 1.443 clientes que fueron incorrectamente asignadas al subtramo 0211 no PYME (ya que esas empresas eran PYME). El importe de financiación de estas operaciones ascendió a 1.575.893.298 euros y el del aval a 1.050.544.299 euros. Todas estas operaciones no deberían haber sido elegibles en el subtramo en el que se formalizaron y debieron haberlo sido en el subtramo correspondiente si reunían las condiciones para ello (puntos 2.74, 2.76 a 2.80 y 2.131).

3.22. El análisis de esta información ha permitido identificar doce operaciones correspondientes a doce empresas que no eran PYME, pese a lo cual habían accedido a la Línea Liquidez por el tramo 002 “Turismo”. El tramo de “Turismo” se aprobó exclusivamente para PYME, conforme al Anexo II segundo del ACM de 16 de junio de 2020, por el que se activó este tramo. Por lo tanto, en estos casos, no solo estarían mal clasificadas como PYME estas empresas, sino que, además, no deberían haberse concedido esos avales por el tramo 002 “Turismo”. El importe de estas operaciones ascendía a 8.556.500 euros de crédito y el de aval a 6.845.200 euros (puntos 2.76, 2.80 y 2.131)²⁴.

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

3.23. Las ayudas concedidas mediante los avales de las Líneas Liquidez e Inversión están sujetas, en el marco de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al denominado régimen de Minimis (en el que se establecen unos límites que exoneran de la obligación de notificación previa a la Comisión Europea), o al Marco Temporal de exención de ayudas de Estado, adoptado por la Comisión el 19 de marzo de 2020, en el que se establecen unas exenciones temporales para apoyar a las empresas durante la situación de pandemia por el COVID-19. La normativa europea ha previsto distintos sistemas de control de las ayudas de Estado, entre ellos la creación en los Estados miembros de un registro central con información sobre estas ayudas, que en España es la BDNS, conforme al Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo. El ICO debe comunicar las ayudas a la BDNS cumpliendo una serie de requisitos (de plazo e importes), que son diferentes según que las ayudas estén sujetas el régimen de Minimis o al Marco Temporal. En régimen de Minimis deben comunicarse las operaciones que excedan de 100 euros de Subvención Bruta Equivalente (EBS) antes de final del mes siguiente a su concesión; y en Marco Temporal, las operaciones que excedan de 100.000 euros de financiación (10.000 euros en los sectores de pesca y agricultura) antes de doce meses desde su concesión. El EBS se calcula mediante una fórmula que, para cada operación, atribuye una cuantía de ayuda en función del importe avalado y la duración del aval; cuantía que se debe obtener y comunicar a los clientes para todas las ayudas de Minimis (puntos 2.81 y 2.83 a 2.87).

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

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

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

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

3.25. Los avales concedidos bajo el régimen de Minimis debieron ajustarse a unos límites máximos, fijados en función de los sectores de actividad en los que operen las empresas beneficiarias de las ayudas. Existen unos límites generales, y otros específicos para los sectores de transporte de mercancías por carretera, pesca y acuicultura y agricultura, que se computan acumulando las ayudas recibidas por cliente y durante un periodo de tres años. Para comprobar el cumplimiento de estos límites se ha solicitado, a la División de Control e Información de Subvenciones de la IGAE, una relación de todas las ayudas de Minimis registradas en la BDNS de todos los clientes que habían realizado operaciones avaladas en alguna de las líneas fiscalizadas (Liquidez e Inversión) que incluyera todas las ayudas recibidas por esas empresas y autónomos, desde 1 de enero de 2018 hasta 31 de diciembre de 2020, los tres años a considerar para comprobar posibles excesos de ayudas por las operaciones avaladas de 2020. Acumulando por NIF el importe de las ayudas percibidas, y en función de los límites de ayudas que corresponden a cada uno de los sectores de actividad de las empresas avaladas, de acuerdo con los reglamentos de Minimis, se obtuvieron los siguientes resultados (puntos 2.82, 2.94 y 2.95):

- a) Había 205 clientes de las líneas de avales que ya sobrepasaban o habían alcanzado el límite de ayudas acumulado de tres años, con anterioridad al 18 de marzo de 2020 (antes de la

declaración de pandemia y el establecimiento de la medida), por lo que todas las operaciones de estos clientes no deberían estar sujetas al régimen de Minimis. Eran 358 operaciones por unos importes totales de crédito y de aval de 65.709.993 euros y 52.317.954 euros, respectivamente (punto 2.96).

- b) Otros 641 clientes, que habían realizado 1.017 operaciones, excedieron el límite de ayudas de Minimis después del 18 de marzo de 2020, sumando a las ayudas percibidas las operaciones avaladas. El importe total de financiación por estas operaciones ascendía a 287.216.724 euros y el del aval a 227.999.503 euros, y el exceso de EBS alcanzaba un importe total de 14.070.546 euros. Si se agotase en estas operaciones el máximo de financiación y de aval posible sin superar los límites de Minimis habría unos importes totales de crédito y aval de 151.196.696 euros y 119.887.223 euros, respectivamente, que deberían haber sido concedidos por Marco Temporal (punto 2.97).
- c) En 37 clientes, con 87 operaciones, también se produjo un exceso en los límites de ayudas después del 18 de marzo de 2020, pero algunas de estas operaciones avaladas por el ICO tenían la misma fecha. En estos casos, dependiendo del orden en el que se consideren realizadas las operaciones que tienen la misma fecha, el número de operaciones con exceso y los importes de exceso de EBS, crédito y aval serían distintos. Aplicando un procedimiento de distribución aleatoria, mediante hoja de cálculo, del orden de las operaciones, se habrían superado los límites de ayuda en 61 de estas operaciones con un exceso de EBS de 754.147 euros, de crédito de 7.908.202 euros y de aval de 6.258.559 euros (punto 2.98).
- d) Nueve clientes realizaron nueve operaciones avaladas por el ICO el mismo día en el que percibieron otras ayudas, concedidas por otros organismos, de forma que ese día superaron los límites de Minimis. En estos supuestos, si las operaciones avaladas se consideran previas a las ayudas percibidas de otros organismos, únicamente en cinco de estas operaciones se excederían los límites, con un exceso de EBS de 72.575 euros, de financiación de 680.009 euros y de aval de 544.007 euros. Pero si las ayudas percibidas de otros organismos en la misma fecha se consideran previas a las operaciones avaladas por el ICO, las nueve excederían los límites de ayudas; en este caso, el exceso de EBS ascendería a 138.817 euros, el de financiación a 1.354.830 euros y el de aval a 1.083.864 euros (punto 2.99)²⁵.

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

3.26. El ACM de 24 de marzo de 2020 estableció la necesidad de autorización expresa y previa del ICO para la concesión del aval en aquellas operaciones con un importe de financiación superior a 50 millones de euros, autorización que se realiza por el COPER. No obstante, en sus manuales internos el ICO extendió esta necesidad de autorización a otros tres supuestos: a) aquellos en los que el importe de 50 millones de euros se alcanzase por acumulación de financiación del cliente en todas sus operaciones sumando las de las Líneas Liquidez, Inversión y MARF; b) los supuestos en los que la financiación excediese este importe por grupos empresariales; y c) todas las operaciones en las que ICO actuara como entidad financiadora, con independencia del importe de la financiación. En el ejercicio 2020 se aprobaron por COPER 971 autorizaciones para la concesión de avales a 165 clientes distintos. El importe total de financiación autorizada ascendió a 13.185 millones de euros y el importe de los avales a 8.834 millones de euros. El análisis de los certificados de COPER que autorizaron las concesiones permite deducir que algunos de los datos incorporados a los mismos podrían no corresponderse con los datos finales de las operaciones avaladas (puntos 2.101

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

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

- a) El ICO cumplió con la obligación establecida en el ACM de 24 de marzo de 2020 de aprobar expresamente los avales de todas las operaciones de financiación de una empresa que individualmente fueran superiores a 50 millones de euros. Sin embargo, se han detectado algunas operaciones que, pese a que conforme a sus manuales internos también deberían haber sido aprobadas por COPER, no lo fueron (puntos 2.104, 2.106, 2.109 y 2.122):
 - 1) Se detectaron 38 operaciones con unos importes de financiación y de aval de 131.112.255 euros y 84.727.353 euros, respectivamente, correspondientes a cuatro clientes que firmaron contratos marco MARF y que tenían emisiones de pagarés a 31 de diciembre de 2020. Estas operaciones no se sometieron a la autorización de COPER pese a que, acumulando su importe con el de las formalizadas mediante emisiones MARF, superaban los 50 millones de euros para cada cliente, ascendiendo la financiación y el aval total (en conjunto para la Líneas Liquidez, Inversión y MARF) a 292.212.255 euros y 194.866.263 euros, respectivamente (punto 2.106).
 - 2) Otras tres operaciones, de tres clientes, en las que el ICO participó en la concesión de la financiación a los mismos (el 21 % del total, por unos importes de financiación de 18.195.500 euros y de aval de 12.956.400 euros) tampoco fueron sometidas a su aprobación por COPER (punto 2.109).
- b) El proceso de elaboración de las propuestas a COPER no está automatizado con la aplicación Banc@ico, y los certificados de aprobación de las operaciones por COPER no incluyen referencias que permitan una identificación inequívoca de esas mismas operaciones en Banc@ico. Además, los importes en estos certificados están expresados en millones de euros, lo que ocasiona diferencias en las cifras por los redondeos y dificulta más esa identificación de las operaciones. Se han detectado las siguientes incidencias (punto 2.107):
 - 1) En once operaciones autorizadas en COPER se han detectado errores en los códigos internos utilizados en los certificados para el seguimiento individualizado de las operaciones (punto 2.107).
 - 2) En 53 operaciones, de las 971 aprobadas (que sumaban unos importes totales de 705 millones de euros de crédito y de 488 millones de euros de aval) se han encontrado errores en la asignación de los CIF a los clientes (punto 2.107).
 - 3) También se detectaron diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico, tanto en los porcentajes de aval de las operaciones aprobadas (y por tanto, en el importe del aval, en 33 operaciones de 23 clientes distintos), como en los importes de la financiación y del aval de algunas operaciones (por errores en la transcripción del importe de la financiación a los certificados de COPER), y en los plazos y/o en el TAE de algunas operaciones (puntos 2.105, 2.112 a 2.115, 2.117 y 2.123).
 - 4) Se han detectado 33 operaciones de dos clientes que según los datos de Banc@ico eran de Liquidez, pero la mayoría de ellas (31 operaciones por unos importes de financiación de 103.060.364 euros y de aval de 66.480.455 euros) fueron aprobadas en COPER como de Inversión (punto 2.116).
- c) El análisis de los sistemas de control y seguimiento de las operaciones autorizadas por COPER permite señalar alguna deficiencia de control interno, ya que las bases de datos proporcionadas por el ICO para el control y seguimiento de las operaciones de COPER eran hojas de cálculo que no incluían todas las operaciones que realmente fueron autorizadas. Además, las consultas de los datos reflejados en Banc@ico de los clientes cuyas operaciones habían sido aprobadas por

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

3.27. El ICO aprobó 45 entidades elegibles para acceder al aval del Estado en sus emisiones de pagarés MARF en el periodo fiscalizado y, a 31 de diciembre de 2020, dieciséis de ellas habían suscrito los contratos marco. No obstante, en el periodo fiscalizado fueron finalmente solo quince las empresas que realizaron emisiones de pagarés avalados (68 en total) por un importe de 597.200.000 euros de nominal (el importe del aval ascendió a 410.565.417 euros). El manual de procedimiento interno aprobado por ICO preveía un control automatizado y validaciones automáticas a realizar por Banc@ico para el control de la gestión de estos avales MARF que no llegó a implantarse durante el periodo fiscalizado. En 2020 el control y seguimiento de las operaciones de avales MARF se hizo mediante hojas de cálculo, sin utilizar ninguna otra aplicación específica ni las herramientas y validaciones de Banc@ico para su control en relación con las demás líneas de avales (puntos 2.120 y 2.121)²⁷.

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

3.28. Además de los errores e incongruencias de los datos incorporados a Banc@ico que se han señalado al analizar esta herramienta informática, se han detectado otros datos de las operaciones fiscalizadas que carecen de sentido económico y se pueden deber a errores en la grabación de las operaciones. Estos errores pueden originar problemas legales en caso de resultar fallido el crédito y necesaria la ejecución del aval, ya que podrían no estar adecuadamente reflejados los importes de las operaciones. También podrían dar lugar a problemas en el control de las ayudas de Estado, ya que los datos de Banc@ico, con los errores e incongruencias que se han detectado, fueron los que se remitieron a la BDNS. Se han encontrado en las Líneas Liquidez e Inversión operaciones con un importe de crédito inferior a 100 euros y otras con un porcentaje de aval menor al 10 % (por ejemplo, treinta operaciones en las que el importe de la financiación y del aval concedido era de varios céntimos de euro), sin que, con la documentación obrante en Banc@ico, se pueda conocer si se trata de errores o si existen otras circunstancias que expliquen estos datos aparentemente incongruentes (puntos 2.124 a 2.129)²⁸.

3.29. En diez operaciones de renovaciones del crédito, de diez empresas no PYME, el porcentaje de aval era del 70 % del crédito (pese a que no debería exceder del 60 %). El importe de la financiación en estas diez operaciones ascendía a 7.560.000 euros y el del aval a 5.292.000 euros (el 70 %) excediendo en 756.000 euros el máximo previsto para las mismas. También había dieciocho operaciones de renovaciones del crédito autorizadas por COPER en las que el porcentaje del aval recogido en los certificados de autorización era el 70 %, mientras que los datos de Banc@ico reflejaban porcentajes de aval del 60 % para esas operaciones. El importe de la financiación de estas dieciocho operaciones ascendía a 339.157.000 euros, y la diferencia de aval entre unos y otros datos ascendería a 33.915.700 euros (puntos 2.130 y 2.131).

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

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

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

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

mismo cliente). En la Línea Inversión existe una validación en Banc@ico que impide que el importe total de la financiación pueda ser superior al importe total de la inversión más los gastos de establecimiento. Entre estos clientes con operaciones repetidas de la Línea Inversión había al menos veinte, con 68 operaciones, por unos importes totales de financiación y de aval de 4.245.839 euros y de 3.246.671 euros, respectivamente, para los que, si la operación hubiese sido única y la financiación se destinase a la misma inversión, el importe de la financiación obtenida sería superior al límite que supone la suma de la inversión más los gastos de establecimiento, por lo que no habrían superado los filtros automáticos de Banc@ico (puntos 2.132 y 2.133).

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

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

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

3.32. Los contratos celebrados entre el ICO y las entidades financieras para la comercialización de las líneas de avales establecían, expresamente, las siguientes obligaciones: a) que la financiación obtenida no se destinase a la unificación o reestructuración de posiciones pasivas de los clientes, ni a la cancelación o amortización anticipada de deudas preexistentes; b) que las entidades financieras ofrecieran a los clientes condiciones en las operaciones avaladas mejores que las de mercado, trasladándoles el beneficio de la existencia de un aval público; y c) la prohibición de condicionar la concesión de la financiación a la asunción por el cliente de algún otro servicio o producto (punto 2.137).

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

de avales (el 99,9 % restante) fueron objeto, únicamente, de los controles automáticos que realiza Banc@ico para la concesión del aval, que no incluye revisión específica alguna sobre estas obligaciones. No obstante, el ICO ha contratado con una empresa externa la revisión *a posteriori* de las operaciones de cuantía inferior a 50 millones de euros (de todas las que fueran superiores a diez millones de euros y de una muestra significativa de las de cuantía inferior). En ninguno de los informes de verificación y comprobación *a posteriori* de operaciones de cuantía inferior a 50 millones de euros, a los que este Tribunal ha tenido acceso, se han señalado incidencias en relación con el destino de la financiación o el traslado del aval en las operaciones verificadas (puntos 2.139 y 2.141 a 2.144).

3.34. En la Línea Inversión el ICO incluyó, en los contratos firmados con las entidades financieras, la obligación del cliente de presentar para todas las operaciones un anexo tipo en el que se tenía que reflejar el destino y la utilización de la financiación avalada. Para la Línea Liquidez no se estableció un anexo similar. Aparte de estas medidas, el ICO no estableció ningún otro procedimiento de control o comprobación del cumplimiento de la finalidad de la financiación obtenida en las operaciones avaladas (punto 2.139).

3.35. En la Línea Arrendamiento las rentas se pagan directamente por las entidades financieras a los arrendadores, y se subvencionan los gastos e intereses de las operaciones, por lo que el destino a su finalidad de la financiación obtenida y el traslado del beneficio del aval se garantizan por la propia operativa establecida para esta Línea en la Orden TMA/378/2020 (puntos 2.140 y 2.146).

3.36. En relación con el control de la tercera de las obligaciones señaladas (no condicionar la concesión de la financiación avalada a la contratación de algún otro producto por parte de las entidades financieras), el ICO ha informado sobre esta obligación en su página web y ha publicado noticias informativas sobre la misma en Banc@ico. Además, ha incorporado, en las primeras adendas a los contratos con las entidades financieras por la que se habilitaron nuevos tramos de avales de las Líneas Liquidez e Inversión y en los propios contratos marco de la Línea Arrendamiento, una cláusula general en la que instaba a las entidades financieras a no condicionar la concesión de estas líneas a la comercialización de otros productos (punto 2.147).

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

- a) El Servicio de Atención al Cliente del ICO recibió en el periodo fiscalizado 1.301 quejas por escrito, 10.290 peticiones de información por escrito y 38.897 llamadas solicitando información en relación con las líneas de avales fiscalizadas. Los principales motivos de quejas y reclamaciones fueron los elevados tipos de interés aplicados a las operaciones, la exigencia de garantías adicionales a los avales, la retención total o parcial del préstamo para pagar otras operaciones, la exigencia de contratación de productos adicionales para realizar la operación y la dificultad o tardanza en el desembolso de los fondos después de haber firmado las operaciones (punto 2.149).
- b) El BE recibió 4.030 consultas telefónicas, 282 consultas escritas y 151 reclamaciones relacionadas con las operaciones de concesión de créditos avalados por las líneas ICO COVID-19, de las que 32 se referían a particulares por la Línea Arrendamiento. A este respecto, el BE ha considerado que su competencia para conocer de las reclamaciones planteadas se limita, exclusivamente, a verificar y supervisar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las entidades que supervisa. El BE únicamente ha tramitado quince de las reclamaciones presentadas, que versaban sobre el cumplimiento de las obligaciones de

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

- c) La CNMC habilitó un buzón electrónico para atender consultas y denuncias sobre conductas anticompetitivas en los mercados en relación con las medidas adoptadas por el COVID-19. En el caso de las líneas de avales ICO COVID-19 la CNMC abrió un expediente sancionador contra cuatro entidades bancarias por posibles prácticas restrictivas de la competencia que, en el momento de finalización de los trabajos de esta fiscalización, se encontraba en fase de instrucción (punto 2.151).

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

3.38. Las entidades financieras deben enviar al ICO, y este la facilitará al MITMA (a quien corresponde la verificación ex post de las operaciones y de la elegibilidad de los clientes de esta línea de avales), la documentación acreditativa de la elegibilidad de los arrendatarios. El envío de la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas de la Línea Arrendamiento se ha realizado a través de la aplicación Banc@ico, y el envío por el ICO al MITMA de esta documentación también se ha realizado a través de esta herramienta informática, a la que el ICO ha dado acceso al MITMA mediante certificado digital. Para analizar la documentación y la calidad de la información incorporada a Banc@ico, se ha seleccionado una muestra de 86 expedientes de doce entidades financieras distintas (puntos 2.153 a 2.155). En el análisis de esta muestra se han puesto de manifiesto:

- a) Retrasos en la aportación a Banc@ico de la documentación acreditativa de las condiciones de elegibilidad de los clientes (punto 2.156).
- b) Incidencias en relación con la documentación y la información incorporada a Banc@ico sobre los siguientes aspectos: a) los datos personales y el domicilio de los arrendatarios (no aportación de los DNI o tarjetas de residencia de los arrendatarios, de los libros de familia, o de los certificados de empadronamiento); b) la no aportación de contratos de arrendamiento; c) la no justificación de la minoración de ingresos de los arrendatarios para acceder a los préstamos avalados; d) la falta de acreditación adecuada de la no titularidad de otras viviendas distintas de la arrendada; e) el contenido de los contratos de préstamo; y f) la constancia en Banc@ico de otras ayudas recibidas por los arrendatarios (puntos 2.156 a 2.163)²⁹.

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

3.39. La mayor parte de las operaciones fiscalizadas se encontraban aún en periodo de carencia en el momento de finalizar los trabajos de esta fiscalización, por lo que apenas se habían realizado hasta ese momento comunicaciones de impagos, ni planteado ejecuciones de avales. Por lo tanto, los datos obtenidos por este Tribunal sobre estas primeras comunicaciones no significan que el riesgo de impago o la morosidad en las operaciones avaladas vaya a ser bajo, sino que la ampliación y generalización de los plazos de carencia hacen previsible que la relevancia de estas situaciones se pueda empezar a manifestar a partir del año 2022. El BE, en su Informe de Estabilidad Financiera aprobado en otoño de 2021, coincide con este análisis y advierte de los graves riesgos de las operaciones avaladas por el ICO, señalando que *“la elevada presencia de deterioro crediticio en los clientes con aval ICO sugiere que el riesgo de las operaciones avaladas por el ICO podría*

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

materializarse en mayor medida, una vez el periodo de carencia expire” (puntos 2.164 a 2.166).

3.40. Las entidades financieras comunican las cuotas impagadas de las operaciones con una periodicidad trimestral y solicitan la ejecución parcial de los avales correspondientes a estas cuotas, no afectando esta ejecución a los vencimientos futuros de estas operaciones. En las comunicaciones de impagos analizadas ha sido frecuente que una misma operación se repitiese en distintos periodos, ya que muchas de las operaciones para las que se solicitaba la ejecución del aval en una ventana o trimestre han vuelto a ser incumplidas en posteriores vencimientos y notificadas en los siguientes periodos (punto 2.167).

3.41. El ICO ha realizado la verificación y el control de las operaciones para las que se solicita la ejecución parcial del aval mediante la contratación de estas tareas con una empresa externa, que analiza, con la misma periodicidad trimestral, las operaciones comunicadas por las entidades financieras como impagadas. Este Tribunal ha tenido acceso a tres informes trimestrales realizados por esta empresa externa (enero, abril y julio de 2021) y a cuatro notas informativas internas dirigidas a COPER con los resultados de estas revisiones (enero, abril, julio y octubre de 2021). Hasta octubre de 2021 se había solicitado la ejecución del aval de 5.846 operaciones formalizadas por 5.082 clientes, siendo los importes totales de la financiación obtenida en estas operaciones de 339.143.554 euros y el del aval de 267.152.811 euros. En estas primeras comunicaciones de impagos se ha atendido a la inmensa mayoría de las solicitudes de ejecución del aval (el 93 %) y, en el momento de finalización de los trabajos de esta fiscalización, el importe total abonado en concepto de avales ejecutados ascendió a 30.751.074 euros, aunque, como se ha insistido anteriormente, la relevancia de esta cifra podría ser mucho mayor a medida que vayan concluyendo los periodos de carencia de las operaciones (puntos 2.168 a 2.173).

IV. RECOMENDACIONES

Esta fiscalización ha tenido por objeto analizar la gestión por el ICO de una parte de una medida económica que se ha adoptado para disminuir los efectos de la pandemia por COVID-19 (la concesión de avales públicos para facilitar la financiación de los sujetos afectados por la pandemia). La gestión de las líneas de avales COVID-19 por el ICO aún debe extenderse a otros aspectos de las medidas adoptadas que se producirán en el futuro (singularmente, el control posterior de las operaciones avaladas que se vayan incumpliendo y notificando al ICO y las actuaciones de ejecución de los avales). Sin embargo, el aspecto fiscalizado, la concesión de los avales, prácticamente ha finalizado en relación con las líneas fiscalizadas. Los resultados de esta fiscalización permiten formular unas recomendaciones más generales, sobre el funcionamiento de la entidad fiscalizada, y otras más concretas, sobre la concesión de los avales analizados. Por eso, las recomendaciones que se formulan en este Informe se van a referir, por un lado, al funcionamiento general del ICO y, por otro, a la gestión de la concesión de futuros avales en nuevas líneas que se aprueben con condiciones similares a las fiscalizadas³⁰, teniendo en cuenta que la aplicación y el seguimiento de estas últimas recomendaciones tendrá más sentido en actuaciones futuras del ICO para la gestión de la concesión de tales futuros avales que en su aplicación a la gestión ya realizada.

³⁰ El artículo 29 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, ha creado una nueva línea de avales que otorgará el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a la financiación concedida por entidades de crédito y similares con el fin de paliar las tensiones de liquidez generadas por el incremento de los precios de la energía y de otras materias primas.

IV.1. RECOMENDACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL ICO

4.1. Se recomienda crear una oficina de Seguridad informática que dependa de presidencia de la institución y que coordine toda la seguridad del ICO, de forma que se refuerce la separación de la ejecución de las medidas técnicas y de la coordinación.

4.2. Dada la importancia de la información que gestiona el ICO, se recomienda crear un apartado específico de “Datos abiertos” donde se facilite el acceso de los ciudadanos a información referente a las funciones que el ICO tiene encomendadas, proporcionando los datos en formatos accesibles y tratables de manera automatizada, así como la inclusión de la fecha de actualización de la información contenida en el portal de transparencia. Asimismo, se recomienda facilitar la búsqueda y localización del Registro de Actividades de Tratamiento que indica el Reglamento (UE) 2016/679.

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

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

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

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

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

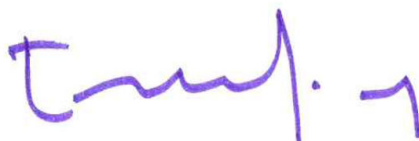
4.7. Para esos supuestos, el ICO debería mejorar los sistemas de control y seguimiento informático de las operaciones autorizadas por COPER, así como elaborar las propuestas para la aprobación de las operaciones por COPER de manera automatizada con Banc@ico, evitando diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico, facilitando con todo ello la identificación inequívoca de las operaciones aprobadas y de las que deberían serlo.

4.8. El ICO debería prever en los contratos con las entidades financieras mecanismos exigentes para conseguir que estas cumplan las obligaciones que asuman en los contratos marco que se puedan celebrar con el ICO para la comercialización de estas futuras líneas de avales (obligaciones similares a las que se han analizado en este Informe sobre la finalidad de la financiación obtenida,

el traslado del beneficio del aval en las condiciones de las operaciones celebradas y la prohibición de condicionar las operaciones a la asunción por el cliente de algún otro servicio o producto).

Madrid, 29 de junio de 2022

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in purple ink, appearing to be 'Enriqueta Chicano Jávega', written in a cursive style.

Enriqueta Chicano Jávega



ALEGACIONES FORMULADAS

(De conformidad con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Norma de Procedimiento 66, se han excluido los documentos y justificaciones adjuntos a las alegaciones que no resultan esenciales para comprender lo expuesto en ellas).



TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL PRESIDENTE
DEL INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL**

Sr. D. Jose Manuel Otero Lastres
Consejero del Tribunal de Cuentas.
Sección de Fiscalización.
Departamento del Sector Público Fundacional y Empresarial y de otros Entes Estatales.
Tribunal de Cuentas.

Madrid, de 12 mayo de 2022

Asunto: Alegaciones y consideraciones de ICO al Anteproyecto de Informe de fiscalización del otorgamiento de Avales del Estado por medio de las Líneas ICO para hacer frente al impacto económico y social del Covid 19, ejercicio 2020.

Con fecha 18 de abril de 2022 se ha recibido en ICO el **“Anteproyecto de Informe de fiscalización del otorgamiento de Avales del Estado por medio de las Líneas ICO para hacer frente al impacto económico y social del Covid 19, ejercicio 2020,” del Tribunal de Cuentas** en cumplimiento de lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Este escrito de ICO forma parte del conjunto de alegaciones y consideraciones de ICO al Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas referido sobre las Líneas de Avales Covid gestionadas por ICO por cuenta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a quien se ha informado y trasladado el mismo.

En este escrito se introducen, contextualizan y resumen las alegaciones y consideraciones más relevantes que ICO desarrolla en su Anexo, y en algunas cuestiones, complementa a las mismas.

Conforme a lo indicado por el Tribunal de Cuentas, en la medida en que, en su momento, este escrito y su Anexo acompañarán al Informe de fiscalización que se apruebe por el Pleno del Tribunal de Cuentas, el cual será objeto de la publicidad legalmente prevista, se ha prescindido de la inclusión de los documentos internos y de referencia individualizadas a empresas y autónomos, a entidades financieras u operaciones concretas, con el objeto de cumplir con la normativa de protección de datos personales, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y en el resto de la normativa al respecto aplicable y también en cumplimiento de lo establecido en el artículo 83 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, que impone el deber de reserva de informaciones relativas a los saldos, posiciones, transacciones y demás operaciones sin que puedan ser comunicadas a terceros u objeto de divulgación.

No obstante, toda la información relacionada con el ejercicio de fiscalización llevado a cabo ha estado, o está a disposición del Tribunal de Cuentas - ya que el desarrollo de las Líneas de Avales Covid seguía su curso y se han ido adoptando modificaciones y medidas durante la fiscalización, y también posteriormente, una vez finalizadas las mismas.

La información pública sobre todas las operaciones de financiación avaladas otorgadas por las entidades financieras al amparo del Real Decreto-ley 8/2020 y del Real Decreto-ley 25/2020, se encuentra comunicada por ICO y **publicada en la Base de Datos Nacional de Subvenciones de la IGAE¹** con detalle de cada beneficiario, fecha de concesión, importe, instrumento e importe de ayuda por beneficiario según régimen de Minimis o Marco Temporal aplicable en cada caso.

Cabe reconocer la rigurosidad y exhaustividad de las comprobaciones llevadas a cabo en el Anteproyecto de informe de fiscalización. Las posibles discrepancias, errores e incidencias en la carga de información y datos por las entidades financieras en la aplicación informática Banc@ico no son relevantes en la mayoría de los casos por no suponer incumplimiento de las condiciones de elegibilidad y, en los casos puntuales que podrían serlo también en su mayoría serían subsanables con las

¹

adaptaciones correspondientes tras las comprobaciones que procedan. **Las incidencias detectadas en las Conclusiones del Anteproyecto de informe de fiscalización, según tipología oscilan entre el 0,005% y 1,6%, y en conjunto de forma agregada en torno al 3%** del total de operaciones, por lo que no serían especialmente significativas. Estos resultados son coherentes con el nivel de incidencias identificadas en otras comprobaciones llevadas a cabo por otros organismos, como la **Base de Datos Nacional de Subvenciones de la IGAE** sobre Régimen Minimis de ayudas de Estado, que se sitúa en el **0,054% del conjunto de operaciones** y por ICO con el apoyo de un consultor externo independiente que se sitúa en un rango entre el 0,6% y 2% según importes de referencia y, de **media conjunta, en el 1,03% del total de operaciones del ejercicio 2020.**

**ALEGACIONES Y CONSIDERACIONES DE ICO
AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
DEL OTORGAMIENTO DE LOS AVALES DEL ESTADO POR MEDIO DE LAS LÍNEAS DE ICO PARA
HACER FRENTE AL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL COVID 19, EJERCICIO 2020.**

ANTECEDENTES.

El Tribunal de Cuentas, durante el año 2021, llevó a cabo la fiscalización del ejercicio 2020 sobre el otorgamiento de avales del Estado por medio de las líneas ICO para hacer frente al impacto económico y social del Covid 19.

Cabe reconocer que la labor de fiscalización suele generar dificultades en las entidades fiscalizadas en cuanto a que sus equipos habrán de acumular a sus funciones habituales las nuevas derivadas de atender solicitudes de información y documentación que formulen los equipos de fiscalización. Los equipos de ICO han estado permanentemente disponibles para cuantas reuniones, documentación y explicaciones se han solicitado, colaborando con total transparencia, diligencia y dedicación.

Un informe de fiscalización debe centrarse en señalar exclusivamente las incidencias y deficiencias que pueden mejorarse en los entes fiscalizados dentro del ámbito y objeto de la misma. No entra dentro del ámbito del informe de fiscalización llevar a cabo reconocimiento alguno ni realizar una valoración sobre la dedicación y esfuerzo realizado con los medios disponibles para alcanzar los objetivos asignados, ante la urgencia para la implementación de las medidas adoptadas por el Gobierno, ni de los condicionantes existentes ante unas circunstancias extraordinarias. Tampoco entra en su alcance la evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas en el mantenimiento del tejido empresarial y el empleo, por no ser objeto del ámbito de fiscalización. No obstante, conviene no perder de vista las circunstancias excepcionales en las que las líneas de avales COVID se pusieron en marcha, la urgencia de las actuaciones requeridas y el éxito alcanzado en cuanto al alcance y rapidez en la provisión de liquidez a la economía real.

Cabe reconocer que en el proceso de fiscalización el Tribunal de Cuentas ha tenido en cuenta con flexibilidad la carga de trabajo que los equipos de ICO venían soportando, modulando su proceso de fiscalización en base a las necesidades que otras actividades a desarrollar por ICO requerían.

En este escrito se resumen y complementan y en su Anexo se desarrollan las alegaciones y consideraciones que ICO traslada sobre el Anteproyecto de Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas. Las mismas se han elaborado, entre todas las unidades y Direcciones Generales que han venido poniendo en marcha y gestionando las Líneas de Avales Covid por cuenta de los Ministerios titulares del aval y cuya gestión por ICO se lleva a cabo coordinadamente, informando a los mismos.

RESUMEN EJECUTIVO CONSIDERACIONES GENERALES.

Durante el proceso de fiscalización y con posterioridad, ICO ha venido acordando y poniendo en marcha los procesos de comprobación necesarios y las actuaciones relativas a aquellas posibles discrepancias y errores que podrían tener, en su caso, efectos sobre las condiciones de elegibilidad, sobre el grado de cobertura de aval o sobre los límites en la financiación. Por eficiencia y economía, aquellas posibles incidencias y discrepancias o errores que carecen de relevancia a los efectos anteriores, no serían objeto de actuaciones o solo si fuese necesario.

Estas actuaciones de ICO se desarrollan tanto en relación con algunas de las cuestiones puestas de manifiesto en el Anteproyecto de informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, como de otras comprobaciones independientes llevadas a cabo tanto con anterioridad directamente por ICO o bien con el apoyo de un consultor externo independiente u otros organismos públicos, o estaban en curso o se desarrollaron con posterioridad y cuyo ámbito de comprobación tenían elementos comunes.

ICO ha venido comunicando al Ministerio titular del aval los criterios de actuación que se han establecido de forma coordinada con el mismo y, cuando ha sido procedente con otros organismos competentes (AEAT, Banco de España, Abogacía del Estado; etc. según cada caso).

En el Anexo de este escrito se desarrollan las alegaciones y consideraciones de forma sistemática y ordenadamente sobre los diferentes apartados del Anteproyecto de informe de fiscalización.

A continuación, se contextualizan y resumen las alegaciones y consideraciones más relevantes que complementan y sintetizan las desarrolladas en el Anexo referido.

I.- CONTEXTO Y MARCO DE REFERENCIA EXCEPCIONAL Y CAMBIANTE.

Es conveniente contextualizar, poner en perspectiva, y enmarcar el desarrollo llevado a cabo de las Líneas de Avales Covid Liquidez e Inversión gestionadas por el ICO por cuenta del Estado, para considerar la magnitud, amplitud, alcance y objetivos generales, así como la urgencia de las actuaciones requeridas, en unas circunstancias excepcionalmente graves y desconocidas en un contexto de incertidumbre, para mitigar el impacto económico y social generado por la crisis sanitaria de Covid, y su prolongación en el tiempo con sucesivas modificaciones. Asimismo, cabría tener en cuenta la dedicación y esfuerzo realizado con los medios disponibles para atender con urgencia y efectividad las actuaciones encomendadas a ICO en unas circunstancias extraordinarias y sin precedentes.

Dada la situación, el desarrollo de las Líneas de Avales Covid, aprobadas por los correspondientes Reales Decretos leyes y sucesivos **Acuerdos de Consejo de Ministros**, sin más desarrollos normativos, se orientó a la necesaria **urgencia y efectividad** en poner a **disposición de las empresas y autónomos la liquidez necesaria para mantener el tejido empresarial y el empleo**. Para asegurar la capilaridad y alcance de las medidas adoptadas, los desarrollos de las mismas se basaron en la **colaboración público privada a través de ICO con el conjunto del sector financiero**, en base a un contrato marco, conforme a la **normativa establecida expresamente en los Acuerdos de Consejo de Ministros**, por el que las **entidades financieras otorgarían y aprobarían las operaciones de financiación avaladas, conforme a sus políticas de admisión y análisis de riesgo con las empresas y autónomos demandantes**.

Cabe recordar que en marzo de 2020 la situación generada por la crisis sanitaria Covid provocó un contexto de enorme gravedad, incertidumbre y urgencia. En este contexto, el objetivo fue mitigar con inmediatez el impacto económico y social de la crisis sanitaria y mantener el tejido productivo de empresas y autónomos y el empleo. La dimensión y alcance de las medidas adoptadas y la naturaleza financiera de las mismas tuvieron un carácter general y macroeconómico para llegar de forma efectiva a todas las empresas de todos los tamaños y de todos los sectores lo antes posible y especialmente a

aquellos más afectados. Las medidas se basaron en un esquema y en un ejercicio de corresponsabilidad compartida y colaboración pública privada sin precedentes entre ICO y el Ministerio titular del aval, el conjunto del sector financiero y las asociaciones de empresas y autónomos de todos los sectores de actividad contando también con la colaboración de otros Departamentos Ministeriales y organismos públicos en el ámbito de sus respectivas competencias. El esquema implantado por España fue similar y equivalente a los existentes en otros países miembros de la Unión Europea con esquemas similares bajo el mismo Marco Temporal de ayudas de Estado aprobado por la Comisión Europea, como ha sido reconocido por instituciones internacionales y europeas independientes y por el Banco de España, entre otros.

La fiscalización del Tribunal de Cuentas se refiere al ejercicio 2020 y se ha llevado a cabo durante 2021, en paralelo al desarrollo, comercialización y puesta a disposición por ICO de las Líneas de Avales Covid en un entorno de incertidumbre, cambiante y dinámico en el que se iban modificando el marco normativo de referencia y las condiciones y requisitos de estas Líneas de Avales Covid.

Por ello, llevar a cabo el proceso de fiscalización referido al cierre del ejercicio 2020 podría resultar no concluyente en la medida en que las Líneas de Avales Covid seguían abiertas, sujetas a cambios y comprobaciones en curso y estaban en implementación dinámica. Desde junio a noviembre de 2020 se produjeron ampliaciones y cambios en las condiciones porque **se modificaba el régimen aplicable y sus condiciones** en base a las sucesivas modificaciones y extensiones del **Marco Temporal, adoptadas por la Comisión Europea** en 2020 y 2021, y también por las **nuevas medidas adoptadas por el Gobierno** en esos dos años en cuanto a nuevos tramos, nuevas Líneas, nuevas condiciones, límites y modalidades de ayudas y medidas [extensiones de plazos y carencias, medidas de apoyo a la solvencia, código de buenas prácticas, MARF, Líneas de Avales Inversión, etc..], cambios que se han venido prolongando durante el ejercicio 2022, conforme a la última modificación del Marco Temporal Covid de referencia para España. Por tanto, la fiscalización y sus resultados referidos al ejercicio 2020 podrían no ser definitivos ni concluyentes al no poder incorporar estos sucesivos cambios y adaptaciones que se venían produciendo durante 2020, 2021 y 2022.

El Marco Temporal de ayudas de Estado de la UE de referencia venía registrando sucesivas modificaciones en el tiempo, hasta 6 actualmente, **y el Gobierno** seguía adoptando **medidas adicionales** de nuevos tramos y de extensiones de plazos, vencimientos y carencias, entre otros, los previstos en el **Real Decreto ley 34/2020** y en el **Código de Buenas Prácticas del Real Decreto ley 5/2021**, y otras modificaciones o aclaraciones del régimen aplicable a los Avales Covid.

Las Líneas de Avales Covid también fueron acompañadas de **otras medidas novedosas y flexibles para afrontar la situación**: ERTES, medidas de ampliación de plazos, suspensión de procedimientos administrativos y judiciales, moratorias financieras, fiscales, concursales... Todo ello dirigido a proporcionar un marco flexible y adecuado a las circunstancias, situación y necesidades de las empresas y autónomos.

La evolución y modificación del marco normativo de referencia hacía necesario revisar y modificar los contratos marcos de ICO con las entidades financieras a través de sucesivas adendas – tomando como base normativa de referencia los **sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros** y que afectaban a diversas condiciones (elegibilidad, límites de financiación y ayudas, régimen aplicable, reclasificación de las operaciones de régimen de Minimis a Marco Temporal, plazos, carencias, ...) y, a trasladar estos cambios a la operativa de ICO con las entidades financieras y a la aplicación informática Banc@ico. De hecho, las últimas modificaciones han tenido lugar en marzo de 2022 con la modificación del Código de Buenas Prácticas, para tener en cuenta las presiones inflacionistas en los costes de la energía en determinados sectores y flexibilizar las condiciones de extensiones de plazos en todos los sectores. En el momento de elaborar estas alegaciones y consideraciones, podían solicitarse las extensiones de plazo de los avales por parte de empresas y autónomos y transferencias y ayudas directas hasta junio de 2023, sujeto a los límites de referencia aplicables.

Asimismo, la fiscalización se producía también en paralelo al desarrollo de comprobaciones de otros organismos, como la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) de la IGAE, y de verificaciones en curso llevadas a cabo por ICO directamente con las entidades y a través de un consultor externo independiente y con otros organismos, además del Ministerio titular de aval, en el ámbito de sus competencias con el necesario intercambio de información (Banco de España, AEAT, Colegio de Registradores de situaciones concursales, etc.).

Los Acuerdos de Consejo de Ministros facultan a ICO para que, en el ámbito de sus competencias y a través de sus órganos competentes, resuelva cuantas incidencias prácticas pudiesen plantearse para la ejecución de los avales durante toda la vigencia de las operaciones.

II.- ANÁLISIS DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN CENTRADO EN LAS FUNCIONALIDADES EX ANTE DE LA APLICACION BANC@ICO.

El Anteproyecto de Informe de fiscalización se desarrolla en base a las funcionalidades de la aplicación Banc@ico. Esta aplicación estaba disponible en ICO y se realizaron las adaptaciones y desarrollos oportunos en 10 días, conforme al Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, (BOE de 26 de marzo) para que las 314 entidades financieras potencialmente elegibles comunicaran a ICO y cargasen la información relativa a sus operaciones de financiación objeto del aval.

A la hora de valorar el enfoque y los resultados del Anteproyecto de informe de fiscalización, muy centrados en las funcionalidades ex ante de la aplicación Banca@ico, hay que tener en cuenta los condicionantes de las líneas de avales COVID. Su finalidad era hacer frente a un potencial problema de liquidez de las empresas que, por su propia naturaleza, tenía que ser resuelto con rapidez. En este contexto, la disyuntiva en la ejecución era entre garantizar un cumplimiento ex ante de las condiciones, ralentizando la ejecución de la medida, o una revisión ex post del cumplimiento de los requisitos, maximizando la rapidez y el alcance de los avales. En la configuración normativa de las líneas y en la propia implementación por el ICO, se ha seguido los mismos mecanismos implementados en otros Estados Miembros de la Unión Europea que se han basado en priorizar la puesta a disposición de liquidez de forma inmediata en colaboración público privada. La regulación en España optó por una combinación donde las entidades financieras realizaban un filtro ex ante riguroso en todos los casos, con una comprobación ex post por parte del ICO en la mayor parte de las operaciones, que se ha traducido en un gran alcance y rapidez en la concesión de los avales con incidencias menores tanto en lo cuantitativo como lo cualitativo. Sólo en aquellas operaciones superiores a 50 millones de euros el ICO asumía una evaluación ex ante de las operaciones.

Así, hasta 50 millones de euros la normativa preveía que fuesen las entidades financieras las que otorgasen y aprobasen la financiación avalada conforme a su política de admisión de riesgos y después de analizar las condiciones de elegibilidad de sus clientes en base a los Acuerdos de Consejo de Ministros. Ello sin perjuicio de las comprobaciones posteriores pertinentes. Solo para las operaciones por encima de 50 millones de euros la normativa prevé un análisis ex ante por parte de ICO.

Es decir, el marco normativo se basó en la **colaboración público privada** con el sector financiero y **en comprobaciones y verificaciones ex-post**, dadas las excepcionales circunstancias derivadas de la pandemia y urgencia (en el Acuerdo de Consejo de Ministros de referencia se fijó un plazo para la puesta en marcha de 10 días) en la implementación de las medidas de manera efectiva. **En efecto, el marco de referencia previsto en el ACM inicial de 24 de marzo de 2020 expresamente estableció:**

- ❖ **“Se avalarán las operaciones de hasta 50 millones de euros que hayan sido aprobadas por la entidad conforme a sus políticas de riesgos, sin perjuicio de comprobaciones posteriores sobre sus condiciones de elegibilidad...”**
- ❖ *Se avalarán las operaciones por encima de 50 millones de euros una vez que ICO haya analizado el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera.*
- ❖ *Este esquema de avales será otorgado a los préstamos y otras modalidades de financiación a las*

*empresas y autónomos concedidos por las entidades financieras con independencia de su fuente de financiación... **La entidad financiera decidirá sobre la concesión de la correspondiente financiación al cliente de acuerdo con sus procedimientos internos y políticas de concesión y riesgos...***

El informe de fiscalización lleva a cabo un análisis pormenorizado de la aplicación informática Banc@ico a través de la cual las entidades financieras comunicaron las operaciones de financiación avaladas, concedidas en base a sus criterios y políticas de riesgos internos, de sus más de 80 campos y de las 940.260 operaciones de la Línea Liquidez y de las 13.522 operaciones de la Línea Inversión registradas a cierre de 2020. El informe de fiscalización incluye también el análisis de las 6.914 operaciones de la línea de Arrendamientos.

En el informe de fiscalización, en base a las funcionalidades de la aplicación Banc@ico, se han identificado casos de errores de carga en la aplicación por parte de las entidades financieras, posibles incoherencias en la calidad de los datos o en su validación o puntuales incidencias. El informe de fiscalización es exhaustivo indicando el número de operaciones, de empresas, importes de financiación y aval que tendrían alguna incidencia determinada, y en otros casos, realiza valoraciones cualitativas en cuanto al tiempo de carga, diseño de pantalla y otros campos.

Esta aproximación o enfoque de fiscalización, quizás más orientada hacia una comprobación ex-ante, basada en las funcionalidades de la aplicación informática Banc@ico para el otorgamiento y validación de los avales, debería ser complementada conforme al marco normativo y operativo previsto, con un análisis de las comprobaciones ex-post que han llevado a cabo y se están llevando o se llevarán a cabo, ya que la aplicación Banc@ico es principalmente un canal de transmisión de la información y de su validación inicial dada la urgencia en adoptar las medidas de manera efectiva ante la gravedad e incertidumbre de la situación para mitigar el impacto económico y social.

Las posibles incoherencias o incidencias puestas de manifiesto en el informe de fiscalización en relación con los campos de la aplicación, datos y parámetros cargados por las entidades financieras en Banc@ico, no afectan necesariamente al cumplimiento de las condiciones de elegibilidad u otros requisitos derivados del Marco Temporal de la UE y de los sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros.

Debe tenerse en cuenta que el objetivo era un despliegue ágil de las líneas ICO-COVID en una situación extraordinaria. Establecer controles ex - ante y sistemas aún más exhaustivos de validaciones y acreditaciones documentales previas en la aplicación informática Banc@ico para validar el aval solicitado por las entidades financieras para empresas, en su mayoría pymes y autónomos, hubiese podido tener un efecto devastador sobre el tejido empresarial y el empleo, máxime teniendo en cuenta la urgencia, los medios disponibles y restricciones imperantes desde los inicios del confinamiento. Si se hubiese establecido un sistema de validación ex - ante más exhaustivo con un requerimiento igualmente exhaustivo de aportaciones de información y una comprobación documental a priori con contraste de otros datos estadísticos (parámetros contables) no necesariamente relevantes a efectos de cumplimientos de las condiciones de elegibilidad, podría haber resultado, además de en un considerable retraso en la puesta en marcha de las medidas, en el rechazo de cientos de miles de operaciones por inconsistencia de datos y por errores de carga sin implicaciones en los requisitos exigibles. Estos requisitos habrían sido ya objeto de una comprobación inicial, conforme al esquema establecido en la normativa aplicable, por las entidades financieras que hacían un ejercicio de análisis de riesgos y conocimiento del cliente por normativa financiera y de las condiciones de elegibilidad y otros requisitos establecidos en las Líneas de Avales según el marco normativo y de valoración del riesgo y capacidad de su cliente de devolución de la financiación concedida, aunque, en marzo-abril de 2020, no se tendría, en algunos casos, toda la información y documentación contable o de auditoría disponible actualizada pues se habían adoptado moratorias administrativas, contables y fiscales.

La regulación adoptada para las Líneas de Avales Covid ha sido excepcional, basada en un nuevo marco normativo sin precedentes ni antecedentes tanto en general como en particular, tomando como base de referencia el Marco Temporal de la UE adoptado por la Comisión Europea y los Reales Decretos leyes y Acuerdos de Consejo de Ministros que las regulan y sin más desarrollos normativos.

Cabría entender que la gestión de las Líneas de Avales con las entidades financieras, que son los usuarios a través de la aplicación informática Banc@ico, ha sido efectiva y no se ha visto limitada por el número de registros ni por el tiempo de duración máxima de la carga, ni por su diseño, o adaptación. La carga de información y operaciones en esta herramienta informática diseñada y creada por ICO ha sido sistemática, accesible, ágil y efectiva para los usuarios (entidades financieras) teniendo en cuenta las circunstancias, necesidades, medios disponibles y urgencia extrema para implementar las medidas para mantener y apoyar el tejido empresarial y el empleo.

La información cargada en Banc@ico permite una base suficiente y sistematizada para llevar a cabo posteriormente, conforme a la normativa, las comprobaciones de las condiciones de elegibilidad, en base a la documentación cargada en la misma aplicación por las entidades (más de 5.700.000 documentos) o requerida adicionalmente en el curso de las comprobaciones y verificaciones ex-post con el apoyo de una empresa externa independiente.

En conclusión, debe contextualizarse el ejercicio de fiscalización tomando en consideración que la normativa estableció que serían las entidades financieras las que inicialmente analizaran la elegibilidad de las empresas y autónomos, conforme a sus políticas de admisión y análisis de riesgo, y a la normativa financiera y de ayudas de Estado de la UE, trasladada en los contratos marco de ICO con las entidades. En base a ello, son las entidades las que analizan inicialmente las condiciones y aprueban las operaciones y valoran el riesgo de la capacidad de devolución de sus clientes – empresas y autónomos - y admiten el importe de la financiación, sin perjuicio de las comprobaciones posteriores a realizar por el Instituto, u otros organismos públicos, primando así un sistema ágil en la implantación de las medidas, dada la urgencia de la coyuntura económica.

En consecuencia, en base a las circunstancias y medidas adoptadas, **el seguimiento y control** y comprobaciones y verificaciones sobre el cumplimiento de las **condiciones de elegibilidad**, cobertura del aval, y otros requisitos conforme a la nueva normativa de Ayudas de Estado en base al Marco Temporal de ayudas de Estado aprobado por la Comisión Europea, **se estableció de manera ex-post**, en función de los importes de financiación por tramos (de 0-10 Millones de euros, entre 10 y 50 Millones y mayor de 50 Millones de euros).

III.- OTRAS COMPROBACIONES LLEVADAS A CABO POR ICO Y OTROS ÓRGANOS FISCALIZADORES.

El proceso de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el ejercicio 2020 transcurrió **en paralelo con el proceso de comprobaciones ex-post** (sobre condiciones de elegibilidad, límites y otros requisitos y régimen de ayudas de Estado) **que ICO estuvo desarrollando con** la contratación externa de una empresa consultora independiente, conforme a lo previsto en el marco normativo de referencia.

De hecho, ICO finalizó en febrero del año 2022 la integración de las comprobaciones realizadas con la colaboración de este asesor externo según lo previsto en los Acuerdos de Consejo de Ministros y en los contratos marco **y el nivel de incidencias relativas se situaba en su conjunto en torno al 1,03%** en el ejercicio 2020.

Asimismo, la fiscalización se ha realizado en paralelo con las comprobaciones que la **IGAE** ha llevado a cabo a través de la **Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)**, referida al mismo ejercicio **2020** y comunicada por la IGAE-BDNS a ICO también en febrero de 2022, que venía a coincidir con algunas de las incidencias relativas al control de los límites de ayudas de Estado puestas de manifiesto en el Anteproyecto de informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas. La BDNS-IGAE analiza las

operaciones formalizadas desde el inicio de la medida (abril de 2020) a diciembre de 2020 e identifica un total de 519 operaciones que habrían superado los límites de Ayudas de Estado conforme al Régimen de Minimis, lo que supone un **índice de incidencias de solo el 0,054 % en el 2020** para las que ICO ya ha planteado con el Ministerio Titular del Aval y con la IGAE el proceso de subsanación a seguir, a través de la reclasificación del régimen de ayudas de Estado aplicables, en aquellos casos en que las operaciones en que se han detectado incidencias cumplen con las condiciones de otro régimen (Marco Temporal).

Desde la puesta en marcha de las Líneas de Avaless Covid, ICO, en coordinación, con la Secretaria General de Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, titular del aval, ha venido colaborando en los respectivos ámbitos de sus competencias y funciones, entre otros, con la Comisión Europea y con el Banco de España, con la IGAE-BDNS, la AEAT, y la Abogacía del Estado facilitando toda la información relevante para el desarrollo de sus respectivas competencias y funciones.

La AIREf también ha anunciado la evaluación de las Líneas de Avaless Covid.

III.1.- Comprobaciones directas por ICO para operaciones superiores a 50 Millones de euros.

La normativa prevé que, para las operaciones por encima de 50 millones de euros formalizadas por las entidades financieras, la validación del aval requiere que ICO haya analizado el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis que debe realizar la entidad financiera que concede la operación de financiación avalada.

ICO lleva a cabo directamente estas comprobaciones sobre las condiciones de elegibilidad y requisitos de todas (100%) las operaciones de financiación a empresas con **importe de financiación superior a 50 Millones** de euros presentadas por las entidades financieras. Solo se otorgan los avales a las empresas cuyas condiciones de elegibilidad se han comprobado previamente por lo que el índice de incidencias por incumplimiento no subsanable sería nulo (0) para las 971 operaciones correspondientes a 165 empresas analizadas en el año 2020.

En este sentido, el Anteproyecto de informe de fiscalización, en sus Conclusiones, reconoce que **ICO cumplió con la obligación establecida en el ACM de 24 de marzo**, si bien señala algunas posibles incidencias puntuales y discrepancias o incoherencias en los datos de algunas operaciones sugiriendo líneas de mejora.

La necesidad de aclaración de estas incidencias y discrepancias puntuales detectadas por el Anteproyecto de informe de fiscalización entre la información cargada por las entidades financieras en Banc@ico y los ficheros de tramitación en ICO en las operaciones superiores a 50 Millones de euros en ningún caso han afectado a la elegibilidad de ninguna operación y estaban en proceso de subsanación a la hora de realizar este informe de alegaciones. Las mismas no afectan en modo alguno a las condiciones de elegibilidad de la empresa. Todas las operaciones comprobadas en el Anteproyecto de informe de fiscalización superior a 50 millones de euros, autorizadas con carácter previo por el ICO, conforme a lo dispuesto normativamente, cumplen los criterios de elegibilidad establecidos en la normativa comunitaria de ayudas de Estado, en los Reales Decreto leyes 8/2020 y 25/2020, en los Acuerdos de Consejo de Ministros que contemplan las características y condiciones de las Líneas Avaless, y en los contratos marco y sus sucesivas adendas.

III.2.- Resultados de las comprobaciones ex post de ICO en 2020 de operaciones inferiores a 50 millones de euros.

La verificación ex - post de las condiciones de elegibilidad y otros requisitos de las operaciones de financiación avaladas por importe inferior a 50 millones de euros se lleva a cabo por ICO con la colaboración de una empresa externa independiente y los resultados muestran un porcentaje de

incidencias bajo. Las comprobaciones de las operaciones superiores a 10 millones de euros de financiación se llevan a cabo individualmente (100%). Para aquellas operaciones inferiores a 10 millones de euros las comprobaciones se realizan en base a una muestra estadísticamente significativa conforme a metodología y criterios generalmente aceptados.

Para las operaciones de entre 10 y 50 millones, el 98% de todas las operaciones no presenta ninguna incidencia. Adicionalmente, una parte sustancial de las incidencias detectadas corresponden a errores en la gestión en la carga de los datos por las entidades financieras sin repercusión sobre las condiciones de concesión del aval. Para las operaciones de menor tamaño - menos de 10 millones -, el 99,44% de las operaciones de la muestra analizada no presenta ninguna incidencia.

Adicionalmente se comprueba el 100% de las operaciones impagadas para las que las entidades financieras solicitan ejecución del aval.

La verificación ex-post de las condiciones de elegibilidad de las operaciones con importes de **financiación de entre 10 y 50 millones** con aval solicitado para el ejercicio 2020 ha cubierto el 100% de estas operaciones y el resultado es el siguiente:

Verificación de las operaciones entre 10 y 50 Millones € por ICO-PWC. 2020					
	Fecha Formalización	Operaciones Verificadas	% Ops. Verificadas	Incidencias Detectadas	% Incidencias
Nota Informativa COPER Marzo 2021	Entre 17/03/2020 y el 23/09/2020	5.954	100%	88	1,48%
Nota Informativa COPER Enero 2022	Entre 24/09/2020 y el 31/12/2020	2.385	100%	78	3,27%
Total año 2020		8.339	100%	166	1.99%

Para las **operaciones inferiores a 10 millones de euros, el alcance del trabajo realizado** comprende una muestra de operaciones formalizadas en 2020 **estadísticamente significativa** (por entidades) y representativa de la población total de operaciones avaladas, con un índice de confianza del 95% y un error esperado del 5%. De acuerdo con los procedimientos aplicados a la muestra verificada, **se concluye positivamente sobre la elegibilidad, finalidad y destino de la financiación del 99,44% de las operaciones**. Se detalla en el cuadro siguiente, de forma agregada, el número de clientes y operaciones en los que se ha verificado la existencia de algún tipo de incidencia y su porcentaje sobre la cartera verificada total (el cuadro desagregado y empresas por entidades y tipología de incidencia se detalla en el informe de seguimiento y verificación de fecha 28 de enero de 2022 que contiene información sujeta a protección de datos por lo que se reproducen los resultados globales:

Verificación operaciones inferiores a 10 Millones € por ICO-PWC.2020.				
Tipología de Incidencias	Clientes	%	Operaciones	%
Supera límite de minimis	20	0,12%	22	0,13%
No Pymes solicitadas en Tramo Pyme	37	0,23%	45	0,26%
Operación cargada de forma errónea	10	0,06%	10	0,06%
Inelegibilidad por sector financiero	1	0,01%	1	0,01%
Inelegibilidad por sector seguros	1	0,1%	1	0,01%
Fecha de Constitución > 17/03/2020	18	0,11%	19	0,11%
Resto sin incidencias	16.261	99,47%	17.328	99,44%
Total cartera verificada	16.348	100,00%	17.426	100,00%

La mayor parte de estas incidencias no necesariamente implica incumplimiento de las condiciones de elegibilidad y pueden deberse a errores de carga de datos de las entidades, razonablemente ocasionadas por la volumetría de operaciones gestionadas y por la diversidad de entidades financieras operativas en 2020 (109 entidades). Por ejemplo, en la clasificación de la empresa por tamaño entre pyme o no pyme; o la confluencia de varios CNAEs de actividad en una misma empresa, que deben ordenarse a los efectos de los límites sectoriales de ayudas aplicables; o en los posibles excesos del límite de ayudas según el régimen de ayudas de Estado de referencia (Régimen de Mínimis o Marco Temporal) aplicable, entre otras. En estos casos si la incidencia detectada es subsanable, el aval se mantiene o se ajusta y solamente cuando es un incumplimiento no subsanable de las condiciones y requisitos establecidos, el aval se revoca previa comunicación a la entidad financiera.

ICO ha establecido, con posterioridad al proceso de fiscalización, a través de sus órganos competentes, los criterios de actuación para, en su caso, la corrección o subsanación de las situaciones e incidencias detectadas en estos informes ex –post cuando sea aplicable. Cabe señalar que, a fecha de elaboración de estas alegaciones, las dos Líneas de Avaes siguen vigentes en su comercialización hasta el 1 de junio de 2022.

En todo caso y adicionalmente, debe recordarse que en el supuesto de impagos y ejecución de aval se comprueban de manera individual todas (100%) las operaciones. La ejecución del aval se estableció que sería progresiva para, en paralelo, poder llevar a cabo las comprobaciones ex-post y en caso de incumplimiento suspender la ejecución del aval y solicitar el reintegro de las cantidades ya abonadas a las entidades financieras. La ejecución de los avales es progresiva en el tiempo, pudiendo la entidad financiera comunicar a ICO, en las sucesivas ventanas trimestrales, las cuotas de capital impagadas hasta ese momento (con una antigüedad superior a 90 días) y no las cuotas a futuro no vencidas. Siendo otorgado el aval -. siempre que cumpla las condiciones- con carácter irrevocable, incondicional a primer requerimiento toda comprobación, una vez ejecutado el aval, debe ser necesariamente ex post. Por otra parte, las entidades financieras están obligadas a reintegrar a ICO las cantidades que resulten de sus procesos recuperatorios, en la proporción al aval concedido y ejecutado. En caso de concurso de acreedores de las empresas y autónomos, conforme a lo previsto en el régimen de cobranza regulado en el artículo 16 del Real Decreto ley 5/2021, y desarrollado en el Anexo II del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 11 de mayo de 2021, interviene, además de las entidades financieras, la Abogacía del Estado y la AEAT con quienes ICO colabora.

III.3.- IGAE-BDNS.

Asimismo, la fiscalización del Tribunal de Cuentas ha coincidido **con las comprobaciones que la IGAE ha llevado a cabo a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) referido al ejercicio 2020** y comunicado a ICO en febrero de 2022. La BDNS-IGAE ha identificado un total de 312 NIF y 519 operaciones que habrían superado los límites de Minimis lo que supone un **índice de incidencias de solo el 0,054 %** al final de 2020 de ambas Líneas, sobre el total de operaciones comprobadas.

ICO ha respetado el plazo para la comunicación de las ayudas establecido por la normativa comunitaria, fijado en el Marco Temporal y en la normativa de Minimis aplicable. La IGAE es el organismo que ostenta potestades de control y seguimiento de los límites de las ayudas, siendo éste el motivo por el cual se establece la obligatoriedad de la comunicación a la BDNS.

Durante todo el año 2021, las Líneas de avales han seguido en proceso de comercialización y los mismos NIF podían seguir formalizando operaciones avaladas y consumir más límites. Adicionalmente, a lo largo de 2021 y 2022 se introdujeron modificaciones de las condiciones y vigencia de las Líneas y extensiones del plazo de vencimiento y carencia de las operaciones, que podrían requerir modificar el régimen de ayudas de Estado al que inicialmente se encontraba sujeta la operación.

En relación con los excesos de los límites de ayuda de Estado, el ICO ha tomado como referencia las incidencias indicadas en el escrito de la IGAE, Oficina Nacional de Auditoría, División de control e información de Subvenciones, que es también la fuente del Anteproyecto de informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas. Aunque podría haber alguna discrepancia entre ellas, debido a que las respectivas comprobaciones podrían haberse producido en distintos momentos del tiempo, con un régimen jurídico que iba evolucionando, con modificaciones de las Líneas y de los límites de ayuda de Estado y con la posibilidad de solicitar extensiones de plazo en 2021 y 2022, así como con cambios, en algunos casos, del régimen de ayudas aplicables a las operaciones. Se estima, no obstante, que estas discrepancias no son relevantes ni significativas.

ICO ya ha comunicado a la BDNS de la IGAE, en coordinación con el Ministerio Titular del aval, los criterios de actuación a seguir: la reclasificación de las ayudas en exceso adscritas inicialmente al Régimen Minimis de Ayudas de Estado hacia el Marco Temporal de Ayudas de Estado, en alguna de sus modalidades, haciendo uso de las posibilidades previstas por el marco normativo de referencia en base al Marco Temporal de Ayudas de Estado de la Comisión Europea, salvo que esta reclasificación no fuera posible.

En base a estos criterios, ICO está llevando ya a cabo las comprobaciones adicionales y actuaciones que procedan en función de la naturaleza del aval para comunicar las modificaciones correspondientes a la BDNS, sin perjuicio de comprobaciones adicionales.

ICO directamente con las entidades financieras o a través de empresa externa independiente o en colaboración con otros organismos ha desarrollado y desarrolla comprobaciones puntuales en relación con determinadas cuestiones complementarias, entre otras, domicilio social de las empresas, situaciones de concurso, etc., así como cualesquiera otros aspectos que pudieran ser relevantes para determinar la elegibilidad de las operaciones avaladas y sus condiciones y que, en los casos requeridos, han sido facilitadas al Tribunal de Cuentas durante el proceso de fiscalización.

III.5.- Comprobaciones ex-post en caso de Impagos y ejecución de avales.

El sistema de control de los avales Covid, dirigido a garantizar que, en última instancia, los recursos puestos a disposición estén bien asignados a los objetivos previstos, se completa con una comprobación una a una de aquellas operaciones en las que se produce una ejecución de un aval y un desembolso por parte del Ministerio titular del aval a través de ICO. Aunque el hecho de que los avales sean a primer requerimiento no permite realizar comprobaciones extensas previas al pago, la ejecución progresiva de los avales y la configuración del reintegro de los avales ejecutados ante incumplimientos en los contratos marco con las entidades financieras, permiten una protección eficaz de la posición del avalista.

Como consecuencia del volumen de la cartera, se realizan controles y comprobaciones ex-post y de forma individualizada de todas las operaciones que comunican impagos y ejecución del aval. Siendo el aval – siempre que cumplan las condiciones previstas en la normativa - irrevocable, incondicional a primer requerimiento..., la ejecución del aval se estableció que sería progresiva para distribuir en el tiempo la carga financiera a trasladar en los Presupuestos del Estado derivada de la ejecución de los avales, permitir un seguimiento más estrecho de las recuperaciones a efectuar por las entidades y facilitar la coordinación con otros organismos competentes en la materia (AEAT y Abogacía del Estado).

La ejecución del aval se estableció que sería progresiva para también poder, en paralelo, llevar a cabo las comprobaciones ex post y, en caso de incumplimiento de los criterios de elegibilidad, suspender la ejecución del aval y solicitar el reintegro de las cantidades ya abonadas a las entidades financieras. En los contratos marco suscritos entre el ICO y las entidades financieras, se prevé la posibilidad del reintegro de los avales ejecutados en caso de incumplimiento de las condiciones u obligaciones,

pudiendo ICO solicitar el reintegro, según la atribución del incumplimiento, a las empresas o autónomos o a las entidades financieras. Ello sin perjuicio de la obligación de las entidades financieras de continuar actuando ante las empresas y autónomos en las recuperaciones o reintegros de los avales ejecutados.

En caso de impagos y ejecución del aval, ICO lleva a cabo **comprobaciones ex-post** por el 100% de las operaciones, donde las comprobaciones se hacen de forma individual a medida que se ejecuta el aval. Estas comprobaciones, en caso de impago y ejecución de aval, son exhaustivas y comprenden también el seguimiento de las recuperaciones por parte de las entidades financieras que concedieron la operación, si bien en determinados supuestos también intervienen y actúan la AEAT y la Abogacía del Estado en su seguimiento en el ámbito de sus competencias y funciones asignadas por la norma.

Estas comprobaciones en caso de ejecución de aval son adicionales y complementarias a las comprobaciones sobre condiciones de elegibilidad, límites y régimen de ayudas de Estado aplicables indicadas en los apartados anteriores.

IV. – SÍNTESIS DE POSIBLES INCIDENCIAS DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y DE LAS ALEGACIONES TRASLADADAS POR ICO.

El equipo del Tribunal de Cuentas desarrolla su fiscalización en base a las funcionalidades de la aplicación informática Banc@ico, llevando a cabo un análisis pormenorizado de la aplicación en más de 80 campos y de las 940.260 operaciones de la Línea Liquidez y de las 13.522 de la Línea Inversión registradas a 31 de diciembre de 2020 en dicha aplicación por parte de las entidades financieras. El informe de fiscalización incluye también el análisis de las 6.914 operaciones de la línea de Arrendamientos.

En el informe de fiscalización, en base a las funcionalidades de la aplicación Banc@ico, se han identificado casos de posibles errores de carga en la aplicación por parte de las entidades financieras, posibles incoherencias en la calidad de los datos o en su validación y algunas incidencias puntuales. El informe de fiscalización es exhaustivo indicando el número de operaciones, de empresas, importes de financiación y aval que tendrían alguna incidencia determinada, y en otros casos, realiza valoraciones cualitativas y apreciaciones.

ICO considera que la gestión de las Líneas ICO por cuenta del Ministerio titular del aval con las entidades financieras, que son los usuarios a través de Banc@ico, ha sido efectiva, aplicando los principios de eficiencia, economía y transparencia; coordinada con los organismos intervinientes en el proceso, ante la situación excepcional que había que afrontar y no se ha visto limitada por el número de registros ni por el tiempo de duración máxima de la carga, ni por su diseño, o adaptación. La carga ha sido sistemática, accesible, ágil y efectiva para los usuarios (entidades financieras) teniendo en cuenta las circunstancias, necesidades, medios disponibles y urgencia extrema para implementar las medidas para mantener el tejido empresarial mayoritariamente pymes y autónomos. La información cargada en Banc@ico permite una base suficiente y sistematizada para llevar a cabo posteriormente, conforme a la normativa, las comprobaciones de las condiciones de elegibilidad, en base a la documentación cargada en la misma por las entidades (con más de 5.700.000 documentos) o requerida adicionalmente en el curso de las comprobaciones ex - post por parte de ICO con el apoyo de una consultora externa independiente.

Las posibles incidencias, incongruencias, errores o deficiencias detectadas en la aplicación Banc@ico por el Anteproyecto de informe de fiscalización no llegan a ser estadísticamente significativas en términos relativos. En las Conclusiones del Anteproyecto de informe de fiscalización, según el tipo individual de posible discrepancia o incidencia, **el nivel relativo se situaría entre menos del 0,6 % y el 1,6% del total de las operaciones en 2020.** Solo excepcionalmente en alguna incidencia puntual, que no implica necesariamente incumplimiento de la elegibilidad de las empresas o autónomos, el nivel relativo de la posible discrepancia sería algo más elevado si se relaciona con su subconjunto.

Los posibles errores o incidencias detectadas en el funcionamiento de la aplicación informática Banc@ico, e incoherencias en la calidad de algunos datos como en otros análisis, **no se deben sumar** ni acumular, ya que pueden deberse a una misma operación o empresa, o concentrarse en alguna entidad financiera en particular, según tipo de incidencia. Además, las incidencias podrían haber sido clarificadas o subsanadas puntualmente en el curso de las comprobaciones ex post que se llevan a cabo. Una agregación o acumulación de datos sin más podrían dar lugar a conclusiones erróneas y con un sesgo distorsionado al alza.

Estas posibles incidencias no necesariamente implican incumplimiento de las condiciones de elegibilidad y pueden deberse a errores de carga de datos de las entidades financieras, por ejemplo, i) en la clasificación de la empresa por tamaño entre pyme o no pyme o ii) en el límite de financiación del régimen de ayudas de Estado de referencia (Régimen de Mínimis o Marco Temporal) aplicable, o iii) en los errores de carga de datos o parámetros contables, que son en muchos casos meramente estadísticos y en otros podría deducirse, si son "0" o nulos, no disponibilidad del dato o inconsistencia en su validación en el momento de la formalización de la operación por la entidad financiera.

Así, la mayor parte de las posibles incidencias y errores de carga por las entidades financieras de los datos en la aplicación informática Banca@ico apuntadas, no serían necesariamente causas de no elegibilidad de las empresas o autónomos; o no supondrían limitación a la financiación concedida; o tampoco implicaría la no admisión en el régimen de ayudas de Estado aplicable en cada caso. Por ello, sería necesario diferenciar las funcionalidades de la aplicación Banc@ico de la gestión que ICO lleva a cabo y de los mecanismos de comprobaciones y control implementados (ex-post) acorde con lo previsto en la normativa de aplicación y Acuerdos de Consejo de Ministros y en base a las circunstancias y medios disponibles. Es decir, las incidencias y errores de carga en Banca@ico sólo son relevantes si no han sido subsanadas en el marco de comprobaciones y controles ex post que aplica el ICO, dado el carácter complementario de ambos elementos. Estas incidencias deben analizarse en cada caso para valorar si tienen o no implicación en las condiciones de elegibilidad y requisitos y en caso afirmativo si serían o no subsanables y en qué sentido. Por ello, no pueden considerarse ni incumplimiento ni causa de revocación del aval a priori.

En los casos en los que se llegase a confirmar realmente como incidencia [en el curso de las comprobaciones ex-post por ICO, con la asistencia técnica de una empresa externa independiente contratada a estos efectos], si fuese subsanable, el aval se mantendría o se ajustaría en su caso; y cuando se tratase de un incumplimiento de las condiciones y requisitos que no fueran subsanables, el ICO procedería a revocar el aval e informar a la entidad financiera.

Como se ha indicado, ICO ha establecido los criterios de actuación tras las comprobaciones ex -post ultimadas referidas al ejercicio de 2020, que ha transcurrido en paralelo al informe de fiscalización para, en su caso, subsanar las situaciones e incidencias detectadas relativas, entre otras, a la clasificación de las empresas como pymes /no pymes, empresas con distintos CNAEs , y reclasificación del régimen de ayudas Minimis /Marco Temporal, a efectos de su comunicación a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Como se ha reiterado, el ICO lleva a cabo adicionalmente comprobaciones ex post del 100% de las operaciones que han sido comunicadas como impagos por parte de las entidades financieras y para las que estas han solicitado la ejecución del aval, que, como se ha señalado, es progresiva. En estas operaciones las comprobaciones se realizan de forma individualizada, a medida que se ejecuta el aval. Siendo la ejecución del aval progresiva, los contratos marco y adendas suscritos entre ICO y las entidades financieras, habilitan a ICO, en caso de detectar un incumplimiento, en la fase que sea, para reclamar la devolución de las cantidades satisfechas por ejecución de avales.

Síntesis de cuestiones analizadas en el informe de fiscalización y alegaciones y consideraciones de ICO más relevantes.

- **Implantación Administración Digital por ICO.** El Anteproyecto de informe analiza la implantación de la Administración Digital por ICO reconociendo, en términos generales, su adecuación en materia de WEB, Esquema Nacional de Seguridad (ENS), Archivo electrónico único, Protección de Datos y Transparencia, y sugiriendo líneas de mejoras que se seguirán por ICO, cuando sea de aplicación, conforme a la normativa y teniendo en cuenta su naturaleza jurídica, así como actividades y necesidades propias como entidad de crédito, sus Estatutos y los medios disponibles.
- En cuanto a la **consideración de PYME y No PYME** y a las posibles incidencias o deficiencias de los controles y validaciones que se apunta en el Anteproyecto de informe de fiscalización al respecto, ICO entre otras consideraciones ha trasladado que cabe tener en cuenta que con posterioridad a su periodo de fiscalización el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021 en su Anexo I *prevé que ICO podrá reasignar entre los tramos pyme y no pyme, previa regularización del coste del aval en caso de que este fuera superior, si se hubiera detectado una incorrecta asignación en el momento de la concesión...*
- El Anteproyecto de Informe de fiscalización sugiere que hubiese sido conveniente la normalización u **homogenización de los auto - certificados de liquidez** para determinar los límites de financiación, si bien esta homogenización y normalización no se requiere en la normativa comunitaria de Ayudas de Estado del Marco Temporal. Asimismo, se analizan los límites de financiación (facturación/masa salarial...) en relación con los auto certificados de liquidez. En la puesta en marcha de las Líneas de Avaes, no se homogeneizó en un formulario único la auto certificación referente a las necesidades de liquidez por su potencial complejidad, dada la variedad y diferente naturaleza de las actividades de todos los sectores y subsectores económicos; la heterogeneidad, distintas dimensiones y capacidades de empresas y autónomos, la dificultad de acceso a documentos acreditativos que imponía el confinamiento y las moratorias administrativas y fiscales; y las diferencias operativas entre las entidades financieras en cuanto a los análisis de admisión y riesgo.

Las entidades analizarían el riesgo de crédito en función de las necesidades de liquidez e importe de financiación y capacidad de devolución del cliente. Cabe resaltar que el préstamo medio en la Línea de Avaes Liquidez en el tramo I de Autónomos y pymes, durante el año 2020, fue de 86.622 euros, mientras que el préstamo medio en el tramo II de grandes empresas fue de 1.916.135 euros.

En todo caso, se considerará la posibilidad de establecer un certificado de liquidez con elementos homogéneos en próximas actuaciones, si las hubiere y con referencias documentales concretas de base si fuese posible.

- En cuanto a las incoherencias detectadas en la calidad del dato en algunos **parámetros contables** (fondos propios, facturación, balance, número de empleados, fecha de constitución etc...), analizados en el Anteproyecto de informe de fiscalización, no constituirán incidencias que afecten a las condiciones de elegibilidad pues cabría considerar, entre otros, dos aspectos. Por un lado, la normativa de ayudas de la UE se refiere a “empresa no en crisis” y estos parámetros contables no forman parte de la definición, serían información complementaria de carácter estadístico. Por otro lado, la tercera enmienda del Marco Temporal de la UE, de fecha 29 de junio de 2020, flexibilizaba la condición de “empresas no en crisis” para el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad a autónomos y micro pymes y pequeñas empresas (aquellas con menos de 10 y 50 trabajadores y menos de 10 M€ de facturación), siempre que no se hallen en concurso de acreedores ni hubieran recibido ayudas de salvamento o de reestructuración.

Por último, se adoptaron medidas eximiendo o posponiendo la consideración de estos parámetros a efectos de la Ley de Sociedades de Capital.

- En el análisis del Anteproyecto de informe de fiscalización de los controles sobre la **finalidad de la Línea de Liquidez** tendría que considerarse la amplitud y flexibilidad con la que se definieron en los Acuerdos de Consejo de Ministros, prácticamente sin restricciones, entendiéndose que la finalidad sería cualquier necesidad de liquidez y circulante de las empresas y autónomos relacionados con su actividad salvo la reestructuración de deudas preexistentes, aunque si se admitían renovaciones. En cuanto a **la Línea de Inversión**, hay que tener en cuenta que, como reconoce el informe de fiscalización, además de considerar nuevas inversiones, se prevé también como finalidad la renovación o ampliación de instalaciones y capacidades e incluso el normal desarrollo y reapertura de la actividad, incluyendo tanto gastos corrientes como de capital con la condición de que se produzcan a partir de la fecha de formalización de la operación, si bien con alguna flexibilidad excepcional.
- En cuanto al **plazo de comunicación de las operaciones por ICO a la Base de Datos Nacional de Subvenciones**, el Anteproyecto de informe de fiscalización viene a considerar que el plazo para incorporar a la BDNS todos los avales bajo el Régimen de Minimis sería de un mes desde la fecha de formalización, a diferencia de los 12 meses que prevé el Marco Temporal de la UE, para las medidas adoptadas a su amparo y sucesivamente ampliado.

Debe tenerse en cuenta que, en el momento de la puesta en marcha en marzo de 2020 de estas medidas no fue posible proceder a la carga inmediata de operaciones porque la BDNS tuvo que llevar a cabo adaptaciones técnicas de manera coordinada con ICO para habilitar cargas tan masivas de operaciones. Sería conveniente tomar en consideración, adicionalmente, la dificultad añadida de aplicar a medidas puestas en marcha de manera simultánea, reguladas en la misma normativa y gestionada por el mismo órgano gestor dos plazos distintos de incorporación a la BDNS en función del régimen de ayudas de Estado aplicable -Minimis vs. Marco Temporal-.y los cambios y modificaciones, especialmente desde el inicio de la tramitación del Real Decreto ley 34/2020, que obligaba a reclasificar entre ambos regímenes. Por ello, cabría considerar que los plazos de comunicación a la BDNS deberían ser equivalentes e interpretarse a raíz de la excepcionalidad y flexibilidad del Marco Temporal.

En el momento de elaborar este escrito, el 97% de todas las operaciones han sido incorporadas por ICO en BDNS correctamente y el 3% restante están en revisión o ajuste debido a incidencia en valores de municipio y/o CNAEs o tamaño de las empresas. Una vez realizados los ajustes se procederá de nuevo a su envío a la BDNS.

Aunque el Anteproyecto de informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas señala que, para las ayudas asociadas a los avales de las Líneas Liquidez e Inversión, debía ser el Ministerio titular del aval (MAETD), como otorgante de los avales, el obligado a realizar la comunicación a la BDNS, las normativas de desarrollo de las líneas designaron a ICO como encargado de su gestión y ha sido, por tanto, ICO quien ha comunicado los avales a la BDNS.

- En cuanto al control de los **límites de ayudas aplicables, en general y de Minimis, en particular**, habría que considerar, por un lado, que se ha revisado por la Comisión Europea al alza la cantidad de ayudas y conceptos sujetos al apartado 3.1 del Marco Temporal que se consideran ayudas compatibles, desde los 800.000 € iniciales hasta los 2.300.000 tras la última modificación del Marco Temporal. Por otro lado, las extensiones de plazos de vencimiento aprobadas por el RD ley 34/2020, fueron utilizadas por más del 43% de las operaciones entre noviembre de 2020 y junio de 2021, más allá del periodo de fiscalización y muchas de estas operaciones tuvieron que ser reclasificadas pasando de ayudas de Minimis a Marco Temporal.

La aprobación durante 2021 del Código de Buenas Prácticas (Real Decreto ley 5/2021 y la

ampliación de su vigencia hasta junio de 2022 y su flexibilización en marzo de 2022) llevará a nuevas reclasificaciones de operaciones.

Por otro lado, el control del cumplimiento con los límites de ayudas establecidos en el régimen de Minimis o en el apartado 3.1 del Marco Temporal, que requieren la comprobación de los importes de ayudas concedidas por otros organismos que hubiesen recibido las empresas o autónomos requiere una aproximación coordinada, a través de la IGAE, gestora de la BDNS y entre los diferentes organismos concedentes, como así está siendo. De hecho, como se ha indicado, **la IGAE-BDNS ha comunicado a ICO en febrero de 2022 las incidencias** relativas al control de los límites de ayudas **al cierre de 2020**. La BDNS-IGAE identifica un total de 519 operaciones que habrían superado los límites de Minimis, lo que supone un **índice de incidencias de solo el 0,054 % en 2020**, para los que ICO ya ha planteado con el Ministerio titular del Aval y con la IGAE el proceso de subsanación a través de la reclasificación del régimen de ayudas aplicables y que está ya en curso.

- En cuanto a la traslación de las **ventajas del aval por la entidad financiera al cliente**, cabe partir de que los tipos de interés son los establecidos por las propias entidades financieras, acorde a sus políticas de precios, asociadas al riesgo en base a la normativa financiera y criterios aplicables conforme a las circulares del Banco de España, en general, con sujeción a la obligación de trasladar por parte de la entidad financiera la ventaja del aval en precio (tipo de interés) o más plazo o más importe o una combinación de ambos. Esta obligación no implica que los tipos de interés tengan que ser uniformes entre entidades ni por prestatario, y es compatible con que en determinados casos de análisis de riesgo las entidades apliquen tipos más altos a unas empresas o autónomos que a otros conforme la normativa financiera.

En todo caso, del seguimiento realizado entre ICO y el Ministerio titular del aval en colaboración con el Banco de España, a quien se le suministra toda la información de la evolución de los tipos de interés por las entidades financieras y de otras condiciones aplicables a los préstamos con aval, se sigue el cumplimiento de los objetivos y finalidad de las Líneas de Avales ante unas circunstancias extraordinarias económicas y sociales y de incertidumbres: i) mantener la liquidez en el sistema para las empresas y autónomos y el empleo ii) que las condiciones financieras fuesen similares o equivalentes a las existentes antes de la pandemia.

La colaboración llevada a cabo en relación con las Líneas de Avales Covid entre Banco de España, Secretaria General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio titular del aval e ICO apunta a que, en términos generales, en el sistema financiero se habrían mantenido las condiciones equivalentes con anterioridad a la pandemia y en términos generales las entidades habrían trasladado las ventajas del aval a las empresas y autónomos.

- El Anteproyecto de Informe de fiscalización hace referencias a **consultas y reclamaciones relacionadas con la Línea de Avales Covid** y a las funciones de ICO y del Banco de España, así como a la instrucción de la CNMC por la venta cruzada de productos.

En cuanto al traslado de las ventajas del aval por las entidades financieras y otras limitaciones, para no condicionar las operaciones avaladas a la contratación de productos vinculados, cabe tener en cuenta que los contratos marco con las entidades financieras relativos a las Líneas de Avales Covid siguen sujetos y deben entenderse sin perjuicio de la normativa general de referencia que pudiese ser también de aplicación.

ICO respeta las competencias y la independencia de los órganos de supervisión y, en su caso, colabora con el Banco de España y/o a la CNMC en los procedimientos que puedan abrir en el ejercicio de sus respectivas funciones de ordenación y supervisión de las entidades financieras, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Cabría considerar que las consultas y reclamaciones deben tramitarse conforme a la normativa financiera, es decir, a través de las entidades financieras y del Banco de España. Este criterio habría sido ratificado tanto por el Real Decreto ley 34/2020, en su artículo 1 apartado 7, relativo a las extensiones de plazos y vencimientos y carencias, como posteriormente, los artículos 12, apartado 3, y 15 del Real Decreto ley 5/2021. Este criterio habría sido aplicable a las reclamaciones derivadas de las prácticas financieras relacionadas con Líneas de Avales Covid desde sus aprobaciones en los Reales Decretos leyes 8/2020 (Liquidez) y 25/2020 (Inversión), ya que la regulación de éstas no alteraba ni modificaba el procedimiento de reclamación del cliente de entidades financieras. Ello sin perjuicio de que ICO, en coordinación con el Tesoro y Banco de España, pudiese trasladar algunos criterios y desde ICO, atender consultas y reclamaciones canalizándolas a través del servicio de atención al cliente hacia las entidades financieras para contribuir a su resolución.

En lo que se refiere a las **comprobaciones sobre la ejecución de los Avales**, habría que reiterar que la ejecución de los avales es progresiva en el tiempo, pudiendo la entidad financiera comunicar a ICO, en las sucesivas ventanas trimestrales, las cuotas de capital impagadas hasta ese momento (con una antigüedad entre 90 y 270 días) y no las cuotas a futuro no vencidas. Esto supone un traslado escalonado en el tiempo de estas ejecuciones a las cuentas del Estado en un horizonte temporal en torno a 10 años.

Siendo otorgado el aval -. siempre que cumpla las condiciones- con carácter irrevocable, incondicional a primer requerimiento toda comprobación, una vez ejecutado el aval, debe ser necesariamente ex post. Por ello resulta relevante resaltar que el 100% de las operaciones que ejecuten aval, van a ser revisadas en su totalidad, y que en los contratos marcos de ICO con las entidades financieras se prevén, incluso, los supuestos de reintegro de los avales ejecutados, por lo que se preserva la posición del Estado a través del Ministerio titular del aval gestionado por ICO. Por otra parte, las entidades financieras están obligadas a reintegrar a ICO las cantidades que resulten de sus procesos recuperatorios, en la proporción al aval concedido y ejecutado. En caso de concurso de acreedores de las empresas y autónomos, conforme a lo previsto en el artículo 16, relativo al régimen de cobranza, del Real Decreto ley 5/2021, son de aplicación las reglas generales de representación y defensa en juicio establecido en la Ley 52/1997, interviniendo, además de las entidades financieras, la Abogacía del Estado y la AEAT en el ejercicio de sus competencias y funciones con quienes ICO colabora.

El régimen de cobranza referido se desarrolla en el Anexo II del Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021 (BOE de 13 de mayo) que establece un régimen específico para ejecución de seguimiento de los avales ejecutados de las Líneas Covid.

Seguimiento por ICO

Algunas de las posibles incidencias y deficiencias apuntadas, como se ha indicado, **han venido siendo subsanadas o clarificadas** en el curso de la fiscalización en colaboración con las entidades financieras y otras **se han tenido en cuenta en las comprobaciones ex-post realizadas**.

Como se ha indicado, muchas de las posibles incidencias o deficiencias indicadas en el informe de fiscalización no son necesariamente causas de no elegibilidad de las empresas o autónomo; o no supondría limitación a la financiación concedida; o tampoco implicaría la no admisión en el régimen de ayudas de Estado aplicable.

Las actuaciones serían necesarias únicamente en el caso de que las posibles incidencias indicadas se confirmen como tales y, además, afecten a las condiciones de elegibilidad o a los límites de cobertura del aval u otros requisitos que pudiesen suponer un incumplimiento o necesariamente el ajuste del aval o la reclasificación del régimen de ayudas aplicable.

ICO ya ha establecido los criterios de actuación para, en su caso, y de confirmarse como incidencia, la subsanación de las situaciones detectadas relativas, entre otras, a la clasificación de las empresas como pymes /no pymes, empresas con distintos CNAEs, y reclasificación del régimen de ayudas Minimis /Marco Temporal a efectos de su comunicación a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

ICO lleva a cabo las comprobaciones necesarias en la medida de lo posible y con los medios disponibles bien directamente con las entidades financieras bien a través de una empresa consultora externa independiente. ICO se coordina y consulta y facilita la información relevante de sus actuaciones, con el Ministerio titular de aval y, según el caso, con otros organismos en el ámbito de sus competencias y funciones para que puedan desarrollarlas: Banco de España, AEAT, IGAE-BDNS, Abogacía del Estado, Colegio de Registradores...

Cabe indicar de nuevo que, especialmente en caso de impagos y ejecución de avales, donde las comprobaciones se hacen individualmente a medida que se ejecuta el aval de forma progresiva, nada impide, en caso de incumplimiento, reclamar el reintegro de los avales impagados que hayan sido ejecutados, conforme a los contratos marcos y adendas que regulan la operativa. En caso de concurso interviene directamente la Abogacía del Estado y la AEAT en el ejercicio de sus competencias y funciones con quienes ICO colabora y facilita información de manera sistemática.

Línea de Arrendamientos.

En cuanto a la **Línea de arrendamientos de colectivos vulnerables ICO gestiona la misma** por cuenta del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA). En relación a algunas de las actuaciones o deficiencias de control atribuidas en el informe de fiscalización debería tenerse en cuenta que el titular de los avales de esta Línea de Arrendamientos es el MITMA, no el ICO ni el MAETD y que las funciones y comprobaciones se han fijado por Convenio entre ICO y MITMA, en el que se delimitan las actividades y comprobaciones que el MITMA llevaría a cabo y no ICO. ICO ha dado traslado de los apartados relevantes del Anteproyecto de informe de fiscalización a MITMA.

CUADRO SINTÉTICO SOBRE INCIDENCIAS RELATIVAS POR TIPOLOGIA.

En este cuadro se incluyen y relacionan condensadamente los posibles errores e incidencias que el Anteproyecto de informe de fiscalización relaciona en sus Conclusiones (apartado III) indicando el número de operaciones por tipología de posible incidencia o error de carga por las entidades financieras en la aplicación Banc@ico, según el caso. También se expresan las mismas como porcentaje en relación con el total de operaciones y se apuntan algunos comentarios de forma sintética.

En las notas a pie del cuadro principal se incluye un subcuadro, cuyos datos no se relacionan expresamente en las Conclusiones del Anteproyecto de informe de fiscalización, pero, como en esas Conclusiones existen remisiones a los apartados de la parte (II) del Anteproyecto en las que sí se incorporan datos, los mismos se han incluido también, en esta síntesis.

La representatividad de las posibles incidencias indicadas como número de operaciones en cada caso o en conjunto debe referirse como porcentaje del número total de operaciones y no del total de empresas, dado que es habitual que una misma empresa tenga varias operaciones con la misma o diferentes entidades. Si las incidencias en números de operaciones se relacionasen con el número de empresas en términos relativos se introduciría una distorsión al alza no representativa.

En el apartado III de Conclusiones del informe de fiscalización la relación agregada del **número de operaciones con posibles incidencias**, errores o discrepancias **se sitúan acumulativamente en el entorno del 3% del total de operaciones**, sin incluir las operaciones pendientes de comunicar a la BDNS que están en curso y es una cuestión meramente de plazo, ni los indicadores de actividad del servicio de atención al cliente de ICO (solicitudes de información y quejas).

En conjunto, las posibles incidencias o discrepancias detectadas en el Anteproyecto de informe de fiscalización, según tipología oscilan entre el 0,005% y en algún caso puntual en el 4% del total de operaciones de algún subconjunto. Estos resultados del informe de fiscalización, como se ha indicado, son coherentes con el nivel de incidencias identificadas en otras comprobaciones llevadas a cabo por ICO u otros organismos que oscilan entre **el 0,054% (IGAE-BDNS) y, de media, el 1,03 % del total de operaciones del ejercicio 2020 según comprobaciones ex - post llevadas a cabo** por ICO con una consultora externa independiente.

En el apartado II de resultados y análisis del Anteproyecto informe de fiscalización se repasa la calidad de los datos cargados por las entidades financieras en la aplicación Banc@ico y sus funcionalidades en los más de 80 campos que cada operación requiere. El informe incluye apreciaciones y valoraciones cualitativas sobre el funcionamiento de la aplicación Banc@ico y relaciona el número de operaciones con posible incidencia o errores o insuficiencias en la calidad del dato en la carga de la información por las entidades. En algunos casos estos errores se concentran en una o varias entidades como se explica en el informe de fiscalización y en las notas explicativas del cuadro.

En el subcuadro a pie de página se indican estos posibles errores o discrepancias incluyendo el número de operaciones con alguna incidencia en la calidad del dato: no disponibilidad, valores nulos, datos incoherentes o incongruentes etc. En este subcuadro no se ha incluido, para evitar duplicidades, las ya incorporadas en el cuadro principal relativo a las Conclusiones.

Cabe advertir que para cada operación individual existen más de 80 campos de datos o información. En una misma operación se podrían registrar varias incidencias sobre la calidad de datos diferentes. Por ello, la suma de las operaciones identificadas con posibles errores o incoherencia de cada campo podría dar lugar a múltiples sesgados al alza. Una suma acumulativa de las posibles incidencias podría distorsionar artificialmente al alza la representatividad (hasta en un 29,7%). Por ello, es conveniente en todo caso integrar en el análisis los campos de cada operación- que pueden ser más de 80 campos en cada una de las operaciones. Pero para un análisis más preciso se han seleccionado únicamente los campos con valores numéricos y no todos, ya que algunos son cualitativos o no se indican el número de operaciones con posibles errores.

Por tanto, para un análisis más ajustado a lo indicado cabría seleccionar únicamente aquellos campos o casos (18) en los que se incorporan datos numéricos e identifica el número de operaciones. En este ejercicio resultaría que **el porcentaje de todos los errores, incoherencias o posibles incidencias relativas en la calidad del dato sería del 1,7% sobre el total de operaciones** teniendo en cuenta los campos con valor numérico identificado (18).

Cabe recordar en todo caso que los posibles errores, incoherencias o incidencias no necesariamente afectan a las condiciones de elegibilidad de las empresas y autónomos, al tratarse en muchos casos, de datos válidos y posibles, acordes con la propia actividad de la empresa o simplemente no disponibles en el momento de solicitar la operación.

Conclusiones del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas. Ejercicio 2020			
Extracto (1) de posibles errores e incoherencias en la carga en Banc@ico por las entidades financieras de información sobre las operaciones avaladas			
Conclusiones Informe TC	Nº Oper.	%	Comentarios ICO
III.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS			El control a posteriori se ha establecido, no por ICO, sino por la normativa y sucesivos ACM. Circunstancias.
Valoraciones y apreciaciones orientación ex-ante			
III.2.- DATOS ACTIVIDAD FISCALIZADA			Descriptivo
Líneas Inversión y Liquidez (1)	953.782		Datos totales fiscalizados. Nº operaciones
Líneas Arrendamiento	6.914		Datos totales fiscalizados. Nº operaciones
III.3.- ADMINISTRACION ELECTRONICA Y TRANSPARENCIA			En términos generales adecuado y adaptado a norma
En términos Generales	Adecuado		Líneas de mejora a valorar por ICO
Esquema Nacional Seguridad	Gran control		Oficina Seguridad independiente, archivo único y sistema automático de traslado de expediente:
Protección de Datos	Adecuado y actual		Registro actividad tratamiento
Transparencia WEB	Nueva web cumple		Nueva web 2021 incluye recomendaciones. Revisar fecha actualización y en su caso, sección datos abiertos
WEB			
III.4.- ANÁLISIS CONTROLES AUTOMATICOS Banc@ico			Las posibles incidencias no necesariamente afectan a condiciones de elegibilidad de las operaciones.
Valoraciones cualitativas y apreciaciones			
Adaptación diseño Banc@ICO	Limitaciones		Banc@ico es canal información ICO-bancos se adaptó conforme ACM en 10 días dada urgencia y circunstancia.
Validaciones / Campos Banc@ico	Incoherencias		El control a posteriori se ha establecido, no por ICO, sino por la normativa legal en sucesivos ACM. Circunstancias.
Datos carga por entidades financieras	Errores		
Parámetros contables [2 (C)]	Incongruencias Errores		No relevantes por no afectar a condiciones elegibilidad. Valores 0 o signos indicarían n.d o n.a en la carga por las entidades. Marco Temporal UE flexible.
Campos Límites Financiación y Ayudas	Limitaciones		ICO se coordina con BDNS-IGAE para el control de límites de ayudas por NIF. Realizada comprobación.
Certificado Liquidez	No homogéneo		Certificado flexible dada circunstancias y urgencia
Otras Ayudas	Casos sin datos		Control a posteriori de la BDNS-IGAE
Datos L. Arrendamientos [2 (E)]	Incongruencias		Comprobación MITMA según Convenio.
Documentación disponible Banc@ICO	Valoración [2 A]		Disponible en eeff: se incluye posteriormente o a requerimiento de ICO más de 5.000.000 documentos
III.5.- VERIFICACIONES TRAMITACION AVALES.		%	El % indica relatividad sobre total operaciones. No deben sumarse pues generaría duplicidades
Nº operaciones con incidencias			
III.5.1- Pymes / NO Pymes			No afecta elegibilidad. .ACM prevé ICO podrá reasignar entre tramos pyme y no pyme, previa regularización coste en caso de incorrecta asignación en el momento de la concesión.
Pyme & No Pyme (agregados)	15.544	1,6	
Tramo Pyme No pyme erróneo (3)	5.883	0,6	
Turismo Pyme / No pyme (3)	12	0,1	
III.5.2.- Normativa Ayudas de Estado			ICO se coordina con BDNS-IGAE para control límites de ayudas por NIF. Realizada comprobación con IGAE-BDNS.
Régimen Minimis	[2]		Control y seguimiento coordinado con BDNS-IGAE
Duplicadas	44	0,005	Control y seguimiento coordinado con BDNS-IGAE
Errores	179	0,02	Control y seguimiento coordinado con BDNS-IGAE
Plazo BDNS (4)	1 Vs 12 meses MT		ICO considera flexibilidad plazos conforme a Marco Temporal 12 meses. En curso la comunicación.
Pendiente comunicar BDNS	39.088	4	
Límites excedidos	1.471	0,2	Control y Seguimiento coordinado con BNDS-IGAE
III.5.3.- Operaciones Superior a 50M€			Conforme legalidad
Superación Límite 50M€	38 + 3	0,004	ICO cumplió con legalidad. Total: 971 operaciones
Discrepancias datos Banc@ICO	130	0,01	
Control interno Datos	[2]	-	No afecta elegibilidad. En proceso de subsanación y ajuste discrepancias puntuales detectadas en la información de Banc@ico y en los ficheros ICO.
MARF sistema de control	-		Gestión ICO-BME. Programas globales aprobados.
III.5.4.-Otros errores Datos Banc@ICO			Las comprobaciones ex-post y verificaciones permite ajustar las operaciones a las condiciones y régimen aplicable
Exceso % Aval	28	-	Las posibles discrepancias o errores carecen de relevancia si no afecta a la elegibilidad y es posible el ajuste tras las comprobaciones
Calidad datos insuficiente	4.914	0,6	
Duplicidad Operaciones	112	0,01	

III.5.5.-Control destino financ. y Condiciones EEFF		Seguimiento general y macroeconómico y financiero.	
Destino financiación no amortizar deuda	Descriptivo	Seguimiento - ICO-Ministerio- Banco de España.	
Condiciones ventaja aval trasladado	Descriptivo	Seguimiento ICO- Ministerio- Banco de España Condiciones financieras favorables mantenidas equivalente pre pandemia	
No vinculación otros productos eeff	Descriptivo	CNMC instruyendo. ICO respeta independencia CNMC	
Quejas recibidas en ICO	1.310	0,2	No son incidencias. Las consultas o solicitudes de información por un lado y, por otro, las reclamaciones (quejas) se gestionan conforme a la normativa financiera, a través de las entidades.
Solicitudes de información escrita	10.290	1,1	
Llamadas solicita información	38.897	4,1	
III.5.6.-Información Banc@ICO Arrendamiento		Convenio ICO-MITMA titular del aval delimitan las actividades y comprobaciones que MITMA llevaría a cabo y no ICO.	
Retrasos e Incidencias documentación	[2 (E)]		
III.6.-ANÁLISIS 1^{AS}COMUNICACIONES IMPAGOS		Comprobaciones adicionales por ICO-PWC a las anteriores y ex-post e individualizada de todas las operaciones en impagos y ejecución del aval. Intervendrán en caso de concurso AEAT y Abogacía del Estado.	
Criterios del análisis	Descriptivo		
Datos 2021 No significativos		Comprobaciones ex-post en curso según ventanas trimestrales	

(1) Fuente: Elaboración propia en ICO en base al informe de fiscalización. Este cuadro es una síntesis adaptada y no sustituye al informe de fiscalización completo ni a las alegaciones de ICO al mismo. Los % se calculan sobre total de operaciones a 31.12.2020 en ambas Líneas: 953.782 operaciones salvo lo específico referido a Inversión (13.522) y Subtramo Turismo PYME (10.541).

(2) **Pro Memoria:** Los errores de carga y discrepancias indicadas en el informe de fiscalización **no tiene porqué suponer necesariamente incumplimiento de condiciones de elegibilidad y otros requisitos.**

Datos del apartado II.3: Análisis controles Banc@ico y II.4: Verificaciones Tramitación Otorgamiento Avaluos referenciados en las Conclusiones y no incluidas en las mismas Errores de carga de las entidades o discrepancias o no disponibilidad de datos %.					
Parámetros y datos	Nº	%	Parámetros y datos	Nº	%
Tipo cliente Autónomo/Empresa	Descriptivo		Inversión Total =0 (D)	868	6,4
Domicilio Social matriz (A)	Comprobación		Fechas facturas	894	(C)
F Const. Empresa n.d.	5.749	0,6	Fechas comunicadas	1.024	(C)
Fecha Contrato y constitución	3.671	0,4	Operaciones > 50M €	189	-
F Const empresas 2020 (B)	147	-	TAE /Tipo Interés	6.639	0,7
Fondos Propios = 0 (n.d.) (C)	88.854	9,3	Otras Ayudas	73	0,01
Fondos Propios < 0 (n.a.) (C)	9.538	1,1	Clave Banco /póliza	6	0,001
Facturación anterior 0 (n.d.) (C)	102.789	10,8	Vto. Financiación	1.613	0,17
Empleados (C)	Errores carga		Limites Finan n.d	22.191	2,3
Balance anterior =0 (n.d.) (C)	38.609	4,0	Facturación/ masa salarial	1.049	0,11
% participación filiales (C)	Errores de carga		Certificado Liquidez	No homogéneo	
			Régimen Ayuda otros órganos	6.358	0,7

(A): Comprobación realizadas previamente por ICO-PWC para subsanación y facilitada durante la fiscalización.
(B) Pendiente 147 operaciones. Inicialmente 54.609 operaciones 94% corresponde a una entidad como se comprobó.
(C): Los parámetros contables pueden no ser relevantes para las condiciones de elegibilidad si no inciden en la definición de empresas en crisis" según normativa UE. Marco Temporal UE flexible para autónomos Un 0 o signo – puede indicar no disponible o no aplica y no ser un error. Para autónomos no se exigen fondos propios. En otros casos los errores de carga de las entidades se concentran en alguna de ellas puntualmente; por ejemplo, en facturación las incoherencias se concentran en un 70-75% en una y dos entidades respectivamente.
(D) Línea Inversión permite financiar gastos corrientes de inversiones ya realizadas a partir de julio de 2020 y en otros casos son operaciones de Leasing de maquinaria o vehículos en curso. Asimismo, la Línea Inversión permite financiar el normal desarrollo de la actividad en gastos realizados a partir de firma de la operación.
(E) Línea de Arrendamiento incongruencias en 1.472 operaciones: referencia catastral en 267; TAEs coincidente con Tipo nominal en 289; y otras poco relevantes, fechas vencimiento 8 ; declaración responsable, DNIs o Residencia

(3) Datos referido a operaciones de una Muestra de 23.627 empresas de INFORMA.

(4) El informe de fiscalización para Régimen de Minimis (868.810 operaciones de un total de 908.691 comunicadas) considera de plazo 1 mes para comunicar a BNDS. La IGAE gestora de la BNDS tuvo que hacer adaptaciones a la misma para permitir cargas más masivas y dar de alta a ICO lo que requirió tiempo adicional. El MT daba 12 meses y se modificaba el mismo durante el periodo de fiscalización y se reclasificaban las operaciones. La IGAE-BNDS está en coordinación con ICO.

V.- RECOMENDACIONES DEL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN Y ALEGACIONES Y ACTUACIONES EN CURSO DESARROLLADAS POR ICO.

Como se ha indicado en la introducción y resumen, durante el proceso de fiscalización y con posterioridad, ICO ha venido acordando y poniendo en marcha los procesos de comprobación y actuaciones relativas a aquellas discrepancias y errores que podrían tener, en su caso, efectos sobre las condiciones de elegibilidad o en el grado de cobertura de aval y límites en la financiación. Por eficiencia y economía, aquellas incidencias y discrepancias o errores que carecen de relevancia a los efectos anteriores, no serían objeto de actuaciones.

Estas actuaciones de ICO se desarrollan tanto en relación con algunas de las cuestiones puestas de manifiesto en el Anteproyecto de informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, como de otras comprobaciones independientes llevadas a cabo tanto con anterioridad directamente por ICO o bien con el apoyo de un consultor externo u otros organismos públicos, o estaban en curso o se desarrollaron con posterioridad y cuyo ámbito de comprobación tenían elementos comunes.

ICO ha venido actuando de forma coordinada e informando al Ministerio titular del aval sobre los criterios de actuación y, cuando ha sido procedente, con otros organismos competentes (AEAT, Banco de España, Abogacía del Estado; etc. según cada caso).

En este apartado se reproducen las Recomendaciones del Apartado IV del Anteproyecto de Informe Fiscalización del Tribunal de Cuentas siguiendo su numeración y se intercalan las alegaciones y consideraciones de ICO, que también se reflejan en el Anexo a este escrito.

4.1. Por eficacia y eficiencia del gasto se recomienda evaluar y utilizar, siempre que sea posible, los productos y servicios de la Secretaría General de Administración Digital dependiente del MAETD, en vez de realizar desarrollos propios. El ICO debería crear un sistema de archivo electrónico único y un sistema automatizado de traslado de expedientes e información en formato electrónico para su preservación a largo plazo. Asimismo, se recomienda crear una oficina de Seguridad informática que dependa de presidencia de la institución y que coordine toda la seguridad del ICO, de forma que se refuerce la separación de la ejecución de las medidas técnicas y de la coordinación.

Alegación y Consideración ICO:

El ICO viene haciendo uso de los productos y servicios de la Secretaría General de Administración Digital (SGAD), siempre que ello es posible. Así ha sido, por ejemplo, en los casos del registro electrónico del ICO, actualmente implantado mediante la solución de registro GEISER, proporcionada por la SGAD, o del servicio de validación y autenticación de certificados digitales en uso actualmente en ICO, @FIRMA, igualmente proporcionado por la SGAD. Por su parte, los desarrollos propios resultan necesarios principalmente para abordar necesidades específicas del sector financiero y del ICO, dada su naturaleza de entidad de crédito y las necesidades y requisitos que se exigen para sus productos es difícil encontrar los mismos en la citada Secretaría General o incluso en el mercado, al no disponer en esos casos de soluciones ad hoc para satisfacer dichas necesidades.

Además, por eficacia, eficiencia y economía de medios, en el caso de la Líneas de Avaless Covid resultó necesario emplear como base los productos y aplicaciones informáticas de las que el ICO viene haciendo uso en la gestión de las distintas Líneas de Financiación que ha puesto en marcha y ha ido adaptando y evolucionando. Dicha necesidad se puso de manifiesto ya que estas Líneas de Avaless puestas a disposición de las empresas en circunstancias extremas, urgentes y coyunturales de crisis sanitaria han requerido, para resultar eficaces y así responder a los mandatos de Consejo de Ministros, la máxima agilidad por parte de todos los intervinientes

en la concesión y tramitación de estas ayudas al sector empresarial. Por ello plantear un proceso de contratación externo o utilizar otros productos y servicios ajenos no disponibles con inmediatez hubiera requerido un tiempo de diseño, construcción, implantación e integración con el resto de las aplicaciones tanto en ICO como de las entidades financieras que podría haber impedido la implementación efectiva de la medida y retrasado su puesta en marcha.

En relación con el archivo único y el sistema automatizado de traslado de expedientes, hay que tener en cuenta la naturaleza jurídica del ICO, como Entidad de Crédito, regida por su normativa de creación, Estatutos, y, en lo no previsto en lo anterior, por las normas especiales de las entidades de crédito y por las generales del ordenamiento jurídico privado civil, mercantil y laboral. En relación con procedimientos administrativos en el ámbito de la entidad, principalmente, los únicos procedimientos administrativos realizados por el ICO serían los referentes a la contratación, en el ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, las convocatorias de ofertas de puestos de trabajo de empleo público o el de solicitudes del portal de transparencia (a través de registro electrónico ya existente).

Específicamente, para las actuaciones citadas en el artículo 104 de la Ley 40/2015 sí existe un archivo electrónico único, implantado mediante el sistema de Gestión Documental del ICO, que documenta y archiva los expedientes correspondientes. En particular, los de contratación, que, asimismo, se trasladan a la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En consecuencia, en relación con el archivo único **y el sistema automatizado de traslado de expedientes**, no serían necesarias adaptaciones adicionales dada la naturaleza de ICO.

En relación con la creación de la oficina de Seguridad, la situación actual en la entidad, validada en la auditoría del ENS, estaría conforme a lo que se establece en el artículo 10 del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. En dicho artículo se dispone que “en los sistemas de información se diferenciará el responsable de la información, el responsable del servicio y el responsable de la seguridad”. Esta situación se cumple en el caso de ICO, ya que, de acuerdo con su dimensión y estructura, la responsabilidad de la seguridad de los sistemas de información está atribuida a la **Comisión de Seguridad, órgano** colegiado regulado en la normativa interna del ICO, mientras que la responsabilidad sobre la prestación de los servicios se encuentra asignada a la Dirección de Sistemas de Información, a través del Área de Plataformas. En cualquier caso, el ICO se planteará la revisión de la composición y adscripción de su Comisión de Seguridad para, considerando los recursos y medios disponibles, reforzar, en su caso, la previsión de función diferenciada establecida por el ENS.

4.2. Dada la importancia de la información que gestiona el ICO, se recomienda crear un apartado específico de “Datos abiertos” donde se facilite el acceso de los ciudadanos a información referente a las funciones que el ICO tiene encomendadas, proporcionando los datos en formatos accesibles y tratables de manera automatizada, así como la inclusión de la fecha de actualización de la información contenida en el portal de transparencia. Asimismo, se recomienda facilitar la búsqueda y localización del Registro de Actividades de Tratamiento que indica el Reglamento UE 2016/679.

Alegación y Consideración ICO:

En relación con la recomendación del Anteproyecto de informe de fiscalización sobre **proporcionar los datos en formatos accesibles y tratables de forma automatizada**, cabe tener en cuenta el art 5.4 de la Ley 19/2013 de Transparencia, que señala expresamente lo

siguiente:

“La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización”

En consecuencia, dado el carácter “preferible” establecido en la norma, no se puede considerar un incumplimiento por parte del ICO si bien se valorará en la medida de lo posible seguir esta recomendación.

En relación con la recomendación del Anteproyecto de informe de fiscalización de incluir la fecha de la actualización de la información contenida en el portal de transparencia, la ley no recoge que sea obligatorio, pero se valorará por ICO su posible inclusión para atender la recomendación, en función de los medios disponibles.

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

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

Alegación y Consideración ICO:

El ICO ha puesto de manifiesto que el Manual de usuario de Banc@ico, y concretamente el referente a las líneas de avales, se ha suministrado a los usuarios a través de Banc@ico. Además, siempre que se implementa una evolución sustancial en la aplicación, se actualizan los mismos, siendo la última versión disponible de 2021.

En relación con las recomendaciones 4.3 y 4.4, ICO las tendrá en cuenta, en línea, con su enfoque de mejora dinámica de las aplicaciones informáticas, en base a la cual se llevan a cabo revisiones de funcionalidades e implementaciones, de cara a, en su caso, incorporar las mejoras identificadas. Si bien Banc@ico está resultando una aplicación y base de datos eficaz para la gestión de las Líneas de Avales, conforme a los resultados obtenidos en su puesta en marcha, gestión y comprobaciones ex - post, en futuros desarrollos informáticos, se reforzarán las medidas que eviten la carga de datos erróneos o incoherentes o den soluciones de carga alternativas cuando no se disponga de ellos, en el caso de que la información no supusiese incumplimientos de condiciones de elegibilidad y requisitos, pero siempre debiendo tener en cuenta la urgencia, el contexto y medios disponibles, y sin comprometer la necesaria correspondencia con la normativa y operativa que se derive de la misma.

Asimismo, se están llevando a cabo por ICO comprobaciones de los errores de carga de datos por las entidades que, aunque excepcionales y puntuales en términos relativos, posteriormente debe comprobarse ex – post si afectan o no a las condiciones de elegibilidad y otros requisitos, y si serían subsanables en el supuesto de impago y ejecución del aval a medida que esta se va produciendo de forma progresiva.

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

Alegación y Consideración ICO

ICO ha respetado el plazo para la comunicación de las ayudas establecido por la normativa comunitaria, fijado en el Marco Temporal y en la normativa de Mínimis aplicable. La IGAE es el organismo que ostenta potestades de control y seguimiento de los límites de las ayudas, siendo éste el motivo por el cual se establece la obligatoriedad de la comunicación a la BDNS. Por todo lo expuesto, ICO considera que ha cumplido los plazos fijados en la normativa comunitaria.

No obstante, ICO está mejorando los esquemas de comunicación con la BDNS de la IGAE y estableciendo una coordinación sistemática como se pone de manifiesto en las comprobaciones que la **IGAE** ha llevado a cabo a través de la **Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) referido al ejercicio 2020** y comunicada a ICO en febrero de 2022. La BDNS-IGAE analiza las operaciones a diciembre de 2020 e identifica un total de 519 operaciones que habrían superado los límites de Minimis lo que **supone un índice de incidencias de solo el 0,054% en el ejercicio 2020**, para los que ICO ya ha planteado con el Ministerio Titular del Aval y con la IGAE el proceso de subsanación a través de la reclasificación del régimen de ayudas aplicables.

Desde la puesta en marcha de las Líneas de Avaless Covid, el ICO ha venido colaborando en los respectivos ámbitos de sus competencias y funciones, entre otros, con la Comisión Europea y con el Banco de España y con la IGAE-BDNS, la AEAT, y la Abogacía del Estado facilitando toda la información relevante para el desarrollo de sus respectivas competencias y funciones siempre coordinado con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, titular del Aval, a través de la Secretaría General de Tesoro y Financiación Internacional.

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

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

Alegación y Consideración ICO:

La gestión documental de las Líneas de Avaless objeto de esta fiscalización está regulada en el contrato marco formalizado con las entidades financieras operativas, en el que se indica de forma explícita la documentación que se debe adjuntar a Banc@ico para la comprobación y control de las citadas operaciones.

En este sentido, asociada a la solicitud de los avales se prevé un plazo de una semana para que la entidad remita mediante la carga de ficheros una primera información relativa a CIRBE, declaración responsable sobre Ayudas del régimen de Minimis, y certificado de necesidades de liquidez. Actualmente hay disponible más de 5.700.000 de documentos.

Por otro lado, el contrato marco establece la documentación que debe estar en posesión de la entidad en el momento de la solicitud de la operación avalada, que incluye, entre otras: contrato financiero; cuentas anuales de 2019, informes de auditoría, modelo 390 de declaración anual de IVA; justificación de los costes laborales o auto certificado de necesidades de liquidez a 12 meses o 18 meses si es autónomo/pyme; documentación sobre Régimen de Ayudas de Minimis e información necesaria para acreditar “empresa no en crisis”

El contrato marco prevé, además que:

“Para operaciones financieras superiores a 50 millones de euros, se requerirá comprobación expresa previa de ICO del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de la operación para conceder el Aval, de acuerdo con lo establecido en el presente Contrato.

El ICO o la entidad que este designe, realizará una revisión de las operaciones avaladas, a partir del año 2021, de tal forma que:

- *Para operaciones financieras inferiores a 10 millones de euros, realizará la revisión/comprobación mediante un sistema de muestreo del total de la población.*
- *Para operaciones financieras superiores a 10 millones de euros, revisará todas las operaciones.”*

En cualquier caso, ICO en próximos esquemas similares, valorará incorporar esta recomendación, considerando que no todos los productos o medidas tienen las mismas características y los mismos deben adaptarse a las condiciones que para ellos se establezcan. Asimismo, en todos los contratos suscritos y a suscribir con las entidades financieras se establecen las obligaciones de custodia y aportación de documentación para las verificaciones que se lleven a cabo por parte del ICO o por terceros, cuando así sea necesario.

4.7. Para esos supuestos, el ICO debería mejorar los sistemas de control y seguimiento informático de las operaciones autorizadas por COPER, así como elaborar las propuestas para la aprobación de las operaciones por COPER de manera automatizada con Banc@ico, evitando diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico, facilitando con todo ello la identificación inequívoca de las operaciones aprobadas y de las que deberían serlo.

Alegación y Consideración ICO

A los efectos de evitar las diferencias apreciadas entre los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico, para operaciones superiores a 50 Millones de euros se valorará realizar un desarrollo específico automatizado. Para ello se acordará el control de sincronía de los datos utilizados.

En este epígrafe el Anteproyecto incluye el análisis del control de las operaciones de importe superior a 50 millones de euros, en el que se concluye que **ICO cumplió su obligación legal** de aprobar expresamente la elegibilidad de todas las operaciones de financiación superiores a 50 millones de euros de una empresa.

El Anteproyecto de informe de fiscalización identifica algunas posibles incidencias en la operativa, especialmente en datos contrastados según la documentación elevada al COPER y

la información cargada en Banc@ico. En relación con todas ellas, cabe indicar lo expresado anteriormente referente a esos párrafos relativos a algunas incidencias concretas que ya se comentaron específicamente en cada apartado.

La obligación formal de ICO contemplada en los sucesivos ACM que articulan las líneas de avales, supone la validación ex ante de las condiciones de elegibilidad de operaciones que superen los 50 millones de euros de financiación. El Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020 establece: “Se avalarán las operaciones por encima de 50 millones de euros una vez que ICO haya analizado el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera”.

Así, la aplicación Banc@ico fue programada para que detectase las operaciones de financiación que por NIF superasen los 50 millones de euros de financiación.

Adicionalmente, y como criterio adicional, se determinó la revisión ex-ante de las condiciones de elegibilidad de las empresas, que de forma agregada por grupo de empresas, superasen de forma individual o conjunta los 50 millones de euros de financiación, siendo conscientes que no se disponía de una base de datos que identificase los NIF de empresa a nivel de grupo, pero que gran parte de esta información se podía obtener vía entidades financieras, que son las que están en contacto con el cliente final.

Por lo tanto, lo que se ha verificado por ICO es la elegibilidad de las empresas que solicitaban aval. En este caso, la documentación revisada para esta verificación ha sido solicitada a la entidad financiera y a la empresa directamente. ICO ya ha acordado la subsanación de estas discrepancias de datos y corrección de errores materiales cuando son relevantes para los requisitos del aval y pudiesen incidir en cuanto cobertura e importes del mismo.

4.8. El ICO debería prever en los contratos con las entidades financieras mecanismos exigentes para conseguir que estas cumplan las obligaciones que asuman en los contratos marco que se puedan celebrar con el ICO para la comercialización de estas futuras líneas de avales (obligaciones similares a las que se han analizado en este Informe sobre la finalidad de la financiación obtenida, el traslado del beneficio del aval en las condiciones de las operaciones celebradas y la prohibición de condicionar las operaciones a la asunción por el cliente de algún otro servicio o producto).

Alegación y Consideración ICO:

Los controles sobre la finalidad de financiación vienen regulados en los contratos suscritos con las entidades, y forman parte del proceso de verificación, debiendo acreditarse la finalidad tal y como recoge el contrato marco. En el análisis sobre la finalidad de la Línea de Liquidez tendría que considerarse la amplitud y flexibilidad con la que se definieron en los Acuerdos de Consejo de Ministros, prácticamente sin restricciones, entendiéndose que la finalidad sería cualquier necesidad de liquidez y circulante de las empresas y autónomos relacionados con su actividad, salvo la reestructuración de deudas preexistentes, aunque si se admitían renovaciones. En cuanto a la Línea Inversión, además de nuevas inversiones, se prevé también como finalidad la renovación o ampliación de instalaciones y capacidades e incluso el normal desarrollo y reapertura de la actividad, incluyendo tanto gastos corrientes como de capital.

En cuanto al traslado de las ventajas del aval por las entidades financieras y otras limitaciones, para no condicionar las operaciones avaladas a la contratación de productos vinculados, cabe tener en cuenta que los contratos marco con las entidades financieras relativos a las Líneas de Avales Covid siguen sujetos y deben entenderse sin perjuicio de la normativa general de referencia que pudiese ser también de aplicación.

ICO respeta las competencias y la independencia de los órganos de supervisión y, en su caso, colabora con el Banco de España y/o a la CNMC en los procedimientos que puedan abrir en el ejercicio de sus respectivas funciones de ordenación y supervisión de las entidades financieras, en el ámbito de sus respectivas competencias.

ICO ha dado traslado de estas recomendaciones al Ministerio titular del aval para su consideración, en su caso, en próximas medidas.

ANEXO

ALEGACIONES Y CONSIDERACIONES DE ICO

AL

ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION DEL OTORGAMIENTO DE AVALES DEL ESTADO POR MEDIO DE LAS LÍNEAS ICO PARA HACER FRENTE AL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL COVID-19, EJERCICIO 2020.

En este Anexo se ha integrado el Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas completo siguiendo la numeración del mismo e intercalando e indicando en cada párrafo, cuando procede, las alegaciones y consideraciones de ICO correspondientes que son complementadas por el escrito y resumen anterior que contiene elementos adicionales.

I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

1.1. El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, el 22 de diciembre de 2020, el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2021, en el que se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal, la “Fiscalización del otorgamiento de avales del Estado por medio de las líneas ICO para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, ejercicio 2020”.

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

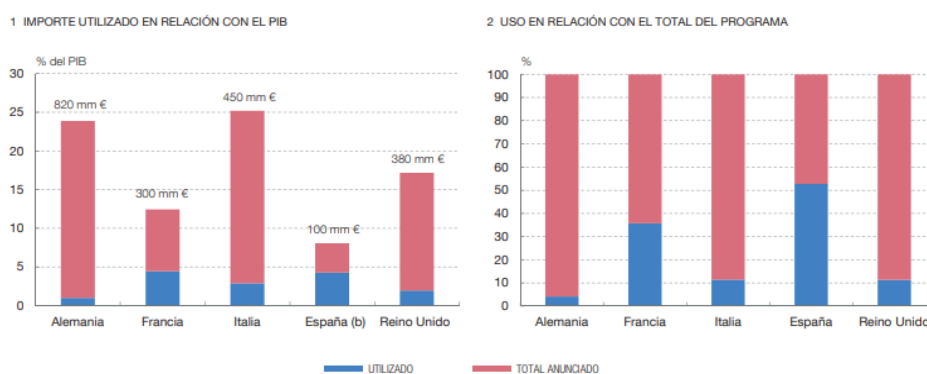
Alegación y Consideración ICO:

La puesta en marcha de las líneas de avales COVID fue implementada conforme al Real Decreto ley 8/2020, de 17 de marzo de 2020, y en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo (BOE de 26 de marzo), sin más desarrollos normativos, en el plazo establecido de 10 días, hasta la firma de los Contratos Marco con las entidades financieras y el ICO el 3 de abril de 2020.

Así, la normativa de referencia instruye expresamente al ICO para facilitar implementar las Líneas de Avales Covid en colaboración público privada lo antes posible con el objetivo del mantenimiento del empleo y paliar los efectos económicos del COVID-19. En la normativa de referencia se establece que la línea de avales “tiene por objetivo cubrir los nuevos préstamos y otras modalidades de financiación y las renovaciones concedidas por entidades financieras a empresas y autónomos para atender las necesidades de financiación derivadas, entre otros, de pago de salarios, facturas, necesidades de circulante u otras necesidades de liquidez incluyendo las derivadas de vencimientos de obligaciones financieras o tributarias ... “De este modo, el Instituto de Crédito Oficial adoptará todas las medidas precisas para ampliar la financiación disponible y mejorar el acceso al crédito de las

empresas”.

Esta agilidad de respuesta por parte de ICO y el sector financiero, evitó, sin duda alguna, el colapso de las empresas españolas y del flujo de crédito del sistema financiero a pymes y autónomos y empresas de todos los tamaños y de todos los sectores, especialmente a aquellos más afectados. En la siguiente tabla se realiza la comparativa del uso de la Línea COVID frente a otros países europeos, donde tanto por importe en relación con el PIB como en porcentaje dispuesto del programa se demuestra que el uso de la Línea COVID estuvo en línea con otros países europeos en proporción al número de empresas y tamaño de la economía respectiva, consiguiendo el fin perseguido, que no era otra que la de proporcional liquidez inmediata a las empresas ante el shock económico y sanitario y mantener el tejido empresarial para sentar las bases de la recuperación.



Uso de los programas de avales públicos a junio 2020.

Se puede decir, sin lugar a dudas, que las Líneas de Avales ICO han sido uno de los instrumentos financieros más importantes que el Gobierno de España ha diseñado para amortiguar la consecuencia de la crisis económica derivada por el COVID-19, junto con la medida de los ERTE.

Solamente durante los cuatro primeros meses de implantación de esta Línea de Avales (abril-julio 2020), se cargaron en Banc@ico el 79% de operaciones de todo el año -760.257 operaciones por importe de 72.054 millones de euros-. En la siguiente tabla se reflejan los datos de operaciones, financiación y aval solicitado por meses durante el año 2020:

	Nº total operaciones solicitadas en el mes	Nº total operaciones solicitadas acumulado (€)	Importe aval solicitado en el mes (€)	Importe aval solicitado acumulado (€)
Abril	265.387	265.387	26.557.642.169	26.557.642.169
Mayo	249.310	514.697	22.170.243.595	48.727.885.763
Junio	147.677	662.374	15.866.314.747	64.594.200.510
Julio	97.883	760.257	7.460.230.040	72.054.430.551
Agosto	31.418	791.675	3.085.730.994	75.140.161.545
Septiembre	32.319	823.994	2.492.740.358	77.632.901.903
Octubre	40.139	864.133	3.217.162.133	80.850.064.036
Noviembre	54.254	918.387	4.400.544.264	85.250.608.301
Diciembre	40.515	958.902	3.315.726.458	88.566.334.759
Total 2020		958.902		88.566.334.759

Tabla 1. Operaciones solicitadas por meses 2020

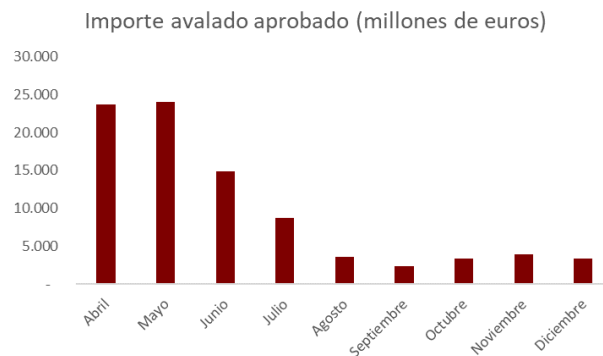


Tabla 2. Importe avalado aprobado por meses 2020

Sin duda, dada las excepcionales circunstancias se debía primar la agilidad, rapidez y capacidad de proporcionar liquidez de esta medida, implementada y gestionada por el ICO conforme a la normativa de referencia, y todo ello basado en los mecanismos de control de las operaciones previstos en la propia norma y en los contratos formalizados entre el ICO y las entidades financieras.

A estos efectos, se ha de tener en cuenta el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, por el que se aprueban las características del primer tramo de la línea de avales del ICO para empresas y autónomos, para paliar los efectos económicos del COVID-19.

En dicho Acuerdo del Consejo de Ministros, se hace una distinción en función del importe de las operaciones, inferiores y superiores a 50 millones de euros. Para estas últimas se establece la necesidad de analizar por el ICO, con carácter previo a su concesión, el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera. "Estricto sensu" para las operaciones inferiores a 50 millones de euros, el Consejo de Ministros no prevé realizar dicho análisis previo por ICO en aras

de la flexibilidad y urgencia que requería la puesta en marcha de esta facilidad, siendo el análisis por ICO ex post conforme al marco normativo de referencia.

Así, en el Anexo I del citado Acuerdo del Consejo de Ministros, en relación al “análisis del perfil de riesgos y condiciones de elegibilidad de la operación” se dispone lo siguiente:

Se avalarán las operaciones de hasta 50 millones de euros que hayan sido aprobadas por la entidad conforme a sus políticas de riesgos, sin perjuicio de comprobaciones posteriores sobre sus condiciones de elegibilidad.

Se avalarán las operaciones por encima de 50 millones de euros una vez que ICO haya analizado el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera.

Conforme a lo instruido por el Consejo de Ministros, el ICO ha desarrollado un procedimiento de control en los contratos formalizados con las entidades financieras, estableciendo un mecanismo de revisión de las operaciones avaladas, pudiendo ser:

-Ex ante:

Para todas las operaciones cuyo importe de financiación sea superior a 50 millones de euros, en los que el ICO tiene la potestad de llevar a cabo de manera individualizada la revisión de todos los criterios de elegibilidad

-Ex post:

Para las operaciones dentro del rango de 10 a 50 millones de euros de financiación avalada, dado el elevado volumen, se ha contratado a una consultora externa independiente de primer nivel para que lleve a cabo este proceso de verificación de elegibilidad de aval de todas las operaciones.

Para operaciones financieras inferiores a 10 millones de euros, realizará la revisión /comprobación mediante un sistema de muestreo del total de la población. Para estas operaciones, las verificaciones se llevan a cabo con la misma consultora.

Para todas las operaciones que resulten comunicadas impagadas por las entidades financieras en las correspondientes ventanas trimestrales y, por lo tanto, ejecuten su aval, serán objeto de revisión de los criterios de elegibilidad que reúnan estas circunstancias.

Se ha de tener en cuenta que conforme al Anexo I del citado Acuerdo del Consejo de Ministros, para las operaciones inferiores a 50 millones sobre la que ha versado el mayor volumen de operaciones avaladas y cargadas de

forma masiva en la aplicación informática Banc@ico, son las entidades financieras las que analizan en el momento de la concesión de las operaciones la elegibilidad de la empresa, la solvencia y la capacidad de devolución del préstamo avalado, conforme con sus procedimientos y políticas de riesgos, sin perjuicio de las comprobaciones posteriores señaladas con anterioridad a realizar por el Instituto.

En cuanto a las posibles deficiencias de control en las validaciones automáticas de la aplicación Banc@ico, señaladas en el Anteproyecto de informe de fiscalización, se ha de tener en cuenta que no tienen por qué ser consideradas como deficiencias en el control del ICO, en la medida que pueden no afectar a la elegibilidad de las operaciones o a los límites de financiación y otras condiciones, pues la norma prevé en todo caso que las comprobaciones sean ex post. No obstante, lo anterior, ICO toma nota de las observaciones trasladadas en el Anteproyecto de informe de fiscalización y procederá a llevar a cabo las comprobaciones oportunas con las entidades financieras, para clarificar estas incidencias en la medida de lo posible valorar su relevancia, y con los medios disponibles, sin comprometer el desarrollo de las líneas y otras actividades que lleva a cabo el ICO.

De hecho, algunas de las posibles incidencias y errores apuntados por el Anteproyecto de informe de fiscalización, han venido siendo subsanados cuando procedía tras su comprobación o clarificados por ICO en el curso de la fiscalización en colaboración con las entidades financieras, y serán tenidas en cuenta en la medida de lo posible en las comprobaciones ex post previstas, especialmente en caso de los impagos y la ejecución de los avales, donde las comprobaciones se hacen individualmente a medida que se ejecuta el aval. En caso de incumplimiento, nada impide reclamar a la entidad financiera los avales impagados que hayan sido ejecutados conforme a los contratos marcos y adendas que regulan la operativa.

1.3. *Esta actuación fiscalizadora se enmarca en la puesta en práctica del Plan Estratégico 20182021 del Tribunal de Cuentas, aprobado el 25 de abril de 2018, contribuyendo a la consecución de diversos objetivos estratégicos del mismo. Así, se encuadra en las actuaciones tendentes al cumplimiento del objetivo estratégico 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público” y, en concreto, de los siguientes objetivos específicos: 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas” y 1.3 “Fiscalizar los volúmenes más significativos de ingreso y de gasto públicos”. También contribuye al cumplimiento del objetivo estratégico 2 “Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas”, a través del objetivo específico 2.3 “Contribuir al fortalecimiento del control interno”. Se trata, además, de una de las fiscalizaciones específicamente programadas para dar adecuada respuesta, desde la perspectiva del ejercicio de las competencias del Tribunal de Cuentas, a las grandes modificaciones que han tenido lugar en la actividad económico-financiera pública como consecuencia de la pandemia del COVID-19, tal como se expone en la introducción al Programa Anual de Fiscalizaciones para 2021.*

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

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

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

1.6. El ámbito objetivo de esta fiscalización se extiende a la gestión realizada por el ICO en la concesión de los avales de las tres líneas aprobadas: una para facilitar acceso al crédito y a la liquidez de empresas y autónomos (en adelante, Línea Liquidez); otra para atender a la realización de nuevas inversiones, ampliaciones y renovaciones de instalaciones y capacidades y a las necesidades de gastos corrientes y de capital para la reapertura de negocios y el normal desarrollo de la actividad y así facilitar el mantenimiento y la generación del empleo y mantener el tejido empresarial y favorecer la recuperación económica (en adelante, Línea Inversión); y una tercera dirigida a los arrendatarios que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la expansión del COVID-19 (en adelante, Línea Arrendamiento).

Alegación y Consideración ICO:

Efectivamente, tal y como señala el Anteproyecto de informe de fiscalización, la finalidad de la Línea de Avales de Inversión no es solamente para atender a la realización de nuevas inversiones sino también para atender las ampliaciones y renovaciones de instalaciones y capacidades y las necesidades de gastos corrientes y de capital necesarios para la reapertura de negocios y el normal desarrollo de la actividad y, así, facilitar el mantenimiento y generación del empleo y mantener el tejido empresarial y favorecer la recuperación económica.

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

1.8. En relación con este ámbito temporal, debe tenerse en cuenta que diversos Acuerdos del Consejo de Ministros (ACM), desde el primero de 24 de marzo de 2020, han regulado las características de estas operaciones de aval, en particular los plazos de formalización de las operaciones avaladas y de solicitud de los avales correspondientes. Así, el ACM de 28 de julio de 2020 estableció que la Línea Liquidez se podía utilizar para avalar préstamos y operaciones de financiación formalizadas o renovadas a partir del 18 de marzo de 2020 y hasta el 1 de diciembre de 2020,

mientras que la Línea Inversión se podía utilizar para avalar préstamos y operaciones formalizadas a partir del 30 de julio y hasta el 1 de diciembre de 2020. Por su parte, la Orden TMA/924/2020, de 29 de septiembre, estableció que la Línea Arrendamiento se podía utilizar para avalar préstamos que deberían ser solicitados ante la entidad de crédito antes del 30 de noviembre de 2020 y formalizarse antes del 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, los límites temporales para la formalización de las operaciones avaladas y de solicitud de los correspondientes avales han sido objeto de diversas ampliaciones en el transcurso de los trabajos de fiscalización. Por lo que se refiere a las ampliaciones más recientemente aprobadas, el ACM del 30 de noviembre de 2021 ha extendido el plazo de solicitud de avales de las Líneas Liquidez e Inversión a los préstamos y operaciones suscritos hasta el 1 de junio de 2022; y la Orden TMA/498/2021, de 21 de mayo, ha extendido el plazo de los arrendatarios para solicitar los préstamos avalados y subvencionados por el Estado hasta el 9 de agosto de 2021, debiendo formalizarse antes del 9 de septiembre de 2021.

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

1.10. *En definitiva, el ámbito objetivo de esta fiscalización solo se refiere a una parte de la medida económica adoptada (la concesión de los avales) y el ámbito temporal se refiere únicamente a una parte del periodo establecido para su implementación (el ejercicio 2020). Por este motivo, la fiscalización se ha centrado necesariamente en los controles implantados en el otorgamiento de los avales, de forma que los resultados del análisis del diseño y funcionamiento de estos controles son el contenido fundamental del presente Informe. Pero ha de tenerse en cuenta que, como se señalará más adelante en este Informe, el ICO, además de estos controles aplicables en el momento del otorgamiento de los avales, ha establecido un control a posteriori de las operaciones avaladas reservándose, en una cláusula de los contratos suscritos con las entidades financieras para comercializar las líneas de avales, la potestad de excluir posteriormente de la cartera avalada aquellas operaciones para las que se detecte, durante su revisión y comprobación a posteriori,*

el incumplimiento de alguna de las condiciones establecidas para beneficiarse del aval, o la inexactitud o falsedad de los datos comunicados por los beneficiarios (ver punto 2.19 de este Informe). El ICO considera que esta posibilidad de revisar en el futuro los avales concedidos puede permitir subsanar los errores y deficiencias detectados en su concesión que se van a ir señalando en este Informe. También considera que estas deficiencias derivan de la decisión de priorizar la agilidad en el desarrollo de estas líneas para hacerlas efectivas, agilidad que constituía un requisito necesario para la eficacia de esta medida de política económica (bien entendido que en conjunción con el cumplimiento de otros requisitos como la tramitación de los avales con arreglo a lo establecido en la normativa que los regula); situación en la cual el ICO hubo de recurrir a los medios humanos de los que disponía y a adaptar las herramientas informáticas con las que contaba en el momento de declaración de la pandemia, sin posibilidad de diseñar herramientas nuevas más adecuadas a las particularidades de estas líneas de aval. En cualquier caso, el Tribunal de Cuentas debe precisar que el ejercicio de la función fiscalizadora requiere la identificación de todas las debilidades detectadas en los sistemas de control del otorgamiento de los avales, y que los resultados obtenidos al respecto deberían contribuir a su superación por medio de las modificaciones que sería conveniente que el ICO introdujera en los mismos (según se verá a lo largo del Informe y especialmente en su apartado IV, en el que se formularán las recomendaciones que el Tribunal entiende adecuadas para superar en el futuro tales debilidades). Y, asimismo, debe precisar que el funcionamiento efectivo de la citada cláusula de los contratos del ICO con las entidades financieras solo podrá ser examinado en una fiscalización distinta de la presente, en la que las actuaciones fiscalizadoras se refieran a periodos temporales futuros en los que se concentrarán, previsiblemente, los potenciales incumplimientos de las operaciones y las reclamaciones de ejecución de los avales.

Alegación y Consideración ICO:

Pese a no haber sido objeto de fiscalización, cabe señalar que en el periodo de tiempo en el que se ha estado elaborando este Informe de Fiscalización del otorgamiento de avales del Estado, ya se han excluido operaciones avaladas por estos incumplimientos, demostrándose el funcionamiento efectivo de la cláusula establecida en los contratos con las entidades financieras.

I.3. NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL ICO

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

1.12. *En el ejercicio fiscalizado y en la actualidad, el ICO es una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y*

Transformación Digital (MAETD), con la naturaleza jurídica de entidad de crédito y la consideración de Agencia Financiera del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines.

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

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

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

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

1.16. Se ha llevado a cabo una fiscalización de cumplimiento y operativa o de gestión sobre las actuaciones del ICO en relación con la gestión del otorgamiento de avales del Estado por medio de las líneas ICO para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, con los siguientes objetivos generales:

a) *Comprobar el cumplimiento por el ICO de la normativa aplicable a la gestión de las líneas de avales aprobadas para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.*

b) *Evaluar los sistemas y procedimientos de control interno y de gestión aplicados por el ICO en la actividad fiscalizada, incluyendo la automatización de los procesos y los sistemas informáticos utilizados.*

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

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

Alegación y Consideración ICO:

Reconociendo que el uso de la herramienta INFORMA es muy útil tanto para este trabajo de fiscalización como para las labores del propio ICO (que también la utiliza) en la verificación del cumplimiento de condiciones por parte de las empresas, desde el ICO se ha podido comprobar que no tiene información sobre todas las empresas y autónomos y que, en algunos casos, dicha herramienta no recoge toda o la última información disponible de los clientes avalados.

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

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

I.5. NORMATIVA APLICABLE

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

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

Alegación y Consideración ICO:

Tal y como señala el Tribunal de Cuentas en el punto 1.6 del informe, la finalidad de la Línea de Avales de Inversión no solamente es la de atender la realización de nuevas inversiones, sino también para atender las ampliaciones y renovaciones de instalaciones y capacidades y las necesidades de gastos corrientes y de capital necesarios para la reapertura de negocios y el normal desarrollo de la actividad y, así, facilitar el mantenimiento y generación del empleo y mantener el tejido empresarial y favorecer la recuperación económica.

1.23. *El Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético y en materia tributaria, amplió*

el plazo para la concesión de los avales de las Líneas Liquidez e Inversión; extendió la cobertura de la Línea Inversión a pagarés del Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF); amplió el plazo máximo de los avales de la Línea Liquidez; y estableció la obligación de las entidades financieras de formalizar, a solicitud de los clientes que cumplan ciertas condiciones, determinadas extensiones de plazo y carencia.

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

- ACM de 24 de marzo de 2020, primer tramo de la Línea Liquidez.*
- ACM de 10 de abril de 2020, segundo tramo de la Línea Liquidez.*
- ACM de 5 de mayo de 2020, tercer tramo de la Línea Liquidez.*
- ACM de 19 de mayo de 2020, cuarto tramo de la Línea Liquidez.*
- ACM de 16 de junio de 2020, quinto y último tramo de la Línea Liquidez.*
- ACM de 28 de julio de 2020, primer tramo de la Línea Inversión.*
- ACM de 3 de noviembre de 2020, cambio de distribución de fondos en el tramo de la Línea Inversión.*
- ACM de 24 de noviembre de 2020, segundo y tercer tramos de la Línea Inversión.*
- ACM de 22 de diciembre de 2020, cuarto y quinto tramos de la Línea Inversión.*
- Contratos de la Línea Liquidez suscritos entre el ICO y las entidades financieras y sus correspondientes Adendas.*
- Contratos de la Línea Inversión suscritos entre el ICO y las entidades financieras y sus correspondientes Adendas.*
- Reglamento (UE) N.º 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de Minimis en el sector agrícola y las modificaciones al mismo impuestas en el Reglamento (UE) 2019/316 de la Comisión de 21 de febrero de 2019.*

- *Reglamento (UE) N.º 717/2014 de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de Minimis en el sector de la pesca y la acuicultura.*
- *Reglamento (UE) N.º 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de Minimis en el sector de transporte de mercancías por carretera y así como en el resto de sectores.*
- *Comunicación de la Comisión Europea de 19 de marzo de 2020, por la que se adopta el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del brote de COVID-19 y sus correspondientes modificaciones.*

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

Alegación y Consideración ICO:

Es preciso señalar que el titular de los avales de esta Línea de Arrendamientos es el MITMA, no el ICO ni el MAETD, y que las funciones y comprobaciones se han fijado por Convenio, en el que se delimitan las actividades y comprobaciones que el MITMA llevará a cabo y no el ICO.

1.26. *La Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, desarrolló lo previsto en el citado artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020 definiendo los criterios y requisitos de los arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas y aprobó la correspondiente línea de avales del Estado dotada con hasta 1.200 millones de euros. La misma Orden estableció que los préstamos avalados serían gestionados con la colaboración del ICO que, a tal fin, suscribió un convenio con el MITMA, al que se adhirieron dieciséis entidades de crédito para conceder los préstamos. El marco de referencia al que se sujetan estas líneas de avales se completó con el Convenio de 1 de mayo de 2020 suscrito entre el MITMA y el ICO para la gestión de los avales y de la subvención de gastos e intereses por parte del Estado a arrendatarios en la “Línea Arrendamiento”, con la Adenda al mismo (suscrita el 30 de noviembre de 2020) y con los contratos suscritos entre el ICO y las entidades financieras para la gestión de esta línea.*

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

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

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

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

AVALADAS

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

Alegación y Consideración ICO

La liberación de los sucesivos tramos por parte de los ACM obedecía a la propia demanda del mercado, a las necesidades de las empresas y autónomos que acudían a solicitar financiación a las entidades financieras. La duración y prolongación de la pandemia, y sus efectos económicos derivados, marcaron la demanda y necesidades de liquidez de las empresas y autónomos, y en consecuencia la solicitud de unas medidas más inmediatas que otras. Por parte del Consejo de Ministros se ampliaban los tramos de avales, conforme se iban consumiendo los anteriores. Esta demanda fue muy intensa durante los 4 primeros meses de la Línea (abril-julio 2020), como indican los datos del cuadro siguiente:

Cuadro 1: Tramos liberados de las Líneas Liquidez e Inversión

(en millones de euros)

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

Total Liquidez (RDI8/2020 de 17 de marzo de 2020 -art 29-)	100.000
Total Inversión (RDI25/2020 de 3 de julio de 2020 -art 1-)	40.000
Total acordado máximo	140.000
Pendiente de liberar a 31/12/2020 (Línea Inversión)	28.200

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

2.2. En el periodo fiscalizado el grado de utilización de las líneas fue muy diferente, ya que mientras que la Línea Liquidez se utilizó casi en su totalidad (el 91 %), la Línea Inversión, las emisiones de pagarés en MARF (de ambas Líneas, Liquidez e Inversión) y la Línea Arrendamiento mostraban cifras aún bajas de utilización (el 13 %, el 2 % y el 10 %, respectivamente, del importe habilitado). El Cuadro 2 refleja los principales datos de utilización de estas líneas de avales, así como los importes destinados a las emisiones de pagarés incorporados al MARF¹.

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

(en euros)

	Liquidez	Inversión	Arrendamiento	MARF	Total
Número de operaciones	940.260	13.522	6.914	68	960.764
Importe de crédito	114.122.943.277	1.828.242.427	24.784.269	597.200.000	116.573.169.973
Importe de aval	86.694.143.921	1.408.798.205	24.784.269	410.565.417	88.538.291.812

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

Total avales ICO liberados	95.500.000.000	11.000.000.000	1.200.000.000	4.300.000.000	112.000.000.000
% aval formalizado/liberado	91	13	2	10	79

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de información obtenida de los ACM, el ICO y Banc@ico y con datos

referidos a 31/12/2020. _____

Alegación y Consideración ICO:

La importancia de esta medida no solo viene determinada por el volumen movilizado de financiación a través de los avales, sino también por la rápida y ágil respuesta en la implementación de las Líneas de Avales para dar respuesta inmediata a las urgentes necesidades financieras que generaron durante los primeros meses de la pandemia y la prolongación de la crisis sanitaria así como en la implementación de las medidas y nuevos tramos y modificaciones de las condiciones y marco normativo de referencia y extensiones que se han ido adoptando hasta la actualidad.

2.3. *La financiación avalada por el Estado para atender a las necesidades derivadas de los efectos del COVID-19 se concede por las distintas entidades financieras, que comunican al ICO, a través de una aplicación denominada Banc@ico, aquellas operaciones que han formalizado con sus clientes y para las que solicitan el aval público. Las operaciones comunicadas por las entidades financieras, a través de Banc@ico, atraviesan dos estados antes de su aceptación por el ICO: Correcto Supervisor y Validado Supervisor. Las operaciones en estado Correcto Supervisor eran las que habían sido dadas de alta en Banc@ico por la entidad financiera pero todavía no habían sido validadas por esa entidad; y las operaciones en estado Validado Supervisor eran las que, aunque habían sido validadas por la entidad financiera, aún no habían pasado los controles que el aplicativo tiene desarrollados (que se analizarán en el subapartado II.3 de este Informe). Los datos reflejados en el Cuadro 2 y las operaciones analizadas en este Informe se refieren a las que, a 31 de diciembre de 2020, estaban aprobadas por el ICO, es decir, en estado Correcto ICO, después de pasar los controles de Banc@ico, momento en el cual quedan cubiertas por el aval.*

Alegación y Consideración ICO:

Se debe aclarar que las operaciones en estado “Correcto Supervisor” han pasado correctamente todas las validaciones implementadas en el alta/carga en la aplicación informática Banc@ico cuenta con una batería de validaciones en el alta/carga de operaciones. De esa forma, las operaciones que no cumplen dicha batería de validaciones son rechazadas en el momento de la propia carga inicial y, por tanto, no se cargan en la aplicación.

2.4. *Como se expone en el Cuadro 2, y de acuerdo con los datos obtenidos en esta fiscalización, a 31 de diciembre de 2020, se habían realizado en la Línea Liquidez 940.260 operaciones, correspondientes a 589.908 clientes diferentes (empresas y autónomos). El importe total avalado por esta línea ascendió en dicha fecha a*

86.694.143.921 euros y los clientes habían obtenido 114.122.943.277 euros de financiación para garantizar su liquidez y cubrir sus necesidades de circulante. A través de la Línea Inversión se habían avalado 13.522 operaciones, correspondientes a 12.076 clientes. El importe total avalado por esta línea ascendió a 1.408.798.205 euros y los clientes habían obtenido 1.828.242.427 euros de financiación para la cobertura de los gastos corrientes y de capital asociados a nuevas inversiones o al proceso productivo. A través de las emisiones de pagarés en MARF se avalaron 68 operaciones, correspondientes a quince clientes, por un importe total avalado de 410.565.417 euros y una financiación de 597.200.000 euros. Por último, en la Línea Arrendamiento se realizaron 6.914 operaciones de otros tantos clientes (particulares arrendatarios de viviendas), con un importe de aval de 24.784.269 euros y el mismo importe de financiación, ya que en esta línea se avalaba el 100 % del crédito obtenido. En los puntos siguientes de este subapartado II.1 del Informe se van a ofrecer estos mismos datos de utilización de las líneas de avales en función de distintos criterios que se consideran relevantes para su adecuada comprensión y para los análisis que se realizan en otros apartados de este Informe.

Alegación y Consideración ICO:

Cabe resaltar que el préstamo medio en la Línea de Avales Liquidez en el tramo I de Autónomos y Pymes durante el año 2020, fue de 86.622 euros, mientras que el préstamo medio en el tramo II de grandes empresas fue de 1.916.135 euros.

2.5. Así, en primer lugar, se pueden analizar los datos de las Líneas Liquidez e Inversión en función de quienes fueron los beneficiarios de la financiación obtenida. A estos efectos, el Cuadro 3 refleja para estas líneas de avales el número de operaciones formalizadas y los importes del crédito y aval obtenido por los distintos tipos de clientes a los que iban dirigidas. Como puede apreciarse, el 98 % de los beneficiarios fueron PYME y autónomos, que recibieron el 70 % de la financiación obtenida utilizando estas líneas de avales. Las grandes empresas apenas fueron el 2 % de los clientes de estas líneas, aunque la financiación que obtuvieron alcanzó casi el 30 % del importe total, ya que las operaciones de este tipo de empresas fueron de importe muy superior a las realizadas por PYME y autónomos. En efecto, el importe de financiación medio de las operaciones formalizadas por autónomos y PYME ha sido de 86.828 euros (con un aval medio de 69.400 euros), mientras que el de grandes empresas fue de 1.892.598 euros (y el aval medio se situó en 1.263.442 euros).

2.6. En segundo lugar, se pueden analizar los datos de las Líneas Liquidez e Inversión según el porcentaje que represente el importe del aval respecto del importe del crédito avalado. La normativa aplicable a estas Líneas estableció unos importes máximos de aval diferentes en función del cliente, del tipo de operación formalizada y de la línea de avales que se utilizase. Para las operaciones de PYME y autónomos

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

Cuadro 3: Operaciones formalizadas en las líneas de avales ICO COVID-19 por tipo de cliente (en euros)

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

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

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

(en euros)

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

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

Alegación y Consideración ICO:

Las Líneas de Avaluos establecen unos límites máximos de cobertura de aval, por lo que el hecho de que algunas operaciones no vayan al % máximo, no puede considerarse en todos los casos errores o deficiencias, máxime cuando inicialmente, las entidades disponían de cupos preestablecidos, y algunas entidades podrían avalar 2 operaciones al 40% antes que una al 80%, por poner un ejemplo meramente ilustrativo. Banc@ico únicamente debe limitar, por tanto, que no se exceda el máximo de cobertura permitida. Esta validación en Banc@ico ha funcionado correctamente a la hora de la carga y aceptación de las operaciones.

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

Cuadro 5: Operaciones formalizadas en la Línea Liquidez por tipo de operación

(en euros)

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

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

Alegación y Consideración ICO

En las líneas de circulante (confirming, factoring, líneas de crédito, etc.) se permitía operativamente renovarlas si su vencimiento se producía antes de 1 año desde la fecha de publicación del RDL 8/2020, periodo que fue ampliado en los sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros hasta junio de 2022.

El Acuerdo de Consejo de Ministros establece, en relación con la finalidad de la línea de liquidez, lo siguiente: “Para facilitar el mantenimiento del empleo y paliar los efectos económicos del COVID 19, la línea de avales tiene por objetivo cubrir los nuevos préstamos y otras modalidades de financiación y las renovaciones concedidos por entidades financieras a empresas y autónomos para atender las necesidades de financiación derivadas, entre otros, de pagos de salarios, facturas, necesidad de circulante u otras necesidades de liquidez, incluyendo las derivadas de vencimiento de obligaciones financieras o tributarias”, por lo que su finalidad era muy amplia, prácticamente sin restricciones, salvo la imposibilidad de reestructurar deudas preexistentes.

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

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

(En euros)

Plazo en años	Inversión			Liquidez			Total		
	Nº op.	Crédito	Aval	Nº op.	Crédito	Aval	Nº op.	Crédito	Aval
Hasta 1	69	30.945.170	22.706.137	11.604	3.139.989.896	2.206.680.427	11.673	3.170.935.066	2.229.386.564
Hasta 2	239	39.031.613	29.580.604	16.385	3.644.961.702	2.617.773.745	16.624	3.683.993.315	2.647.354.349
Hasta 3	1.473	259.156.858	193.415.232	222.083	37.678.082.857	27.999.629.166	223.556	37.937.239.715	28.193.044.398
Hasta 4	1.030	55.253.292	43.401.932	30.572	2.610.584.010	2.008.748.830	31.602	2.665.837.302	2.052.150.762
Hasta 5	8.661	897.477.119	698.891.455	659.611	67.047.165.056	51.859.583.948	668.272	67.944.642.175	52.558.475.403

Hasta 6	999	349.426.702	265.802.778	1	1.500.000	1.200.000	1.000	350.926.702	267.002.778
Hasta 7	330	76.125.251	58.992.588	1	429.756	343.805	331	76.555.007	59.336.393
Hasta 8	721	120.826.422	96.007.479	3	230.000	184.000	724	121.056.422	96.191.479
Total	13.522	1.828.242.427	1.408.798.205	940.260	114.122.943.277	86.694.143.921	953.782	115.951.185.704	88.102.942.126

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

Alegación y Consideración ICO

Cabe recordar que, inicialmente, la Línea de Avales de Liquidez tenía un plazo máximo de 5 años.

No así la Línea de Avales de Inversión, que ya nació desde el origen con un plazo máximo de hasta 8 años.

No fue hasta noviembre de 2020 cuando el Real Decreto ley 34/2020 amplió el plazo de los avales de la Línea Liquidez a 8 años, y en esa fecha ya se había formalizado la mayor parte de la cartera avalada de esta Línea de Avales Liquidez hasta el plazo máximo de 5 años anterior. Muchas de las cuales, 386.698 operaciones, el 43% de todas las que reunían las condiciones, se acogieron a la ampliación de plazos previstas en el Real Decreto ley 34/2020. El resto de operaciones decidieron no acogerse, si bien a la hora de realizar estas alegaciones, el Código de Buenas Prácticas del Real Decreto ley 5/2021 seguía vigente y permitía ampliaciones de plazo adicionales de 2 a 5 años en función de si se habían acogido o no a las ampliaciones previstas en el Real Decreto ley anteriormente citado.

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

2.9. *La accesibilidad web de la página del ICO y de la sede electrónica presentaba, a fecha 16 de junio de 2021 en la que se realizaron las comprobaciones sobre esta materia, las siguientes deficiencias²:*

- a) *Los contenidos no se redimensionaban según el dispositivo utilizado.*
- b) *Los formularios no etiquetaban bien los contenidos para que pudieran ser interpretados por los navegadores utilizados por personas con discapacidades.*
- c) *Los contenidos en multiidioma no estaban actualizados en todos los casos. Los cambios a determinados idiomas no funcionaban correctamente.*

² En julio de 2021 el ICO puso en marcha una nueva página web y sede electrónica para el grupo ICO. Este Tribunal ha podido comprobar, en febrero de 2022, que tanto la actual web como la sede electrónica recogen todos los requisitos a los que se hace alusión en este punto.

- d) *La declaración de accesibilidad no tenía el detalle que indica el artículo 15 del Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.*
- e) *En la sede electrónica no se establecía conexión segura por https en todos los casos, ya que el certificado no se reconocía por todos los navegadores. El certificado de la sede electrónica era diferente al de la página web del ICO. En el momento en el que se hicieron las consultas las referencias legales y el calendario estaban desactualizados y se referían a 2011. En algunos casos la pantalla saltaba a contenidos del portal del ICO, dificultando la navegación.*

Alegación y Consideración ICO

Respecto a la página web, en Julio de 2021 se puso en marcha la nueva web www.ico.es para el grupo ICO que recoge todos los requisitos de accesibilidad, redimensionamiento, multiidioma a los que se hace alusión en este punto 2.9. Tal y como ha reflejado en la nota 3 de pie de página del Anteproyecto, el Tribunal ha podido comprobar, en febrero de 2022, que tanto la actual web como la sede electrónica recogen todos los requisitos a los que se hace alusión en este punto. Así, los contenidos del primer nivel de la página web están disponibles en todas las lenguas oficiales del Estado: castellano, euskera, catalán y gallego. También está incluida la declaración de accesibilidad del artículo 15 del RD 1112/2018.

Respecto a la nueva Sede Electrónica <https://sedeico.gob.es/>, también puesta en marcha durante año 2021, cumple la normativa vigente en cuestión de accesibilidad, seguridad, información, certificados, multiidioma.

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

- a) *En el cumplimiento de los artículos del ENS se debe revisar la categorización formal del sistema de información siguiendo las directrices del Anexo I del ENS.*

Alegación y Consideración ICO

El ICO dispone actualmente de una categorización de los sistemas de información renovada, verificada en la auditoría del ENS realizada en 2020, tal y como se indica en el informe "ICO Auditoría Interna ENS 2020 v2.0.pdf", página 7. Actualmente el ICO se encuentra en proceso revisión de esa categorización, a completar en el año 2022, a validar con la correspondiente auditoría y certificación en el ENS.

- b) *El ENS exige la realización de un análisis de riesgos de seguridad de la información con revisión anual. En el momento en el que se realizaron los trabajos de esta fiscalización el último análisis se había realizado en 2017.*

Alegación y Consideración ICO

El ICO se encuentra en proceso revisión de dicho análisis de riesgos, a completar en el año 2022, a validar con la correspondiente auditoría y certificación en el ENS.

- c) *No se había implementado un procedimiento que permitiese, cuando los usuarios se conectasen al sistema, recibir información sobre sus obligaciones, así como la fecha y hora del último acceso realizado con su identidad.*
- d) *No se había implantado un mecanismo de autenticación de doble factor, extendiendo el mecanismo piloto que había en marcha cuando se realizaron los trabajos de esta fiscalización.*

Alegación y Consideración ICO

Ante la excepcional modalidad de trabajo no presencial, consecuencia de la situación derivada de la crisis sanitaria por la COVID19 el proceso de implantación quedó aplazado. En la situación actual se va a planificar la implantación de estas medidas.

- e) *El ICO no disponía de una oficina de seguridad independiente de informática que dependa de la presidencia de la institución y que coordine toda la seguridad del ICO, de tal forma que la ejecución de las medidas técnicas estuviese separada de la coordinación. Aunque el ENS permite esta concurrencia de funciones y que una misma persona participe en varios roles, este Tribunal considera que, dado el tamaño de ICO y de sus operaciones, así como la importancia de la seguridad de sus actividades, estaría justificada la existencia de al menos un perfil especializado y diferenciado.*

Alegación y Consideración ICO

La situación actual del ICO, en relación a la segregación entre las funciones de ejecución de las medidas técnicas y las de coordinación, validada en la auditoría periódica de cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad (ENS), estaría conforme con el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, *por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica*, que, en su artículo 10 *La seguridad como función diferenciada*, establece que *en los sistemas de información se diferenciará el responsable de la información, el responsable del servicio y el responsable de la seguridad*. En el caso de ICO, la responsabilidad de la seguridad de los sistemas de información está atribuida a la Comisión de Seguridad, órgano colegiado regulado en la normativa interna del ICO, mientras que la responsabilidad sobre la prestación de los servicios se encuentra asignada al Área de Plataformas, dependiente de la Dirección de Sistemas de Información. En cualquier caso, el ICO se planteará la revisión de la composición y adscripción de su Comisión de Seguridad para, considerando

los recursos y medios disponibles, reforzar, en su caso, la previsión de función diferenciada establecida por el ENS.

2.11. El artículo 17 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que cada administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados. Este precepto ha sido desarrollado en el artículo 55 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. El ICO no había implantado este sistema de archivo electrónico único, ni tampoco un sistema automatizado de traslado de expedientes. Además, no se ha constatado la implantación de una política de gestión documental, ni de su ciclo de vida, para dar traslado al archivo electrónico único.

Alegación y Consideración ICO

En cuanto a la implantación de un sistema de archivo único y automatizado de traslado de expedientes, cabe señalar que el ICO es una entidad pública empresarial que tiene la naturaleza jurídica de entidad de crédito y consideración de Agencia Financiera del Estado. Como entidad pública empresarial, se rige por lo establecido en el artículo 104 de la Ley 40/2015, que establece, en cuanto a su régimen jurídico, que las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en su Ley de creación, sus estatutos, la Ley de Procedimiento Administrativo Común, entre otras.

Hay que recordar que el artículo 17 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y el 46 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, establecen la obligatoriedad del archivo electrónico de los documentos correspondientes a procedimientos finalizados, y del de los documentos que afecten derechos de particulares, respectivamente.

Dicha obligación legal va dirigida a la preservación de documentos que formen parte de un expediente, debiendo, en consecuencia, acudirse a la definición contenida en el artículo 70 de la Ley 39/2015, que dispone que “Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.”

Según el artículo 104 de la Ley 40/2015, ello sólo resultaría de aplicación imperativa a la formación de voluntad de sus órganos y ejercicio de potestades administrativas, no con carácter general, pues la actividad del Instituto, como regla, se rige por el Derecho privado, de modo que en tales actuaciones no puede hablarse de “procedimientos administrativos” de “expediente administrativo” en sentido estricto.

En relación con los procedimientos administrativos en el ámbito de la Entidad, principalmente serían los referentes a la contratación, en el ámbito de aplicación de la ley de Contratos del Sector Público, los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, o el de solicitudes administrativas de ofertas de empleo o de información en materia de portal de transparencia (a través de registro electrónico ya existente).

En segundo lugar, específicamente para las actuaciones citadas en el artículo 104 de la Ley 40/2015 sí existe un archivo electrónico único, implantado mediante el sistema de Gestión Documental del ICO, que documenta y archiva los expedientes correspondientes. En particular, los de contratación, que, asimismo, se trasladan a la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En consecuencia, cabe tener en cuenta estas consideraciones y alegaciones a la vista del régimen jurídico específico aplicable a la actividad de ICO que por su regulación específica el ámbito de los procedimientos administrativos es muy limitado y no resultaría aplicable a gran parte de la actividad de la entidad.

2.12. *El ICO tiene un nivel adecuado de control y seguimiento de la protección de datos y dispone de documentación actualizada y revisada. No obstante, el Registro de actividades de tratamiento que establece el Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, era difícil de localizar en el momento en el que se realizaron los trabajos de esta fiscalización, pues no aparecía, como tal, ninguna referencia al mismo.*

Alegación y Consideración ICO

El ICO tiene una política sobre esta materia actualizada al citado Reglamento y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, situándose en el Anexo II de la citada Política, el Registro de actividades de tratamiento (RAT), bajo el epígrafe denominado, "Tratamientos de datos en ICO", dentro del cual se integran los tratamientos de "Clientes indirectos", en el que se recoge información de todos los tratamientos de datos de las Líneas de Mediación del ICO, siendo los tratamientos de las líneas de avales COVID-19 un componente adicional. Por otra parte, en la web del ICO, se reproduce la información antes citada en el apartado relativo a "Aviso legal y de protección de datos", estando la misma abierta, en aras de una total transparencia, a cualquier persona interesada.

2.13. *La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), tiene entre sus objetivos el de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública y regular y garantizar el derecho de acceso a la información derivada de dicha actividad (artículo 1 de la Ley). Para cumplir con*

dicho objetivo, como señala el fundamento tercero de la Resolución R/0219/2015, de 19 de octubre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la LTAIPBG regula en su título I, en dos capítulos diferenciados, y desde una doble perspectiva: a) la publicidad activa; y b) el derecho de acceso a la información pública. Estas previsiones son plenamente aplicables al ICO, desde la entrada en vigor de la LTAIPBG, de acuerdo con lo establecido en su artículo 2.1.c).

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

Alegación y Consideración ICO:

Esta información está disponible y se puede consultar a través de la web del ICO. Dentro de “quiénes somos” hay una sección específica de Transparencia:

https://www.ico.es/web/quest/quienes_somos_ico/transparencia_y_buen_gobierno, en la que se ofrece acceso directo a la información requerida

2.15. El ICO tiene creado dentro de su página web un sitio denominado “transparencia y buen gobierno”, pero la información contenida no cumple con lo dispuesto en la LTAIPBG. Se han encontrado las siguientes incidencias, a 16 de junio de 2021, sobre esta materia³:

Alegación y Consideración ICO:

Desde el mes de julio de 2021 está disponible la nueva web www.ico.es para el grupo ICO, que ha tenido en cuenta los requisitos de transparencia indicados, en el ámbito de competencias del ICO.

a) Los apartados de plan estratégico, información financiera y estructura y organización no estaban agrupados dentro del apartado de transparencia, sino que se encontraban dispersos en otros apartados de la página web del ICO. Esta circunstancia dificulta localizar toda la información y conocer si está accesible, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 5.5 de la LTAIPBG, que determina que toda la información será comprensible y de acceso fácil.

³ En julio de 2021 el ICO puso en marcha una nueva página web para el grupo ICO, reestructurando y actualizando el contenido del portal de transparencia para dar cumplimiento a los requisitos mencionados en este punto. Este Tribunal ha podido comprobar, en febrero de 2022, que el portal de transparencia recoge todos los requisitos a los que se hace alusión en este punto, a excepción de la fecha de actualización de la información.

Alegación y Consideración ICO

Esta información está disponible y se puede consultar a través de la web del ICO.

Desde la sección de Transparencia hay acceso directo a los apartados indicados. Estaría pendiente únicamente un acceso directo al plan estratégico que ICO incorporará atendiendo la recomendación del Anteproyecto de informe de fiscalización.

- b) *En ningún sitio se puede consultar la fecha de actualización de la información.*

Alegación y Consideración ICO

La normativa no establece la obligatoriedad si bien se valorará por ICO la posible inclusión para atender la recomendación en función de los medios disponibles.

- c) *No había información sobre las retribuciones de altos cargos.*

Alegación y Consideración ICO

Esta información está disponible y se puede consultar a través de la web del ICO, publicada en esta sección:

https://www.ico.es/quienes_somos_ico/estructura_y_organizacion/organo_de_gestion_ordinaria

a la que se puede acceder desde transparencia y buen gobierno. La información está disponible en la propia web e incluye la información relativa a Presidencia, Direcciones Generales, y Dirección de Asesoría Jurídica. En el Portal de Transparencia hay un documento que detalla la estructura y que enlaza a la web del Instituto.

No obstante, conviene aclarar que a tenor del ámbito de aplicación previsto en el artículo 1 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, únicamente tiene la consideración de alto cargo en el Instituto de Crédito Oficial el Presidente. Los Directores Generales del Instituto carecen de la consideración de alto cargo.

- d) *No se localizaba información organizada y detallada de ayudas, convenios, subvenciones y ayudas otorgadas.*

Alegación y Consideración ICO

Esta información está disponible y se puede consultar a través de la web del ICO en el enlace directo desde Transparencia y Buen Gobierno <https://www.ico.es/web/guest/contratos-convenios-y-subsuenciones>

No obstante, conviene aclarar que el Instituto no concede ayudas ni subsuenciones; por ello, en principio, no sería preceptivo organizar dicha información detallada y organizada sobre ellas, salvo en su caso a título informativo y opcional, siendo los Ministerios y demás organismos concedentes de ayudas los sujetos obligados a publicar dichas subsuenciones y ayudas.

- e) *La información de contratos estaba en el perfil del contratante, fuera del área de transparencia, y no se encontraba ninguna referencia desde el apartado de transparencia.*

Alegación y Consideración ICO:

Esta información está disponible y se puede consultar a través de la web del ICO. Existe un enlace directo desde la sección de contratos dentro de Transparencia y Buen Gobierno. Asimismo, es un enlace directo en el pie de página de la web por lo que es accesible desde cualquier página y sección en la que se encuentre el usuario.

- f) *No se localizaba información estadística claramente diferenciada que permitiera ver el cumplimiento de objetivos.*

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

Alegación y Consideración ICO:

En relación con este aspecto, cabe tener en cuenta el art 5.4 de la Ley 19/2013 de Transparencia, que señala expresamente lo siguiente:

” La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización”

Dado el carácter “preferible” establecido en la norma, no se puede considerar un incumplimiento por parte del ICO, si bien se valorará en la medida de lo posible su puesta en marcha.

II.3. ANÁLISIS DE LOS CONTROLES AUTOMÁTICOS QUE SE REALIZAN SOBRE LA CONCESIÓN DE LOS AVALES

Alegación y Consideración ICO

Banc@ico cuenta con una batería de validaciones en el alta/carga de operaciones. De esa forma, las operaciones que no cumplen dicha batería de validaciones son rechazadas en el momento de la propia carga inicial y, por tanto, no se cargan en la aplicación. Dicho sistema de validación implementado equilibra eficacia en la validación de condiciones y un control efectivo de operaciones solicitadas

No obstante, podría considerarse que el Anteproyecto de informe de fiscalización en su análisis valorase que debía haberse habilitado un sistema de validación automático más exhaustivo a priori, que pudiese rechazar un mayor número de solicitudes en el momento inicial de la carga por las entidades financieras y se llevasen a cabo para la totalidad de las solicitudes comprobaciones ex ante a la aceptación de las operaciones avaladas.

A estos efectos, ICO reitera que ha de tenerse en cuenta el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, por el que se aprueban las características del primer tramo de la línea de avales del ICO para empresas y autónomos, para paliar los efectos económicos del COVID-19.

En este Acuerdo del Consejo de Ministros, se hace una distinción en función del importe de las operaciones, inferiores y superiores a 50 millones de euros. Para estas últimas se establece la necesidad de analizar por el ICO, con carácter previo a su concesión, el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera. “Estricto sensu” para las operaciones inferiores a 50 millones de euros, el Consejo de Ministros no previó las validaciones ex ante ni que ICO realizase dicho análisis, en aras de la flexibilidad y urgencia que requería la puesta en marcha de esta facilidad. El Consejo de Ministros se basa en la colaboración público privada, siendo las entidades financieras las que analizarán inicialmente las operaciones conforme a las políticas de admisión y riesgos conforme a la normativa financiera y de aplicación a las líneas de avales.

Así, el volumen masivo de operaciones y la diferente naturaleza de todos los sectores de actividad afectados por la pandemia y las diferentes obligaciones y regímenes mercantiles, fiscales, tributarios y de auditoría aplicables a las diferentes formas societarias y a los autónomos, y las dificultades y moratorias de presentación de cuentas y documentación y distintas obligaciones hacían del todo inviable homogeneizar los requisitos y exigir las acreditaciones de

carga iniciales en unas circunstancias caracterizada por el confinamiento, las restricciones a la movilidad y las moratorias en todas las obligaciones societarias, fiscales y administrativas, considerando además que los datos a cierre de 2019 no estaban disponibles en marzo de 2020.

Por otro lado, como ya se ha indicado con anterioridad, corresponde a las entidades financieras el análisis de la admisión de sus clientes conforme a sus políticas de admisión y riesgo en base a la normativa financiera y un primer análisis de las condiciones aplicables conforme a la normativa de referencia de las líneas de avales. El ICO en ningún momento tiene el papel de aprobación de las operaciones en materia de políticas de riesgo.

El ICO, dada la situación de urgencia y emergencia ocasionada por la pandemia, en marzo de 2020, fue instruido para la implementación de un sistema de solicitud de aval operativo, con una respuesta inmediata que permitiese el acceso de liquidez inmediato y tratando de habilitar una herramienta que a la vez fuera flexible para aceptar operaciones al ritmo necesario, y suficientemente robusta para controlar el acceso a las ayudas en sus puntos sustanciales, dado que no había margen de resolución de incidencias ex ante, y el gran volumen de solicitudes que se estaban produciendo. Cabe recordar que únicamente durante el primer mes de vigencia de la Línea de Avales - abril de 2020 -, Banc@ico recibió 265.398 solicitudes de aval (más de 12.000 diarias) por importe de 26.557 millones de euros.

En el caso de haber implementado validaciones más rígidas sobre aspectos no sustanciales, se habrían generado incidencias en las solicitudes de operaciones, que materialmente habrían colapsado el sistema y la efectividad de la medida. Siempre, sin dejar de tener en consideración que estaba cubierto el riesgo operacional, en tanto en cuenta se previeron unos criterios iniciales de validación automática en la carga de datos de las entidades, así como comprobaciones ex post de las condiciones de los diferentes tramos habilitados, que adicionalmente, y en todos los casos, se revisan el 100% de las operaciones que ejecutan el aval, sin perjuicio de que en caso de posteriores controles y comprobaciones si se detecta irregularidad, se procederá a la reclamación y devolución de los importes ejecutados, lo que permiten salvaguardar y proteger el aval.

Por ello, para la inmediata y eficaz puesta en marcha de la medida instruida por el Real Decreto ley 8/2020, de 17 de marzo, y en línea con el mandato allí explicitado, de llevarla a cabo a través de las Líneas de ICO de financiación ya existentes, se contaba con una aplicación informática probada a lo largo de los años en la actividad financiera y utilizada y conocida en su intermediación con las entidades financieras, que es Banc@ico.

Un sistema más rígido en cuanto a validaciones hubiera sido ineficaz, por cuanto existirían empresas que no habrían podido acceder a la financiación

en el tiempo y forma que requería en la situación de extrema urgencia, incrementando la mortandad de empresas, el desempleo, afectando a la solvencia empresarial y al conjunto del sector financiero.

Cabe tener en cuenta que el riesgo operacional estaría cubierto por la revisión del 100% de los avales ejecutados y no por la revisión ex ante de toda la información o datos, en muchos casos no relevantes a efectos de cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de todos los avales validados.

La base de datos contiene datos que pueden resultar imprecisos. Las entidades financieras son los responsables de los mismos en su carga en la aplicación informática Banc@ico y estos datos, en función de la casuística y relevancia de cada uno e efectos de la cobertura y condiciones del aval, se revisarán en el caso de ejecución del aval.

Lo esencial de la finalidad de esta medida era la de conceder liquidez a las empresas de forma generalizada e inmediata en el menor plazo posible y en las condiciones de unas circunstancias extremas y urgente, con una gran incertidumbre derivada del impacto económico y social del COVID.

Efectivamente se tomó como base una herramienta informática que ya existía y se introdujeron las adaptaciones necesarias con inmediatez, cuyo fundamento eran los siguientes:

- La alternativa era crear una herramienta ad-hoc, que hubiera llevado mucho más tiempo su construcción, producción y verificación y validación. Imposible materialmente hacerlo ni por ICO directamente ni por un tercero con contratación externa, en el plazo establecido en la norma (entre 10 y 20 días, según los correspondientes ACM). Banc@ico permitió la puesta en marcha desde el principio con un grado muy alto de efectividad, fiabilidad y agilidad para mitigar el impacto económico y en el empleo que las extremas y extraordinarias circunstancias y la situación de pandemia estaban ocasionando en la economía.
- Las entidades financieras, en un ejercicio de colaboración público privada sin precedentes como se previó en los ACM, fueron parte esencial en la comercialización y canalización de la financiación a través de estos avales, ya conocían la aplicación Banc@ico, su uso y funcionamiento e incluso desarrollaron esta aplicación espejo en sus procesos.
- En un primer momento la puesta en marcha debía ser inmediata, con una medida que se implementó entre el 17 de marzo y el 3 de abril de 2020, con un horizonte temporal que finalizaba en junio de 2020, si bien posteriormente se fue ampliando los plazos a medida que la situación de pandemia se alargaba en el tiempo y la Comisión Europea fue adaptando y

modificando el Marco Temporal a medida que la crisis sanitaria se prolongaba.

Otro razonamiento que apoya el funcionamiento de entrada y carga de operaciones de Banc@ico, reside en que el hecho de que la aplicación hiciera una validación inicial rígida de los datos cargados por las entidades, de forma que rechazara todas las operaciones que no cumplieran todos y cada uno de los criterios, podría hacer que las entidades incorporaran o modificaran datos con el fin de que la aplicación los aceptara y de este modo, además de disponer de una información de la cartera de operaciones avalada con escasa fiabilidad y veracidad en los datos, sería del todo complicado detectar esas incidencias. Por tanto, supone también un mecanismo de control o verificación de la información cargada por las propias entidades

Es cierto que, en una base de datos tan extensa, pueden existir datos erróneos o que en algunos casos tienen interpretación dudosa, sin embargo, la importancia significativa de los mismos, por su propia entidad, no resultan relevantes en la concesión del aval. En la mayoría de los casos obedecen a problemas o errores en la carga de datos de un número reducido de entidades y, en muchos casos, se trata de incidencias que son objeto de subsanación en los controles que se están llevando a cabo y en el seguimiento de la cartera en los años posteriores. Además, estas incidencias en muchos casos no condicionarían ni cuestionarían per se el cumplimiento de la elegibilidad de la operación ni el importe de la financiación. Por otra parte, en relación con el total de operaciones los posibles errores o incidencias no son significativas.

II.3.1. La aplicación Banc@ico

2.16. *La financiación avalada por el Estado para atender a las necesidades derivadas de los efectos del COVID-19 se concede por las distintas entidades financieras, que comunican al ICO, a través de Banc@ico, aquellas operaciones que han formalizado con sus clientes y para las que solicitan el aval público. Las entidades financieras solicitan el aval mediante la carga o el alta en la aplicación de Banc@ico de un Anexo, que tiene una estructura igual que la del Anexo 0 que el ICO viene empleando en su actividad de mediación, y que para el caso de estas líneas de avales ICO COVID19 se denomina Anexo de Aval. El ICO adaptó, mediante el diseño e implementación de un nuevo módulo adicional, la aplicación Banc@ico que venía utilizando para gestionar la mediación de sus líneas de préstamos con las entidades financieras, y que es una extranet para el intercambio de información entre las entidades financieras y el ICO, a los procedimientos de otorgamiento y control de las nuevas líneas de avales que se aprobaron para atender a las necesidades derivadas de los efectos del COVID-19.*

2.17. *En el caso de las Líneas Liquidez e Inversión se da la posibilidad a las entidades financieras de dar de alta las operaciones de forma manual mediante un formulario en el que se introducen los valores pertinentes en los campos indicados (carga individual). Los campos a rellenar son los propios del Anexo de Aval. También existe una funcionalidad de carga masiva de avales, que permite*

seleccionar un fichero XML con los distintos Anexos de Aval cumplimentados y enviarlo para su procesamiento automático por la propia aplicación Banc@ico. Esta funcionalidad fue muy empleada por las entidades financieras por el elevado número de operaciones avaladas. En ambos casos, las operaciones se deben cargar en Banc@ico con un código diferente (código de línea), identificándose si pertenecen al subtramo de empresas PYME (0210) o al subtramo de empresas no PYME (0211). Dentro de cada subtramo (empresas PYME y empresas no PYME) las entidades financieras deben identificar las operaciones con un código de disposición que permita identificar la Línea (Liquidez o Inversión) y el tramo (general, turismo, vehículos o inversión) al que están asociadas, a efectos de su gestión, manejo de información y reporte, en su caso, por el ICO al MAETD o al Tesoro Público.

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

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

(en euros)

Estado operación	Línea Liquidez			Línea Inversión		
	Nº	Crédito	Aval	Nº	Crédito	Aval
1. Correcto Supervisor	1.585	123.796.478	98.082.982	276	20.497.162	15.922.129
2. Validado Supervisor	2.743	400.981.084	293.591.141	516	74.150.146	55.796.381

3.Correcto ICO	940.260	114.122.943.277	86.694.143.921	13.522	1.828.242.427	1.408.798.205
Total general	944.588	114.647.720.839	87.085.818.044	14.314	1.922.889.735	1.480.516.715

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

2.19. *Este procedimiento automático de control y verificación de los requisitos de las operaciones avaladas se aplica a todas las operaciones. Conforme al ACM de 24 de marzo de 2020 y a los manuales de procedimientos internos de gestión de las Líneas Liquidez e Inversión aprobados por el ICO (véanse los puntos 2.101 y 2.102 de este Informe), las operaciones individuales o acumuladas por NIF o grupo empresarial superiores a 50 millones de euros y aquellas en las que el ICO actuara como entidad financiadora fueron, además, objeto de verificaciones manuales y documentales para su análisis y aprobación previa por el ICO, antes de la concesión del aval (971 operaciones de 165 clientes en el periodo fiscalizado). Sin embargo, la gran mayoría de las operaciones realizadas en el periodo (las restantes 952.811 operaciones) no precisaron esta aprobación previa y fueron objeto, únicamente, de los controles automáticos que realiza Banc@ico para la concesión del aval. De ahí la relevancia que tiene tanto un adecuado diseño de estos controles automáticos como un correcto funcionamiento de los mismos, motivo por el cual estos extremos han sido analizados en detalle en el curso de las actuaciones fiscalizadoras, con los resultados que se contienen en este subapartado II.3 del Informe. No obstante, en los contratos marco suscritos por el ICO con las entidades financieras para comercializar estas líneas de avales se ha incorporado una cláusula en virtud de la cual, aunque todas las solicitudes de aval que cumplan las validaciones automáticas realizadas por Banc@ico y se sitúen en estado Correcto ICO ya tienen incorporado el aval, esta situación se entiende “sin perjuicio de la potestad del ICO para excluir posteriormente de la cartera avalada aquellas operaciones inicialmente marcadas como Correcto ICO para las que se detecte, durante el proceso de Revisión/Comprobación, el incumplimiento de alguna de las condiciones establecidas en el presente Contrato o la inexactitud o falsedad de los datos comunicados vía “Anexo de Aval””.*

Alegación y Consideración ICO

Se consideró que éste era el sistema más ágil para la tramitación y validación de avales, dado el volumen de solicitudes que iba a producirse en estas Líneas avaladas que, a fecha de este informe, superan el millón de avales emitidos. Dada la urgencia de la situación, cualquier demora en la concesión del aval hubiese supuesto poner en riesgo y en peligro a muchas pymes y autónomos. Durante los 3 primeros meses de desarrollo de la línea de avales de liquidez (meses de abril, mayo y junio de 2020), se recibieron 662.374 solicitudes de avales y se aprobaron 650.315 solicitudes de avales, por importe de 62.603 millones de euros, lo que refleja que esta línea de implementó con un sistema muy ágil en cuanto a la autorización y concesión de avales, dada la extrema gravedad y urgencia de la situación económica, sobre todo para las pymes y autónomos, con menos recursos y garantías,

para resistir a crisis tan severas como la del COVID-19. Con una batería de validaciones previas de elegibilidad y otro de controles ex post, se tomó en consideración la urgencia y criticidad de las medidas a implementar, conforme a los mandatos de los sucesivos acuerdos de consejo de ministros, que daban entre 10 y 20 días para realizar la implementación. También a tener en cuenta la temporalidad de las medidas inicialmente hasta junio de 2020 y posteriormente se fueron ampliando a medida que se acompañaban de extensiones de vencimientos, modificaciones de las condiciones de referencia y otras medidas conexas hasta diciembre del 2021 y en la actualidad hasta junio de 2022, en función de la situación económica y sanitaria.

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

Alegación y Consideración ICO

Banc@ico es una herramienta informática, diseñada por el propio ICO y bien consolidada, que no solo gestiona productos propios de ICO como las Líneas de Mediación, sino también otros productos como el Fondo de Liquidez Autonómico, el Fondo de Financiación para Entidades Locales y Comunidades Autónomas por cuenta del Ministerio de Hacienda, entre otras. Lo que se ha realizado en este caso, no es un añadido o una adaptación de esta herramienta, sino un módulo completo y específico, nuevo y adicional para la solicitud, validación y gestión de los avales, con una definición e implementación específica y adaptada a las Líneas de Avales, a la que se van añadiendo nuevas funcionalidades y que permite una gestión integral de las operaciones avaladas. De hecho, esta herramienta de avales a través de Banc@ico, es la base de datos más completa de información de los avales Covid, y cuyos datos se reportan periódicamente a distintas instituciones como fuente más fiable y actualizada de información, entre otras al Banco de España y a la AEAT para que puedan contar con información adicional y complementaria para el desarrollo de sus competencias y funciones.

La aplicación Banc@ico no tiene ni implica ninguna limitación para la gestión específica de los avales, sino más bien al contrario, las funcionalidades y nuevas opciones que permite incorporar Banc@ico, es lo que ha permitido poner en marcha de forma inmediata y poder recibir de forma masiva en pocas semanas miles de operaciones de financiación que, de otra forma, hubiera

sido imposible gestionar.

2.21. *El código fuente que usa la aplicación se reutiliza del resto de líneas de crédito y avales del ICO, lo que hace que muchos campos sean redundantes o estén inhabilitados para la gestión de las líneas de avales ICO COVID-19. También provoca que muchas de las validaciones configuradas sean difíciles de deshabilitar o establecer sin afectar a otras líneas de actividad del ICO, lo que dificulta el mantenimiento, el seguimiento y la modificación de la aplicación.*

Alegación y Consideración ICO

Dada la extrema gravedad y urgencia de la situación, en el mes de marzo de 2020, primaba que la línea fuese ágil en su desarrollo efectivo y en su adopción e integración por parte de las entidades, por lo que el cambio en el diseño de los campos de carga de solicitud de operaciones avaladas debía ser el menor posible a las entidades financieras, ya que, a su vez, ellas lo tendrían que modificar en sus sistemas internos y formar a toda su red y esto supondría alargar plazos de disponibilidad de los avales y la financiación a las empresas. Son campos que recogen datos que no interfieren en la operativa si se dejan como están, pero que si se deshabilitan generan una labor de actualización informática en todas las entidades que debían gestionar los avales, por cuanto supone un rediseño del fichero de carga de solicitudes.

Cada anexo de cada línea, además de contar con validaciones comunes (longitud de campos, tipo numérico, alfanuméricos, campos obligatorios a todos los anexos, campos comunes), tiene validaciones individuales por línea, ya sea de Avales o de Mediación. En Banc@ico se aplican, de forma sistematizada, las técnicas de reutilización de código, herencia y polimorfismo a la hora de desarrollar sus componentes de Banc@ico. Asimismo, se debe tener en cuenta el carácter excepcional y temporal de las medidas Covid, inicialmente establecidas hasta junio de 2020 y extendidas en sucesivos acuerdos conforme se iba modificando el marco temporal de la UE hasta diciembre de 2020 y, después 2021, (algo menos de 22 meses), y así como posteriormente ampliadas a junio de 2022.

La mayoría de las entidades que habitualmente operan con el ICO necesita que los cambios introducidos en la aplicación sean mínimos por la dificultad que les puede conllevar tener que desarrollar nuevas funcionalidades, así como nuevas conexiones con la aplicación del ICO, por lo que, entendiendo la situación de urgencia, el hecho de mantener la misma estructura funcional de la aplicación ha permitido que las entidades pudieran canalizar la financiación necesaria con la eficacia y eficiencia que el momento requería. Asimismo, era esencial minimizar el tiempo de aprendizaje de las nuevas funcionalidades por parte de los miles de usuarios del más de un centenar de entidades financieras implicadas.

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

Alegación y Consideración ICO

El control estaba implantado, ya que las validaciones se llevan siempre a cabo, tanto en el momento de la carga y solicitud del aval, como cada vez que se producen cambios en las operaciones; por ejemplo, en las nuevas medidas de extensiones y resto de medidas de solvencia, en la comunicación y cobro de las comisiones anuales y en la ejecución y liquidación de impagos. Es decir, no se produciría riesgo de control, pues cualquier nuevo dato o cualquier cambio en los datos se encuentra sujeto a validación. Solo se han podido producir ese porcentaje mínimo de datos no coherentes por datos erróneos en los recibidos en un periodo inicial de puesta en marcha de las medidas instruidas a implantar, ante la urgencia y criticidad de la situación desencadenada por la pandemia, durante el mencionado periodo inicial de cuatro meses de operativa y, solo para un porcentaje reducido de operaciones enviado en cargas masivas urgentes. Adicionalmente esos datos se estarán sometiendo a los controles y verificaciones ex post, establecidos en la normativa de referencia cuando sean relevantes a efectos del cumplimiento de la normativa.

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

Alegación y Consideración ICO

Banc@ico tiene implementado filtros para acotar el número de avales por lo que los usuarios de las entidades financieras pueden obtener toda la información pormenorizada que precisen.

Por otra parte, los usuarios ICO, en particular los gestores de las líneas de avales, disponen de las aplicaciones Back-Banc@ico y SIG, donde pueden consultar y descargarse toda la información sin limitaciones de tamaño en las búsquedas.

Back-Banc@ico es una aplicación web interna, entre otras, para la gestión de las líneas de Mediación y la realización de Convenios Multilaterales con diversos organismos. Además, se añadió en el año 2020 la gestión de líneas de Avales COVID-19. Dentro de las funcionalidades de Avales, permite extraer toda la información existente en diferentes formatos sin limitaciones de ningún tipo, en particular, de número de registros.

Adicionalmente se cuenta con la aplicación informática SIG (Sistema de Información de Gestión), Plataforma de Business Intelligence que permite al usuario creación informes y cuadros de mando con la información de los sistemas integrados en la misma, entre ellos la información de Avales, para análisis de la información y toma de decisiones. Tampoco presenta limitaciones de número de registros.

Por otra parte, en relación con la limitación a 8.000 registros en la aplicación que usan las entidades financieras (no los gestores ICO), la misma está configurada en las preferencias de la aplicación y, en su caso, sería ajustable o ampliable a solicitud de la entidad. No obstante, la eliminación de esta limitación o su excesiva ampliación pudiera afectar al rendimiento de la aplicación, por lo que las entidades pueden operar con filtros de fechas, disposiciones, claves de banco, etc., que satisfarían sus necesidades de información.

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

Alegación y Consideración ICO

Cabe aclarar, como se ha señalado, que la gestión de avales no se realiza usando una adaptación de la aplicación preexistente, sino que se ha creado un módulo nuevo, específico y adicional para la solicitud y la gestión de los avales adscritos a estas dos líneas. Por otro lado, se ha intentado modificar

lo menos posible los campos del anexo 0/anexo aval, para que, a su vez, las entidades financieras tuvieran que hacer los menores ajustes posibles sobre dichos anexos 0 de carga preexistentes, con la finalidad de que los avales estuvieran disponibles y operativos para las empresas a través de las entidades financieras y en el mercado con la máxima celeridad posible, dadas las extremas condiciones de urgencia que generó la pandemia y el estado de alarma, así como minimizar la curva de aprendizaje por parte del más de centenar de entidades operando

2.25. *En las Líneas Liquidez e Inversión no existe la obligación de adjuntar a Banc@ico la documentación que los clientes deben aportar a las entidades de crédito para acreditar que cumplen las condiciones de elegibilidad, salvo unos pocos documentos regulados en la cláusula décima de los contratos marco firmados por el ICO con las distintas entidades financieras. Corresponde a las entidades financieras la obligación de acopio y custodia de esta documentación y la aportación de esta, en su caso, a requerimiento del ICO, para su comprobación. Aunque, por regla general, en el periodo fiscalizado estaba adjunta la documentación obligatoria para cada operación, no se había adjuntado a Banc@ico ninguna otra documentación relevante de las operaciones avaladas, lo que dificulta las revisiones sistemáticas de las mismas, ya que obliga a solicitar a las entidades financieras incluso la documentación e información más básicas de cada una de ellas (como, por ejemplo, el contrato de crédito con el correspondiente aval de cada una de las operaciones). En la Línea Arrendamiento, sin embargo, el ICO utilizó Banc@ico como cauce para remitir al MITMA la documentación acreditativa de la elegibilidad de los arrendatarios, obligando a las entidades financieras a adjuntar esta documentación en la aplicación y facilitando al MITMA un acceso directo a ella. En esta Línea, por lo tanto, estaba adjunta en la aplicación la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas, con las incidencias que se analizarán en el epígrafe II.4.6 de este Informe.*

Alegación y Consideración ICO

Los documentos obligatorios de carga en Banc@ico estaban cargados para la casi totalidad de las operaciones en las semanas siguientes a su formalización, ya que se llevaron a cabo controles y seguimiento con las entidades para ello. El resto de la documentación, si bien debe mantenerse en archivos por la entidad financiera, y es solicitada en los distintos trabajos de verificación que se llevan a cabo internamente, está cargada en un porcentaje muy elevado en la aplicación y cuenta en este momento con 5.700.000 documentos, correspondientes a todas las operaciones cargadas (más de 1 millón cien mil). En la documentación que se puede incorporar a Banc@ico figura asimismo el contrato financiero.

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

Alegación y Consideración ICO

Hay que tener en cuenta que esos tiempos de espera no se producen en ningún caso en el entorno operativo. El entorno que se habilitó para hacer pruebas al equipo del TC es un entorno de preproducción, no operativo. La máquina que da soporte y sobre la que está desplegada la aplicación en dicho entorno de preproducción, no tiene las mismas características que el entorno de producción, de ahí que en momentos puntuales pueda resentirse el rendimiento de la aplicación, sin que tal circunstancia, en su caso, pueda extrapolarse al entorno operativo en uso.

Los usuarios de las entidades financieras han venido utilizando, de forma efectiva, el entorno operativo de la aplicación informática Banc@ico, de forma muy intensiva durante casi dos años (con robotización masiva y durante todos los días del año), desde abril de 2020 a la actualidad.

2.27. El procedimiento de alta manual de las operaciones habilitado para las entidades financieras es poco intuitivo. Se ha comprobado que los mensajes de error que genera la aplicación los presenta, generalmente, en otra pantalla, y no siempre se reflejaron todos, lo que, en ocasiones, ha obligado a varios intentos para realizar el alta de una operación. La aplicación también permite rellenar campos que luego darán error o que deberían estar vacíos para la operación que se da de alta. Existen valores que se pueden seleccionar de una lista desplegable (como los correspondientes a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas -CNAE- o el país domicilio de la empresa), aunque pueden no ser válidos y la aplicación no avisa del error hasta que finaliza el alta. Para otros valores (el número de disposición u otros códigos numéricos) hay que conocer el código y grabarlo a mano, ya que no se despliega una lista para seleccionarlos, con la consiguiente posibilidad de error. Existen, por otra parte, campos que no deben ser informados pero que la aplicación permite rellenar, por lo que sería más adecuado suprimirlos o, por lo menos, deshabilitarlos. Por último, el manual de usuario descargable desde la aplicación es del año 2013 y no está actualizado.

Alegación y Consideración ICO

La aplicación Banc@ico, extranet para la gestión de las líneas de mediación con las entidades bancarias, lleva dando servicio en producción a lo largo de los últimos años, y se han efectuado mejoras y actualizaciones sustanciales desde su versión inicial, tanto en la visualización y usabilidad de esta. Se trata de un interfaz de usuario plenamente conocido en el sector financiero, operativo para el conjunto de entidades. La inclusión de las nuevas funcionalidades de avales ha seguido la misma filosofía existente en el resto de la aplicación, por lo que la adaptación de las entidades a la gestión de los avales ha resultado rápida, fácil e intuitiva, todo ello gracias a que los nuevos menús habilitados, las altas, cargas, consultas siguen los mismos pasos que en los préstamos de Mediación. Con ello, se ha logrado un doble impacto de eficacia, por un lado, minimizar los esfuerzos de integración de sistemas por

parte de las entidades y, por otro, reducir al máximo la curva de aprendizaje de los usuarios de dichas entidades.

Asimismo, cabe destacar que la práctica totalidad de las entidades realizan la carga de avales mediante carga masiva de avales contenidos en ficheros formato XML, por lo que el alta manual es utilizada por muy pocas entidades con un número de operaciones residual.

En cualquier caso, los manuales de usuario de la aplicación, concretamente los referentes a las líneas de avales se suministran a los usuarios a través de Banc@ico (sección noticias, en la pantalla de inicio). Siempre que se implementa una evolución sustancial en la aplicación, se actualizan los mismos.

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

Alegación y Consideración ICO

Cabe indicar lo ya señalado en relación con el conocimiento ya existente del interfaz de usuario por parte de las entidades financieras, y la mínima curva de aprendizaje por usuarios que han debido gestionar gran cantidad de operaciones en plazos de días desde la aprobación de las medidas. En relación con ajustes en tamaños de letras, sí sería posible ampliar el tamaño de letra y los objetos mostrados en pantalla por parte del usuario.

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

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

exposición se va a hacer referencia, únicamente, a aquellos campos y validaciones en los que se ha detectado algún tipo de incidencia.

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

2.31. En Banc@ico el valor del campo “Código Línea” se determina por los valores que se declaran por el cliente y se rellena en el Anexo de Aval por la entidad financiera. Aunque la aplicación tiene desarrollada una validación interna para comprobar si el cliente cumple con los requisitos establecidos en la normativa europea para ser considerado PYME, esta validación no ha funcionado correctamente. En efecto, las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados en Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, de las operaciones de las Líneas Liquidez e Inversión en estado Correcto ICO han puesto de manifiesto errores e incoherencias en los códigos de línea introducidos en algunas operaciones que, a juicio de este Tribunal, muestran la insuficiencia de las validaciones automáticas que realiza la aplicación para verificar el contenido de estos campos. Así, el incorrecto funcionamiento de estas validaciones se pone de manifiesto porque se han detectado empresas (identificadas por su CIF) que el mismo ejercicio (2020) realizaron operaciones en algunos casos como PYME y en otros como no PYME, lo que resulta incoherente, ya que una empresa no puede ser PYME y no PYME el mismo año. También se han detectado supuestos de empresas que accedieron a la financiación por un tramo de avales incoherente con los datos reflejados en otros campos de la aplicación (los campos con el tipo de CIF, el número de empleados, balance, facturación, o el que especifica si la empresa que accede a la financiación está participada o participa en más de un 25 % en otra no PYME), sin que la herramienta informática impidiese esas incoherencias. En el momento de la concesión del aval, esto supone el consumo erróneo de la financiación de cada subtramo, pudiendo limitar el acceso a la financiación de otras entidades que sí cumplieran los requisitos de cada subtramo. En el epígrafe II.4.1 de este Informe se detallarán los resultados de las verificaciones que se han realizado para detectar operaciones que fueron formalizadas como PYME, en el subtramo correspondiente a este tipo de entidades, cuando el cliente debería haber sido clasificado como no PYME, así como otras

formalizadas como no PYME con empresas que reunían las condiciones para ser consideradas PYME.

Alegación y Consideración ICO

La clasificación de una empresa en pyme o no pyme corresponde inicialmente, según contrato marco suscrito, a la entidad financiera con la que suscribe la operación. Esta clasificación debe realizarse de acuerdo con el Reglamento UE 651/2014 de la Comisión Europea, que indica, entre otras cuestiones, que la empresa que cumpla durante dos ejercicios consecutivos las ratios establecidas tendrá la consideración de pyme o no. Es esta última cuestión la que de alguna forma puede alterar la clasificación de la empresa. Esta clasificación de Pyme o NO Pyme y su errónea clasificación en los tramos de avales está sujeta a subsanación, de acuerdo con lo regulado por el ACM de 11 de mayo de 2021, que establece la potestad al ICO de reclasificar empresas en los tramos pyme y no pyme, a partir de los requerimientos que se hagan con las entidades financieras. Por ello, se considera que esta incidencia en la clasificación es subsanable y no tiene implicación en la elegibilidad del aval ya que conlleva liquidación de un coste de aval superior, en su caso, y no supone una revocación del aval, por sí mismo.

El hecho de que se hubiese planteado el que la aplicación hiciera una validación inicial rígida exhaustiva y excluyente de los datos cargados por las entidades, de forma que rechazara todas las operaciones que no cumplieran todos y cada uno de los criterios, podía comprometer su agilidad y habría tenido un efecto negativo en el desarrollo de los avales entre el tejido empresarial. En todo caso la información es suficiente para con posterioridad llevar a cabo comprobaciones ex post con las propias entidades.

Además de lo anterior, el hecho de que para un cliente se haya informado por el mismo o por la entidad financiera que es Pyme no garantiza que este dato sea siempre correcto, por lo que de haber puesto la limitación de que para un mismo titular durante el mismo ejercicio no se permitiera meter un código de línea distinto, podría haber ocasionado que operaciones correctas no hubieran podido acceder a estas líneas de avales o incluso que se hubieran modificado los datos para que la aplicación los aceptara, aunque no fueran correctos.

El ICO está desarrollando en Banc@ico una validación para que un cliente no pueda tener avales en la línea PYME y en la línea no PYME simultáneamente, en la medida en que ello no afecte a la gestión de la casuística posible de las operaciones.

2.32. *En concreto, en ambas líneas de avales (Liquidez e Inversión) Banc@ico reflejaba, a 31 de diciembre de 2020, en estado Correcto ICO 2.311 empresas que realizaron 13.687 operaciones, algunas de ellas a través del Código de Línea 0210*

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

Alegación y Consideración ICO:

Efectivamente una empresa no puede tener la consideración de pyme y no pyme simultáneamente, por cuanto debe ubicarse en el Tramo I o en el Tramo II. Esta cuestión está siendo verificada, en los controles posteriores a las formalizaciones y conllevará la correcta reubicación de las operaciones con su correspondiente ajuste en la cobertura del aval y reliquidación de coste de aval, si este resultase superior, conforme a lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021.

Además de lo expuesto en comentarios anteriores, el hecho de que una operación esté calificada en un tramo que no le correspondiera no supone la inelegibilidad de la operación, por lo que estas operaciones serán reclasificadas de tramo siempre y cuando las entidades se pongan al corriente de pago de los costes de aval correspondientes si así procediera, adaptándose además el porcentaje de cobertura de aval a los límites establecidos en el caso de reclasificación.

Dichas incidencias, en todo caso, afectaron a poco más del 1% del total de solicitudes de operaciones recibidas y apenas a un 0,2% de las operaciones aceptadas (estado "correcto ICO").

En cualquier caso, se ha establecido el mecanismo y los criterios a seguir en función de si se debe reclasificar la operación de Pyme a No Pyme o viceversa conforme a la facultad prevista en los Acuerdos de Consejo de Ministros para

llevarla a cabo.

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

Alegación y Consideración ICO

Para permitir la puesta en marcha en el plazo muy urgente requerido, y ante la temporalidad de la medida, este control a posteriori ha sido la vía de implantación más eficiente. Además, considerando que la carga de operaciones por defecto iba a ser la masiva, frente a la manual, más residual.

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

Alegación y Consideración ICO

Para cumplir con los mandatos recibidos, derivados de la necesidad de implantar las medidas para paliar los efectos económicos y sobre el empleo de la crisis por la Covid, se establecieron controles detallados a posteriori sobre esos aspectos.

También se está valorando realizar un proceso de revisión de las validaciones del campo “Tipo de Cliente” para identificar posibles mejoras.

2.35. *El campo número 15 se denomina “País domicilio social de la matriz (para grupos de empresas)”. Este campo es obligatorio si el cliente pertenece a un grupo de empresas, aunque no se ha detectado ninguna validación interna en Banc@ico*

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

Alegación y Consideración ICO

Toda operación para la cual se ejecuten impagos será objeto de control ex post con respecto a esta validación, ya que es uno de los puntos de verificación encomendados a la consultora externa independiente contratada a estos efectos.

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

Alegación y Consideración ICO

En la base de datos de Banc@ico no se han podido localizar esos casos indicados, en operaciones aceptadas. Si se tratara de operaciones en otros estados, por ejemplo, "erróneo supervisor", mientras no se subsane ese error por la entidad financiera no podría validarse el aval de la operación.

2.37. La citada validación prevista en la herramienta informática consistente en que la fecha de contrato de la operación de financiación fuese posterior a la fecha de constitución de la empresa o de inicio de la actividad del autónomo, funcionó correctamente, y no había ninguna operación con fecha de la operación anterior a la fecha de constitución. Sin embargo, se han detectado en el curso de la fiscalización 3.645 operaciones en la Línea Liquidez, y otras 26 en la Línea

Inversión, con la misma fecha de contrato de la operación y de constitución de la empresa o inicio de la actividad, datos que, aunque cumplen la validación prevista, no resultan comprensibles. En los casos indicados en el punto precedente de este Informe, en los que estaba vacío el campo de fecha de constitución o inicio de la actividad, el sistema no pudo haber hecho la validación prevista, pese a lo cual la aplicación arroja un resultado de esta como correcta.

Alegación y Consideración ICO

Parece corresponder a algún error de cumplimentación en la comunicación por las entidades financieras, aunque, en cualquier caso, tampoco tendría por qué suponer una incidencia con respecto a la elegibilidad de la operación.

2.38. *Las comprobaciones efectuadas sobre los datos incorporados a Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, pusieron de manifiesto que había 54.609 operaciones en la Línea Liquidez en las que los clientes tenían fecha de constitución o inicio de la actividad en el mismo año 2020. En 44.648 de estos casos el cliente se había constituido o iniciado su actividad después de abril de 2020, ya declarada la pandemia y adoptadas las medidas que se fiscalizan. Por su parte, en la Línea Inversión había 1.151 operaciones en las que los clientes tenían fecha de constitución o inicio de la actividad en 2020, de las cuales en 928 casos el cliente se había constituido después de abril de 2020. Tras la solicitud en el curso de la fiscalización de una explicación de estos datos, la entidad fiscalizada realizó un proceso de averiguación y corrección de los mismos, solicitando la información correspondiente a las entidades financieras. De acuerdo con las conclusiones de este proceso, casi el 94 % de estas operaciones correspondía a una entidad financiera, que justificó la carga de estos datos por un fallo en la programación del fichero XML de carga de las operaciones y, a falta de comprobar 147 operaciones, únicamente se habían confirmado 1.660 clientes que tenían fecha real de constitución de las empresas o inicio de la actividad de los autónomos en el año 2020.*

Alegación y Consideración ICO

Se llevó a cabo la verificación con las entidades financieras y comprobación de las fechas de constitución de la empresa y se han corregido el 98% por error de comunicación de datos. La entidad que concentraba los errores y no acreditó las fechas de constitución de 147 operaciones asumió la invalidación del aval para las mismas. De las 1.660 operaciones cuya fecha de constitución de la empresa es posterior a 17 de marzo de 2020, si bien no es causa de no elegibilidad al no estar regulada la fecha de constitución de la empresa, se llevarán a cabo los controles pertinentes, haciendo los mejores esfuerzos con los medios disponibles.

En todo caso, el seguimiento general o macroeconómico realizado de altas y bajas de empresas y autónomos con datos externos, parecería indicar que

durante 2020 el número de sociedades mercantiles constituidas se redujo en relación con 2019, pero como en cada ejercicio siempre se producen nuevas altas de empresas. Las altas y bajas de autónomos también se redujeron, pero alineados con el comportamiento estadístico de ejercicios anteriores, si bien se mantuvo el número de afiliados en el RETA en 2020 en línea con 2019, que era uno de los objetivos de las medidas para preservar el tejido empresarial junto con otras medidas complementarias adoptadas por el Gobierno.

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

Alegación y Consideración ICO

El ICO no es la entidad responsable de verificar las operaciones en materia de política de riesgos, sino que el Acuerdo de Consejo de Ministros se remite a las entidades financieras que cuentan con la capilaridad territorial y medios disponibles. En relación a las dos Líneas de Avales, son las entidades financieras las que, en base a su política interna de riesgos, deben aprobar o denegar las solicitudes de financiación avalada. Por un lado, el que una empresa tenga fondos propios “cero” podría no condicionar su elegibilidad de empresa si no estuviera en crisis, según normativa UE. Por otra parte, los fondos propios no serían de aplicación para autónomos.

A este respecto, cabe destacar que la Tercera modificación al Marco Temporal, considera adecuado incluir en el Marco Temporal de Ayudas de Estado a las microempresas y pequeñas empresas, incluso si entraran en la categoría de empresas en crisis, siempre que no estuvieran inmersas en un procedimiento concursal conforme a la normativa nacional, por entender que estas empresas no tienen entidad suficiente para falsear la competencia en el mercado interior.

Por lo tanto, y considerando que mayoritariamente las operaciones de las Líneas de Avales han sido formalizadas por autónomos, micro y pequeñas empresas, a esta tipología de empresas un valor cero o negativo de Fondos Propios no sería necesariamente incidencia que implique la no elegibilidad de la operación. Por otra parte, hay muchos casos de que el campo cero pudo

deberse a no disponibilidad de los datos en esos momento.

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

Alegación y Consideración ICO

Se reitera los comentarios indicados en el punto 2.39 al respecto de que el hecho de que una empresa tenga fondos propios “cero” podría no condicionar su elegibilidad de empresa si no estuviera en crisis, según normativa UE y que los fondos propios no serían de aplicación para autónomos. Además, son los bancos los que analizan las operaciones conforme a las políticas de admisión y riesgos conforme a la normativa financiera.

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

Alegación y Consideración ICO

Estos casos representan el 0'05% sobre el total de las operaciones. Se reiteran los comentarios 2.39 y 2.40.

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

(en euros)

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

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

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

Alegación y Consideración ICO:

Tal y como se ha venido indicando en comentarios anteriores, se optó por establecer una serie de controles automáticos iniciales, durante la fase inicial de desarrollo, de tal forma que el riesgo suponía que las empresas se quedasen sin financiación y por lo tanto sin liquidez en los primeros meses de la pandemia. Este diseño supone que, conforme al Acuerdo de Consejo de Ministros, en una fase posterior de control, se procede a analizar la cartera de avales para detectar errores e incongruencias, que en gran medida

pueden ser regularizados. Por contra, si estas empresas no hubieran podido acceder a la financiación avalada y por lo tanto la liquidez, con gran probabilidad no habrían podido sobrevivir a los primeros cuatro meses de pandemia.

Al margen de lo anterior, no sería acertado dejar fuera las que tienen facturación cero, nada se indica en la normativa de esta Línea en relación con tener un volumen mínimo de facturación en el ejercicio 2019, por lo que no cabría considerar como incidencia la relativa a que los importes de facturación sean iguales a cero.

En algunos supuestos, el campo con cifra de facturación cero podría indicar que en el momento de la carga por la entidad financiera no se disponían de los mismos referidos al ejercicio 2019, ya que además otras medidas permitieron posponer la presentación de modelos, cuentas e informes de auditoría a lo largo de 2020.

Los parámetros contables aplicables en las empresas pueden no ser de aplicación a los autónomos. En todo caso, los valores de los parámetros contables no son necesariamente excluyentes de la elegibilidad de la operación o de incumplimiento de las condiciones.

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

Alegación y Consideración ICO

En los contratos se establece que serán las propias entidades las que concedan las operaciones conforme a sus políticas de riesgos. El campo de facturación es utilizado para clasificar por tamaño de empresa y para verificar los límites máximos del Marco Temporal, por lo que en este segundo supuesto sería contraproducente para la entidad comunicar un importe inferior al establecido.

Considerando que para la clasificación de la empresa por tamaño PYME / no PYME, sí pudiera tener relevancia esta información, en caso de impago y ejecución del aval se llevará a cabo la verificación ex post, por lo que siempre se detectarán dichos errores y se procederá, en su caso, a reclasificar la operación, y ajustar la cobertura y coste del aval conforme a lo establecido en el ACM de 11 de mayo de 2021 o, en caso contrario, se revocará el aval, debiéndose reintegrar los posibles importes de aval ejecutados y liquidados, en el plazo establecido en los contratos.

2.44. El campo 22 refleja el “número de empleados totales a 31 de diciembre del año anterior”; el 23 el “número de empleados totales en el momento actual”; y el 25 el “número de empleos a crear asociados al proyecto de inversión”. En estos campos la aplicación acepta cualquier valor que se introduzca y no realiza ningún tipo de limitación cuantitativa, ni validación sobre los datos de empleados, que impidan que el sistema refleje datos incongruentes o errores manifiestos. A modo de ejemplo se puede señalar que Banc@ico refleja que tres empresas con un empleado cada una prevén crear 87.000, 45.000 y 43.200 empleos asociados al proyecto de inversión respectivamente. Igualmente hay dos casos en los que sendos autónomos con dos empleados cada uno prevén crear 52.971 y 31.000 empleos respectivamente. También hay operaciones en las que se refleja que una empresa tiene 39.699 empleos y prevé crear 39.699 empleos nuevos; otra tiene 9.178 empleos y prevé crear 9.178 empleos; y otra con 69.000 empleos prevé crear 72.000 empleos.

Alegación y Consideración ICO

El campo de empleos a crear es un campo meramente estadístico, sin consecuencias para la elegibilidad de los avales. La Línea de Avales de Liquidez tenía como finalidad el mantenimiento del empleo, mientras que la de Inversión tiene como finalidad tanto el mantenimiento como la creación de empleo a través de la promoción de nueva inversión o facilitar el normal desarrollo de la actividad de la empresa.

2.45. El campo número 24 se denomina “Balance General del año anterior (€)”. En este campo el valor atribuido correctamente a todos los autónomos siempre ha sido cero (lo que, según la validación interna de Banc@ico significa que este campo se dejó en blanco). Sin embargo, en el caso de las empresas este campo debería tener siempre un valor, pese a lo cual hay supuestos en los que se ha atribuido al balance

valor cero e, incluso, valores negativos, al igual que en el caso de la facturación. Por lo tanto, el sistema ha permitido atribuir cualquier valor al balance del año anterior de las empresas, dando lugar a datos erróneos o incongruentes, ya que para las empresas constituidas antes de 2020 resulta difícil encontrar un significado económico a los valores cero y negativos de su balance y, más aún, justificar el análisis de elegibilidad y de riesgos que pudiera realizar una entidad financiera para conceder financiación a empresas con tales datos en sus balances. Se ha comprobado que, en el alta individual de cada operación, la aplicación impide la introducción del valor cero o cifras negativas para el balance del año anterior de las empresas. De ello cabe deducir, por tanto, que la aplicación no impide la introducción de este tipo de valores en las cargas masivas de datos.

Alegación y Consideración ICO:

Como se ha indicado, lo que se ha establecido en Banc@ico son unos criterios de validación automáticos mientras que, en otros casos, se han permitido la carga de valores selectivos sin validación ex ante.

Este proceso de verificación y de control se realiza en una fase posterior a la fase inicial de comercialización. En cualquier caso, nada impide que el ICO pueda solicitar información sobre este campo en fases posteriores a la concesión del aval. Por último, son las entidades financieras las responsables de aprobar o de realizar el análisis de riesgo y conceder la financiación con aval conforme a sus políticas interna de admisión y riesgo conforme a la normativa financiera y valorar inicialmente el cumplimiento de las condiciones porque tiene la capilaridad y conocen o analizan a sus clientes.

Por parte de ICO, como entidad gestora de estas dos líneas de avales, es la encargada de desarrollar las mismas en su etapa inicial y de su control y verificación posterior. En este sentido todas las operaciones con aval ejecutado serán objeto de análisis en cuanto a los criterios de elegibilidad establecidos en las líneas y contemplados en el contrato marco suscrito con las entidades financieras.

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

Alegación y Consideración ICO:

El campo de Balance General es utilizado para clasificar por tamaño de empresa. Considerando que para la clasificación de la empresa por tamaño pudiera tener repercusión, en caso de impagos y ejecución del aval se verificará, por lo que siempre, en caso de identificar discrepancias que afecten a su clasificación por tamaño de empresa se procederá conforme a lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021.

El volumen de operaciones señalado, que supone el 3,7% de operaciones solicitadas, será objeto de control y verificación una vez haya concluido la fase de desarrollo, de modificaciones sucesivas y adaptaciones de las líneas de avales.

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

Alegación y Consideración ICO:

El campo de Balance General es utilizado para clasificar por tamaño de empresa. El volumen de operaciones señalado en este apartado afecta al 0,28% del total. Los parámetros contables en la empresa pueden no ser de aplicación a los autónomos. En todo caso, los valores de los parámetros contables no son necesariamente excluyentes de la elegibilidad de la operación o de incumplimiento de las condiciones.

Considerando que para la clasificación de la empresa por tamaño pudiera tener repercusión, en caso de impagos y ejecución del aval se procedería a su verificación ex post, por lo que de detectarse estas discrepancias siempre se podrá proceder a reclasificar la operación, conforme a lo establecido en el ACM de 11 de mayo de 2021 o en caso contrario se revocará el aval, debiendo la entidad reintegrar los posibles importes de aval ejecutados y liquidados en el plazo establecido en los contratos.

2.48. *El campo número 27 se denomina “¿en qué porcentaje está participada por otra entidad no PYME?” y el 28 “¿en qué porcentaje participa en otra entidad no PYME?”. Los datos introducidos en estos campos tienen por objeto comprobar si la*

empresa que accede a la financiación lo puede hacer como PYME o como no PYME. Para ello, existe una validación con otros campos de la aplicación (n^{os} 20, 23 y 24) que impide acceder a la financiación avalada por el subtramo 0210 (de PYME) si se ha introducido una participación superior al 25 %, en cualquiera de los dos campos. Sin embargo, no existen límites preestablecidos para las cifras que se pueden introducir en estos campos (de hecho, se han detectado casos de participaciones superiores al 100 %) y, además, tampoco existe un formato preestablecido para la introducción de los datos, de manera que se han detectado supuestos en los que la participación está expresada en tantos por ciento y otros en los que lo está en tantos por uno. Todo lo anterior provoca que la validación no pueda funcionar correctamente ya que, por ejemplo, un caso en el que se declara un valor 0,5 (que equivaldría a una participación del 50 % en otra entidad no PYME) no impediría acceder a la financiación avalada por el subtramo 0210 de PYME, pese a que, en realidad, se está declarando una participación superior al 25 % que debería impedir acceder al subtramo de PYME

Alegación y Consideración ICO

Este dato podría afectar a la clasificación de una empresa en el segmento pyme o no pyme, lo que supone que utilice el tramo I o II de la línea de avales y en modo alguno supone una no validación o denegación del aval. De hecho, el Consejo de Ministros de 11 mayo de 2021 habilita a reubicar operaciones avaladas que inicialmente no se hubiesen ubicado en su tramo correspondiente. Son las entidades financieras las que deben clasificar inicialmente a una empresa como pyme o no pyme, sin perjuicio de las posteriores comprobaciones que se realicen por el ICO en la fase de control y verificación. Cabe recordar en este sentido que una empresa puede tener la consideración de pyme en un año y de no pyme en el siguiente y viceversa. Por otra parte, no siempre las filiales PYMES de empresas y su matriz están suficientemente coordinadas o son consolidables contablemente a efectos de Grupo.

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

Alegación y Consideración ICO

En la fase de diseño de las líneas de avales se determinó realizar una serie de validaciones automáticas con la finalidad de que el desarrollo de estos

avales en su fase inicial, fuera un proceso ágil, según el mandato establecido en el ACM, dado el volumen de operaciones que se esperaba y las especiales y extraordinarias y urgentes circunstancias en las que se circunscribía la fase de comercialización de los avales. En una fase posterior se procedería a la verificación y a la depuración de los datos que las entidades financieras habían incluido en la solicitud de los avales.

En cualquier caso, como se indica, esta validación de participación accionarial, a efectos de clasificación de tamaño de empresa funciona.

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

Alegación y Consideración ICO

Cabe señalar que, si bien la finalidad principal de esta Línea de Avales es la reactivación económica, promoviendo y apoyando las nuevas inversiones, también caben en esta Línea de Avales los gastos corrientes y de capital necesarios para el reinicio o reapertura o normal desarrollo de la actividad, una vez superada la etapa de los Estados de Alarma y el confinamiento. Por tanto, sería factible un importe cero en la cantidad destinada a inversión.

Así, el contrato marco de la Línea de Avales ICO Inversión COVID-19, establece que el objetivo de la Línea es promover y apoyar la concesión de nueva financiación a autónomos y empresas, para que puedan llevar a cabo nuevas inversiones en España como finalidad principal, destinadas a adaptar, ampliar o renovar sus capacidades productivas y de servicios o para el reinicio o reapertura de su actividad, conforme a lo establecido en el

Acuerdo de Consejo de Ministros de 28/07/2020 y otros conceptos y gastos previstos en el apartado g) de la Cláusula Quinta.

No es finalidad de este Contrato las refinanciaciones, las reestructuraciones, las renegociaciones, las renovaciones de préstamos vivos, ni las cancelaciones anticipadas, totales o parciales, de financiaciones vivas con las nuevas operaciones de inversión avaladas por este Contrato, ni tampoco la financiación del reparto de dividendos. Tampoco es objeto de esta Línea, la aplicación de fondos para financiar deudores comerciales o no comerciales anteriores a la fecha de formalización de la operación adscrita a este Contrato.

Adicionalmente, existe un anexo de inversión específico para esta Línea, que no existía en la Línea de Liquidez, que se determina con mayor precisión la finalidad de la inversión, entre los siguientes destinos:

Nueva Inversión: adquisición de activos, bienes de equipos, maquinaria, procesos, materiales y suministros.
Ampliación, adaptación, renovación o mantenimiento de capacidades, instalaciones, equipos, procesos, etc.
Desarrollo o reinicio de la actividad.

En la cláusula quinta g) del contrato marco, se indica la finalidad de la financiación adscrita a esa Línea de Avaes, para alguna de las siguientes finalidades concretas:

- Inversión nueva dentro de territorio nacional, incluyendo gastos corrientes y de capital vinculados a la inversión, que sean justificados por la empresa.
- Se entenderá por Inversión nueva, la materializada en activos de primer uso o segunda mano, adquiridos (con primera fecha de factura), a partir de 29/07/2020, IVA o impuesto análogo incluido.
- Inversión y/o gastos corrientes y de capital destinados a la ampliación, adaptación o renovación de las capacidades productivas o de servicios.
- Inversión y/o gastos corrientes y de capital destinados al reinicio o desarrollo de la actividad.
- Los gastos corrientes y de capital asociados o destinados, entre otros, a la adquisición, alquiler, leasing o renting de equipos, maquinarias, instalaciones, suministros de materiales y bienes y servicios relacionados con la inversión y/o la actividad de la empresa incluidos, entre otros, la creación y mantenimiento del empleo, gastos en I+D+i.
- Necesidades de financiación derivadas, entre otros, de pagos de

salarios, facturas o vencimientos corrientes de obligaciones financieras o tributarias.

- La inversión deberá hacerse efectiva en el plazo de 24 meses siguientes a la fecha de firma de la operación de financiación.

Por todo lo anterior, se precisa que la finalidad principal de esta Línea de Avales es la reactivación económica, promoviendo y apoyando las nuevas inversiones, pero también caben en esta Línea de Avales los gastos necesarios para el reinicio o reapertura de la actividad, una vez superada la etapa de los Estados de Alarma y el confinamiento. Por tanto, el importe destinado a inversión podría ser cero por lo que no cabría considerarlo como incidencia o incoherencia.

2.51. *Como se ha indicado en el punto anterior de este Informe, el campo número 37 se denomina “Fecha pago 1ª factura de la Inversión”. Está habilitado y es obligatorio únicamente en la Línea Inversión, cuando el campo 35 “Importe Inversión Total (€)” es mayor de cero, y en la Línea Liquidez para el tramo de adquisición de vehículos. Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a este campo en la Línea Liquidez para el tramo de vehículos han puesto de manifiesto que todas las fechas de pago de la primera factura se habían realizado dentro del periodo establecido para ello (entre el 16 de junio de 2020 y el 1 de junio de 2021). También se ha comprobado que en esta línea para la adquisición de vehículos no había fechas de pago de la primera factura posteriores, en más de tres meses, a la fecha del contrato de la operación financiera garantizada con esta línea de avales (que es otra de las condiciones establecida para el uso de este tramo). Sin embargo, se han detectado 894 operaciones correspondientes a 789 clientes en las que la fecha de pago del primer vencimiento es anterior a la fecha de contrato de la operación financiera avalada a través de esta línea, lo que puede obedecer, bien a errores, o bien a que se han concedido préstamos avalados en esta línea para la adquisición de vehículos que ya habían sido adquiridos con anterioridad y para los que ya se había satisfecho algún vencimiento de su financiación.*

Alegación y Consideración ICO

El ACM de 16/06/2020 que habilita el tramo de vehículos, establece que la finalidad será la adquisición o arrendamiento financiero u operativo de nuevos vehículos de motor de transporte por carretera para el uso profesional, sin hacer referencia a la fecha de adquisición de los mismos. Por tanto, mientras no se haya financiado previamente, lo que supondría una refinanciación no permitida, no se detecta incidencia alguna en este apartado y, por tanto, no cabría considerarlo como incidencia o incoherencia en este sentido.

2.52. *El campo número 39 se denomina “Fecha Finalización de la Inversión”, está habilitado y es obligatorio únicamente en la Línea Inversión, y tiene datos cuando*

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

Alegación y Consideración ICO

La finalidad de la Línea de Inversión es, por tanto, la financiación de nuevas inversiones como el normal desarrollo de la actividad, incorporando gastos corrientes y de capital generados a partir del 29/07/2020 y que no hayan sido objeto de financiación previa. Por ello, si una empresa hubiera pagado la inversión con fondos propios y luego necesitase financiarse, la inversión llevada a cabo con carácter previo a la formalización de la financiación sería elegible, siempre y cuando los gastos corrientes y de capital inherente a las mismas fueran posteriores a 29/07/2020. Que la fecha de firma de una operación de financiación exceda de la fecha de finalización de la inversión no resulta incoherente, en modo alguno, siendo ejemplos claros los leasing-renting de bienes de equipo, por lo que no cabría considerarlo como incidencia o incoherencia.

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

aunque funciona correctamente, carece de efectividad real por la aleatoriedad en la introducción de los datos.

Alegación y Consideración ICO

Los casos expuestos obedecen a distintas operaciones de financiación. Sería posible que se incluyan datos diferentes para el mismo cliente ya que este puede tener varias operaciones, y cada operación tendrá unos datos distintos en los campos citados en función de las necesidades de financiación de gastos corrientes y de capital solicitadas por la empresa, por lo que en ningún caso podría entenderse como incidencia.

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

Alegación y Consideración ICO

El anexo de aval facilitado a las entidades financieras establece que se trata de un campo numérico con 3 decimales. En cualquier caso, en las Líneas de Avals no se contempla la limitación de los tipos de interés de las operaciones avaladas, sino el compromiso de las entidades que debe trasladar la ventaja del aval.

En cuanto a la traslación **de las ventajas del aval por la entidad financiera al cliente, cabe partir de que** los tipos de interés son los establecidos por las propias entidades financieras, acorde a sus políticas de precios, asociadas al riesgo en base a la normativa financiera y criterios aplicables conforme a las circulares del Banco de España, en general, con sujeción a la obligación de trasladar por parte de la entidad financiera la ventaja del aval en precio (tipo de interés) o más plazo o más importe o una combinación de ambos. Esta obligación no implica que los tipos de interés tengan que ser uniformes entre entidades ni por prestatario, y es compatible con que en determinados casos

de análisis de riesgo las entidades apliquen tipos más altos a unas empresas o autónomos que a otros conforme la normativa financiera.

En todo caso el seguimiento mensual de la evolución de los tipos de interés y de otras condiciones aplicables a los préstamos con aval indica que habría seguido en términos generales los objetivos y la finalidad de las Líneas de Avales ante unas circunstancias extraordinarias económicas y sociales y de incertidumbres. Se ha asegurado el mantenimiento de la liquidez en el sistema para las empresas y autónomos y de unas condiciones financieras similares o equivalentes a las existentes antes de la pandemia. Esto es un hecho reconocido y contrastado generalizadamente por las organizaciones y asociaciones empresariales de todos los sectores de actividad y por otras entidades públicas (Banco de España) y privadas, nacionales e internacionales.

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

Alegación y Consideración ICO

Estos campos solo se utilizan a efectos estadísticos, no pudiendo conocer el ICO el importe mínimo de Ayudas/Subvenciones que pudieran recibir los autónomos o empresas a través de otros Organismos distintos del ICO, por lo que no es posible establecer un importe mínimo a estos efectos.

2.56. *El campo 56 se denomina “Clave de banco/Nº de póliza” y refleja el número asignado por cada entidad financiera a cada operación. Las entidades financieras deben asignar un código interno diferente que permita identificar cada operación,*

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

Alegación y Consideración ICO

Las operaciones en Banc@ico se identifican de forma unívoca con la combinación de campos del anexo aval CLAVE BANCO (código interno que la entidad financiera otorga a la operación avalada) + CODIGO ENTIDAD BANCARIA (código único por entidad) + CÓDIGO DE LINEA. Además, de forma interna, existe el campo “id contrato” en la tabla contrato, que identifica el registro unívoco de cada operación, impidiendo, por lo tanto, las duplicidades.

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

Alegación y Consideración ICO

La normativa que instruye las Líneas de Avaless, en ningún momento establece una duración mínima de las operaciones de financiación y de los avales

asociados, siendo compatibles por ello, operaciones de liquidez a plazos inferiores a 12 meses.

Este campo delimita la duración del Aval y establece las anualidades de coste de aval que deberán atender las entidades mientras la operación tenga un saldo vivo positivo. En los supuestos en los que se haya indicado una fecha inferior a la del vencimiento real de la operación, el aval dejará de tener efecto a partir de la fecha indicada y no se podrán ejecutar impagos posteriores a esa fecha. Las entidades son concededoras de ello.

2.58. *El campo número 81 se denomina "Otros I" y el 82 "Otros II" y se han configurado para intentar controlar los importes máximos de financiación o ayudas que pueden recibir los clientes de acuerdo con la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado (Marco Temporal y Minimis, respectivamente). El campo número 81 ("Otros I") debería reflejar el doble de la factura salarial anual del cliente de 2019 (incluyendo gastos sociales y coste del personal que trabaja en las instalaciones del cliente, aunque formalmente cobre su nómina de subcontratistas del mismo). Este dato tiene por finalidad comprobar que no se superan los importes máximos de financiación por cliente para operaciones sujetas al Marco Temporal de Ayudas de Estado aprobado por la Comisión para apoyar a las empresas en la situación de pandemia por COVID-19. El importe de financiación de estas operaciones avaladas, en una o varias operaciones, para el conjunto de entidades, no debe superar por cliente la mayor de las siguientes cantidades: a) el doble de los costes salariales anuales del cliente, tomando como referencia los costes del ejercicio 2019; o b) el 25 % de la facturación del cliente en el año 2019, según las cuentas anuales de 2019 o la declaración anual de IVA (Modelo 390). Sin embargo, con la justificación adecuada y en base a una auto certificación por parte del cliente de sus necesidades de liquidez, el Marco Temporal permite que la cantidad de financiación pueda superar los criterios anteriores para cubrir las necesidades de liquidez de los próximos dieciocho meses, en el caso de autónomos y PYME, y de doce meses en el resto de las empresas que no tengan la consideración de PYME, posteriores a la fecha de concesión de la financiación.*

2.59. *Aunque los datos reflejados en el campo 81 "Otros I" deberían combinarse con los reflejados en el campo 20 "Facturación del año anterior (€)" para comprobar el cumplimiento de los límites señalados en el punto precedente, no existe validación alguna que relacione los importes de estos campos y los compare con la financiación obtenida por el cliente a efectos de permitir la comprobación del cumplimiento de estos límites. Este campo ni siquiera está configurado como obligatorio para todas las operaciones sujetas al Marco Temporal, de manera que en la Línea Liquidez había 21.036 operaciones sujetas a este régimen (por un importe de crédito de 20.828.577.317 euros y de aval de 14.848.738.656 euros) en las que no se reflejaba dato alguno y, por lo tanto, para las que Banc@ico no ofrecía datos que permitieran comprobar el cumplimiento de los límites de financiación. En la Línea Inversión había 1.155 operaciones sujetas a Marco Temporal (por un importe de crédito de 384.219.982 euros y de aval de 293.701.051 euros) en la*

misma situación, para las que no se reflejaba dato alguno en este campo. Además, para las operaciones que reflejaban datos en este campo se pudo comprobar, en ambas líneas de avales, que existían supuestos en los que los datos sobre facturación y costes salariales del mismo cliente eran distintos en las diferentes operaciones que había celebrado (en la misma y con distintas entidades financieras), lo que vuelve a poner de manifiesto la falta de coherencia de los datos incorporados a Banc@ico y, en consecuencia, las dificultades de la aplicación para permitir un control adecuado de la gestión de estas líneas de avales.

Alegación y Consideración ICO

El artículo 3.2 del Marco Temporal establece que la financiación máxima por cliente no podrá ser superior al 25% de la facturación, el doble de la factura salarial o las necesidades de circulante para 12 o 18 meses en función del tamaño de la empresa. Por tanto, al tratarse de la conjunción disyuntiva “o”, con el cumplimiento de una de las alternativas dadas se podría dar por cumplida. Por tanto, el campo “Otros I” debe ser opcional, por lo que no cabría considerarlo como incidencia o incoherencia en este sentido.

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

Alegación y Consideración ICO

En este apartado cabría realizar la siguiente puntualización: una operación de financiación con aval adscrito a esta línea puede ir por dos regímenes de ayudas de Estado, por un lado, el régimen de minimis y, por otro lado, el régimen del Marco Temporal habilitado por la Comisión Europea el 17 de marzo de 2020. En función del régimen de ayudas de Estado al que se adscriba el aval de la operación de financiación, tendrá que cumplir unos requisitos u otros. Inicialmente, la entidad financiera analiza el riesgo y concede la financiación con aval, y es la obligada a dar cumplimiento de los requisitos establecidos en el contrato marco y, en concreto, a los referidos a

las Ayudas de Estado. En una fase posterior se procederá a la verificación y depuración de aquellos datos que no sean consistentes con la normativa europea en materia de Ayuda de Estado.

En principio, existe una validación sobre ello y consta, de parte de las entidades financieras, que funciona correctamente. Hay que destacar que solo afecta a aquellas operaciones de Marco Temporal adscritas al punto 3.2 y no así a las operaciones que operan bajo el Régimen de Minimis. Asimismo, debe tenerse en cuenta la fecha de carga de cada una de las operaciones y realizar la validación en orden temporal; siendo así, ninguna operación se ha clasificado en el artículo 3.2 del Marco Temporal con datos inferiores a los que correspondería en estos campos. Aun así, las incidencias descritas supondrían un 0,07% del total de operaciones de la Línea de Liquidez y un 0,25% de la Línea de Inversión.

2.61. *El análisis de estas operaciones ha puesto de manifiesto que el ICO no ha elaborado un modelo normalizado que establezca un contenido y una estructura homogéneos para estos auto certificados de necesidades de liquidez. Se han detectado operaciones en las que, aunque se excedían los límites señalados, no se ha aportado documento alguno de justificación de las necesidades de liquidez, incumpliendo las entidades financieras lo dispuesto en la cláusula décima de los contratos marco que, para estas operaciones, obliga a las entidades a adjuntar a Banc@ico este documento en los siete días hábiles siguientes a la comunicación del Anexo de Aval. Otras operaciones de este tipo incluían un documento genérico con la denominación de “justificación de las necesidades de liquidez” que no pueden considerarse auto certificados de los clientes; y cuando se incorporaron auto certificados estos no eran documentos homogéneos, ni en su forma ni en su contenido. En algunas operaciones únicamente se incorporaban los auto certificados y en otras se acompañaban de documentación justificativa de las necesidades de financiación, que tampoco era homogénea entre las distintas operaciones en las que existían. En ambas líneas de avales (Liquidez e Inversión) se han detectado operaciones en las que, a pesar de estar sujetas al Marco Temporal, se ha incorporado a la documentación de Banc@ico el Anexo I de los contratos marco relativo a operaciones de Minimis (la declaración de ayudas sujetas al reglamento de Minimis).*

Alegación y Consideración ICO

Todas las operaciones avaladas cuentan con el autocertificado de necesidades de liquidez, siendo obligatorio si la empresa excede los límites señalados en el Marco Temporal, y se sujeta a los controles de verificación de las operaciones que se está llevando a cabo, como en todas las operaciones de más de 50 millones que se han sujetado a verificación y aprobación ex ante por el ICO.

El análisis de los controles o validaciones de los límites de financiación (facturación/masa salarial...) en relación con los autocertificados de liquidez

descartó la homogenización o normalización inicial en un formulario único por su potencial complejidad, dada la variedad y diferente naturaleza de las actividades de todos los sectores y subsectores económicos; la heterogeneidad, distintas dimensiones y capacidades de empresas y autónomos, la dificultad de acceso a documentos acreditativos que imponía el confinamiento, y las moratorias administrativas y fiscales; y las diferencias operativas entre las entidades financieras operando que analizan el riesgo de la capacidad de devolución de sus clientes conforme a la normativa y práctica financiera y el análisis de riesgo, ajustando la financiación a esta capacidad proporcional a sus necesidades de liquidez en función de su valoración sobre la capacidad de devolución de sus clientes, conforme a la normativa y práctica financiera, ajustado al importe de la financiación a esta capacidad proporcional a sus necesidades de liquidez.

Por otra parte, las condiciones aplicables (plazos, importes, coste del aval, etc) no son idénticas en función del régimen de Mínimis o Marco Temporal aplicable, y sus sucesivas modificaciones o incidencias puedan llevar a una reclasificación de la operación en cuestión a un régimen u otro. Además, una misma empresa podría tener unas operaciones bajo un régimen y otras bajo el otro.

En todo caso, se considerará establecer un certificado de liquidez con elementos homogéneos en próximas actuaciones, si las hubiere, y los criterios y requisitos de elegibilidad de la actuación concreta que así lo requirieran.

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

Tribunal había 6.358 operaciones, correspondientes a 5.256 clientes (por un importe de financiación de 639.024.008 euros y 505.575.309 euros de aval), que deberían reflejar el importe de otras ayudas recibidas por esos clientes en las que, sin embargo, esta casilla 82 (“Otros II”) no reflejaba valor alguno.

Alegación y Consideración ICO

Existe una validación automática al cargar en Banc@ico la operación que, aunque no pertenezca directamente a este campo, sí que tiene en consideración en ese campo todas las ayudas de Minimis, no permitiendo que un cliente supere los límites establecidos. Además, en la verificación ex – post, se verifican incluso las ayudas de la empresa en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, siendo este uno de los criterios de elegibilidad que se verifica a través de la consultora contratada al efecto.

Lo cierto es que ICO no es el responsable de validar o verificar las ayudas otorgadas por otros organismos. En España, cada organismo que otorga ayudas debe reportar las mismas a la Base Nacional de Datos de Subvención, que de facto supone el registro unificado de ayudas y subvenciones a nivel nacional. Por último, la Comisión Europea entiende que la incidencia en el falseamiento de la competencia y el libre mercado en el que puedan incidir los autónomos, las microempresas y las pequeñas empresas es prácticamente nulo.

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

Alegación y Consideración ICO

En relación con las incidencias señaladas en el Anteproyecto de informe de fiscalización en los apartados 2.63 a 2.70, cabe tener en cuenta las observaciones trasladadas por el ICO en el punto 1.26, donde se indica que el titular de los avales de esta Línea de Arrendamientos es el MITMA, no el ICO ni el MAETD, y que las funciones y comprobaciones se han fijado por Convenio, en el que se delimitan las actividades y comprobaciones que el MITMA llevaría a cabo y no el ICO.

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

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

2.65. En todas las operaciones de la Línea Arrendamiento formalizadas en 2020 se habían introducido los valores correspondientes a los siete campos con valores fijos determinados por el documento XML (los campos: 1, "Código Línea"; 3, "Código Disposición"; 4, "Tipo de Cliente"; 42, "Modalidad"; 48, "Fijo/Variable"; 51, "Comisiones"; y 60, "Aval").

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

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

se reflejaban fechas aparentemente erróneas o incoherentes, ya que la finalización del contrato de alquiler era superior a diez años (por ejemplo, ocho operaciones con vencimiento en 2099, una en 2100 u otra en 2050).

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

2.69. El campo 83, “referencia catastral”, está sujeto a la validación de que no se repita la misma referencia en ninguna otra operación de la Línea Arrendamiento concedida por la misma o por otra entidad financiera. Se ha comprobado que, efectivamente, no hay referencias catastrales repetidas en distintas operaciones avaladas. Sin embargo, aunque en la definición de los datos que deben incorporarse a este campo se señala que la referencia catastral tiene que estar formada por 20 caracteres, se han detectado datos incongruentes con este formato. Así, Banc@ico reflejaba 267 operaciones de la Línea Arrendamiento en las que la referencia catastral del inmueble arrendado no contenía 20 caracteres o presentaba formatos incompatibles con una referencia catastral (en algunos casos se reflejaba en este campo “N/A”, “No dispone”, “00000000”, “XXXXX” y otras expresiones similares). También había 127 referencias catastrales que, aunque estaban formadas por 20 caracteres, comenzaban por 00, lo que resulta incongruente con una referencia catastral, ya que los dos primeros dígitos de estas referencias corresponden a la provincia donde radica el inmueble y ninguna provincia se identifica con los dígitos 00. Por lo tanto, Banc@ico no verifica automáticamente el formato de las referencias catastrales, lo que permite introducir referencias erróneas e inválidas y resta eficacia a la validación establecida.

2.70. Por último, hay quince campos de Banc@ico en los que, únicamente, se exige un determinado formato en el que deben ser introducidos los datos. En siete de estos campos se cumple el formato exigido en todas las operaciones fiscalizadas y no se han detectado incongruencias o errores en los datos introducidos. En los ocho campos restantes se han detectado algunas incidencias poco relevantes en el

formato de algunos datos introducidos, así como algunos datos que parecen erróneos y omisiones de los mismos (existen campos completados con "N/A", "-", "0,0000" y otras expresiones similares). Los campos 8 "nombre de la vía", 9 "número de vía", 10 "población" y 13 "correo electrónico de la persona de contacto" son campos obligatorios que, sin embargo, permiten seguir la carga de la operación sin introducir datos. No obstante, en todas las operaciones fiscalizadas existen datos en estos campos.

Consideraciones y alegaciones de ICO.

En cuanto a la Línea de arrendamientos de colectivos vulnerables ICO gestiona la misma por cuenta del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA). En relación a algunas de las actuaciones o deficiencias de control atribuidas en el informe de fiscalización, debería tenerse en cuenta que el titular de los avales de esta Línea de Arrendamientos es el MITMA, no el ICO ni el MAETD, y que las funciones y comprobaciones se han fijado por Convenio entre ICO y MITMA, en el que se delimitan las actividades y comprobaciones que el MITMA llevaría a cabo y no ICO. ICO ha dado traslado de los apartados relevantes del Anteproyecto de informe de fiscalización a MITMA.

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

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

Alegación y Consideración ICO

Como comentario general, y que afecta a los siguientes apartados en relación con todas las incidencias detectadas y señaladas con detalle, considerando que la Línea de Avales se encuentra todavía en fase de puesta a disposición de nuevas operaciones de aval y desarrollo de las medidas que se han ido habilitando por ACM, en aplicación de las distintas modificaciones y adaptaciones del Marco Temporal comunitario y extensiones, ampliaciones de plazo y modificaciones, aprobados por el Gobierno en los correspondientes Reales Decretos Leyes y Acuerdos de Consejo de Ministros. El ICO llevará a cabo los mejores esfuerzos con los medios disponibles, para proceder a las comprobaciones y verificaciones de los datos comunicados y cargados en Banc@ico, considerando que muchas de las incidencias no afectan y no implican la NO elegibilidad de las operaciones avaladas.

Cabría reiterar aquí los comentarios, alegaciones y consideraciones trasladados por ICO en la introducción del informe, que serían trasladables

a este apartado íntegramente, si bien sintetizando serían los siguientes:

- **Las excepcionales circunstancias de puesta en marcha de las líneas** en el plazo establecido desde 17 de marzo de 2020, (publicación el Real Decreto Ley 8/2020) y en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020 que estableció un plazo de 10 días ... hasta el 3 de abril de 2020, fecha de firma de los Contratos Marco con las entidades financieras y el ICO. En estas circunstancias se debía primar la agilidad, rapidez y capacidad de proporcionar liquidez de esta medida, implementada por el ICO conforme a la normativa de referencia y todo ello basado en los mecanismos de control y comprobación ex post de las operaciones previstos en la propia norma y en los contratos formalizados entre el ICO y las entidades financieras.
- **Los mecanismos de control establecidos para las operaciones en función de su importe.** Por ello, se ha de tener en cuenta el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, por el que se aprueban las características de la línea de avales del ICO para empresas y autónomos, para paliar los efectos económicos del COVID-19. En este Acuerdo del Consejo de Ministros, se hace una distinción en función del importe de las operaciones, inferiores y superiores a 50 millones de euros. Para estas últimas se establece la necesidad de analizar por el ICO, con carácter previo a su concesión, el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera. **“Estricto sensu” para las operaciones inferiores a 50 millones de euros, el Consejo de Ministros no prevé realizar dicho análisis previo por ICO en aras de la flexibilidad y urgencia que requería la puesta en marcha de esta facilidad.** Se avalarán las operaciones de hasta 50 millones de euros que hayan sido aprobadas por la entidad conforme a sus políticas de riesgos, sin perjuicio de comprobaciones posteriores sobre sus condiciones de elegibilidad.

Conforme a lo instruido por el Consejo de Ministros, **el ICO ha desarrollado un procedimiento de control en los contratos formalizados con las entidades financieras**, estableciendo un mecanismo de revisión de las operaciones avaladas, pudiendo ser:

Ex ante:

Para todas las operaciones cuyo importe de financiación sea superior a 50 millones de euros, en los que el ICO tiene la potestad de llevar a cabo de manera individualizada la revisión de todos los criterios de

elegibilidad

Ex post:

Para las operaciones dentro del rango de 10 a 50 millones de euros de financiación avalada, dada la volumetría, se ha contratado a una consultora externa independiente de primer nivel para que lleve a cabo este proceso de verificación de elegibilidad de aval de todas las operaciones.

Para operaciones financieras inferiores a 10 millones de euros, realizará la revisión /comprobación mediante un sistema de muestreo del total de la población. Para estas operaciones, las verificaciones se llevan a cabo con la misma consultora.

Para todas las operaciones que resulten comunicadas impagadas por las entidades financieras en las correspondientes ventanas trimestrales y, por lo tanto, ejecuten su aval, serán objeto de revisión de los criterios de elegibilidad que reúnan estas circunstancias.

Se ha de tener en cuenta que conforme al Anexo I del citado Acuerdo del Consejo de Ministros, para las operaciones inferiores a 50 millones sobre la que ha versado el mayor volumen de operaciones avaladas y cargadas de forma masiva en la aplicación informática Banc@ico, son las entidades financieras las que analizan en el momento de la concesión de las operaciones la elegibilidad de la empresa, la solvencia y la capacidad de devolución del préstamo avalado, conforme con sus procedimientos y políticas de riesgos, sin perjuicio de las comprobaciones posteriores señaladas con anterioridad a realizar por el Instituto.

- De hecho, algunas de las incidencias y errores apuntados en el Anteproyecto de informe de fiscalización, han venido siendo subsanados o clarificados por ICO, cuando procedía, en el curso de la fiscalización en colaboración con las entidades financieras y serán tenidas en cuenta en la medida de lo posible en las comprobaciones ex post previstas en caso de impagos y ejecución de los avales, donde las comprobaciones se hacen individualmente a medida que se ejecuta el aval. En caso de incumplimiento, nada impide reclamar a la entidad financiera los avales impagados que hayan sido ejecutados conforme a los contratos marcos y adendas que regulan la operativa.

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

cálculo del tamaño de la empresa); y f) “no aplicable” (cuando, aun disponiendo de datos, estos no sean suficientes para poder asignarle un tamaño a la empresa).

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

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

formalizadas por el tramo 002 "Turismo", pese a que este tramo estaba previsto exclusivamente para empresas PYME.

Alegación y Consideración ICO

La clasificación de una empresa en pyme o no pyme corresponde, según los Contratos Marco suscritos, a la entidad financiera con la que suscribe la operación. Esta clasificación debe realizarse de acuerdo con el Reglamento UE nº651/2014 de la Comisión Europea, que indica, entre otras cuestiones, que la empresa que cumpla durante dos ejercicios consecutivos las ratios establecidas tendrá la consideración de pyme o dejará de tenerla. Es esta última cuestión la que de alguna forma puede alterar la clasificación de la empresa y generar clasificaciones diferentes por parte de las entidades financieras. En cualquier caso, el ACM de 11 de mayo de 2021 habilita la posibilidad de reclasificar empresas en los tramos i) pyme y ii) no pyme. Consideramos que esta incidencia en la clasificación de una empresa es leve, por cuanto la única implicación que conlleva es la de liquidar un coste de aval distinto y no supone una revocación del aval, por sí mismo. Los análisis preliminares realizados muestran que esta incidencia no resulta significativa en la población total de operaciones avaladas.

Tras la aprobación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 11 de mayo de 2021, y la consiguiente habilitación al ICO para la reasignación entre los tramos pyme y no pyme, previa regularización del coste del aval en caso de que este fuera superior, si se hubiera detectado una incorrecta asignación en el momento de la concesión de las operaciones avaladas, se contactaría con las entidades financieras para la reasignación del tramo de la operación. Para ello, la entidad deberá abonar la diferencia de coste de aval de estas operaciones al pasar del tramo de Pyme al de No Pyme, ajustándose a su vez el porcentaje de cobertura de las operaciones, pasando a ser como máximo del 70% en el caso de operaciones nuevas y del 60% en el caso de renovaciones. Si el cambio fuera de No Pyme a Pyme, no se modificaría el importe de aval ni se ampliaría el porcentaje de cobertura inicialmente solicitado y validado. También ha de ponerse de manifiesto que, tratándose de una Línea plurianual, pudiera darse el caso de que una empresa un año tuviera una consideración de tamaño y al siguiente otra distinta.

En cualquier caso, se pone de manifiesto que se ICO ha acordado las actuaciones a seguir en función de si se debe reclasificar la operación de Pyme a No Pyme o viceversa, conforme a lo previsto en la normativa de referencia.

2.74. *Para determinar el tamaño de las empresas y contrastarlo con el tramo de clientes por el que accedieron a la financiación avalada este Tribunal ha realizado consultas a las bases de datos de INFORMA, una empresa pública, filial de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), dedicada al suministro de información comercial, financiera, sectorial y de marketing de*

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

Alegación y Consideración ICO

En todos los productos que comercializa el ICO, directa o indirectamente, se utiliza la definición de pyme contenida en la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión Europea

Los tres puntos anteriores, por su contenido, se entiende que no son incidencias y cabe considerar, por lo tanto, que no deben incluirse en el apartado de “incidencias” del informe, ya que simplemente describen la normativa y la forma de proceder en la distinción de empresas PYME y NO PYME.

Adicionalmente, en relación a los errores iniciales en la sectorización, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo 2021 habilita la opción de cambiar de tramos estas operaciones en el caso que requiriesen su reclasificación.

Como se ha indicado en el punto 1.18, reconociendo que el uso de la herramienta INFORMA es muy útil tanto para este trabajo de fiscalización como para las labores del propio ICO (que también la utiliza) en la verificación del cumplimiento de condiciones por parte de las empresas, desde el ICO se ha podido comprobar que en algunos casos no recoge toda ni la última información disponible de los clientes avalados.

2.75. *Aunque Banc@ico tiene desarrollada una validación interna para comprobar si el cliente cumple con los requisitos establecidos en la normativa europea para ser considerado PYME, esta validación no ha funcionado correctamente por la heterogeneidad de los datos introducidos en los campos afectados por dicha validación (como se ha analizado en los puntos 2.48 y 2.49 de este Informe). Así, las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados en Banc@ico, a 31 de*

diciembre de 2020, en las Líneas Liquidez e Inversión, han puesto de manifiesto que 2.311 empresas beneficiarias de los avales tenían registradas operaciones en ambos subtramos (0210 y 0211), es decir, en algunos casos como PYME y en otros como no PYME, en el mismo ejercicio. El total de operaciones de estas empresas en estado Correcto ICO, a la fecha señalada, ascendía a 13.687, de las cuales 7.564 se habían registrado por el subtramo 0210 de PYME y las otras 6.123 operaciones en el subtramo 0211 para no PYME. El importe de la financiación obtenida en estas operaciones ascendía a 7.430.986.213 euros y el aval concedido a 5.411.715.886 euros.

Alegación y Consideración ICO

La validación en sí funciona, ya que se realiza sobre los datos incorporados en el Anexo de Aval. Cuestión distinta es que se considere que el primero que haya incorporado los datos es el que lo ha hecho de manera correcta y pudiera forzar al resto de operaciones del mismo cliente a arrastrar el mismo error, si los datos no fueran reales. No obstante, cabe recordar lo indicado en el punto anterior 2.73, en relación con la clasificación inicial de las operaciones por las entidades financieras entre PYME no PYME y la habilitación, prevista en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021, sobre reasignaciones en los tramos correspondientes de aval, así como el sistema de verificación es post, tanto en cuanto a la elegibilidad y condiciones, como en caso de impago y ejecución del aval.

En cualquier caso, cabe reiterar que ICO ha acordado las actuaciones a seguir en función de si se debe reclasificar la operación de Pyme a No Pyme o viceversa en este tramo específico, conforme la normativa de referencia.

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

Alegación y Consideración ICO

En relación con las posibles incidencias señaladas en el Anteproyecto de informe de fiscalización en los apartados 2.76 a 2.80 del Anteproyecto, reiteramos lo indicado en el punto anterior 2.73, en relación con la clasificación inicial de las operaciones por las entidades financieras entre PYME no PYME y la habilitación prevista en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021 sobre reasignaciones en los tramos correspondientes de aval, así como el sistema de verificación ex post, tanto en cuanto a la elegibilidad y condiciones, como en caso de impago y ejecución del aval, así como las observaciones sobre esta herramienta INFORMA del punto 2.74.

En cualquier caso, cabe indicar que estas incidencias en este tramo específico de Turismo se encuentran actualmente en fase de comprobación y que ICO ha acordado las actuaciones a seguir en función de si se debe reclasificar la operación de Pyme a No Pyme o viceversa en este tramo específico, conforme la normativa de referencia.

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

2.78. *Las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados en Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, también pusieron de manifiesto casos de empresas que accedieron a los avales como PYME, pese a que los datos reflejados en otros campos de la aplicación no les deberían haber permitido hacerlo. En efecto, en estos casos los datos sobre número de empleados, facturación, balance, dependencia y participación en grupos, reflejados en la misma Banc@ico en esa fecha, no deberían haber permitido que fuesen consideradas PYME. Las empresas para las que se reflejaban en Banc@ico datos incoherentes con el tramo de avales por el que accedieron a la financiación avalada eran 586 en ambas líneas de avales (Liquidez e Inversión), con 1.857 operaciones por unos importes de financiación de 456.062.389 euros y de aval de 364.401.911 euros.*

2.79. *Las comprobaciones efectuadas en las bases de datos de INFORMA sobre el tamaño de estas 586 empresas pusieron de manifiesto que 34 de ellas no podían ser consideradas PYME (eran grandes empresas), por lo que las 86 operaciones que estas empresas habían realizado por el subtramo 0210 de PYME, por unos importes de crédito de 45.247.192 euros y de aval de 36.007.754 euros, no deberían*

haber sido elegibles en ese tramo en el que se formalizaron y debieron haberlo sido en el subtramo no PYME, si reunían las condiciones para ello.

2.80. Además de las comprobaciones anteriores, que se fundamentaron en operaciones que contenían datos incoherentes o erróneos en Banc@ico, se seleccionó en las actuaciones fiscalizadoras una muestra de otras 23.627 empresas que habían accedido a las líneas de avales Liquidez e Inversión por el subtramo PYME pero que tenían cifras elevadas de balance, facturación o empleados, para verificar si el tramo por el que se formalizaron las operaciones de esta muestra era el correcto. Las comprobaciones efectuadas en las bases de datos de INFORMA sobre el tamaño de estas 23.627 empresas que habían accedido a las líneas de avales por el subtramo PYME pusieron de manifiesto que 307 de ellas no podían ser consideradas PYME (eran grandes empresas), por lo que 876 operaciones que estas empresas habían realizado por el subtramo 0210 de PYME, por unos importes de crédito de 605.073.984 euros y de aval de 483.906.627 euros, no deberían haber sido elegibles en ese subtramo en el que se formalizaron y debieron haberlo sido en el subtramo no PYME, si reunían las condiciones para ello. Además, entre estas operaciones había siete, correspondientes a siete grandes empresas, por el tramo 002 "Turismo" que, como se ha señalado, es un tramo exclusivo para empresas PYME, por lo que estas operaciones, por unos importes de 4.879.000 euros de crédito y de 3.903.200 euros de aval, no deberían haber sido adjudicadas en este tramo.

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

Alegación y Consideración ICO

El Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones, en su Exposición de Motivos, justifica su aprobación, junto a los requerimientos de publicidad fijados en nuestra normativa interna, en las nuevas condicionalidades impuestas por la normativa europea, en concreto, la aprobación de sucesivos reglamentos (es el caso, por ejemplo, del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado; o el Reglamento (UE) n.º 702/2014 de la Comisión, de 25 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o el Reglamento (UE) n.º 1388/2014 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas a empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; enumeración

que se viene completando con otros reglamentos y directivas de carácter sectorial).

Se destaca así que *“Todos ellos tienen en común la inclusión en su articulado de una previsión en la que se establece la obligatoriedad de publicar determinada información de las ayudas estatales en un sitio web exhaustivo en cada Estado miembro. Por otra parte, las ayudas de minimis se rigen por lo dispuesto en sus propios reglamentos.”*

Se considera en el Anteproyecto de informe de fiscalización que las ayudas de minimis se regirían no por las reglas previstas en el Marco Temporal, sino por la contemplada en el artículo 5.2 del citado Real Decreto, que establece que *“La información correspondiente a subvenciones y ayudas públicas se suministrará en los siguientes plazos:*

b) El resto de la información, referida a la concesión, pago y, en su caso, la referida al procedimiento de reintegro y procedimiento sancionador, se irá suministrando de forma continuada a medida que se vayan produciendo los hechos registrables; en cualquier caso, debe aportarse antes de que finalice el mes siguiente al de su producción.”

En el Anteproyecto de informe de fiscalización se viene a considerar que ICO se excedió en el plazo para la comunicación de todas las operaciones de 2020 sujetas al régimen general de minimis que, por su importe, tenía la obligación de comunicar a la BDNS antes de final de mes siguiente a su concesión.

Sin embargo, cabría interpretar tal aproximación de forma más flexible, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la Comunicación de la Comisión Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (2020/C 91 I/01), detalla los instrumentos que los Estados miembros pueden utilizar para garantizar la liquidez y el acceso a la financiación para las empresas, especialmente las pymes. Dicha Comunicación expone que las medidas temporales de ayuda estatal previstas en el Marco Temporal pueden acumularse con las ayudas que entren en el ámbito de aplicación del Reglamento de minimis. Ahí se prevé expresamente que las medidas de ayuda temporal contempladas en dicha Comunicación pueden acumularse con las ayudas que entren en el ámbito de aplicación del Reglamento de minimis (DO L 352 de 24.12.2013).

Por lo tanto, la Comisión Europea no ha excluido la aplicación del Reglamento de minimis, sino que considera viable su aplicación simultánea, compatible con las ayudas previstas en el Marco Temporal. Nada se dice sobre la posible existencia de un plazo específico para comunicar dichas ayudas de minimis.

En segundo lugar, la Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (4 abril de 2020), modifica la Comunicación anterior, declarando que el punto 34 se renumera como punto 44 y se sustituye por el texto siguiente:

«44. Salvo en caso de la ayuda concedida en virtud de las secciones 3.9 y 3.10, los Estados miembros han de publicar información pertinente (22) sobre cada ayuda individual concedida al amparo de la presente Comunicación en el sitio web general sobre ayudas estatales o en la herramienta informática de la Comisión (23) en el plazo de doce meses desde el momento de la concesión.»

(22) En relación con la información requerida en el anexo III del Reglamento (UE) n.o 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, en el anexo III del Reglamento (UE) n.o 702/2014 de la Comisión, y en el anexo III del Reglamento (UE) n.o 1388/2014 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2014. En relación con los anticipos reembolsables, las garantías, los préstamos y otras formas, el valor nominal del instrumento subyacente puede insertarse por beneficiario. En relación con las ventajas fiscales y de pago, el importe de la ayuda individual puede indicarse en forma de intervalos.

(23) La página de búsqueda pública de transparencia de las ayudas estatales da acceso a los datos de las concesiones de ayudas estatales individuales facilitados por los Estados miembros en cumplimiento de los requisitos de transparencia europeos de las ayudas estatales y puede consultarse en <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=es>.

Cabe observar, por tanto, que la normativa comunitaria establece como regla general el plazo máximo de comunicación de ayudas estatales de 12 meses desde su concesión, sin salvedad alguna, esto es, sin distinguir entre las ayudas sujetas a minimis y las ayudas sujetas a Marco Temporal.

En este sentido, la Versión Consolidada del Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de covid-19 en atención al contenido de la Decisión de la Comisión Europea SA.56851 (2020/N), de 2 de abril de 2020, y sus modificaciones, como documento de trabajo técnico publicado con la única finalidad de facilitar el trabajo de las autoridades competentes en la concesión de ayudas, explica en el punto 16.10 lo siguiente:

“Las autoridades competentes deberán suministrar a la Base de Datos Nacional de Subvenciones la información pertinente sobre cada ayuda individual concedida al amparo de las medidas recogidas en los puntos 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12 y 13, en los términos previstos en el artículo 20 de la Ley

38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Lo harán dentro del plazo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, que en ningún caso será superior al plazo de doce meses desde el momento de su concesión.”

Esta redacción se ha ido manteniendo en sucesivas versiones consolidadas del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de covid-19 en atención al contenido de la Decisión de la Comisión Europea SA.56851 (2020/N) en el año 2021. En las notas aclaratorias que se han ido publicando se ha recordado la obligación de “suministrar la información pertinente sobre cada ayuda individual concedida al amparo de los puntos 4, 38, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 y 13 del marco nacional consolidado a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.”

Este documento hace referencia al plazo en que ha de efectuarse la comunicación de las ayudas previstas en el Marco Temporal, remitiéndose a lo establecido, a nivel interno, en el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones y en el artículo 5 del Real Decreto 130/2019, pero en todo caso fijando el plazo máximo de 12 meses desde el momento de su concesión.

El documento no distingue entre ayudas concedidas dentro del Marco Temporal y ayudas de minimis, a pesar de que los puntos citados son susceptibles de incluir ayudas enmarcadas en ambas categorías, ya que el propio Marco Temporal ha declarado expresamente su compatibilidad. Ello viene reforzado por la literalidad de sus términos, pues no se refiere a ayudas “sujetas” a Marco Temporal, sino a ayudas concedidas al amparo de las medidas recogidas en los puntos 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12 y 13, requisito que es común a las ayudas sujetas a Marco Temporal y a minimis.

Por lo tanto, puede concluirse que las ayudas de minimis concedidas al amparo de la Comunicación debían quedar también razonablemente sometidas al plazo máximo de 12 meses desde su concesión, dado que se trata de una norma que pretende atender a una situación excepcional, en la que era previsible la existencia de un número relevante de ayudas (incluyendo ayudas de minimis), fijando un plazo máximo común a todos los Estados miembros.

Pero es que además la Exposición de Motivos del Real Decreto 130/2019, declara que por si no fuera claro, que “las ayudas de mínimis se rigen por lo dispuesto en sus propios reglamentos.” Debe, por tanto, acudir a dichos Reglamentos para determinar el régimen jurídico aplicable.

Las ayudas de minimis se regulan en el Reglamento (UE) No 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013, que, en su Considerando 21 precisamente explica el fundamento de la comunicación de ayudas, al indicar que tiene por objeto cumplir con la obligación de cooperación, para lo que, “antes de conceder ayudas de este tipo, el Estado miembro debe obtener de la empresa una declaración relativa a las demás ayudas de minimis cubiertas por el presente Reglamento o por otros reglamentos de minimis recibidas durante el ejercicio fiscal correspondiente y los dos ejercicios precedentes. Debe permitirse que los Estados miembros opten por una solución alternativa consistente en la creación de un registro central con información completa sobre las ayudas de minimis concedidas y la verificación de que ninguna nueva ayuda supere el límite máximo pertinente.”

Así, el artículo 6.1 del citado Reglamento dispone que:

1. Cuando un Estado miembro se proponga conceder una ayuda de minimis a una empresa de conformidad con el presente Reglamento, deberá informarla por escrito del importe previsto de la ayuda (expresado como su equivalente de subvención bruta) y de su carácter de minimis, haciendo referencia expresa al presente Reglamento (...)

Antes de conceder la ayuda, el Estado miembro deberá obtener de la empresa de que se trate una declaración, escrita o en soporte electrónico, referente a todas las demás ayudas de minimis recibidas durante los dos ejercicios fiscales anteriores y durante el ejercicio fiscal en curso que estén sujetas al presente Reglamento o a otros reglamentos de minimis.”

Por lo tanto, debe obtenerse de la empresa en cuestión una declaración referente a las ayudas de minimis recibidas durante los dos ejercicios fiscales anteriores y durante el ejercicio fiscal en curso.

Pero, además, el precepto contempla el supuesto en que el Estado miembro afectado sí haya previsto un registro central de ayudas estatales, como sucede en España, a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, indicando que:

“2. En caso de que un Estado miembro haya establecido un registro central de las ayudas de minimis que contenga información completa sobre toda ayuda de minimis concedida por cualquier autoridad de dicho Estado miembro, el apartado 1 dejará de aplicarse desde el momento en que el registro abarque un período de tres ejercicios fiscales.”

Al respecto, la IGAE ha publicado un documento informativo relativo a la BDNS (FAQs frecuentes) que responde a la cuestión relativa a la comprobación de las ayudas de MINIMIS en la BDNS, esto es, si es preciso solicitar a las empresas un certificado, o se puede considerar actualmente

(el documento está actualizado a abril de 2020) a la Base de Datos Nacional de Subvenciones como el registro central de ayudas de minimis en el sentido del artículo 6 del mencionado Reglamento (UE) No 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013.

Tal cuestión es respondida del modo siguiente:

“El apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis establece que antes de conceder la ayuda, el Estado miembro deberá obtener de la empresa una declaración, escrita o en soporte electrónico, referente a todas las demás ayudas de minimis recibidas durante los dos ejercicios fiscales anteriores y durante el ejercicio fiscal en curso que estén sujetas al presente Reglamento o a otros reglamentos de minimis.

Por otra parte, el apartado 2 del citado dispone que en caso de que un Estado miembro haya establecido un registro central de las ayudas de minimis que contenga información completa sobre toda ayuda de minimis concedida por cualquier autoridad de dicho Estado miembro, el apartado 1 dejará de aplicarse desde el momento en que el registro abarque un período de tres ejercicios fiscales.

Asimismo, el art 7.1 de RD 130/2019 (BDNS) configura a la BDNS como el sitio web que, con carácter exhaustivo, publicará las ayudas de mínimis a nivel nacional.

Ahora bien, para que la BDNS opere como un verdadero registro central de ayudas de minimis es preciso que el registro abarque un período de tres ejercicios fiscales.

En tanto no transcurran esos tres ejercicios fiscales, aunque la BDNS sea utilizada para comprobar el requisito de obtención de ayudas de minimis por los beneficiarios, sigue siendo preciso solicitar a las empresas el certificado de las ayudas de minimis percibidas.

No obstante, en el futuro sería recomendable seguir solicitando del interesado una declaración responsable sobre las demás ayudas de minimis percibidas, para facilitar la tramitación del reintegro llegado el caso.”

Establecido lo anterior, el Instituto ha interpretado que, en este contexto, a los efectos de cumplir tanto con el artículo 6 del Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, como con la Comunicación de la Comisión sobre el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (y la versión consolidada citada), resultaba necesario solicitar a

las empresas la declaración responsable de las ayudas de minimis percibidas y efectuar la comunicación a la BDNS en el plazo máximo fijado de 12 meses desde su concesión.

Se considera que esta constituye una interpretación razonable de las normas aplicables, por cuanto que el Marco Temporal no distingue, a los efectos del plazo de la comunicación, entre ayudas de minimis y ayudas sujetas a Marco Temporal. Ambas medidas han sido cumplidas por el Instituto, dando satisfacción a la finalidad de poder verificar que ninguna nueva ayuda superase el límite máximo correspondiente.

Cabría tener en consideración la interpretación señalada, a los efectos de considerar que el ICO ha cumplido los plazos fijados en la normativa comunitaria y, por tanto, corregir en ese sentido, este punto y los siguientes que señalan incumplimiento de plazos.

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

2.82. *El Reglamento (CE) núm. 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, ya estableció que las ayudas de Minimis podían constituir una de dichas categorías exoneradas de la obligación de notificación previa a la Comisión. La propia Comisión aprobó, mediante distintos Reglamentos entre 2012 y 2014, una actualización y simplificación del régimen normativo de las ayudas de Estado, estableciendo unos límites máximos de Minimis por debajo de los cuales no resulta de aplicación la obligación de notificación previa a la Comisión, y considerando ayudas de Minimis aquellas*

«...concedidas a una misma empresa durante un período dado...» y cuya cuantía acumulada «...no exceda de un determinado importe...». Los importes se han fijado en función de los sectores de actividad en los que operen las empresas beneficiarias de las ayudas, estableciéndose unos límites generales, y otros específicos para los sectores de transporte de mercancías por carretera, pesca y acuicultura y agricultura. En los trabajos de esta fiscalización, para calcular el cumplimiento de los límites de ayudas, se ha tenido en cuenta el sector de actividad de cada una de las empresas avaladas y los distintos límites de cada uno de ellos y, en los casos

en los que la misma empresa ejerciese varias actividades (ha ocurrido con 17.006 empresas diferentes según su NIF), se ha considerado el límite de la actividad que tiene superior cuantía, tal como se prevé en los apartados relativos a la acumulación de cada uno de los reglamentos sectoriales aplicables.

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

2.84. La normativa europea ha previsto distintos sistemas de control de estas ayudas de Estado, entre los que destaca la creación de un registro central con información completa sobre las ayudas de Estado concedidas. En España, el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la BDNS y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, configura a la BDNS como el sistema nacional de publicidad de subvenciones y ayudas públicas, dependiente de la IGAE, siendo el sitio web que, con carácter exhaustivo, publica las ayudas de Estado a nivel nacional en cumplimiento de lo previsto en la normativa europea.

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

2.86. En el caso de las ayudas en forma de garantías y avales públicos sujetas al régimen de Marco Temporal al que se ha hecho referencia se estableció la obligación de comunicar las ayudas sujetas al mismo cuyo importe individual por beneficiario fuera superior a 100.000 euros de financiación (10.000 euros en los sectores de pesca y agricultura) y se estableció un plazo de comunicación de doce meses desde su concesión.

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

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

(en euros)

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

Fuente: Banc@ico, elaboración propia.

Alegación y Consideración ICO

Este cuadro no estaría considerando los cambios de régimen de ayudas de las operaciones fruto de los Reales Decretos-leyes 34/2020 y 5/2021 que es dinámico y cambiante y que hace que gran parte de las operaciones que

inicialmente se atribuyeron al régimen de Minimis hayan pasado al Marco Temporal.

Se recoge a continuación un cuadro donde se aprecia el trasvase de operaciones que se ha producido entre ambos programas si bien a la hora de realizar estas alegaciones aún estaba abierto el plazo de solicitud del Código de Buenas Prácticas y las comprobaciones que podrían suponer nuevas reclasificaciones y cambios adicionales en las cifras. Una vez se termine el Marco Temporal Covid se podrá tener una aproximación estable.

Régimen	Nº operaciones	Crédito	Aval
Marco temporal	400.271	79.004.662.508,80	58.781.420.137,30
Minimis	552.337	36.048.599.719,08	28.656.660.339,02

Elaborado por ICO. Las cifras registran cambios continuos durante el plazo de vigencia del Marco Temporal tanto en base a las medidas de extensiones de plazos que obligan a su reclasificación s como de otras verificaciones ex post llevadas a cabo.

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

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

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

Alegación y Consideración ICO

Se ha realizado la revisión del sistema de envío y se ha comprobado que las

operaciones que se envían a la BDNS quedan registradas en tablas internas y no se puede proceder a un nuevo envío de las mismas, existiendo en dicha BDNS un campo unívoco para evitar duplicidades. Adicionalmente, en el envío por parte del ICO existe un control interno para evitar la remisión de duplicados.

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

(en euros)

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

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

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

Alegación y Consideración ICO

Habría que tener en cuenta que el posible cambio de régimen de ayudas de las operaciones fruto de los Reales Decretos-leyes 34/2020 y 5/2021 o de

las incidencias que así lo requiriesen, ha hecho que gran parte de las operaciones que inicialmente se atribuyeron al régimen de Minimis hayan pasado al Marco Temporal, en base a las actuaciones acordadas de forma coordinada con el Ministerio Titular del Aval, en base a la normativa y criterios de la Comisión Europea para llevar a cabo el proceso de subsanación, a través de la reclasificación de las mismas del régimen de ayudas de Estado aplicables y comunicadas a la IGAE.

Actualmente, se encuentra en desarrollo la modificación de los regímenes de ayudas, al permanecer vigentes, a la hora de realizar estas alegaciones, las medidas de solvencia del Código de Buenas Prácticas del Real Decreto-ley 5/2021.

2.92. *Para las 908.446 operaciones restantes (excluyendo tanto las 66 operaciones enviadas por duplicado como las 179 operaciones enviadas por el ICO a la BDNS con diferente régimen al expresado en Banc@ico) se ha verificado, en primer lugar, que coincidían los importes de crédito y aval y los demás datos registrados en Banc@ico con los comunicados en los envíos a la BDNS. En segundo lugar, se comprobó el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para cada régimen en función de los importes aplicables. Como se ha indicado en el punto 2.89 de este Informe, el ICO no envió los listados de las operaciones avaladas a la BDNS hasta los meses de abril y mayo de 2021. Por lo tanto, excedió el plazo para la comunicación de todas las operaciones de 2020 sujetas al régimen general de Minimis que, por su importe, tenía la obligación de comunicar a la BDNS antes de final del mes siguiente a su concesión. En cuanto a las ayudas de Estado sujetas al Marco Temporal, dado que el plazo para su comunicación a la BDNS es más dilatado (doce meses), cuando se realizaron las comunicaciones en abril y mayo de 2021 no había vencido el plazo para la comunicación en todas ellas (38.083 operaciones). En total, de estas 908.446 operaciones enviadas por el ICO a la BDNS, a 19 de julio de 2021 existían 868.810 operaciones (por unos importes totales de financiación y aval de 73.739.600.888 y 57.562.030.926 euros, respectivamente) en las que se incumplieron los requisitos legales del envío, pues existiendo la obligación de comunicarlas (por superar los importes establecidos), se notificaron fuera de plazo.*

La comunicación de las 39.636 operaciones restantes no incumplía los requisitos establecidos, ya que 38.083 de estas operaciones se comunicaron cumpliendo el plazo, y las otras 1.553 eran operaciones que se comunicaron sin existir la obligación de hacerlo porque no llegaban a los importes previstos para ello. El Cuadro 11 refleja los datos de las operaciones comunicadas por el ICO a la BDNS, excluyendo las operaciones comunicadas por duplicado y aquellas otras que se comunicaron como sujetas al Marco Temporal aunque en Banc@ico figuraban sujetas al régimen de Minimis.

Alegación y Consideración ICO

ICO no comparte que el plazo de remisión de las ayudas de los Avales Covid bajo el régimen de Mínimis a la BDNS de la IGAE fuese de un mes. Conforme a las consideraciones de mayor flexibilidad, modificación continua del marco normativo con nuevas ampliaciones de plazos y extensiones y condiciones operativas de las distintas partes intervinientes y el análisis legal desarrollado al comienzo del apartado II.4.2, de estas alegaciones se podría considerar ajustado a derecho el asimilar el plazo de la comunicación de las operaciones de Mínimis, a los 12 meses fijados para las operaciones del Marco Temporal.

De hecho, las sucesivas modificaciones obligaban a la reclasificación de Mínimis a Marco Temporal por lo que el plazo tendría que ser homogéneo y conforme a los 12 meses previstos en el Marco Temporal.

Asimismo, se debe reseñar que el ICO ha mantenido reuniones con la IGAE, gestora de la BDNS, para afrontar la comunicación de las Ayudas de Estado de las Líneas de Avales a través de la BDNS, haciendo saber que por la urgencia de las Líneas de Avales en el momento en que se pusieron en marcha no fue posible abordar desde el momento inicial la transmisión de los datos a la misma y adquiriendo el compromiso de llevarlo a cabo en el periodo indicado por la propia IGAE.

Al respecto cabe añadir que la IGAE se ha dirigido al ICO en un escrito de 10 de febrero de 2022 en el que remite un listado de las operaciones que, tras cruzar la información recibida de todo el sector público, podrían haber superado el umbral establecido para las ayudas de mínimis y demás ayudas concedidas y el índice o porcentaje de incidencias detectado por la IGAE referido al cierre de 2020 es solo del 0,054%.

ICO ha respetado el plazo para la comunicación de las ayudas establecido por la normativa comunitaria, fijado en el Marco Temporal y en la normativa de Mínimis aplicable. La IGAE es el organismo que ostenta potestades de control y seguimiento de los límites de las ayudas, siendo éste el motivo por el cual se establece la obligatoriedad de la comunicación a la BDNS. Por todo lo expuesto, ICO considera que ha cumplido los plazos fijados en la normativa comunitaria.

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

(en euros)

Operaciones enviadas	Marco temporal			Mínimis			Total		
	Nº oper.	Crédito	Aval	Nº oper.	Crédito	Aval	Nº oper.	Crédito	Aval
Incumplen requisitos de envío	9.651	15.117.186.676	10.834.554.297	859.159	58.622.414.212	46.727.476.629	868.810	73.739.600.888	57.562.030.926
En plazo	38.083	29.441.915.723	21.037.908.184	0	0	0	38.083	29.441.915.723	21.037.908.184
Cuyo envío no es obligatorio	710	70.383.658	39.374.034	843	4.180.583	3.228.447	1.553	74.564.241	42.602.481

TOTAL	48.444	44.629.486.057	31.911.836.515	860.002	58.626.594.795	46.730.705.076	908.446	103.256.080.852	78.642.541.591
-------	--------	----------------	----------------	---------	----------------	----------------	---------	-----------------	----------------

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

Alegación y Consideración ICO

Se reitera la argumentación dada en relación con la reclasificación de muchas de las operaciones inicialmente clasificadas bajo régimen de Minimis a Marco Temporal, como consecuencia de las modificaciones de extensiones de plazo en aplicación de la normativa aplicable en base a los Reales Decretos-Leyes 34/2020 y 5/2021 en el Código de Buenas Prácticas, que han supuesto y siguen suponiendo esta reclasificación.

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

Alegación y Consideración ICO

Se ha de tener en cuenta que no se ha producido un incumplimiento de los requisitos de envío, de acuerdo con el razonamiento legal expresado al comienzo del punto II.4.2.

Asimismo, cabe destacar, además de los comentarios anteriores, que en los procesos de carga de la información a la BDNS se produjeron incidencias ajenas al ICO, ya que la BDNS no permite el alta de algunos CNAE existentes y de algunos municipios también existentes. No obstante, actualmente están comunicadas más del 99% de las operaciones.

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

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

Alegación y Consideración ICO

Cabe destacar, además de los comentarios anteriores, que en los procesos de carga de la información a la BDNS se produjeron incidencias ajenas al ICO, ya que la BDNS no permite el alta de algunos CNAE existentes y de algunos municipios también existentes. No obstante, actualmente están comunicadas más del 99% de las operaciones.

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

(en euros)

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

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

Alegación y Consideración ICO

Se reitera la argumentación dada en relación con la reclasificación de muchas de las operaciones inicialmente clasificadas bajo régimen de Minimis a Marco Temporal, como consecuencia de las modificaciones de extensiones de plazo en aplicación de la normativa aplicable en base a los Reales Decretos-Leyes 34/2020 y 5/2021 en el Código de Buenas Prácticas, que han supuesto y siguen suponiendo esta reclasificación.

2.95. Para comprobar el cumplimiento de los límites de ayudas en las operaciones avaladas por el ICO sujetas al régimen de Minimis se ha solicitado, a la División de Control e Información de Subvenciones de la IGAE, una relación de todas las ayudas de Minimis registradas en la BDNS de todos los clientes que habían realizado operaciones avaladas en alguna de las líneas fiscalizadas (Liquidez e Inversión) en este régimen. Se recibió una relación con información de las ayudas registradas en la BDNS que incluía todas las ayudas de Minimis de estos clientes según NIF, desde 1 de enero de 2018 hasta 31 de diciembre de 2020, es decir,

los tres años a considerar para comprobar posibles excesos de ayudas por las operaciones avaladas de 2020. Acumulando por NIF el importe de las ayudas percibidas, y en función de los límites de ayudas que corresponden a cada uno de los sectores de actividad de las empresas avaladas de acuerdo con los reglamentos de Minimis, se obtuvieron los resultados expresados en el Cuadro 13.

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

(en euros)

NIFs que tienen:	NIF	Nº op.	Crédito	Aval	EBS total	Exceso EBS ICO	Crédito del exceso	Aval del exceso
Limite consumido antes de 18-03-20	205	358	65.709.993	52.317.954	6.160.089	6.160.089	65.709.993	52.317.954
Limite excedido después de 18-03-20	641	1.017	287.216.724	227.999.503	27.865.304	14.070.546	151.196.696	119.887.223
Subtotal operaciones con exceso ICO	846	1.375	352.926.717	280.317.457	34.025.393	20.230.635	216.906.689	172.205.177
Distribución aleatoria.								
Con operaciones ICO-ICO misma fecha	37	61	14.754.887	11.735.907	1.432.197	754.147	7.908.202	6.258.559

Opción 1. -exceso mínimo

Con operaciones ICO-no ICO misma fecha	5	5	1.310.000	1.048.000	139.809	72.575	680.009	544.007
--	---	---	-----------	-----------	---------	--------	---------	---------

Opción 2. -exceso máximo

Con operaciones ICO-no ICO misma fecha	9	9	1.945.000	1.556.000	194.764	138.817	1.354.830	1.083.864
TOTAL EXCESO MÍNIMO (con opción 1)	872	1.441	368.991.604	293.101.364	35.597.399	21.057.357	225.494.900	179.007.743
TOTAL EXCESO MÁXIMO (con opción 2)	874	1.445	369.626.604	293.609.364	35.652.354	21.123.599	226.169.721	179.547.600

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

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

Alegación y Consideración ICO

Todas las operaciones son objeto de cruce con la BDNS para verificar que el NIF correspondiente no se encuentra inhabilitado.

Además, las operaciones con impagos ejecutados son objeto de verificación por lo que, de no ser posible su reclasificación, perderían el aval y, en caso de haber sido liquidado, se procedería a la solicitud del reintegro del aval ejecutado, tal y como se establece en el Contrato. Es importante considerar que algunas de estas incidencias son difícilmente evitables ya que, aunque se comuniquen las Ayudas a la BDNS en los

plazos establecidos, se puede dar la circunstancia de que en el momento de la concesión no estuviesen reflejadas todas las Ayudas, de ahí la importancia de las verificaciones ex post.

En este sentido, y tras las verificaciones ex post llevadas a cabo, ICO ha comunicado a la BDNS de la IGAE, en coordinación con el Ministerio Titular del aval, los criterios de actuación a seguir, con la reclasificación de las ayudas en exceso adscritas inicialmente al Régimen Minimis de Ayudas de Estado hacia el Marco Temporal de Ayudas de Estado, en alguna de sus modalidades, haciendo uso de las posibilidades previstas por el marco normativo de referencia en base al Marco Temporal de Ayudas de Estado de la Comisión Europea, salvo que esta reclasificación no fuera posible, en su caso.

En base a estos criterios, ICO está llevando ya a cabo las comprobaciones adicionales y actuaciones que procedan en función de la naturaleza del aval, para comunicar las modificaciones correspondientes a la BDNS, sin perjuicio de comprobaciones adicionales.

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

Alegación y Consideración ICO

Todas las operaciones son objeto de cruce con la BDNS para verificar que el NIF correspondiente no se encuentra inhabilitado.

Además, las operaciones con impagos ejecutados son objeto de verificación ex post por lo que, de no ser posible su reclasificación, perderían el aval y, en caso de haber sido liquidado, se procedería a la solicitud del reintegro del aval ejecutado, tal y como se establece en el Contrato. Es importante considerar que algunas de estas incidencias son difícilmente evitables ya que, aunque se comuniquen las Ayudas a la BDNS en los plazos establecidos, se puede dar la circunstancia de que en el momento de la concesión no estuviesen reflejadas todas las Ayudas, de ahí la importancia de las verificaciones ex post.

En este sentido, y tras las verificaciones ex post llevadas a cabo, ICO ha comunicado a la BDNS de la IGAE, en coordinación con el Ministerio Titular del aval, los criterios de actuación a seguir, con la reclasificación de las ayudas en exceso adscritas inicialmente al Régimen Minimis de Ayudas de Estado hacia el Marco Temporal de Ayudas de Estado, en alguna de sus modalidades, haciendo uso de las posibilidades previstas por el marco normativo de referencia en base la Marco Temporal de Ayudas de Estado de la Comisión Europea, salvo que esta reclasificación no fuera posible, en su caso.

En base a estos criterios, ICO está llevando ya a cabo las comprobaciones adicionales y actuaciones que procedan en función de la naturaleza del aval, para comunicar las modificaciones correspondientes a la BDNS, sin perjuicio de comprobaciones adicionales.

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

Alegación y Consideración ICO

Todas las operaciones son objeto de cruce con la BDNS para verificar que el NIF correspondiente no se encuentra inhabilitado.

Además, las operaciones con impagos ejecutados son objeto de verificación ex post por lo que, de no ser posible su reclasificación, perderían el aval y, en caso de haber sido liquidado, se procedería a la solicitud del reintegro del aval ejecutado, tal y como se establece en el Contrato. Es importante considerar que algunas de estas incidencias son difícilmente evitables ya que, la formalización de varias operaciones en una misma fecha de un mismo titular, que puedan conllevar un exceso en el régimen de ayudas que le corresponda, no podrá ser detectada hasta la verificación ex post de las mismas, y siguiendo los criterios de actuación en coordinación con el Ministerio Titular del aval, se podrá llevar a cabo la reclasificación de las ayudas en exceso adscritas inicialmente al Régimen Minimis de Ayudas de Estado hacia el Marco Temporal de Ayudas de Estado, en alguna de sus modalidades, haciendo uso de las posibilidades previstas por el marco normativo de referencia en base al

Marco Temporal de Ayudas de Estado de la Comisión Europea, salvo que esta reclasificación no fuera posible, en su caso.

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

Alegación y Consideración ICO

La gestión de la BDNS y las comprobaciones de los excesos o posible superación de intensidad o límites de ayudas por beneficiario corresponde a la IGAE.

En caso de que las operaciones del ICO hubiesen sido concedidas con anterioridad a la de otros organismos, correspondería a éstos la reclasificación o al menos la realización de actuaciones coordinada con la BDNS.

2.100. *Respecto a las operaciones sujetas a Marco Temporal se ha habilitado un campo específico en Banc@ico (campo 81 "Otros I", véanse los puntos 2.58 a 2.61 de este Informe) para el control de los importes máximos de financiación por cliente en operaciones sujetas al Marco Temporal. Sin embargo, como ya se ha señalado en los citados puntos, ese campo no está configurado como obligatorio y se han detectado operaciones sin datos, así como incoherencias en las validaciones y en las cifras (en algunos casos, eran distintos los datos de facturación y de costes salariales del mismo cliente en distintas operaciones), lo que ha impedido identificar todos los supuestos en los que la financiación acumulada para cada cliente superaría los límites señalados y para los que habría que exigir un auto certificado del cliente de sus necesidades de liquidez. No obstante, se han detectado operaciones en las que, aunque se excedían los límites señalados, no se ha aportado documento alguno de justificación de las necesidades de liquidez y, cuando se incorporaron auto certificados de los clientes, estos no eran documentos homogéneos, ni en su forma ni en su contenido.*

Alegación y Consideración ICO

En este apartado debemos realizar la siguiente puntualización: una operación

de financiación con aval adscrito a esta línea puede ir por dos regímenes de ayudas de Estado, por un lado, el régimen de Minimis y, por otro lado, el régimen del Marco Temporal habilitado por la Comisión Europea el 17 de marzo de 2020. En función del régimen de ayudas de Estado al que se adscriba el aval de la operación de financiación, tendrá que cumplir unos requisitos u otros. Inicialmente, la entidad financiera analiza el riesgo y concede la financiación con aval, y es la obligada a dar cumplimiento de los requisitos establecidos en el contrato marco y, en concreto, a los referidos a las Ayudas de Estado. En una fase posterior se procederá a la verificación y depuración de aquellos datos que no sean consistentes con la normativa europea en materia de Ayuda de Estado.

En principio, existe una validación sobre ello y consta, de parte de las entidades financieras, que funciona correctamente. Hay que destacar que solo afecta a aquellas operaciones de Marco Temporal adscritas al punto 3.2 y no así a las operaciones que operan bajo el Régimen de Minimis. Asimismo, debe tenerse en cuenta la fecha de carga de cada una de las operaciones y realizar la validación en orden temporal; siendo así, ninguna operación se ha clasificado en el artículo 3.2 del Marco Temporal con datos inferiores a los que correspondería en estos campos. Aun así, las incidencias descritas supondrían un 0,07% del total de operaciones de la Línea de Liquidez y un 0,25% de la Línea de Inversión.

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

Alegación y Consideración ICO

En este epígrafe el Tribunal de Cuentas incluye el análisis del control de las operaciones de importe superior a 50 millones de euros (apartados 2.101 a 2.105), en el que se concluye que ICO cumplió su obligación legal de aprobar expresamente la elegibilidad de todas las operaciones de financiación de una empresa superior a 50 millones de euros. El Tribunal de Cuentas lleva a cabo comprobaciones y en los apartados 2.105 a 2.123 identifica algunas incidencias en la operativa, especialmente en datos contrastados según la documentación elevada al COPER y la información cargada en Banc@ico.

La obligación formal de ICO contemplada en los sucesivos ACM que articulan las líneas de avales, supone la validación ex ante de las condiciones de elegibilidad de operaciones que superen los 50 millones de euros de financiación.

El Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020 establece que: “Se avalarán las operaciones por encima de 50 millones de euros una vez que ICO haya analizado el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de

manera complementaria al análisis de la entidad financiera”.

Así, la aplicación Banc@ico fue programada para que detectase las operaciones de financiación, que, por CIF, superasen los 50 millones de euros de financiación.

Adicionalmente, y como criterio complementario, se determinó en el Manual de Procedimiento de las Líneas, la revisión ex ante de las condiciones de elegibilidad de las empresas, que de forma agregado por grupo de empresas, superasen de forma individual o conjunta los 50 millones de euros de financiación, siendo conscientes que no se disponía de una base de datos que identificase los NIF de empresa a nivel de grupo, pero que gran parte de esta información se podía obtener vía entidades financieras, que son los que están en contacto con el cliente final.

Por lo tanto, lo que se ha verificado en COPER es la elegibilidad de las empresas que solicitaban aval. En este caso, la documentación revisada para esta verificación ha sido solicitada a la entidad financiera y a la empresa directamente y son las entidades financieras las que cargan la información en Banc@ico. ICO ya ha acordado la revisión de las discrepancias identificadas que resulten relevantes en cuanto a identificación de la operación e importe y porcentaje de cobertura de avales.

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

2.102. *Los manuales de procedimientos internos de gestión de las líneas Liquidez e Inversión, aprobados por el ICO, extendieron esta necesidad de autorización a tres casos adicionales: a) aquellos en los que el importe de 50 millones de euros se alcanzase por acumulación de financiación del cliente en más de una operación (los manuales aclaran que para el cálculo del importe acumulado por cliente se tendrían en cuenta tanto las operaciones formalizadas en la Línea Liquidez como las formalizadas en la Línea Inversión y en el Programa ICO Avales Pagarés MARF-COVID19); b) los supuestos en los que la financiación obtenida excediese este importe por grupos empresariales, considerando tales a los que estuvieran formados por empresas obligadas por normativa a formular estados contables consolidados; y c) todas las operaciones en las que el ICO actuara como entidad financiadora, con independencia del importe de la financiación.*

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

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

2.105. *En relación con las operaciones que, individualmente, ya superaban los 50 millones de euros (las únicas para las que expresamente existía la obligación de aprobación por COPER, según el citado ACM de 24 de marzo de 2020), se detectaron dos operaciones en las que no coincidían los datos registrados en Banc@ico sobre el porcentaje del aval y su importe con los que se reflejaban en los certificados COPER. Una de ellas, por un importe de financiación de 150 millones de euros, reflejaba en la documentación de COPER un aval de 105 millones de euros por el 70 % del importe financiado y, sin embargo, los datos en Banc@ico para esta operación atribuían un aval de 90 millones por el 60 % de la financiación obtenida. Otra operación, por un importe de financiación de 80 millones de euros, reflejaba en la documentación de COPER un aval de 56 millones de euros por el 70 % del importe financiado y, sin embargo, los datos en Banc@ico para esta operación recogían un aval de 48 millones por el 60 % de la financiación obtenida. En una de las operaciones aprobadas por COPER, por importe de 50 millones de euros, no coincidían los datos sobre el TAE de la operación reflejados en Banc@ico y en la ficha de elegibilidad tomada como base para la autorización de COPER.*

Consideraciones y alegaciones de ICO

Efectivamente ICO cumplió su obligación legal de aprobar expresamente la elegibilidad de todas las operaciones de financiación a empresas superiores a 50 millones de euros.

Lo que se ha verificado en COPER es la elegibilidad de las empresas que solicitaban aval. En este caso, la documentación revisada para esta verificación ha sido solicitada a la entidad financiera y a la empresa

directamente y son las entidades financieras las que cargan la información en Banc@ico.

ICO ya ha acordado la revisión y, en su caso, subsanación de las discrepancias identificadas que resulten relevantes en cuanto a identificación de la operación e importe y porcentaje de cobertura de avales.

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

Alegación y Consideración ICO

Conforme al Programa “ICO AVALES Pagarés MARF COVID-19”, en colaboración con BMRF, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros, ICO ha establecido llevar a cabo la comprobación previa a la firma de los Contratos con los potenciales emisores de pagarés con aval, de que estas empresas (45) reunían las condiciones para poder adherirse a este programa de garantías y en concreto:

- Ser empresa no financiera con domicilio social en España.
- No estar sujeta a procedimiento concursal a 17/03/2020.
- No encontrarse en situación de crisis a 31/12/2019.
- Contar con Programas de Pagarés vigentes e incorporados al MARF a 23/04/2020.

Estos requisitos anteriores se validaron a través de auditor independiente y a través de Bolsas y Mercados de Renta Fija (BMRF), que establece importes máximos de emisiones, y cuyos avales están sujetos a ese límite.

Por ello, todas las empresas que han participado en el Programa de AVALES Pagarés MARF COVID-19, cuenta con su correspondiente revisión de criterios de elegibilidad de aval.

Por otro lado, en el contrato marco suscrito inicialmente, se contemplaba el importe máximo potencial a avalar, sin que por ello quiera decir que las 45 empresas adheridas iniciales hayan realizado emisiones avaladas, ni lo hayan realizado por su importe máximo.

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

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

2.109. Las actuaciones fiscalizadoras han incluido consultas de los datos reflejados en Banc@ico sobre las operaciones realizadas por los clientes cuyas operaciones habían sido aprobadas por COPER. En estas consultas se ha puesto de manifiesto que había más operaciones de esos clientes en Banc@ico de las que habían sido aprobadas por COPER. En concreto, se detectaron 41 operaciones de 25 de estos clientes (por unos importes totales de 210.099.000 euros de crédito y 138.023.283 euros de aval) que estaban incluidas en Banc@ico pero no se habían sometido, junto a las demás operaciones de esos clientes, a su aprobación por COPER. También se han detectado tres operaciones de tres clientes que no habían sido aprobadas por COPER en las que, de acuerdo con los datos de Banc@ico, el ICO participó en la concesión de la financiación a esos clientes (el 21 % del total, por unos importes de financiación de 18.195.500 euros y de aval de 12.956.400 euros).

Alegación y Consideración ICO

Cuando ICO ha participado excepcionalmente en la financiación directa de una empresa formalizando su operación con avales Covid, la aprobación de la participación directa de ICO integra la verificación de las condiciones de elegibilidad y es válida a estos efectos, no siendo necesaria volver a tramitarla separadamente o hacerlo de forma independiente.

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

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

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

existían discrepancias en el importe del crédito (en los datos de Banc@ico era de 3 millones de euros y en el certificado de COPER de 3,7 millones).

Alegación y Consideración ICO

Se hace necesario recordar que la función de comprobación ex ante atribuida a ICO por los Acuerdos de Consejo de Ministros de 24 de marzo y 28 de julio de 2020, va referida al análisis del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad para operaciones de empresas que superen los 50 Millones de euros.

En consecuencia, la existencia de un importe/porcentaje de aval superior en el certificado de COPER respecto a los datos reflejados en Banc@ico no tiene incidencia alguna en la validez del certificado sobre elegibilidad. En estos casos se llevan a cabo las comprobaciones y en su caso los ajustes correspondientes que procedan a efectos de adaptar los importes y cobertura del aval dentro de los máximos establecidos en la norma

El acuerdo adoptado por el COPER es una autorización, respecto a la elegibilidad de la operación y se certifica los acuerdos adoptados.

ICO ya ha acordado la subsanación de las discrepancias identificadas respecto la reclasificación entre pyme y no pyme y otras diferencias en la información disponible en Banc@ico y COPER.

En todo caso, en el supuesto de impagos y ejecución de aval se comprueban de manera individual todas (100%) las operaciones, por lo que, en ningún caso, se va a abonar un porcentaje de aval superior al que corresponda, según la normativa aplicable.

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

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

(En millones de euros)

Calificación	Nuevo/ Renovación	Nº oper.	BANC@ICO		COPER		DIFERENCIAS	
			Crédito	Aval	Crédito	Aval	Crédito	Aval
Casos con % aval superior en COPER	Nuevo	8	108,50	56,52	108,50	76,05	0,00	(19,53)
	Renovación	18	339,16	203,49	339,20	237,46	(0,04)	(33,97)

Total casos con % aval superior en COPER		26	447,66	260,01	447,70	313,51	(0,04)	(53,50)
Casos con % aval superior en COPER y además con diferencias en el importe del crédito	Nuevo	1	3,00	1,50	3,70	2,10	(0,70)	(0,60)
Casos con % aval superior en Banc@alCO	Nuevo	6	38,53	26,97	38,50	23,10	0,03	3,87
Total		33	489,19	288,48	489,90	338,71	(0,71)	(50,23)

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

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

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

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

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

Alegación y Consideración ICO

En estos casos se llevarán a cabo las comprobaciones y, en su caso los ajustes correspondientes, conforme a lo indicado en las alegaciones y consideraciones anteriores referidas al apartado 2.112 que procedan y que sean relevante a efectos de ajustar los importes y la cobertura del aval.

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

Alegación y Consideración ICO

En este caso, se llevarán a cabo las comprobaciones y rectificaciones de errores materiales que procedan que son relevantes a efectos de identificación de la operación, plazo y cobertura del aval.

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

Alegación y Consideración ICO relativo a los puntos 2.101 A 2.118 del Anteproyecto:

El acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo del 2020, publicado en el BOE el jueves 26 de marzo, contempla que se avalarán por la línea de avales liquidez las operaciones por encima de 50 millones de euros una vez que el ICO haya analizado el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera. En este sentido todas las operaciones propuestas al COPER, conllevaban un análisis previo de las condiciones de elegibilidad establecidas la normativa de ayudas de Estado, en la normativa establecida en los reales decreto ley, en los acuerdos

de Consejo de Ministros y en el propio contrato marco. En todo caso, en el supuesto de impagos y ejecución de aval se comprueban de manera individual todas (100%) las operaciones, por lo que, en ningún caso, se va a abonar un porcentaje de aval superior al que corresponda, según la normativa aplicable, a los avales.

A fecha de emisión de este informe se ha procedido a subsanar/regularizar aquellos datos que no coincidían entre la propuesta elevada, datos contenidos documentos que soportan la operación y los datos comunicados por las entidades financieras a través de Banc@ico. En este sentido, esta regularización no supone una alteración del análisis de los criterios de elegibilidad propuestos inicialmente. El ICO en cualquier momento ha cumplido con lo indicado en el acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo del 2020 en cuanto analizar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis previamente realizado por la entidad de crédito. Adicionalmente, como criterio más conservador, el ICO llevó a cabo este análisis de elegibilidad para todas aquellas empresas, que, a nivel de grupo empresarial, supusieran de forma agregada un importe superior a 50 millones de euros.

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

2.120. *Para la concesión de estos avales MARF el ICO firmó un contrato bajo el Programa de Avales Pagarés MARF ICO COVID-19 (contrato marco) con cada una de las empresas que fueran a realizar emisiones de pagarés, con la entidad Bolsas y Mercados Españoles Renta Fija SAU (encargada de comprobar los requisitos de las emisiones y remitir la información al ICO) y con la entidad colocadora y el agente de pagos correspondiente, que participen en las emisiones. El ICO aprobó 45 entidades elegibles para acceder al aval del Estado en sus emisiones de pagarés MARF en el periodo fiscalizado y, a 31 de diciembre de 2020, dieciséis de ellas habían suscrito los contratos marco. No obstante, en el periodo fiscalizado fueron finalmente solo quince las empresas que realizaron emisiones de pagarés avalados*

(68 en total) por un importe de 597.200.000 euros de nominal (el importe del aval ascendió a 410.565.417 euros).

2.121. El manual de procedimiento interno aprobado por ICO preveía un control automatizado y validaciones automáticas a realizar por Banc@ico para el control de la gestión de estos avales y para evitar la superación de los límites marcados por la normativa de ayudas de Estado y de los límites de emisión fijados en los distintos ACM. Sin embargo, este control de la gestión de los avales MARF a través de Banc@ico no llegó a implantarse durante el periodo fiscalizado. En 2020 el control y seguimiento de las operaciones de avales MARF se hizo mediante hojas de cálculo, sin utilizar ninguna otra aplicación específica ni las herramientas y validaciones de Banc@ico para su control en relación con las demás líneas de avales.

Alegación y Consideración ICO

Se ha desarrollado y puesto en producción una nueva aplicación para la gestión de los avales MARF, que actualmente se encuentra en desarrollo, y que recogería todos los requisitos relevantes de los usuarios para su gestión.

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

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

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

Alegación y Consideración ICO

El Anteproyecto de informe de fiscalización, en este apartado analiza una selección de incidencias (párrafos 2.124 a 2.136), que habrían sido también objeto de análisis en el apartado II.3. Cabría reiterar aquí los comentarios, alegaciones y consideraciones trasladados por ICO en la Introducción de este informe, en el apartado II.3 y en cada uno de los párrafos del mismo (2.16 a 2.70) y en el apartado II.4.1 (párrafos 2.71 a 2.123) cuando resultasen de aplicación, que serían trasladables a este apartado íntegramente, si bien sintetizando serían los siguientes:

- **Las excepcionales circunstancias de puesta en marcha de las líneas** conforme a lo previsto en el Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo y en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo, que estableció el plazo de 10 días para su implementación efectiva. Se debía primar la agilidad, rapidez y capacidad de proporcionar liquidez de esta medida, implementada por el ICO conforme a la normativa de referencia y todo ello basado en los mecanismos de comprobación ex post de las operaciones previstos en la propia norma y en los mencionados contratos formalizados entre el ICO y las entidades financieras.
- **Los mecanismos de control establecidos para las operaciones en función de su importe.** Por ello, se ha de tener en cuenta el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, por el que se aprueban las características del primer tramo de la línea de avales del ICO para empresas y autónomos, para paliar los efectos económicos del COVID-19. En este ACM, se hace una distinción en función del importe de las operaciones, inferiores y superiores a 50 millones de euros. Para estas últimas se establece la necesidad de analizar por el ICO, con carácter previo a su concesión, el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera. Para las operaciones inferiores a 50 millones de euros, el Consejo de Ministros no prevé realizar dicho análisis previo por ICO en aras de la flexibilidad y urgencia que requería la puesta en marcha de esta facilidad. Se avalarán las operaciones de hasta 50 millones de euros que hayan sido aprobadas por la entidad conforme a sus políticas de riesgos, sin perjuicio de comprobaciones posteriores sobre sus condiciones de elegibilidad.

Conforme a lo instruido por el Consejo de Ministros, **el ICO ha trasladado un procedimiento de control y comprobación ex post en los contratos formalizados con las entidades financieras**, estableciendo un mecanismo de revisión de las operaciones avaladas, , pudiendo ser:

Ex ante:

Para todas las operaciones cuyo importe de financiación sea superior a 50 millones de euros, en los que el ICO tiene la potestad de llevar a cabo de manera individualizada la revisión de todos los criterios de elegibilidad

Ex post:

Para las operaciones dentro del rango de 10 a 50 millones de euros de financiación avalada, dada la volumetría, se ha contratado a una consultora externa independiente de primer nivel para que lleve a cabo este proceso de verificación de elegibilidad de aval de todas las operaciones.

Para operaciones financieras inferiores a 10 millones de euros, realizará la revisión /comprobación mediante un sistema de muestreo del total de la población. Para estas operaciones, las verificaciones se llevan a cabo con la misma consultora.

Para todas las operaciones que resulten comunicadas impagadas por las entidades financieras en las correspondientes ventanas trimestrales y, por lo tanto, ejecuten su aval, serán objeto de revisión de los criterios de elegibilidad que reúnan estas circunstancias.

Se ha de tener en cuenta que conforme al Anexo I del citado ACM, para las operaciones inferiores a 50 millones sobre la que ha versado el mayor volumen de operaciones avaladas y cargadas de forma masiva en la aplicación informática Banc@ico, son las entidades financieras las que analizan en el momento de la concesión de las operaciones la elegibilidad de la empresa, la solvencia y la capacidad de devolución del préstamo avalado, conforme con sus procedimientos y políticas de riesgos, sin perjuicio de las comprobaciones posteriores señaladas con anterioridad a realizar por el Instituto.

- De hecho, algunas de las incidencias y errores apuntados en el Anteproyecto de informe de fiscalización, han venido siendo subsanados o clarificados por ICO en el curso de la fiscalización en colaboración con las entidades financieras y serán tenidas en cuenta en la medida de lo posible en las comprobaciones ex post previstas, en caso de los impagos y la ejecución de los avales, donde las comprobaciones se hacen individualmente a medida que se ejecuta el aval. En caso de incumplimiento, nada impide reclamar a la entidad financiera los avales impagados que hayan sido ejecutados conforme a los contratos marcos y adendas que regulan la operativa.

Por otra parte, en relación con las incidencias detectadas, cabe señalar que no se trata de errores e incongruencias sino de datos cargados de forma inicial

que por cuantía no son significativos dentro del total de la población. Este fue el sistema inicialmente diseñado para que el proceso fuese el más ágil posible dada la gravedad de la situación durante los 4 primeros meses de pandemia y en Estado de Alarma. Como se ha reiterado en sucesivas ocasiones a lo largo de las alegaciones de este borrador, el 100% de los avales ejecutados, van a ser revisados, por lo que en modo alguno puede proyectarse la idea de la existencia de un potencial perjuicio para el Patrimonio del Estado, por cuestiones de verificación y control operativo.

Adicionalmente, entre otras cuestiones, no se establecen importes mínimos de operaciones avaladas ni plazas mínimos de financiación, por lo que puede, aunque no tuviese relevancia económica, podría ser acorde con la normativa.

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

Alegación y Consideración ICO

Ya se han realizado observaciones en los apartados anteriores correspondientes a cada caso en relación con el apartado II.3.1 (párrafos 2.14 a 2.69) y en el apartado II.4.1 (párrafos 2.71 a 2.123).

En cuanto a la **consideración de PYME y No PYME** y a las posibles incidencias o deficiencias de los controles y validaciones que se apunta en el Anteproyecto de informe, ICO, entre otras consideraciones, ha trasladado que cabe tener en cuenta que con posterioridad a su periodo de fiscalización el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021 en su Anexo I prevé que *ICO podrá reasignar entre los tramos pyme y no pyme, previa regularización del coste del aval en caso de que este fuera superior, si se hubiera detectado una incorrecta asignación en el momento de la concesión...*

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

operaciones en esta línea para las que la fecha de fin del contrato de arrendamiento era anterior a la fecha del contrato de préstamo más el número de mensualidades avaladas; otras en las que la finalización del contrato de arrendamiento era superior a diez años (entre ellas, ocho operaciones con vencimiento del arrendamiento en 2099, otra en 2100 y otra en 2050); datos incoherentes sobre el interés nominal y la TAE de las operaciones; y referencias catastrales de los inmuebles arrendados con formatos incompatibles con una referencia catastral (con menos de 20 caracteres, o con expresiones como "N/A", "No dispone", "00000000", "XXXXX" y otras similares).

Alegación y Consideración ICO

En cuanto a la Línea de arrendamientos de colectivos vulnerables ICO gestiona la misma por cuenta del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA). En relación a algunas de las actuaciones o deficiencias de control atribuidas en el Anteproyecto de informe de fiscalización, debería tenerse en cuenta que el titular de los avales de esta Línea de Arrendamientos es el MITMA, no el ICO ni el MAETD y que las funciones y comprobaciones se han fijado por Convenio entre ICO y MITMA, en el que se delimitan las actividades y comprobaciones que el MITMA llevaría a cabo y no ICO.

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

Alegación y Consideración ICO

Los importes no están limitados en estas Líneas de Avales más que por los que se establecen a través de la diferente normativa en materia de ayudas de Estado, por lo que hay que indicar que las operaciones solicitan el aval en función de las necesidades de financiación de autónomos y empresas y por tanto no se pueden limitar estos importes a la baja. Asimismo, ocurre con el porcentaje de cobertura del aval, se deben establecer máximos, pero no mínimos, más aún cuando como ya se ha comentado en apartados anteriores, las entidades disponían de un cupo preestablecido. En cualquier caso, hay errores de carga de operaciones que se han venido y se vienen subsanando, y cuyo peso relativo sobre el total de operaciones avaladas no resulta significativo.

2.127. En las Líneas Liquidez e Inversión había registradas en Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020, 36 operaciones de financiación (con 29 clientes distintos) en las

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

Alegación y Consideración ICO

Los importes no están limitados en estas Líneas de Avaes más que por los que se establecen a través de la diferente normativa en materia de ayudas de estado, por lo que indicar que hay operaciones que solicitan el aval en función de las necesidades de financiación de autónomos y empresas y por tanto no se pueden limitar estos importes a la baja. Asimismo, ocurre con el porcentaje de cobertura del aval, se deben establecer máximos, pero no mínimos, más aún cuando como ya se ha comentado en apartados anteriores, las entidades disponían de un cupo preestablecido. En cualquier caso, hay errores de carga de operaciones que se han venido y se vienen subsanando, y cuyo peso relativo sobre el total de operaciones avaladas es no significativo.

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

(en euros)

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

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

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

Alegación y Consideración ICO

El Contrato firmado con las entidades establece que el ICO emitirá un Certificado individualizado para cada CLIENTE, con el importe de la ayuda asociada al aval, que la Entidad deberá descargar a través de Banc@ico, para las operaciones de Minimis, no para las del Marco Temporal, por lo que no se detecta incidencia en este punto. En cualquier caso, se comunican estas Ayudas del Marco Temporal a través de la BDNS, siendo esta un registro público.

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

razonado anteriormente, y que, por lo tanto, se habrían trasladado a la información que publica la BDNS.

Alegación y Consideración ICO

Carecería de relevancia jurídica la existencia de tales errores materiales en Banc@ico a los efectos de la ejecución del aval, ya que, en el supuesto de impagos y ejecución de aval se comprueban ex post de manera individual todas (100%) las operaciones, por lo que, en ningún caso, se va a abonar un importe de aval superior al que corresponda, según la normativa aplicable, a los avales.

En consecuencia, tales incidencias no son susceptibles de originar los problemas legales que se citan.

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

Alegación y Consideración ICO

Esas operaciones serán objeto de comprobación y verificación en la fase posterior a la puesta a disposición de nuevas operaciones de aval y desarrollo de las medidas de las Líneas de Avales, y, en todo caso, siempre que se produzca la ejecución del aval.

2.131. *Por otra parte, las comprobaciones sobre el tamaño de las empresas beneficiarias de los avales, que se han detallado en el epígrafe II.4.1 de este Informe, han permitido identificar doce operaciones correspondientes a doce empresas que no eran PYME y, sin embargo, habían accedido a la Línea Liquidez por el tramo 002 "Turismo". El tramo de "Turismo" se aprobó exclusivamente para PYME, conforme al Anexo II segundo del ACM de 16 de junio de 2020, por el que se activó este tramo. Por lo tanto, en estos casos, no solo estarían mal clasificadas como PYME estas*

empresas (lo que les permitiría acceder a la financiación con un porcentaje de aval máximo más alto y comisiones más ventajosas), sino que, además, no deberían haberse concedido esos avales por el tramo 002 "Turismo". El importe de estas operaciones ascendía a 8.556.500 euros de crédito y el de aval a 6.845.200 euros.

Alegación y Consideración ICO

Todas las operaciones para las cuales se ejecute el aval serán objeto de verificación, por lo que, en caso de detectar incidencias no subsanables, el aval será revocado procediendo el reintegro de los importes abonados si esto se hubiera realizado. Cabe señalar que las validaciones de Banc@ico al respecto funcionan, por lo que se entiende que se refieren a las comprobaciones a través de Informa. Además, cabe recordar lo apuntado en relación con el sistema de comprobaciones ex ante y ex post sobre las condiciones de elegibilidad y otros requisitos que se han desarrollado conforme a la normativa para una Línea con más de un millón de operaciones.

En cualquier caso, se llevará a cabo el control y verificación de las operaciones avaladas en la Línea Avales Liquidez en el tramo 002 "Turismo" procediéndose a la revocación de los avales de aquellas operaciones que, en su caso, no cumplan los criterios de elegibilidad de tamaño de empresa.

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

Alegación y Consideración ICO

No se indica en esta incidencia si el estado de las operaciones en el proceso de carga en la aplicación Banc@ico era el de "Correcto ICO" o "Invalidado ICO", ya que algunas operaciones están en esta casuística, no existiendo por tanto duplicidad sino operaciones que habrían sido invalidadas.

Asimismo, la casuística es variada pues, por ejemplo, hay que considerar que bajo la modalidad de leasing/renting, un mismo titular puede firmar una o varias operaciones en la misma fecha por el mismo importe con una entidad financiera, sin que sea incidencia alguna. En cualquier caso, reiteramos que todas las operaciones para las cuales se ejecute el aval son objeto de revisión, por lo que se actuará conforme a lo indicado en el contrato si la incidencia se produjera.

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

Alegación y Consideración ICO

Esta situación podría darse en el caso de empresas de alquiler de vehículos o concesionarios que financien la totalidad de la flota en operaciones independientes.

En cualquier caso, todas las operaciones para las cuales se ejecute el aval son objeto de revisión, por lo que se actuará conforme a lo indicado en el contrato si la incidencia se produjera.

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

Alegación y Consideración ICO

No se indica en esta incidencia si el estado de las operaciones era el de “Correcto ICO” o “Invalidado ICO”, ya que algunas operaciones están en esta casuística, no existiendo por tanto duplicidad sino operaciones que habrían sido invalidadas. En cualquier caso, todas las operaciones para las cuales se ejecute el aval son objeto de revisión, por lo que se actuará conforme a lo indicado en el contrato si la incidencia existiera realmente. En cualquier caso, para prevenir la duplicidad total la clave de banco es un campo único y unívoco.

2.135. *Por otro lado, la aplicación reflejaba sesenta operaciones (por unos importes totales de 9.217.181 euros de financiación y de 3.843.800 euros de aval) que se correspondían, en realidad, con treinta operaciones de treinta clientes que se habían registrado por duplicado. En estos casos, Banc@ico refleja dos operaciones con el mismo código de operación, salvo una “D” delante para una de ellas. Se trata de supuestos en los que se registra una operación que no refleja el máximo aval permitido y, posteriormente, se vuelve a registrar otra hasta agotar ese máximo. En todos estos casos, una de las operaciones tiene un porcentaje de aval elevado y la otra uno bajo y, además, en unos casos ambas tienen el mismo importe de financiación, mientras que en otros casos tienen importes diferentes, hasta completar el máximo de importe de aval permitido sobre el importe de la financiación repetido o superior, respectivamente. Esta forma de grabar las operaciones aparentemente duplicó su número y el importe de la financiación recibida por estos treinta clientes. De este modo, las sesenta operaciones grabadas se corresponderían con treinta operaciones reales y a la BDNS se comunicaron 56 operaciones. De acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal, en Banc@ico el importe de la financiación por estas operaciones estaría sobrevalorado en 4.381.181 euros y a la BDNS se comunicó un exceso de financiación para estas empresas, en relación con el realmente recibido por estas operaciones, de 3.343.427 euros.*

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

reflejar el importe de otras ayudas recibidas por esos clientes en las que, sin embargo, esta casilla 82 (“Otros II”) no reflejaba valor alguno.

Alegación y Consideración ICO

Los campos 53 y 55 se refieren a otras ayudas recibidas por el cliente para esa misma financiación, no de otras operaciones, tal y como se indica en el Anexo de Aval facilitado a las Entidades. En cualquier caso, es la IGAE a través de la gestión de la BDNS, la que debe velar por el cumplimiento de la intensidad de Ayudas de Estado.

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

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

2.138. *Como ya se ha señalado, el objetivo de la Línea Liquidez era el mantenimiento del empleo facilitando la liquidez necesaria para paliar la falta de ingresos por los efectos económicos de la pandemia (artículo 29.1 del Real Decreto-ley 8/2020). Por este motivo, la financiación avalada en esta línea podía destinarse a atender, entre otros, los pagos de salarios, las facturas de suministros y proveedores y las necesidades de capital circulante, incluyendo las derivadas de vencimientos de obligaciones financieras o tributarias y alquileres (según establecieron los ACM que desarrollaron el citado Real Decreto-ley). Por su parte, la Línea Inversión iba dirigida, principalmente, a adaptar, ampliar o renovar las capacidades productivas y de servicios o a facilitar el reinicio o reapertura de la actividad de los autónomos o empresas (artículo 1 del Real Decreto-ley 25/2020 y ACM que lo desarrollaron). Sin embargo, en ambos casos, los contratos suscritos por el ICO con las distintas entidades financieras para la comercialización de las líneas de avales especificaban que ninguna de las operaciones avaladas podría ir dirigida a refinanciaciones,*

reestructuraciones, renegociaciones o renovaciones de préstamos vivos, ni a cancelaciones anticipadas, totales o parciales, de financiaciones vivas, salvo las renovaciones de las líneas de circulante por mayor plazo y/o importe, y, en el caso de la Línea Inversión, tampoco a la financiación de dividendos ni a la aplicación de fondos para financiar deudores comerciales o no comerciales anteriores.

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

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

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

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

Alegación y Consideración ICO

El control específico a que se refiere el Anteproyecto de Informe de Fiscalización no resultaría viable. Banc@ico nunca podría ejercer tal control sobre la finalidad, pues ninguna entidad comunicaría operaciones con una finalidad distinta de la prevista en el contrato marco. No obstante, en el contrato de aval suscrito entre la entidad financiera y el Instituto se prevé que, en caso de incumplimiento de la finalidad de la financiación avalada, procede la posible revocación del aval con el reintegro de las cantidades en su caso indebidamente percibidas.

En todo caso cabría tener en cuenta la amplitud de la definición de las necesidades de liquidez de las empresas y autónomos incorporadas en los Acuerdos de Consejo de Ministros y contratos marcos y adenda de la Línea Liquidez para mitigar el impacto económico y social de la crisis sanitaria sobre el tejido empresarial y el empleo.

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

“...en este contrato se establece que el contratista llevará a cabo sus comprobaciones en función de la tipología e importe de la operación verificada, previéndose en el mismo tres posibles actuaciones por parte de aquel. Una primera, solo a petición expresa del ICO, orientada a la verificación de las operaciones que tengan un importe superior a cincuenta millones de euros, necesitadas todas ellas de un control ex ante; una segunda, que tendría por objeto la totalidad de las operaciones comprendidas entre diez y cincuenta millones de euros, con obligación de la contratista de verificar individualmente cada una de ellas; y una tercera, orientada a operaciones inferiores a diez millones de euros, en las que los resultados de las comprobaciones realizadas por la contratista vendrían referidas a una muestra suficientemente representativa. El contrato prevé una duración de dos años, susceptible de ser prorrogado hasta tres años adicionales, pactándose una remuneración referida a la total duración del mismo, prórrogas incluidas, con facturación trimestral proporcional. Los términos pactados en el contrato no establecen hitos en la ejecución del mismo mediante los que resultase posible controlar la eficacia de la contratista en sus tareas de verificación, y poder así correlacionar precio periódicamente satisfecho y resultados correlativamente logrados, lo que debería haberse previsto al tratarse de un contrato de resultado, y no de tracto sucesivo⁴. En conexión con esto, si bien en el clausulado se habla de la prórroga del contrato, tal previsión ha de ser entendida como una posible ampliación del plazo de ejecución del mismo, al tratarse, como se ha dicho, de un contrato en el que el contratista debe proporcionar un resultado final, pudiendo favorecerle el incumplimiento del plazo inicial, de dos años, en cuanto esta circunstancia, al poder dar lugar a la extensión del plazo de ejecución, prolongaría su derecho a librar la correspondiente facturación trimestral⁵.”

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

⁴ Manifiesta el ICO en su escrito de alegaciones [al Informe que se cita] que en ejecución de contrato se trasladó a la contratista una aproximación de distribución de las operaciones avaladas que habían sido comunicadas hasta esa fecha, con determinación de las características, importe y tipología de aquellas, con indicación de la metodología de trabajo para cada cartera, todo ello para poder establecer un programa de trabajos a realizar por la empresa contratista.

⁵ La Entidad expone en su escrito de alegaciones [al citado Informe] que para cada una de las prórrogas la remuneración periódica está sujeta a la realización de los trabajos periódicos a lo largo de la vida del contrato, y no a un único resultado final. Señala que estas prórrogas se fundamentan en la ampliación de los sucesivos tramos de avales acordados por los respectivos Acuerdos de Consejo de Ministros y las modificaciones y medidas adicionales que ampliaban el alcance de las verificaciones a llevar a cabo.

de los informes analizados de verificación y comprobación de operaciones entre 10 y 50 millones de euros se han señalado incidencias en relación con el destino de la financiación o el traslado del aval en estas operaciones.

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

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

2.147. En relación con el control sobre el cumplimiento de la obligación de las entidades financieras de no condicionar la concesión de la financiación a la contratación de algún otro producto, para todas las Líneas ICO COVID-19 (Liquidez, Inversión y Arrendamiento), el ICO ha informado sobre esta obligación en su página web y ha publicado noticias informativas sobre la misma en Banc@ico. Además, ha incorporado, en las primeras adendas a los contratos con las entidades financieras por la que se habilitaron nuevos tramos de avales, tanto de la Línea Liquidez como de la de Inversión, la siguiente disposición: “La entidad aplicará los mejores usos y prácticas bancarias en beneficio de los clientes y no podrán comercializar otros productos con ocasión de la concesión de operaciones financieras cubiertas por este Aval público, ni condicionar su concesión a la contratación por parte del cliente de otros productos”. En el caso de la Línea Arrendamiento se incluyó una cláusula específica similar en los contratos firmados con las entidades financieras, en la que se exponía lo indicado al respecto en el artículo 8.6 de la Orden TMA/378/2020: “La entidad de crédito no podrá exigir al interesado la contratación de ningún producto o servicio adicional”.

2.148. Sin embargo, los procedimientos de control implantados por el ICO, que se han descrito en los puntos anteriores, no han sido suficientes para asegurar el

cumplimiento de las obligaciones analizadas. En efecto, los clientes de las líneas de avales han puesto de manifiesto incidencias e incumplimientos, por parte de las entidades financieras, de las distintas obligaciones analizadas. Las quejas y reclamaciones de los clientes han llegado al Servicio de Atención al Cliente del propio ICO, pero también se han presentado ante el BE y la CNMC.

Alegación y Consideración ICO

Algunas quejas y reclamaciones recibidas no se refieren a incumplimientos de las entidades financieras, sino a la propia configuración de las líneas de avales, solicitando que se les eximiera del cumplimiento de algunas de sus cláusulas por considerarlas perjudiciales para sus intereses. En todo caso, ambas entidades (Banco de España y CNMC) gozan de plena autonomía para el ejercicio de sus funciones de supervisión.

El ICO no ha implantado un sistema inicial de control sino un sistema ágil de solicitud de avales, estableciéndose por contrato que el cumplimiento de estas obligaciones recae en las entidades financieras, sin perjuicio de que el ICO realice de forma simultánea comprobaciones a raíz de las quejas recibidas a través del servicio de Atención al Cliente

Todas las solicitudes de información, por un lado, y quejas, por otro, son trasladadas por ICO a las Entidades, exigiendo su atención y, en su caso, subsanación e informando de ello a los clientes.

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

Alegación y Consideración ICO

Algunas temáticas de quejas y reclamaciones apuntadas no necesariamente serían incumplimientos.

De hecho, el mayor número de solicitudes de información y quejas se concentró en la necesidad de seguir ampliando los tramos de avales ante la intensa demanda existente, como así se hizo.

2.150. *Por su parte, el BE recibió 4.030 consultas telefónicas, 282 consultas escritas y 151 reclamaciones relacionadas con las operaciones de concesión de créditos avalados por las líneas ICO COVID-19, de las que 32 se referían a particulares por la Línea Arrendamiento. A este respecto, el BE ha considerado que su competencia para conocer de las reclamaciones planteadas se limita, exclusivamente, a verificar y supervisar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las entidades que supervisa. El BE únicamente ha tramitado quince de las reclamaciones presentadas, que versaban sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, y trasladó el resto al ICO para su conocimiento y resolución, incluidas todas las de la Línea Arrendamiento.*

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

Alegación y Consideración ICO

Cabría considerar que las consultas y reclamaciones deben tramitarse conforme a la normativa financiera, es decir, a través de las entidades financieras y del Banco de España. Este criterio habría sido ratificado tanto por el Real Decreto ley 34/2020, en su artículo 1 apartado 7, relativo a las extensiones de plazos y vencimientos y carencias, como posteriormente, los artículos 12, apartado 3, y 15 del Real Decreto 5/2021. Este criterio habría sido aplicable a las reclamaciones derivadas de las prácticas financieras relacionadas con Líneas de Avales Covid, desde sus aprobaciones en los Reales Decretos Leyes 8/2020 (Liquidez) y 25/2020 (Inversión), ya que la regulación de éstas no alteraba ni modificaba el procedimiento de reclamación del cliente de entidades financieras. Ello sin perjuicio de que ICO, en coordinación con el Tesoro y Banco de España, pudiese trasladar algunos criterios y desde ICO, atender consultas y reclamaciones canalizándolas a

través del servicio de atención al cliente hacia las entidades financieras para contribuir a su resolución.

En relación con el apartado 2.150 y 2.151 cabe señalar que el ICO respeta la independencia del Banco de España y CNMC en el desarrollo de sus competencias de supervisión de expedientes, conforme a la normativa que le es de aplicación.

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

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

Alegación y Consideración ICO

Al respecto de las incidencias señaladas en el Anteproyecto de informe de fiscalización en los apartados 2.152 a 2.163, cabe reiterar lo comentado por ICO en este informe, relativo a que el titular de los avales de la línea de Arrendamientos es el MITMA, no el ICO, y que las funciones y comprobaciones se han fijado por Convenio, en el que se delimitan las actividades y comprobaciones que el MITMA llevaría a cabo.

2.153. Las entidades financieras deben enviar al ICO, y este la facilitará al MITMA, la documentación acreditativa de la elegibilidad de los arrendatarios, junto con el modelo de formulario a cumplimentar por parte de la entidad de crédito en el momento de concesión del préstamo avalado y subvencionado por el Estado. La remisión de esta documentación al ICO se debe realizar a través de Banc@ico, en el plazo máximo de siete días naturales a partir de que se haya cargado el Anexo de Aval. En caso de que el cliente hubiese obtenido el préstamo basándose en la declaración responsable prevista en el Anexo I de la Orden TMA/378/2020, la entidad financiera debe solicitar al cliente la entrega de la documentación acreditativa y, en el supuesto

de no entregarse dicha documentación en el plazo de tres meses desde la finalización del último estado de alarma, o de que en la verificación realizada por la entidad financiera se determine que la documentación aportada no justifica la elegibilidad del cliente, procederá a la amortización anticipada de la financiación (de acuerdo con las cláusulas 16 y 17 de los contratos suscritos por el ICO con las entidades financieras). Si el cliente no entrega la documentación en el plazo establecido en la Orden citada, la entidad financiera no podrá realizar nuevos desembolsos con cargo al préstamo concedido para atender el pago del alquiler que proceda abonar al arrendador y, además, el cliente deberá devolver lo percibido hasta el momento y la entidad financiera se obligará a la devolución de la totalidad de los importes recibidos por bonificación de intereses y gastos.

2.154. *Como se ha señalado en el punto 2.4 de este Informe, en la Línea Arrendamiento se celebraron, en el ejercicio 2020, 6.914 operaciones por importe de 24.784.269 euros (tanto de aval como de financiación, ya que en esta línea el importe avalado ha sido el 100 % de la financiación obtenida). La utilización de esta línea de avales apenas alcanzó, en las operaciones concedidas en 2020, el 2 % del importe habilitado por el Real Decreto-ley 11/2020, que llegaba a los 1.200 millones de euros. Los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios de este tipo de avales se encuentran recogidos en el artículo 4 de la Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, así como en los contratos suscritos entre el ICO y cada una de las entidades financieras que participaron en la comercialización de estas operaciones.*

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

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

las referencias catastrales señaladas en algunas de las operaciones analizadas y errores e incongruencias en los datos o los documentos asociados a algunos de los expedientes.

Alegación y Consideración ICO

Como se ha indicado en anteriores ocasiones, el apartado q) de la Estipulación SEGUNDA del Convenio suscrito entre el MITMA y el ICO, establece que "... el envío de documentación al MITMA, podrá realizarse a través de la aplicación Banc@ico, a la que se daría acceso por el ICO, en su caso, al MITMA mediante certificado digital. El ICO no solicitará a las Entidades de crédito documentación adicional a la indicada.", así como que "Corresponderá al MITMA la verificación ex post de la elegibilidad del Cliente, pudiendo ser efectuada aplicando técnicas de tratamiento masivo de datos, sobre la base de la información aportada por la Entidad de crédito...". En base a lo anterior en ningún caso serían asignables las incidencias detectadas a ICO.

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

Alegación y Consideración ICO

En relación con las incidencias señaladas por el Tribunal en los apartados 2.157 a 2.163, reiteramos el comentario del punto 2.152, relativo a la distribución de competencias y funciones entre el MITMA y el ICO.

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

empadronamiento relativo a las personas empadronadas en la vivienda, en el momento de la solicitud del préstamo, en tres expedientes de operaciones de la muestra, y en otros dos expedientes se aportaron certificados de empadronamiento anteriores a la solicitud del préstamo, sin vigencia a la fecha de la firma del contrato.

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

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

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

todo el territorio nacional, sino a una comunidad autónoma o a una provincia concretas.

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

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

II.5. ANÁLISIS DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES DE IMPAGOS PARA LA EJECUCIÓN

PARCIAL DEL AVAL EN LAS OPERACIONES FISCALIZADAS

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

2.165. Esta regulación ha provocado que, en el momento de finalizar los trabajos de esta fiscalización, apenas se hubieran realizado comunicaciones de impagos ni planteado ejecuciones de avales en relación con las operaciones fiscalizadas. Los plazos generales de carencia de dos años en las operaciones de 2020 hacen previsible que el comienzo de la relevancia de las posibles situaciones de impago y

ejecución de los avales por estas operaciones se empiecen a manifestar a partir del año 2022. Por lo tanto, los datos sobre primeras comunicaciones de impagos y ejecuciones de aval que se van a detallar en este subapartado II.5 del Informe no significan que el riesgo de impago o la morosidad en las operaciones avaladas con estas líneas ICO COVID-19 vaya a ser bajo, sino que la mayor parte de estas operaciones concedidas se encontraban aún en periodo de carencia en el momento de finalizar los trabajos de esta fiscalización.

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

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

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

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

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

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

2.172. Los últimos datos disponibles en el curso de esta fiscalización sobre comunicaciones de impagos en relación con las operaciones avaladas figuran en una nota informativa interna dirigida a COPER, de 22 de diciembre de 2021, y están referidas a octubre de 2021. Como se viene insistiendo, estos datos pueden no ser representativos sobre los impagos y la consiguiente ejecución de los avales otorgados en las líneas objeto de fiscalización, teniendo en cuenta todas las consideraciones descritas con carácter previo sobre la carencia de las operaciones avaladas y el retraso en manifestarse los posibles problemas de morosidad e impago que pueden afectar a estas operaciones. Con estas reservas sobre la representatividad de los datos, hasta octubre de 2021 se había solicitado la ejecución del aval de 5.846 operaciones formalizadas por 5.082 clientes, siendo el importe total de la financiación obtenida en estas operaciones de 339.143.554 euros y el aval de 267.152.811 euros. El resumen de los datos de los impagos comunicados, así como de los importes aceptados, se expresa en el Cuadro 16. La columna "NIF" expone el

número de clientes afectados por estas operaciones y la columna “Nº” expone el número de operaciones a las que se refieren los impagos comunicados.

Cuadro 16. Datos de los primeros impagos comunicados

(en euros)

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

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

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

III. CONCLUSIONES

III.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

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

correspondientes, al considerar que la ampliación del ámbito de la fiscalización retrasaría notablemente la presentación de sus resultados (puntos 1.5 a 1.9).

Alegación y Consideración ICO

El Anteproyecto de informe de fiscalización ha incluido en sus consideraciones *“establecer el análisis del otorgamiento de los avales al ejercicio 2020, primando la conveniencia de ofrecer, con la mayor inmediatez posible, los resultados de la misma, por encima de otras consideraciones como extender la fiscalización hasta la finalización de la vigencia de los programas correspondientes, al considerar que la ampliación del ámbito de la fiscalización retrasaría notablemente la presentación de sus resultados”*. El Anteproyecto de informe de fiscalización afirma que *“el control a posteriori de las operaciones avaladas será examinado en una futura fiscalización”*.

El Instituto quisiera trasladar que dicho planteamiento es equiparable a la medida instruida por el Gobierno al ICO mediante la aprobación de los Reales Decretos leyes de referencia y sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros, en el sentido de primar facilitar la liquidez a las empresas, especialmente a las pymes y a los autónomos, a través de los medios disponibles en ICO y su experiencia en otras líneas de financiación ya existentes, y evitar el colapso de las empresas españolas y del sistema financiero, por encima del establecimiento de controles ex ante y sistemas exhaustivos de validaciones previas y acreditaciones documentales en Banc@ico para validar el aval solicitado a través de las entidades, que hubiese podido tener un efecto muy negativo sobre el tejido empresarial. Todo ello, teniendo en cuenta la urgencia, los medios disponibles y restricciones imperantes y basado en los mecanismos de control y comprobación ex – post de las operaciones previstos en la propia norma, expuestos a continuación, y en los contratos formalizados entre el ICO y las entidades financieras.

A juicio del ICO, esta temprana fiscalización cuyo objeto es el ejercicio 2020, solo ha permitido analizar la fase inicial de comercialización y concesión de avales, sin que se hayan desplegado todas en esta primera fase todas las medidas de control, verificación y seguimiento de operaciones. Como se ha indicado en este informe, dadas las excepcionales circunstancias que rodeaban la creación e implementación de la Línea, la prioridad era poner estos avales a disposición de las empresa y autónomos españoles lo antes posible y con un sistema ágil de concesión, dado que en caso contrario la medida no hubiera tenido la eficacia pretendida.

3.2. *Por lo tanto, la fiscalización solo se refiere a una parte de la medida económica adoptada (la concesión de los avales) en una parte del periodo establecido para su implementación (el ejercicio 2020). Hay que tener en cuenta que, aunque la fiscalización se ha centrado necesariamente en los controles implantados en el otorgamiento de los avales, el ICO ha establecido un control a posteriori de las*

operaciones avaladas reservándose, en una cláusula de los contratos suscritos con las entidades financieras para comercializar las líneas de avales, la potestad de excluir posteriormente de la cartera avalada aquellas operaciones para las que se detecte, durante su revisión y de comprobación a posteriori, el incumplimiento de alguna de las condiciones establecidas para beneficiarse del aval, o la inexactitud o falsedad de los datos comunicados por los beneficiarios. El ICO considera que esta posibilidad de revisar en el futuro los avales concedidos puede permitir subsanar los errores y deficiencias detectadas en su concesión. También considera que estas deficiencias derivan de la decisión de priorizar la agilidad en el desarrollo de estas líneas para hacerlas efectivas, agilidad que constituía un requisito necesario para la eficacia de esta medida de política económica que, por tanto, debió implementar con los medios humanos de los que disponía y adaptando las herramientas informáticas con las que contaba en el momento de declaración de la pandemia, sin posibilidad de diseñar herramientas nuevas más adecuadas a las particularidades de estas líneas de aval. En cualquier caso, el Tribunal de Cuentas ha identificado en el ejercicio de su función fiscalizadora todas las debilidades detectadas en los sistemas de control del otorgamiento de los avales y las modificaciones que sería conveniente que el ICO introdujera en los mismos. Asimismo, el Tribunal de Cuentas considera que el funcionamiento efectivo de la citada cláusula sobre el control a posteriori de las operaciones avaladas solo podrá ser examinado en una fiscalización distinta de la presente, en la que las actuaciones fiscalizadoras se refieran a periodos temporales futuros en los que se concentrarán, previsiblemente, los potenciales incumplimientos de las operaciones y las reclamaciones de ejecución de los avales (punto 1.10).

Alegación y Consideración ICO:

El Informe de fiscalización se desarrolla en base a las funcionalidades de la aplicación Banc@ico. Esta aplicación estaba disponible en ICO y se realizaron las adaptaciones y desarrollos oportunos en 10 días, conforme al Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, (BOE de 26 de marzo) para que las 314 entidades financieras potencialmente elegibles comunicaran a ICO y cargasen la información relativa a sus operaciones de financiación objeto del aval.

A la hora de valorar el enfoque y los resultados del Anteproyecto de informe de fiscalización, muy centrados en las funcionalidades ex ante de la aplicación Banca@ico, hay que tener en cuenta los condicionantes de las líneas de avales COVID. Su finalidad era hacer frente a un potencial problema de liquidez de las empresas que, por su propia naturaleza, tenía que ser resuelto con rapidez. En este contexto, la disyuntiva en la ejecución era entre garantizar un cumplimiento ex ante de las condiciones, ralentizando la ejecución de la medida, o una revisión ex post del cumplimiento de los requisitos, maximizando la rapidez y el alcance de los avales. En la configuración normativa de las líneas y en la propia implementación por el ICO, se ha seguido los mismos mecanismos implementados en otros Estados

Miembros de la Unión Europea que se han basado en priorizar la puesta a disposición de liquidez de forma inmediata en colaboración público privada. La regulación en España optó por una combinación donde las entidades financieras realizaban un filtro ex ante riguroso en todos los casos, con una comprobación ex post por parte del ICO en la mayor parte de las operaciones, que se ha traducido en un gran alcance y rapidez en la concesión de los avales con incidencias menores tanto en lo cuantitativo como lo cualitativo. Sólo en aquellas operaciones superiores a 50 millones de euros el ICO asumía una evaluación ex ante de las operaciones.

A la hora de valorar el enfoque y los resultados del Anteproyecto de informe

En relación a lo expresado en el Anteproyecto de informe de fiscalización: *“el ICO ha establecido un control a posteriori de las operaciones avaladas reservándose, en una cláusula de los contratos suscritos con las entidades financieras para comercializar las líneas de avales, la potestad de excluir posteriormente de la cartera avalada aquellas operaciones para las que se detecte, durante su revisión y comprobación a posteriori, el incumplimiento de alguna de las condiciones establecidas para beneficiarse del aval, o la inexactitud o falsedad de los datos comunicados por los beneficiarios”, el ICO quisiera aclarar que debe tenerse en cuenta que **es el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, por el que se aprueban las características la línea de avales del ICO para empresas y autónomos, para paliar los efectos económicos del COVID-19 y sus posteriores modificaciones, la que instruye al ICO a que dicha verificación sea ex post en los siguientes términos:***

- *“Se avalarán las operaciones de hasta 50 millones de euros que hayan sido aprobadas por la entidad conforme a sus políticas de riesgos, **sin perjuicio de comprobaciones posteriores sobre sus condiciones de elegibilidad...***
- *Se avalarán las operaciones por encima de 50 millones de euros una vez que ICO haya analizado el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera.*
- *Este esquema de avales será otorgado a los préstamos y otras modalidades de financiación a las empresas y autónomos concedidos por las entidades financieras con independencia de su fuente de financiación... **La entidad financiera decidirá sobre la concesión de la correspondiente financiación al cliente de acuerdo con sus procedimientos internos y políticas de conexión y riesgos...**”*

Conforme al citado ACM, el ICO ha desarrollado un procedimiento de control en los contratos formalizados con las entidades financieras, estableciendo el siguiente mecanismo de revisión de las operaciones avaladas:

Ex ante:

- Para todas las operaciones cuyo importe de financiación sea superior a 50

millones de euros, en los que el ICO tiene la potestad de llevar a cabo de manera individualizada la revisión de todos los criterios de elegibilidad.

Ex post:

- Para las operaciones dentro del rango de 10 a 50 millones de euros de financiación avalada, dada la volumetría, se ha contratado a una consultora de primer nivel para que lleve a cabo este proceso de verificación de elegibilidad de aval de todas las operaciones.
- Para operaciones financieras inferiores a 10 millones de euros, realizará la revisión /comprobación mediante un sistema de muestreo del total de la población. Para estas operaciones, se ha realizado contratación con la misma consultora que en el punto anterior.
- Todas las operaciones que resulten comunicadas impagadas por las entidades financieras en las correspondientes ventanas trimestrales y, por lo tanto, ejecuten su aval, serán objeto de revisión de los criterios de elegibilidad que reúnan estas circunstancias.

Por lo anterior, cabría considerar que es el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 24 de marzo de 2020, el que instruye al ICO a que dicha verificación sea ex post para las operaciones cuyo importe de financiación sea inferior a 50 millones de euros y no una consideración o decisión realizada por el ICO fuera del ámbito de la instrucción.

Por otra parte, solamente se tendrá una visión global de la medida, y su sistema de comercialización y gestión, cuando se haya analizado, en fiscalizaciones posteriores, todos los procedimientos de verificación y control, que incluyen las ventanas trimestrales de comunicaciones y liquidación de impagos y ejecución de avales, por lo que las conclusiones que se puedan extraer de esta primera fiscalización deberían tener las consideraciones de parciales.

Cabe tener en cuenta que el 100% de las operaciones para las que las entidades financieras solicitan la ejecución parcial del aval, son objeto de verificación y comprobación, por lo que no existe posibilidad de perjuicio patrimonial atribuible a las condiciones de concesión y comprobaciones ex – post acordados en la normativa y sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros, sin más desarrollos normativos, y ni en cuanto a la gestión de los avales ejecutados por estas líneas llevadas a cabo en base a la misma.

La ejecución del aval se estableció que sería progresiva para, en paralelo, poder llevar a cabo las comprobaciones ex-post y en caso de incumplimiento suspender la ejecución del aval y solicitar el reintegro de las cantidades ya abonadas a las entidades financieras. La ejecución de los avales es progresiva en el tiempo, pudiendo la entidad financiera comunicar a ICO, en las sucesivas ventanas trimestrales, las cuotas de capital impagadas hasta ese momento (con una antigüedad superior a 90 días) y no las cuotas a futuro

no vencidas. Siendo otorgado el aval -, siempre que cumpla las condiciones- con carácter irrevocable, incondicional a primer requerimiento toda comprobación, una vez ejecutado el aval, debe ser necesariamente ex post. Por otra parte, las entidades financieras están obligadas a reintegrar a ICO las cantidades que resulten de sus procesos recuperatorios, en la proporción al aval concedido y ejecutado. En caso de concurso de acreedores de las empresas y autónomos, conforme a lo previsto en el régimen de cobranza regulado en el artículo 16 del Real Decreto ley 5/2021, y desarrollado en el Anexo II del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 11 de mayo de 2021, interviene, además de las entidades financieras, la Abogacía del Estado y la AEAT con quienes ICO colabora.

En este sentido, son las entidades financieras las primeras responsables de esta verificación, existiendo en el contrato marco suscrito entre el ICO y las entidades financieras las salvaguardas correspondientes para verificar la elegibilidad de los avales durante toda la vida de la operación, con la opción de revocación del mismo y el reintegro, en su caso, de los importes liquidados por esta ejecución, teniendo en consideración que los avales se ejecutan de manera progresiva, conforme al calendario de amortización de cada operación

Por último sobre este punto, en relación con la afirmación del Anteproyecto de informe de fiscalización sobre *“que ha identificado todas las debilidades detectadas en los sistemas de control del otorgamiento de los avales y las modificaciones”*, el ICO considera que podría parecer que la aproximación del Anteproyecto de informe de fiscalización parece más orientada a la validación ex ante y automática a priori de todas y cada una de las condiciones aplicables a las operaciones en la aplicación de Banc@ico y en los posibles errores de carga de información por las entidades financieras en la misma. Por ello, cabría considerar que las posibles debilidades detectadas en el Anteproyecto de informe de fiscalización hacen referencia a los controles de la aplicación informática Banc@ico y a los posibles errores de carga de información por las entidades financieras en la aplicación informática.

Tal y como se ha indicado, para todas las operaciones cuyo importe de financiación sea superior a 50 millones de euros, el ICO ha analizado manera individualizada la revisión de todos los criterios de elegibilidad, siguiendo la instrucción del mencionado Acuerdo del Consejo de ministros de 24 de marzo de 2020.

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

3.3. *Las Líneas Liquidez e Inversión fueron liberadas en diferentes tramos por sucesivos Acuerdos del Consejo de Ministros (ACM). El 31 de diciembre de 2020, la Línea Liquidez se encontraba liberada en su totalidad (100.000 millones de euros),*

mientras que en la Línea Inversión se habían liberado avales hasta un máximo de 11.800 millones de euros (el 30 % de los 40.000 millones de euros previstos para esta línea). La Línea Liquidez se había utilizado, ya en 2020, casi en su totalidad, puesto que el importe total avalado por esta línea ascendió a 86.694.143.921 euros y los clientes habían obtenido 114.122.943.277 euros de financiación para garantizar su liquidez y cubrir sus necesidades de circulante. En la Línea Inversión, en 2020, se había utilizado un 13 % del importe habilitado, ya que el total avalado por esta línea ascendió a 1.408.798.205 euros y los clientes habían obtenido 1.828.242.427 euros de financiación para la cobertura de los gastos corrientes y de capital asociados a nuevas inversiones o al proceso productivo. Además, en ambas líneas se habilitaron importes (4.300 millones de euros) para avalar emisiones de pagarés en el Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF). En 2020, se había utilizado el 10 % de este importe para el aval de 68 emisiones de pagarés, correspondientes a quince clientes, por un importe total avalado de 410.565.417 euros y una financiación de 597.200.000 euros (puntos 2.1 a 2.4).

Alegación y Consideración ICO

Los diferentes tramos de avales se han ido liberando por parte del Consejo de Ministros, como consecuencia de la evolución de la demanda de la Línea. En este sentido y ante la incertidumbre de la demanda, la oferta se ha ido adecuando a las necesidades de mercado. Así, no ha habido periodos de no disponibilidad de avales en el mercado adscritos a esta Línea aun cuando las condiciones y evolución de la pandemia ha sido impredecible en cuanto a sus diferentes fases.

3.4. *En las Líneas Liquidez e Inversión se realizaron 953.782 operaciones en 2020. El 98 % de estas operaciones se realizaron por PYME y autónomos, que obtuvieron el 70 % de la financiación total obtenida utilizando estas líneas de avales (81.222.017.182 euros). Las grandes empresas apenas fueron el 2 % de los clientes de estas líneas de avales, pero la financiación que obtuvieron alcanzó casi el 30 % del importe total (34.729.168.523 euros), ya que las operaciones de este tipo de empresas fueron de cuantía muy superior a las realizadas por PYME y autónomos. El importe de financiación medio de las operaciones formalizadas por autónomos y PYME ha sido de 86.828 euros (con un aval medio de 69.400 euros), mientras que el de grandes empresas fue de 1.892.598 euros (y el aval medio se situó en 1.263.442 euros). El 98 % de las operaciones formalizadas, en ambas líneas de avales, se concedieron con el aval máximo permitido para cada una de ellas (puntos 2.4 a 2.6).*

Alegación y Consideración ICO

Lo relevante en este sentido ha sido que la oferta de liquidez en todo momento ha sido suficiente y flexible en relación con las necesidades de las empresas españolas, sin que haya habido insuficiencia o interrupción de la disponibilidad de avales, que a la hora de elaborar este informe aún seguían disponibles conforme a los plazos previstos en el Marco Temporal.

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

Alegación y Consideración ICO

En esta Línea de Arrendamientos, el ICO actúa como gestor de esta, siendo el titular de la Línea y por lo tanto quien determina sus condiciones, características, control y verificación el MITMA.

III.3. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA POR EL ICO Y DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

3.6. *En relación con la implantación técnica del Esquema Nacional de Seguridad, aunque el ICO tiene un gran control técnico de la seguridad y se genera la documentación y se realizan los procedimientos adecuados, se han detectado algunos aspectos mejorables a la fecha en la que se realizaron las comprobaciones sobre esta materia, como la ausencia de una oficina de seguridad independiente de la unidad de informática, de tal forma que la ejecución de las medidas técnicas estuviese separada de la coordinación. Por otra parte, el ICO no había implantado, en 2020, un sistema de archivo electrónico único (como prevé la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, desarrollado en el artículo 55 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo), ni un sistema automatizado de traslado de expedientes (puntos 2.10 y 2.11).*

Alegación y Consideración ICO

La situación actual del ICO, en relación a la segregación entre las funciones de ejecución de las medidas técnicas y las de coordinación, validada en la auditoría periódica de cumplimiento del **Esquema Nacional de Seguridad (ENS)**, estaría conforme con el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, *por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica*, que, en su artículo 10 establece: “La seguridad como función diferenciada, establece que en los sistemas de información se diferenciará el responsable de la información, el responsable del servicio y el responsable de la seguridad. En el caso de ICO, la responsabilidad de la seguridad de los sistemas de información está atribuida a la Comisión de Seguridad, órgano colegiado regulado en la normativa interna del ICO, mientras que la responsabilidad sobre la prestación de los servicios se encuentra asignada al Área de Plataformas, dependiente de la Dirección de

Sistemas de Información. En cualquier caso, el ICO se planteará la revisión de la composición y adscripción de su Comisión de Seguridad para, considerando los recursos y medios disponibles, reforzar, en su caso, la previsión de función diferenciada establecida por el ENS.

En relación con la afirmación del Anteproyecto de informe de fiscalización sobre que el ICO no había implantado en 2020, un sistema de archivo electrónico único (como prevé la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, desarrollado en el artículo 55 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo), ni un sistema automatizado de traslado de expedientes, el Instituto quisiera realizar las siguientes 2 consideraciones:

En primer lugar, se ha de tener en cuenta que El ICO es una entidad pública empresarial que tiene la naturaleza jurídica de entidad de crédito y consideración de Agencia Financiera del Estado. Como entidad pública empresarial, se rige por lo establecido en el artículo 104 de la Ley 40/2015, que establece, en cuanto a su régimen jurídico, que las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en su Ley de creación, sus estatutos, la Ley de Procedimiento Administrativo Común, entre otras.

Hay que recordar que el artículo 17 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y el 46 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, establecen la obligatoriedad del archivo electrónico de los documentos correspondientes a procedimientos finalizados, y del de los documentos que afecten derechos de particulares, respectivamente.

Dicha obligación legal va dirigida a la preservación de documentos que formen parte de un expediente, debiendo, en consecuencia, acudirse a la definición contenida en el artículo 70 de la Ley 39/2015, que dispone que “Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.”

Según el artículo 104 de la Ley 40/2015, ello sólo resultaría de aplicación imperativa a la formación de voluntad de sus órganos y ejercicio de potestades administrativas, no con carácter general, pues la actividad del Instituto, como regla, se rige por el Derecho privado, de modo que en tales actuaciones no puede hablarse de “procedimientos administrativos” de “expediente administrativo” en sentido estricto.

Así pues, en relación con procedimientos administrativos en el ámbito de la Entidad, principalmente, los procedimientos administrativos serían los referentes a la contratación, en el ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, o

el de solicitudes de oferta de empleo público y de información en materia de transparencia (a través de registro electrónico ya existente).

En segundo lugar, específicamente para las actuaciones citadas en el artículo 104 de la Ley 40/2015 sí existe un archivo electrónico único, implantado mediante el sistema de Gestión Documental del ICO, que documenta y archiva los expedientes correspondientes. En particular, los de contratación, que, asimismo, se trasladan a la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En consecuencia, en relación con el sistema de archivo electrónico único y el sistema automatizado de traslado de expedientes, cabría tener en cuenta dicha matización en base al régimen jurídico específico aplicable a ICO.

3.7. Aunque el ICO tiene un nivel adecuado de control y seguimiento de la protección de datos y dispone de documentación actualizada y revisada, el Registro de actividades de tratamiento que establece el Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, era difícil de localizar en el momento en el que se realizaron los trabajos de esta fiscalización, pues no aparecía, como tal, ninguna referencia al mismo (punto 2.12).

Alegación y Consideración ICO:

En relación con la materia de protección de datos, el Anteproyecto de informe de fiscalización concluye positivamente acerca de la adecuación del nivel y control del seguimiento de la protección de datos, si bien aprecia una incidencia relativa a la dificultad de localizar en el momento de la fiscalización el Registro de actividades de tratamiento que establece el Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016.

Al respecto el ICO quiere trasladar que éste tiene una Política sobre esta materia actualizada al citado Reglamento y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, situándose en el Anexo II de la citada Política, el Registro de actividades de tratamiento (RAT), bajo el epígrafe denominado, “Tratamientos de datos en ICO”, dentro del cual se integran los tratamientos de “Clientes indirectos”, en el que se recoge información de todos los tratamientos de datos de las Líneas de Mediación del ICO, siendo los tratamientos de las líneas de avales COVID-19 un componente adicional. Por otra parte, en la web del ICO, se reproduce la información antes citada en el apartado relativo a “Aviso legal y de protección de datos”, estando la misma abierta, en aras de una total transparencia, a cualquier persona interesada.

3.8. El ICO no dispone de una sección de datos abiertos, pese a que la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público,

establece la necesidad de publicar información de datos abiertos claramente identificada, con la finalidad de que el sector privado, u otras administraciones, se puedan beneficiar de los datos que genera la administración y que puedan ser de cierta relevancia (punto 2.15).

Alegación y Consideración ICO:

En relación con la incidencia señalada por el Anteproyecto de informe de fiscalización sobre que el ICO no dispone de una sección de datos abiertos, pese a que la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público que establece la necesidad de publicar información de datos abiertos claramente identificada y proporcionar los datos en formatos accesibles y tratables de forma automatizada, cabe tener en cuenta el art 5.4 de la Ley 19/2013 de Transparencia, que señala expresamente lo siguiente:

“La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización”

En consecuencia, dado el carácter “preferible” establecido en la norma, no se puede considerar un incumplimiento por parte del ICO si bien se valorará en la medida de lo posible seguir esta recomendación, tal y como se ha trasladado en el punto 2.15 de este informe.

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

Alegación y Consideración ICO:

En relación con el análisis del Anteproyecto de informe de fiscalización sobre la implementación de la Administración Electrónica por el ICO y del

cumplimiento de la normativa en materia de transparencia, efectivamente el ICO, tal y como señala el Anteproyecto de informe de fiscalización, en julio de 2021 ha puesto en marcha una nueva web y sede electrónica, reestructurando y actualizando asimismo el sitio de transparencia y buen gobierno para dar respuesta a los requisitos mencionados por el Tribunal de Cuentas durante el trabajo de campo de la fiscalización. Por ello, en la actualidad, tanto la web, como la sede electrónica y el sitio de transparencia ya recogen las observaciones trasladadas por el Tribunal a excepción de la fecha de actualización de la información contenida en el citado sitio de transparencia.

En relación con la falta de actualización de la fecha de la información contenida en el sitio de transparencia, la ley no recoge que sea obligatorio, pero se valorará por ICO su posible inclusión para atender la recomendación en función de los medios disponibles.

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

3.10. La financiación avalada por el Estado para atender a las necesidades derivadas de los efectos y del COVID-19 se concede por las distintas entidades financieras, que comunican al ICO, a través de una aplicación informática, aquellas operaciones que han formalizado con sus clientes y para las que solicitan el aval público. Las entidades financieras solicitan el aval mediante la carga o el alta en la aplicación del denominado Anexo de Aval. El ICO adaptó, para gestionar los procedimientos de otorgamiento de los avales de las Líneas Liquidez, Inversión y Arrendamiento, una aplicación genérica y preexistente, denominada Banc@ico, mediante el diseño e implementación de un nuevo módulo adicional. Esta aplicación carece de un diseño adaptativo a la resolución de la pantalla y no permite redimensionar el contenido adaptándolo al tamaño de la ventana. Los controles y campos de entrada carecen de una descripción asociada a cada uno de ellos, lo que impide una interpretación automática. Las imágenes y enlaces tampoco tienen metadatos que ayuden a su interpretación. No se indica el idioma de la página, ni se incorporan cabeceras descriptivas con metadatos adecuados al contenido, y se podría mejorar el contraste de colores. Por último, el manual de usuario, descargable desde la aplicación, es del año 2013 y no está actualizado (puntos 2.20, 2.27 y 2.28).

Alegación y Consideración ICO:

Banc@ico es una herramienta informática, diseñada por el propio ICO y bien consolidada, que no solo gestiona productos propios de ICO como las Líneas de Mediación, sino también otros productos como el Fondo de Liquidez Autónoma, el Fondo de Financiación para Entidades Locales y Comunidades Autónomas por cuenta del Ministerio de Hacienda, entre otras. Lo que se ha realizado en este caso, no ha sido un añadido o una adaptación de esta herramienta, sino un módulo completo y específico, nuevo y adicional

para la solicitud, validación y gestión de los avales, con una definición e implementación específica y adaptada a las Líneas de Avales, a la que se van añadiendo nuevas funcionalidades y que permite una gestión integral de las operaciones avaladas. De hecho, esta herramienta de avales a través de Banc@ico, es la base de datos más completa de información de los avales Covid, y cuyos datos se reportan periódicamente a distintas instituciones como fuente más fiable y actualizada de información, entre otras al banco de España y a la AEAT, para que puedan contar con información adicional y complementaria para el desarrollo de sus competencias y funciones.

La aplicación Banc@ico no tiene ni implica ninguna limitación para la gestión específica de los avales, sino más bien al contrario, las funcionalidades y nuevas opciones que permite incorporar Banc@ico, es lo que ha permitido poner en marcha de forma inmediata y poder recibir de forma masiva en pocas semanas miles de operaciones de financiación que, de otra forma, hubiera sido imposible gestionar.

Así, dada la extrema gravedad de la situación, en marzo del 2020, cuando se instruyó a ICO en poner en marcha esta Línea de Avales de 100.000 millones de euros, se priorizó frente a cualquier otra consideración, el plazo de implementación de la misma. Por ello se seleccionó una herramienta informática versátil (Banc@ico) conocida y utilizada por las entidades financieras y contrastada en el tiempo. Sin duda, con un escenario normalizado y con más espacio temporal para su implementación, el resultado podría haber sido otro, pero en este punto lo capital es que esta herramienta diseñada en 10 días hábiles (14 días naturales) recibió y tramitó en sus primeros noventa días de funcionamiento (abril, mayo y junio de 2020) 662.374 operaciones por importe de 64.594.200.510 euros, con una ingente cantidad de información y operaciones y manteniendo el flujo 24 horas /7 días a la semana pese al tráfico de datos y documentación que soportaba la herramienta informática Banc@ico con total dedicación de los equipos y medios de ICO y en colaboración permanente y disponible por parte de ICO con las entidades financieras y todas las asociaciones empresariales del país para explicar el funcionamiento y condiciones de las Líneas de Avales y asegurar que la liquidez avalada llegase a todos los autónomos y empresas de todos los tamaños y todos los sectores y especialmente a los más afectados.

A modo de ejemplo, el día 24/04/2020, fue el día de mayor carga de operaciones por parte de las entidades financieras, con un volumen de 21.717 operaciones por importe de 2.448 millones de euros de financiación.

En relación con las posibles incidencias señaladas por el Anteproyecto de informe de fiscalización sobre las condiciones de accesibilidad y usabilidad, cabe indicar el conocimiento ya existente del interfaz de usuario por parte de las entidades financieras, y la mínima curva de aprendizaje por usuarios que

han debido gestionar gran cantidad de operaciones en el escaso plazo que hubo entre la aprobación y la puesta en marcha de las medidas. En relación con ajustes en tamaños de letras, cabe la posibilidad de ampliar el tamaño de letra y los objetos mostrados en pantalla por parte del usuario.

Por último, en relación con la incidencia indicada en el Anteproyecto de informe de fiscalización sobre la falta de actualización del Manual de usuario de Banc@ico, el ICO pone de manifiesto que el Manual de usuario de Banc@ico, y concretamente el referente a las líneas de avales, se ha suministrado a los usuarios a través de Banc@ico (sección noticias, en la pantalla de inicio). Además, siempre que se implementa una evolución sustancial en la aplicación, se actualizan los mismos.

3.11. *Banc@ico está diseñada para una utilización más generalista y tiene limitaciones para gestionar específicamente los avales fiscalizados. El código fuente se reutiliza del resto de líneas de crédito y avales del ICO, lo que hace que muchos campos sean redundantes o estén inhabilitados para la gestión de las líneas de avales COVID-19, y provoca que muchas de las validaciones configuradas sean difíciles de deshabilitar o establecer sin afectar a otras líneas de actividad del ICO, dificultando el mantenimiento, el seguimiento y la modificación de la aplicación. Las validaciones automáticas que realiza la aplicación no son periódicas, ya que solo se realizan en la carga o cuando se producen cambios en las operaciones, lo que se puede considerar un riesgo grave de control (puntos 2.21 y 2.22).*

Alegación y Consideración ICO

En relación con la afirmación contenida en el Anteproyecto de informe de fiscalización sobre la utilización generalista de Banc@ico, cabe trasladar, como se ha indicado anteriormente, que ICO utilizó y adaptó una herramienta informática contratada y conocida por las entidades de crédito, para implementar la medida y ponerla en el mercado a disposición de las empresas españolas en el menor tiempo posible, habida cuenta de la excepcionalidad de la situación y la extrema gravedad. En este sentido, los equipos de ICO encargados de su diseño e implementación tuvieron que realizar un enorme esfuerzo con conseguir la implementación en un tiempo récord en la historia del ICO.

El Real Decreto ley 8/2020, que da origen a la Línea de Avales Liquidez es de 17 de marzo de 2020, publicado en el BOE el 18 de marzo, el Acuerdo de Consejo de Ministros que determina las condiciones de la Línea y habilita el primer tramo de avales es de 24 de marzo de 2020, publicado en el BOE el 26 de marzo, las entidades financieras recibieron el contrato marco con fecha 3 de abril de 2020 para su suscripción y el 6 de abril fue el primer día que se recibieron operaciones en Banc@ico, en concreto 12.938, ese primer día. Cualquier otro sistema, habría sido menos ágil y menos eficaz.

Cada anexo de cada línea además de validaciones comunes (longitud de campos, tipo numérico, alfanuméricos, campos obligatorios a todos los anexos, campos comunes) tiene validaciones individuales por línea, donde se introducen las validaciones propias de cada línea, ya sea de Avaless o de Mediación. En Banca@ico se aplican, de forma sistematizada, las técnicas de reutilización de código, herencia y polimorfismo a la hora de desarrollar sus componentes. Asimismo, se debe tener en cuenta el carácter excepcional y temporal de las medidas Covid, inicialmente establecidas hasta junio de 2020 y extendidas en sucesivos acuerdos conforme se iba modificando el Marco Temporal de la UE hasta diciembre de 2020 y después 2021 (algo menos de 22 meses), y posteriormente ampliadas a junio de 2022.

La mayoría de las entidades que habitualmente operan con el ICO necesita que los cambios introducidos en la aplicación sean mínimos por la dificultad que les puede conllevar tener que desarrollar nuevas funcionalidades, así como nuevas conexiones con la aplicación del ICO, por lo que, entendiendo la situación de urgencia el hecho de mantener la misma estructura funcional de la aplicación ha permitido que las entidades pudieran canalizar la financiación necesaria con la eficacia y eficiencia que el momento requería. Asimismo, era esencial minimizar el tiempo de aprendizaje de las nuevas funcionalidades por parte de los miles de usuarios del más de un centenar de entidades financieras implicadas.

Al respecto de lo indicado en el informe anteproyecto sobre que *“las validaciones automáticas que realiza la aplicación no son periódicas, ya que solo se realizan en la carga o cuando se producen cambios en las operaciones, lo que se puede considerar un riesgo grave de control,”* el ICO quiere trasladar que las validaciones se llevan siempre a cabo, tanto en el momento de la carga y solicitud del aval, como cada vez que se producen cambios en las operaciones. Por ello, no se produciría riesgo de control, pues cualquier nuevo dato o cualquier cambio en los datos se encuentra sujeto a validación. Solo se han podido producir ese porcentaje mínimo de datos no coherentes por datos erróneos en los recibidos en un periodo inicial de puesta en marcha de las medidas instruidas a implantar, ante la urgencia y criticidad de la situación desencadenada por la pandemia, durante el dicho periodo inicial de cuatro meses de operativa y solo para un porcentaje reducido de operaciones enviado en cargas masivas urgentes.

A la luz de lo señalado, no existirá riesgo grave de control ya que una visión completa del sistema requeriría tener en cuenta, por un lado, si las posibles incidencias indicadas en el Anteproyecto en la calidad de los datos no serían relevantes ya que no tienen por qué afectar a las condiciones de elegibilidad u otros requisitos y en caso de que así fuese si serían subsanables. Por otro lado, existen procesos de comprobaciones ex post en curso de esas condiciones tanto por ICO como por otros organismos intervinientes y que se complementan también para todas las operaciones que presentan impagos.

3.12. *La aplicación tiene diseñados algunos campos como obligatorios (para los cuales controla que no estén vacíos) y también algunas validaciones de campos, individuales o conjuntas (que relacionan varios), que comprueban límites de importes por cliente, por entidad financiera y por tramo, fechas límite de tramitación de los avales y otras cuestiones. Sin embargo, no se han implantado validaciones que garanticen la calidad y coherencia de los datos, de modo que, para un mismo NIF, cifras como los gastos de establecimiento y la facturación son, en ocasiones, heterogéneas y variadas en diferentes operaciones. En otros campos, como los que expresan porcentajes (el porcentaje de participación en y de otras empresas, el tipo de interés, etc.), no hay certeza sobre su formato, de manera que en algunos casos están expresados en tanto por uno y en otros en tanto por cien. Esto origina que existan campos que admiten valores heterogéneos o que pueden dar lugar a equívocos, y que la aplicación realice validaciones entre campos que permiten combinaciones de valores en la base de datos que son imposibles o incoherentes, todo ello en perjuicio de la calidad de los datos contenidos en Banc@ico (puntos 2.20, 2.27 a 2.55, 2.62 a 2.67 y 2.69).*

Alegación y Consideración ICO

La herramienta informática Banc@ico tiene como finalidad la comunicación y tramitación de operaciones avaladas aprobadas por las entidades financieras, conforme a sus criterios internos de política de riesgos y de acuerdo con la normativa financiera y con las condiciones previstas en los sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros de las Líneas de Avales y trasladadas a las estipulaciones establecidas en el contrato marco y Adendas suscrito entre el ICO y las entidades financieras.

Dicha herramienta se ha basado en el diseño de más de 80 campos por operación, y un sistema ágil de concesiones de avales, dada la extrema gravedad de la coyuntura económica en la que esta medida fue creada, sin perjuicio de posteriores o en paralelo, procesos de comprobación/verificación de datos, condiciones y criterios de elegibilidad, y teniendo en consideración siempre la posibilidad de llevar a cabo estos procesos a lo largo de toda la vida de las operaciones, con la opción de revocación de aval, en su caso y solicitar el reintegro de las cantidades satisfechas hasta ese momento, por ejecución parcial o total del aval. En este sentido, cabe recordar en este punto, que la ejecución del aval es progresiva, durante toda la vida del cuadro de amortización de la operación.

En relación con las validaciones de los campos de la aplicación Banc@ico, se optó por establecer una serie de controles automáticos iniciales durante la fase inicial de desarrollo y conforme al Acuerdo de Consejo de Ministros, en una fase posterior de control, analizar la cartera de avales para detectar errores e incongruencias, que pudiesen afectar a las condiciones de elegibilidad que en gran medida pueden ser regularizados. Por otra parte, las posibles incidencias señaladas en el Anteproyecto de informe de fiscalización

no son causa per se de incumplimiento o de no elegibilidad de la operación.

Sobre las posibles incoherencias mencionadas sobre determinados campos concretos particulares de la aplicación Banc@ico, cabe señalar lo siguiente:

- En cuanto a las posibles incoherencias sobre los **Gastos de establecimiento** mencionadas en el Anteproyecto de informe de fiscalización relativos a la existencia de clientes con datos diferentes en el mencionado campo, cabe aclarar que es posible que se incluyan datos diferentes para el mismo cliente, ya que este puede tener varias operaciones y cada operación tendrá unos datos distintos en los campos citados.

- En cuanto a la posible incidencia sobre la existencia de operaciones **con facturación** cero, el ICO quisiera aclarar que podría deberse a la ausencia de información cerrada a 2019 al respecto. Por otra parte, nada se indica en la normativa de esta Línea en relación con tener un volumen mínimo de facturación en el ejercicio 2019. En muchos casos los errores de carga por las entidades pudieran deberse a que debieron indicar cero por no disponibilidad del dato o de la información en esas circunstancias, marzo- abril-mayo de 2020 cuando aún no se habían cerrado las declaraciones fiscales sobre 2019 y además se habían establecido moratorias de presentación de las mismas. La validación para este campo podría además admitir que, en caso de que a fecha de cierre de 2019 aún no se hubiese creado la empresa, o aún no se hubiera dado de alta en el IAE o que para caso de autónomo, podría indicarse 0 en este campo.

- En relación con las incidencias **relativas a los tipos de interés**, el anexo de aval facilitado a las entidades financieras establece que se trata de un campo numérico con 3 decimales. En cualquier caso, en las Líneas de Avales no se contempla la limitación de los tipos de interés de las operaciones avaladas, sino el compromiso de las entidades que debe trasladar la ventaja del aval. En cuanto a las condiciones impuestas por las entidades financieras al cliente y la traslación de las ventajas del aval, cabe partir de que los tipos de interés son los establecidos por las propias entidades financieras, acorde a sus políticas de precios asociadas al riesgo conforme a la normativa financiera. Únicamente existe obligación de trasladar por parte de la entidad financiera la ventaja del aval en precio (tipo de interés), o más plazo, o más importe, o una combinación de ellos. En todo caso el seguimiento mensual llevado a cabo de la evolución de los tipos de interés por las entidades financieras y de otras condiciones aplicables a los préstamos con aval han seguido en términos generales los objetivos y la finalidad de las Líneas de Avales ante unas circunstancias extraordinarias económicas y sociales y de incertidumbre. Se ha asegurado el mantenimiento de la liquidez en el sistema para las empresas y autónomos y de unas condiciones financieras similares o equivalentes a las existentes antes de la pandemia. Esto es un hecho reconocido y contrastado generalizadamente por las organizaciones y asociaciones empresariales de todos los sectores de actividad y por entidades públicas (Banco de España) y

privadas, nacionales e internacionales. Esta evolución general es compatible con que en determinados casos de análisis de riesgo las entidades apliquen tipos más altos a unas empresas o autónomos que a otros conforme la normativa financiera.

3.13. *En concreto, en las Líneas Liquidez e Inversión se han detectado incongruencias y errores en los datos de Banc@ico sobre los siguientes aspectos: a) la clasificación del tipo de cliente (como PYME o no PYME, como empresas o autónomos, como sociedades anónimas o limitadas, etc.); b) la fecha de constitución o inicio de la actividad de las empresas o autónomos; c) valores cero y negativos de los fondos propios, del activo o de la facturación de las empresas; d) incongruencias en los números de empleados, de empleos a crear y sobre los datos de las inversiones a realizar; e) la participación en las empresas, los tipos de interés y las comisiones por las operaciones; y f) la comunicación de ayudas a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) (puntos 2.29 a 2.57 y 2.124).*

Alegación y Consideración ICO

En relación con las posibles incongruencias y errores señalados en el Anteproyecto de informe de fiscalización en los datos de Banc@ico, tal y como se ha alegado en el punto 3.12 del Anteproyecto, el ICO conforme a las circunstancias, agilidad requerida y marco normativo de referencia estableció una serie de controles automáticos iniciales durante la fase inicial de desarrollo y, conforme al Acuerdo de Consejo de Ministros, en una fase posterior de control, analizar la cartera de avales para detectar errores e incongruencias, que en gran medida pueden ser regularizados. Por otra parte, las incidencias señaladas en el Anteproyecto de informe de fiscalización no son causa per se no elegibilidad de la operación y no tiene porqué implicar incumplimiento de las condiciones.

Así, la línea de avales está diseñada con un sistema ágil de comunicación y de concesión y validación inicial de avales y un proceso posterior y en paralelo a la comercialización de control y de verificación de datos. En este proceso posterior o en paralelo tiene lugar la identificación de las incidencias que, en su mayor caso son subsanables y que en caso de no ser así se procede al ajuste o a la revocación del aval. Esta operativa está contemplada en el contrato marco y adendas.

Este sistema, es el más eficiente y efectivo por cuanto es el que mejor cumple el objetivo final de la línea, que no es otro que el que las empresas españolas tuvieran acceso a la liquidez durante los primeros meses de la pandemia.

Un sistema que hubiese sido menos ágil en cuanto a la concesión de avales hubiese sido menos eficaz por cuanto hubiera habido empresas que, sin el acceso inmediato a liquidez, hubieran tenido que declararse en concurso, con

las implicaciones laborales que ello conlleva.

Sobre las posibles incongruencias y errores en los datos de Banc@ico, se indica lo siguiente:

- a) En cuanto a la **clasificación de una empresa en pyme o no pyme** (Apdo 2.31 del Anteproyecto), corresponde inicialmente, según contrato marco suscrito, a la entidad financiera con la que suscribe la operación. Esta clasificación debe realizarse de acuerdo con el Reglamento UE nº651/2014 de la Comisión Europea, que indica, entre otras cuestiones, que la empresa que cumpla durante dos ejercicios consecutivos las ratios establecidas tendrá la consideración de pyme o no. Es esta última cuestión la que de alguna forma puede alterar la clasificación de la empresa. Esta clasificación de Pyme o NO Pyme, y su errónea clasificación en los tramos de avales está sujeta a subsanación, de acuerdo con lo regulado por el ACM de 11 de mayo de 2021, que establece la facultad al ICO de reclasificar empresas en los tramos pyme y no pyme, a partir de los requerimientos que se hagan con las entidades financieras. Por ello, se considera que esta incidencia en la clasificación es subsanable y no tiene implicación en la elegibilidad del aval ya que conlleva liquidación de un coste de aval superior, en su caso, y no supone una revocación del aval, por sí mismo.
- b) En cuanto a las incidencias relativas a la ausencia del dato de la **fecha de constitución de la empresa**, señaladas en el Apdo. 2.36 del Anteproyecto, el ICO hace la observación de que no se han podido localizar esos casos indicados, en operaciones validadas. Si se tratara de operaciones en otros estados, por ejemplo, “erróneo supervisor”, mientras no se subsane ese error por la entidad financiera no se validaría el aval de la operación en la aplicación.

En cuanto a la incidencia señalada en el Apdo. 2.38 sobre la existencia de operaciones en las que los clientes tenían fecha de constitución después de abril de 2020, el ICO manifiesta que se llevó a cabo la verificación con las entidades financieras y comprobación de las fechas de constitución de la empresa y se han corregido el 98% por error de comunicación de datos. La entidad que concentraba los errores y no acreditó las fechas de constitución de 147 operaciones asumió la invalidación del aval para las mismas. De las 1.660 operaciones cuya fecha de constitución de la empresa es posterior a 17 de marzo de 2020, si bien no es causa de no elegibilidad al no estar regulada la fecha de constitución de la empresa, se llevarán a cabo los controles pertinentes, haciendo los mejores esfuerzos con los medios disponibles.

- c) En cuanto a las posibles incidencias señaladas en el punto 2.39 del Anteproyecto sobre el campo “**Fondos Propios**”, con datos cero o negativo, el ICO no es la entidad responsable de analizar ni conceder las operaciones de financiación en materia de política de riesgos, sino que el

Acuerdo de Consejo de Ministros se remite a las entidades financieras que cuentan con la capilaridad territorial y medios disponibles. En relación con las dos Líneas de Avales, son las entidades financieras las que, en base a su política interna de riesgos, deben aprobar o denegar las solicitudes de financiación. Por un lado, el que una empresa tenga fondos propios “cero” podría no condicionar su elegibilidad de empresa si no estuviera en crisis, según normativa UE. Por otra parte, los fondos propios no serían de aplicación para autónomos o en muchos casos el campo cero debía deberse a la no disponibilidad de los datos en esos momentos.

A este respecto, cabe destacar que la Tercera modificación al Marco Temporal por la Comisión Europea, considera adecuado incluir en el Marco Temporal de Ayudas de Estado a las microempresas y pequeñas empresas, incluso si entraran en la categoría de empresas en crisis, siempre que no estuvieran inmersas en un procedimiento concursal conforme a la normativa nacional, por entender que estas empresas no tienen entidad suficiente para falsear la competencia en el mercado interior.

Por lo tanto, y considerando que mayoritariamente las operaciones de las Líneas de Avales han sido formalizadas por autónomos, micro y pequeñas empresas, a esta tipología de empresas un valor cero o negativo de Fondos Propios no sería incidencia que implique la no elegibilidad de la operación. Por otra parte, hay que tener en cuenta la flexibilización y moratorias contables y mercantiles adoptadas para las sociedades de capital desde el inicio de la crisis sanitaria y sus sucesivas prórrogas, que habría permitido a su vez flexibilizar los análisis de riesgo por parte de las entidades financieras.

En cuanto a el posible error de carga o incidencia señalada en el punto 2.42 del Anteproyecto relativa a datos en el campo de facturación del año anterior como cero o negativo, podría deberse a distintas causas. En muchos casos el error de carga por las entidades podría deberse a que indicaban cero por no disponibilidad del dato o de la información en esas circunstancias, marzo- abril-mayo de 2020 cuando aún no se habían cerrado las declaraciones fiscales sobre 2019 y además se habían establecidos moratorias de presentación de las mismas. La validación para este campo es que, en caso de que a fecha de cierre de 2019 aún no se hubiese creado o aún no se hubiera dado de alta en el IAE el cliente, para el supuesto de autónomo, deberá indicarse 0 en este campo.

En todo caso, los valores de los parámetros contables no son necesariamente excluyentes de la elegibilidad de la operación o de incumplimiento de las condiciones.

Los parámetros contables en la empresa pueden no ser de aplicación a los

autónomos.

- d) En relación con las incongruencias señaladas en el punto 2.44 del Anteproyecto **sobre el número de empleados**, cabe aclarar que el campo de empleos a crear es un campo meramente estadístico, sin consecuencias para la elegibilidad de los avales. La Línea de Avales de Liquidez tenía como finalidad el mantenimiento del empleo, mientras que la de Inversión tiene como finalidad tanto el mantenimiento como la creación de empleo a través de la promoción de nueva inversión.
- e) En relación con las posibles incongruencias señaladas en el punto 2.48 del Anteproyecto sobre el campo “**participación en las empresas**”, en cuanto a la ausencia de límites prestablecidos para las cifras que se pueden introducir este campo, este dato afecta a la clasificación de una empresa en el segmento pyme o no pyme, lo que supone que utilice el tramo I o II de la línea de avales y en modo alguno supone una no validación o denegación del aval. De hecho, el Consejo de Ministros de 11 mayo de 2021 habilita a reubicar operaciones avaladas que inicialmente no se hubiesen ubicado en su tramo correspondiente. Son las entidades financieras las que deben clasificar inicialmente a una empresa como pyme o no pyme, sin perjuicio de las posteriores comprobaciones que se realicen por el ICO en la fase de control y verificación. En algunos casos una empresa puede tener la consideración de pyme en un año y de no pyme en el siguiente y viceversa, o la información facilitada por la empresa a diferentes entidades no es necesariamente completa o suficiente para llevar a cabo un análisis sobre su tamaño conforme a la normativa.

Por otra parte, no siempre las filiales PYMES de empresas y su matriz están suficientemente coordinadas o son consolidables contablemente a efectos de Grupo.

- f) En relación con las posibles incidencias señaladas sobre **la comunicación de ayudas a la Base de Datos Nacional de Subvenciones**, expresada en el Apdo. 2.124 del Anteproyecto, el ICO ha trasladado sus alegaciones en el siguiente Apdo. III.5.2 del Anteproyecto del Informe de Fiscalización relativo a “Cumplimiento de la normativa sobre ayudas de Estado”.

3.14. *En las Líneas Liquidez e Inversión los campos número 81 y 82 de Banc@ico (“Otros I” y “Otros II”, respectivamente) se han configurado para intentar controlar los importes máximos de financiación o ayudas que pueden recibir los clientes de acuerdo con la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado (Marco Temporal y Minimis, respectivamente). Estos campos no están funcionando adecuadamente para cumplir con este objetivo, porque los datos no son homogéneos ni coherentes y no se realizan validaciones internas con otros campos que aportan información relevante. Además, el campo 81 no es obligatorio y el control que pretende realizar puede ser sustituido por un auto certificado de los clientes sobre sus necesidades de liquidez. Las incidencias detectadas sobre la fiabilidad de los datos contenidos en*

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

Alegación y Consideración ICO

Como se ha indicado a lo largo de estas alegaciones, se ideó y creó un sistema ágil de concesión de avales, sin perjuicio de procesos de comprobación verificación y control posterior y sin paralelo. Las posibles incidencias que se detectan en la gran mayoría de los casos son subsanables pudiendo dar lugar a una reliquidación del coste del aval. En caso contrario se procede a la revocación del aval y en su caso al reintegro de las cantidades liquidadas por la ejecución del mismo, conforme se establece en el contrato marco suscrito entre el ICO y cada entidad financiera que ha operado en esta línea de avales. En cualquier caso, el cien por cien de las operaciones con avales ejecutados son objeto de revisión por lo que no cabe posibilidad de perjuicio patrimonial atribuible a las condiciones de concesión y comprobaciones ex – post acordados en la normativa y sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros, sin más desarrollos normativos, y ni en cuanto a la gestión de los avales ejecutados por estas líneas en base a la misma.

En relación con las observaciones del Anteproyecto de informe de fiscalización relativas a los **campos 81 y 82** denominados “otros I” y “otros II”, respectivamente, acerca de que no están funcionando adecuadamente para cumplir con el control de los importes máximos de financiación o ayudas que pueden recibir los clientes de acuerdo con la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado y a la afirmación del Anteproyecto de informe de fiscalización de que el campo Otros I no es obligatorio, el ICO traslada las siguientes consideraciones.

En relación con los **importes máximos de financiación por clientes o**

ayudas a recibir, una operación de financiación con aval adscrito a esta línea puede ir por dos regímenes de ayudas de Estado, por un lado, el régimen de minimis y por otro lado el régimen del Marco Temporal habilitado por la Comisión Europea el 17 de marzo de 2020. En función del régimen de ayudas de Estado al que se adscriba el aval de la operación de financiación, tendrá que cumplir unos requisitos u otros. Inicialmente, la entidad financiera analiza el riesgo y concede la financiación con aval, y es la obligada a dar cumplimiento de los requisitos establecidos en el contrato marco y en concreto a los referidos a las Ayudas de Estado. En una fase posterior se procederá a la verificación y depuración de aquellos datos que no sean consistentes con la normativa europea en materia de Ayuda de Estado.

En principio, existe una validación sobre ello y consta, de parte de las entidades financieras, que funciona correctamente. Hay que destacar que solo afecta a aquellas operaciones de Marco Temporal adscritas al punto 3.2 y no así a las operaciones que operan bajo el Régimen de Minimis. Asimismo, debe tenerse en cuenta la fecha de carga de cada una de las operaciones y realizar la validación en orden temporal; siendo así, ninguna operación se ha clasificado en el artículo 3.2 del Marco Temporal con datos inferiores a los que correspondería en estos campos. Aun así, las incidencias descritas supondrían un 0,07% del total de operaciones de la Línea de Liquidez y un 0,25% de la Línea de Inversión

Por otra parte, en relación con la afirmación del Anteproyecto relativa a que el campo Otros I no es obligatorio, mencionar que el artículo 3.2 del Marco Temporal establece que la financiación máxima por cliente no podrá ser superior al 25% de la facturación, el doble de la factura salarial o las necesidades de circulante para 12 o 18 meses en función del tamaño de la empresa. Por tanto, al tratarse de la conjunción disyuntiva “o”, con el cumplimiento de una de las alternativas dadas se podría dar por cumplida. Por tanto, el campo “Otros I” debe ser opcional.

En relación con lo indicado por el Anteproyecto sobre el campo “**Otros II**” **relativo a que este campo no refleja las ayudas recibidas anteriores al formalizar las posteriores**, el ICO aclara que existe una validación automática al cargar en Banc@ico la operación que, aunque no pertenezca directamente a este campo, sí que tiene en consideración en ese campo todas las ayudas de Minimis, no permitiendo que un cliente supere los límites establecidos. Además, en la verificación ex – post, se verifican incluso las ayudas de la empresa en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, siendo este uno de los criterios de elegibilidad que se verifica a través de la consultora contratada al efecto.

Lo cierto es que ICO no es el responsable de validar o verificar las ayudas otorgadas por otros organismos. En España, cada organismo que otorga ayudas debe reportar las mismas a la Base Nacional de Datos de Subvención, que de facto supone el registro unificado de ayudas y subvenciones a nivel

nacional. Por último, la Comisión Europea entiende que la incidencia en el falseamiento de la competencia y el libre mercado en el que puedan incidir los autónomos, las microempresas y las pequeñas empresas es prácticamente nulo.

Por último, en relación con el comentario del Anteproyecto relativo a que los autocertificados no son homogéneos ni en su forma ni en su contenido, cabe señalar que dichos **autocertificados de liquidez, no se homogeneizaron en un formulario único** por su potencial complejidad, dada la variedad y diferente naturaleza de las actividades de todos los sectores y subsectores económicos; la heterogeneidad, distintas dimensiones y capacidades de empresas y autónomos, la dificultad de acceso a documentos acreditativos que imponía el confinamiento y las moratorias administrativas y fiscales; y las diferencias operativas entre las entidades financieras sobre las que debían basarse los análisis de admisión y riesgo por parte de cada entidad.

Las entidades analizarían el riesgo de crédito en función de las necesidades de liquidez e importe de financiación y la capacidad de devolución del cliente. Cabe resaltar que el préstamo medio en la Línea de Avaless Liquidez en el tramo I de Autónomos y pymes, durante el año 2020, fue de 86.622 euros, mientras que el préstamo medio en el tramo II de grandes empresas fue de 1.916.135 euros.

En todo caso, se considerará establecer un certificado de liquidez con elementos homogéneos en próximas actuaciones, si las hubiere y los criterios y requisitos de elegibilidad de la actuación concreta así lo permitieran.

3.15. *Por su parte, en la Línea Arrendamiento se han detectado incongruencias y errores en los datos de Banc@ico sobre los siguientes aspectos: a) operaciones para las que la fecha de fin del contrato de arrendamiento era anterior a la fecha del contrato de préstamo más el número de mensualidades avaladas; b) otras en las que la finalización del contrato de arrendamiento era superior a diez años (entre ellas, ocho operaciones con vencimiento del arrendamiento en 2099, otra en 2100 y otra en 2050); y c) datos incoherentes sobre el interés nominal y la TAE de las operaciones (puntos 2.63 a 2.68, 2.70 y 2.125).*

Alegación y Consideración ICO

En cuanto a la **Línea de arrendamientos de colectivos vulnerables ICO gestiona la misma** por cuenta del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA). En relación a algunas de las actuaciones o deficiencias de control atribuidas en el informe de fiscalización debería tenerse en cuenta que el titular de los avales de esta Línea de Arrendamientos es el MITMA, no el ICO ni el MAETD y que las funciones y comprobaciones se han fijado por Convenio entre ICO y MITMA, en el que se delimitan las actividades y comprobaciones que el MITMA llevaría a cabo y no ICO. ICO ha

dado traslado de los apartados relevantes del Anteproyecto de informe de fiscalización a MITMA

3.16. *Uno de los campos específicos de la Línea Arrendamiento es el 83 “referencia catastral”, cuya única validación es que no se repita la misma referencia en ninguna otra operación. Esta validación ha funcionado correctamente, pues no hay referencias catastrales repetidas en Banc@ico. Sin embargo, se han detectado 267 operaciones de la Línea Arrendamiento en las que la referencia catastral del inmueble arrendado no contenía 20 caracteres o presentaba formatos incompatibles con una referencia catastral (en algunos casos se reflejaba en este campo “N/A”, “No dispone”, “00000000”, “XXXXX” y otras expresiones similares). Además, en 67 de los 86 expedientes de la muestra analizada, el documento soporte de las operaciones incluidos en Banc@ico no contenían la referencia catastral o esta era errónea. Estas referencias catastrales incongruentes fueron trasladadas en estos expedientes por las entidades financieras a Banc@ico, sin que la aplicación haya puesto de manifiesto el error, lo que resta eficacia a la validación establecida (puntos 2.69, 2.125 y 2.162).*

Alegación y Consideración ICO

En esta Línea de Arrendamientos, el ICO actúa como gestor de esta, siendo el titular de la Línea y por lo tanto quien determina sus condiciones, características, control y verificación el MITMA.

3.17. *En las Líneas Liquidez e Inversión no es obligatoria la inclusión en Banc@ico de la mayor parte de la documentación que los clientes deben aportar para acreditar que cumplen las condiciones de elegibilidad, correspondiendo a las entidades financieras la obligación de acopio y custodia, así como su aportación en caso de requerimiento del ICO para su comprobación. Aunque, por regla general, en las Líneas Liquidez e Inversión estaba adjunta la documentación obligatoria para cada operación, no se había adjuntado a Banc@ico ninguna otra documentación relevante de las operaciones avaladas, lo que dificulta las revisiones sistemáticas de las mismas, ya que obliga a solicitar a las entidades financieras incluso la documentación e información más básicas de cada una de ellas (como, por ejemplo, el contrato de crédito con el correspondiente aval de cada una de las operaciones). En la Línea Arrendamiento, sin embargo, el ICO utilizó Banc@ico como cauce para remitir al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) la documentación acreditativa de la elegibilidad de los arrendatarios, obligando a las entidades financieras a adjuntar esta documentación en la aplicación y facilitando al MITMA un acceso directo a ella. En esta Línea, por lo tanto, estaba adjunta en la aplicación la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas (punto 2.25).*

Alegación y Consideración ICO

En las operaciones de la línea de avales actualmente hay cargados 5.700.000 documentos, en cualquier caso existe la obligación contractual en el contrato marco de suministrar la información requerida por parte de las entidades financieras en cualquier momento de la vida de la operación, estando

justificada esta actuación en base a la normativa de referencia y por la excepcionalidad de la situación y la volumetría de operaciones previstas en la medida en un corto espacio de tiempo con carácter urgente.

En concreto esta obligación de suministro de documentación por parte de las entidades financieras viene contemplada en las cláusulas del contrato marco suscrito con el ICO.

En el caso de la línea arrendamientos estamos hablando de unas dimensiones mucho más reducidas.

En este sentido, asociada a la solicitud de los avales se prevé un plazo de una semana para que la entidad remita mediante formato la carga de ficheros una primera información relativa a CIRBE, declaración responsable sobre Ayudas del régimen de Minimis y certificado de necesidades de liquidez.

Por otro lado, se establece la documentación que debe estar en posesión de la entidad en el momento de la solicitud de la operación avalada, que incluye, entre otras: contrato financiero del préstamo; cuentas anuales de 2019, informes de auditoría, modelo 390 de declaración anual de IVA; justificación de los costes laborales, facturación o auto certificado de necesidades de liquidez a 12 meses o 18 meses si es autónomo/pyme; documentación sobre Régimen de Ayudas de Minimis y demás información necesaria para acreditar “empresa no en crisis”

Para operaciones financieras superiores a 50 millones de euros, se requerirá comprobación expresa previa de ICO del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de la operación para conceder el Aval, de acuerdo con lo establecido en el presente Contrato.

El ICO o la entidad que este designe, realizará una revisión de las operaciones avaladas, a partir del año 2021, de tal forma que:

- Para operaciones financieras inferiores a 10 millones de euros, realizará la revisión/comprobación mediante un sistema de muestreo del total de la población.
- Para operaciones financieras superiores a 10 millones de euros, revisará todas las operaciones.”

En cualquier caso, en próximos esquemas similares, el ICO valorará homogeneizar el contenido de la documentación que se debe adjuntar a Banc@ico, así como revisará qué documentación se debe adjuntar a la aplicación con carácter obligatorio para agilizar la comprobación y el control de las operaciones, considerando que no todos los productos tienen las mismas características. Asimismo, en todos los contratos suscritos y a suscribir con las entidades financieras se establecen las obligaciones de

custodia y aportación de documentación para las verificaciones que se lleven a cabo por parte del ICO o por terceros cuando así sea necesario.

Por ello, en próximos esquemas las posibilidades de aplicar estas líneas de mejora dependen de las condiciones que para ellos se establezcan y al carácter urgente o excepcional de las medidas y a los tiempos y medios de los que disponga ICO para su implantación. En circunstancias extraordinarias y urgentes, la aplicación de la normativa ordinaria o convencional, por ejemplo, de contratación del sector público, requería unos plazos y procedimientos imposibles de cumplir en los 10 días establecidos en los Acuerdos de Consejo de Ministros, lo que haría inviable una repuesta efectiva si se necesitasen contratar medios adicionales.

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

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

3.18. Los distintos ACM que fueron habilitando tramos de avales en las Líneas Liquidez e Inversión distinguieron un subtramo para autónomos y PYME y otro para empresas no PYME, estableciendo distintas condiciones y costes para las operaciones de uno u otro subtramo. La normativa europea (Anexo I del Reglamento UE N.º 651/2014 de la Comisión Europea, de 17 de junio de 2014) es la que establece los requisitos para que una empresa pueda ser considerada PYME (puntos 2.71 a 2.73).

3.19. En las comprobaciones realizadas sobre los datos incorporados a Banc@ico, a 31 de diciembre de 2020 se han detectado 2.311 empresas beneficiarias de los avales que tenían registradas operaciones en ambos subtramos (unas operaciones como PYME y otras como no PYME) en el mismo ejercicio. El total de operaciones de estas empresas ascendía a 13.687 y los importes de financiación y de aval ascendían a 7.430.986.213 euros y 5.411.715.886 euros, respectivamente. En el análisis de las operaciones superiores a 50 millones de euros aprobadas por el Comité de Operaciones del ICO (COPER) se detectaron otras 32 operaciones realizadas por estas empresas que tenían registradas operaciones en ambos subtramos de las Líneas, lo que incrementa el número de sus operaciones y los importes de financiación y de aval en 11.087.299 de euros y 8.741.839 de euros, respectivamente (puntos 2.75 y 2.111).

Alegación y Consideración ICO:

En cuanto a la consideración de PYME y No PYME y a las incidencias o deficiencias de los controles y validaciones que se apunta por el TC al respecto, ICO entre otras consideraciones ha trasladado que cabe tener en

cuenta que con posterioridad a su periodo de fiscalización, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021 en su Anexo I prevé que *ICO podrá reasignar entre los tramos pyme y no pyme, previa regularización del coste del aval en caso de que este fuera superior, si se hubiera detectado una incorrecta asignación en el momento de la concesión...*

A fecha de emisión de este informe, y estando las Líneas de Avales en fase de comercialización hasta junio de 2022, el ICO ha comunicado a las entidades financieras las operaciones y empresas, para las que existe discrepancia en cuanto a su clasificación. Esta situación no conlleva en modo alguno la revocación del aval, dado que está habilitada la opción por parte del ACM de 11 de mayo de 2021 para proceder a la reclasificación de operaciones en el tramo correspondiente, procediendo en su caso a las reliquidaciones del coste de aval, en aquellos casos que proceda.

Como se ha indicado la gestión de esta línea tiene una primera fase de ágil concesión de los avales por parte de las entidades financieras y una fase posterior y en paralelo de verificación y control o comprobación ex post de los mismos: En la fase de comprobaciones ex post se está procediendo a analizar las discrepancias y, en su caso, a la comunicación y subsanación de las incidencias y en su caso, en los que proceda, a la revocación de los mismos.

En todo caso, debe recordarse que en el supuesto de impagos y ejecución de aval se comprueban ex-post de manera individual todas (100%) las operaciones. La ejecución del aval se estableció que sería progresiva para, en paralelo, poder llevar a cabo las comprobaciones ex-post y en caso de incumplimiento suspender la ejecución del aval y solicitar el reintegro de las cantidades ya abonadas a las entidades financieras

3.20. *También se detectaron 586 empresas en las Líneas Liquidez e Inversión con 1.857 operaciones, por unos importes de financiación de 456.062.389 euros y de aval de 364.401.911 euros, que accedieron a los avales como PYME pese a que los datos reflejados en otros campos de Banc@ico no deberían haber permitido que fuesen consideradas PYME (en atención al número de empleados, facturación, balance y dependencia y participación en grupos de esas empresas reflejados en Banc@ico) (punto 2.78).*

Alegación y Consideración ICO:

A fecha de emisión de este informe, y estando las Líneas de Avales en fase de comercialización hasta junio de 2022, el ICO ha comunicado a las entidades financieras las operaciones y empresas, que tienen operaciones avaladas de forma simultánea en el tramo PYME y no pyme. Conforme la habilitación establecida en el acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021, el ICO puede subsanar y ajustar estas posibles incidencias con el correspondiente ajuste de la cobertura del aval y reliquidación del coste del aval en su caso y sin que ello suponga la revocación de los avales.

3.21. *Para determinar el tamaño de las empresas y contrastarlo con el tramo de clientes por el que accedieron a la financiación avalada este Tribunal ha realizado consultas a las bases de datos de INFORMA, una empresa pública, filial de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), dedicada al suministro de información comercial, financiera, sectorial y de marketing de empresas y empresarios. En estas consultas se incluyeron tanto las empresas para las que detectaron incongruencias en los datos incorporados a Banc@ico, como una muestra seleccionada de otras 23.627 empresas que habían accedido a las Líneas Liquidez e Inversión por el subtramo PYME, pero que tenían cifras elevadas de balance, facturación o empleados. El análisis de la información facilitada por INFORMA puso de manifiesto que un total de 3.022 operaciones correspondientes a 1.180 clientes, por unos importes totales de financiación y de aval de 1.839.514.518 euros y 1.466.354.048 euros, respectivamente, no deberían haber sido elegibles en el subtramo 0210 PYME en el que se formalizaron (ya que esas empresas eran no PYME). También se detectaron 2.861 operaciones de 1.443 clientes que fueron incorrectamente asignadas al subtramo 0211 no PYME (ya que esas empresas eran PYME). El importe de financiación de estas operaciones ascendió a 1.575.893.298 euros y el del aval a 1.050.544.299 euros. Todas estas operaciones no deberían haber sido elegibles en el subtramo en el que se formalizaron y debieron haberlo sido en el subtramo correspondiente si reunían las condiciones para ello (puntos 2.74, 2.76 a 2.80 y 2.131).*

Alegación y Consideración ICO:

Tal y como se ha indicado, a fecha de emisión de este informe, y estando las Líneas de Avaless en fase de comercialización hasta junio de 2022, el ICO ha comunicado a las entidades financieras las operaciones y empresas, que tienen operaciones avaladas de forma simultánea en el tramo PYME y no pyme. Conforme la habilitación establecida en el acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021, el ICO puede depurar estas posibles incidencias con la correspondiente subsanación y ajuste y reliquidación del coste del aval en su caso y sin que ello suponga la revocación de los avales.

Al respecto de la herramienta INFORMA, el ICO reconoce que el uso de la herramienta es muy útil tanto para este trabajo de fiscalización como para las labores del propio ICO, que también la utiliza en la verificación del cumplimiento de condiciones por parte de la empresa. No obstante, desde el ICO se ha podido comprobar que en algunos casos no recoge toda ni la última información disponible de los clientes avalados.

3.22. *El análisis de esta información ha permitido identificar doce operaciones correspondientes a doce empresas que no eran PYME, pese a lo cual habían accedido a la Línea Liquidez por el tramo 002 "Turismo". El tramo de "Turismo" se aprobó exclusivamente para PYME, conforme al Anexo II segundo del ACM de 16 de junio de 2020, por el que se activó este tramo. Por lo tanto, en estos casos, no solo estarían mal clasificadas como PYME estas empresas, sino que, además, no*

deberían haberse concedido esos avales por el tramo 002 “Turismo”. El importe de estas operaciones ascendía a 8.556.500 euros de crédito y el de aval a 6.845.200 euros (puntos 2.76, 2.80 y 2.131).

Alegación y Consideración ICO:

Todas las operaciones para las cuales se ejecute el aval serán objeto de verificación, por lo que, en caso de detectar incidencias no subsanables, el aval será revocado procediendo el reintegro de los importes abonados si esto se hubiera realizado. Las validaciones de Banc@ico al respecto funcionan, por lo que se entiende que se refieren a las comprobaciones a través de Informa. Cabe referirse a los esquemas de comprobaciones ex post previstos en los Acuerdos de Consejo de Ministros, por eso se establecen los criterios de verificación ex post en los contratos, y se harán los mejores esfuerzos con los medios disponibles para la validación y comprobación de la información o datos que sean relevantes y que pudiesen afectar a las condiciones de elegibilidad y cobertura del aval.

En cualquier caso, está previsto un proceso de verificación y control de la condición de pyme en el tramo 002 Turismo, una vez concluyan en junio de 2022 la fase de comercialización. En el caso de que las incidencias fuesen subsanables se procederá en este sentido; en caso contrario se llevará a cabo los ajustes correspondientes y en caso necesario la revocación de los avales correspondientes, informando de este hecho a las entidades financieras.

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

3.23. *Las ayudas concedidas mediante los avales de las Líneas Liquidez e Inversión están sujetas, en el marco de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al denominado régimen de Minimis (en el que se establecen unos límites que exoneran de la obligación de notificación previa a la Comisión Europea), o al Marco Temporal de exención de ayudas de Estado, adoptado por la Comisión el 19 de marzo de 2020, en el que se establecen unas exenciones temporales para apoyar a las empresas durante la situación de pandemia por el COVID19. La normativa europea ha previsto distintos sistemas de control de las ayudas de Estado, entre ellos la creación en los Estados miembros de un registro central con información sobre estas ayudas, que en España es la BDNS, conforme al Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo. El ICO debe comunicar las ayudas a la BDNS cumpliendo una serie de requisitos (de plazo e importes), que son diferentes según que las ayudas estén sujetas el régimen de Minimis o al Marco Temporal. En régimen de Minimis deben comunicarse las operaciones que excedan de 100 euros de Subvención Bruta Equivalente (EBS) antes de final del mes siguiente a su concesión; y en Marco Temporal, las operaciones que excedan de 100.000 euros de financiación (10.000 euros en los sectores de pesca y agricultura) antes de doce meses desde su concesión. El EBS se calcula mediante una fórmula que, para cada operación, atribuye una cuantía de ayuda en función del importe avalado y la duración*

del aval; cuantía que se debe obtener y comunicar a los clientes para todas las ayudas de Minimis (puntos 2.81 y 2.83 a 2.87).

Alegación y Consideración ICO:

Debe tenerse en cuenta que, en el momento de la puesta en marcha en marzo de 2020 de estas medidas no fue posible proceder a la carga inmediata de operaciones porque la BDNS tuvo que llevar a cabo adaptaciones técnicas de manera coordinada con ICO para habilitar cargas tan masivas de operaciones. Sería conveniente tomar en consideración, adicionalmente, la dificultad añadida de aplicar a medidas puestas en marcha de manera simultánea, reguladas en la misma normativa y gestionada por el mismo órgano gestor dos plazos distintos de incorporación a la BDNS en función del régimen de ayudas de Estado aplicable -Minimis vs. Marco Temporal- y los cambios y modificaciones, especialmente desde el inicio de la tramitación del Real Decreto ley 34/2020, que obligaba a reclasificar entre ambos regímenes. Por ello, cabría considerar que los plazos de comunicación a la BDNS deberían ser equivalentes e interpretarse a raíz de la excepcionalidad y flexibilidad del Marco Temporal.

En relación con los retrasos en el envío de la información a la BDNS, los servicios jurídicos del ICO han realizado un análisis exhaustivo de la normativa española y comunitaria y se concluye que, a pesar de lo dispuesto en el art. 5.2 del Real Decreto 130/2019, ICO ha comunicado la información en plazo, toda vez que la comunicación se ha producido conforme a la normativa de aplicación y respetando los plazos de doce meses siguientes a la concesión:

- La normativa comunitaria contenida en el art. 288 del TFJUE dispone que el Reglamento de Minimis 1407/2013 *“tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”*. De hecho, así lo expresa con claridad la Exposición de Motivos del Real Decreto 130/2019, al declarar en su Exposición de Motivos, por si no fuera claro, que *“las ayudas de mínimos se rigen por lo dispuesto en sus propios reglamentos.”*

- En la normativa comunitaria no existe precepto alguno que establezca expresamente un plazo para la comunicación de las Ayudas de mínimos.

- El único pronunciamiento comunitario que establece un plazo es la Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (4 abril de 2020) dispone en el punto 44:

“Salvo en caso de la ayuda concedida en virtud de las secciones 3.9 y 3.10, los Estados miembros han de publicar información pertinente (22) sobre cada

ayuda individual concedida al amparo de la presente Comunicación en el sitio web general sobre ayudas estatales o en la herramienta informática de la Comisión (23) en el plazo de doce meses desde el momento de la concesión.”

- Asimismo, la Comunicación de la Comisión Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (2020/C 91 I/01), detalla los instrumentos que los Estados miembros pueden utilizar para garantizar la liquidez y el acceso a la financiación para las empresas, especialmente las pymes. Dicha Comunicación expone que las medidas temporales de ayuda estatal previstas en el Marco Temporal pueden acumularse con las ayudas que entren en el ámbito de aplicación del Reglamento de minimis. (DO L 352 de 24.12.2013).

Por lo tanto, la Comisión Europea no ha excluido la aplicación del Reglamento de minimis, sino que considera viable su aplicación simultánea, compatible con las ayudas previstas en el Marco Temporal. Nada se dice sobre la posible existencia de un plazo específico para comunicar dichas ayudas de minimis.

Debe analizarse previamente el régimen específico de comunicación aplicable a estas ayudas en el Reglamento de minimis 1407/2013.

A estos efectos, el artículo 6.1 del citado Reglamento dispone que:

1. Cuando un Estado miembro se proponga conceder una ayuda de minimis a una empresa de conformidad con el presente Reglamento, deberá informarla por escrito del importe previsto de la ayuda (expresado como su equivalente de subvención bruta) y de su carácter de minimis, haciendo referencia expresa al presente Reglamento (...)

Antes de conceder la ayuda, el Estado miembro deberá obtener de la empresa de que se trate una declaración, escrita o en soporte electrónico, referente a todas las demás ayudas de minimis recibidas durante los dos ejercicios fiscales anteriores y durante el ejercicio fiscal en curso que estén sujetas al presente Reglamento o a otros reglamentos de minimis.”

Pero, además, contempla el supuesto en que el Estado miembro afectado, si haya previsto un registro central de ayudas estatales, como sucede en España, a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, indicando que:

“2. En caso de que un Estado miembro haya establecido un registro central de las ayudas de minimis que contenga información completa sobre toda ayuda de minimis concedida por cualquier autoridad de dicho Estado miembro, el apartado 1 dejará de aplicarse desde el momento en que el registro abarque un período de tres ejercicios fiscales.”

En este caso, el Instituto, habiendo realizado la comunicación preceptiva dentro de los 12 meses siguientes a la formalización de las ayudas, como exige el Marco Temporal, se entiende que ha cumplido con la obligación de control mediante la existencia de la declaración responsable relativa a las ayudas de minimis exigidas que figura como anexo a las pólizas, sin que, además, IGAE-BDNS haya puesto de manifiesto la existencia del incumplimiento del plazo referido.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que desde el inicio de la tramitación del RD ley 34/2020, los diferentes regímenes de ayudas y medidas adoptadas en los Reales Decretos leyes reguladores de los Avales Covid contemplan e integran expresamente tanto el régimen de Minimis como el Marco temporal y han obligado a reclasificar operaciones entre ambos regímenes. Por ello, cabe entender que los plazos de comunicación a la BDNS deberían ser equivalentes, no teniendo lógica una interpretación restrictiva de la normativa comunitaria que como se ha dicho anteriormente sólo establece 2 plazos, los 12 meses para las operaciones acogidas al Marco Temporal y los 3 ejercicios fiscales posteriores a la puesta en marcha del Registro.

Desde el punto de vista práctico, se debe señalar que en la actualidad el 97% de todas las operaciones han sido incorporadas por ICO en BDNS correctamente y que el 3% restante está en revisión o ajuste debido a incidencia en valores de municipio y/o CNAEs o tamaño de las empresas. Una vez realizados los ajustes se procederá de nuevo a su envío a la BDNS.

El ICO ha mantenido reuniones con la IGAE, gestora de la BDNS, para afrontar la comunicación de las Ayudas de Estado de las Líneas de Avales a través de la BDNS, haciendo saber que, por la urgencia de las Líneas de Avales en el momento en que se pusieron en marcha no fue posible abordar desde el momento inicial la transmisión de los datos a la misma, y adquiriendo el compromiso de llevarlo a cabo en el periodo indicado por la propia IGAE que tuvo que habilitar y adaptar la misma para que ICO pudiese remitir tal volumen de información.

Además de esto, hay que destacar que los distintos cambios en la normativa de las Ayudas de Estado del Marco Temporal, así como los cambios de régimen de Ayudas de las operaciones fruto de los Reales Decretos-leyes 34/2020 y 5/2021 ha hecho que gran parte de las operaciones que inicialmente se atribuyeron al régimen de Minimis hayan pasado al Marco Temporal. Igualmente se ha de señalar que, en ese ambiente de adaptación continua a las circunstancias, la Comisión Europea ha ido revisando al alza la cantidad de ayudas y conceptos sujetos al apartado 3.1 del Marco Temporal que se consideran ayudas compatibles, pasando de los 800.000 € iniciales a los 2.300.000 tras la última modificación del Marco Temporal. Por otro lado, las extensiones de plazos de vencimiento aprobadas por el RD ley 34/2020) fueron utilizadas por más del 43% de las operaciones entre noviembre de

2020 y junio de 2021, más allá del periodo de fiscalización del TC, y muchas de estas operaciones tuvieron que ser reclasificadas pasando de ayudas de Minimis a Marco Temporal

La IGAE se ha dirigido al ICO en un escrito de 10 de febrero de 2022 en el que remite un listado de las operaciones que, tras cruzar la información recibida de todo el sector público, podrían haber superado el umbral establecido para las ayudas de mínimis y demás ayudas concedidas.

Por todo lo expuesto, no debe considerarse como incidencia o incumplimiento de plazo el envío realizado por el ICO de la información a la BDNS en el plazo de los 12 meses desde la formalización de las operaciones.

3.24. *El ICO envió los primeros listados de las operaciones avaladas a la BDNS en los meses de abril y mayo de 2021. Por lo tanto, excedió el plazo para la comunicación de todas las operaciones de 2020 sujetas al régimen general de Minimis que, por su importe, tenía la obligación de comunicar. En cuanto a las sujetas al Marco Temporal, cuando se realizaron las comunicaciones en abril y mayo de 2021 no había vencido el plazo para la comunicación en todas ellas por lo que, como se va a detallar, algunas se comunicaron en plazo y otras fuera de él. Este Tribunal ha obtenido una relación, a fecha 19 de julio de 2021, de los envíos que había realizado el ICO a la BDNS de las ayudas concedidas por las Líneas de Liquidez e Inversión hasta esa fecha, que ascendían a un total de 908.691 operaciones (por unos importes de financiación de 103.345.591.096 euros y de aval de 78.712.037.784 euros) (puntos 2.88, 2.89 y 2.92). Los resultados del análisis de esta información son los siguientes:*

- a) *En uno de los envíos (el de 1 de mayo de 2021) se detectaron 44 operaciones de 42 entidades que habían sido enviadas dos veces (22 de ellas) o tres veces (las otras 22), por lo que hay*

66 operaciones enviadas en exceso a la BDNS por unos importes de financiación de 12.462.806 euros y de aval de 9.970.245 euros (punto 2.90).

- b) *Otras 179 operaciones, de 162 clientes (por unos importes de financiación de 77.047.438 euros y de aval de 59.525.950 euros), todas ellas con la misma entidad bancaria, fueron enviadas a la BDNS como sujetas a Marco Temporal aunque figuraban en Banc@ico sujetas al régimen de Minimis. Si se considerasen estas 179 operaciones sujetas al régimen de Minimis, su comunicación incumpliría los plazos de envío. Y si se considerasen sujetas a Marco Temporal, 70 de tales operaciones, correspondientes a 61 clientes (por unos importes de financiación de 19.749.838 euros y de aval de 14.943.870 euros) superaban los límites que obligan a su comunicación y se habrían enviado fuera de plazo (punto 2.91).*
- c) *Para las restantes 908.446 operaciones enviadas, en 868.810 de ellas (por unos importes totales de financiación y de aval de 73.739.600.887 y 57.562.030.926*

euros, respectivamente) se incumplieron los requisitos legales del envío, pues existiendo la obligación de comunicarlas (por superar los importes establecidos) se comunicaron fuera de plazo (punto 2.92).

- d) A 19 de julio de 2021 no se habían comunicado a la BDNS 45.157 operaciones de 2020 (de las que 31.471 figuraban en Banc@ico sujetas al régimen de Minimis y 13.686 a Marco Temporal) por unos importes de financiación de 12.618.057.415 euros y de 9.400.874.585 euros de aval. De estas operaciones, a la fecha señalada, superaban el importe que obliga a su comunicación y ya estaban fuera de plazo 39.088 operaciones, por unos importes totales de financiación de 9.780.809.771 euros y de aval de 7.347.559.012 euros. Entre las operaciones que por su importe (superiores a 50 millones de euros por cliente) fueron aprobadas por COPER, en el periodo fiscalizado, 92 de ellas (casi el 10 %, por unos importes de financiación de 300.686.220 euros y de aval de 211.160.522 euros) no habían sido comunicadas a la BDNS (puntos 2.93 y 2.94).

Alegación y Consideración ICO:

ICO no es la entidad competente para el control de las ayudas concedidas por otros organismos que hubiese recibido la empresa o autónomo ni para el control del exceso de éstas que sobrepasen los límites aplicables a las líneas de avales Covid. Este tipo de incidencias requerirá una aproximación coordinada, en su caso a través de la IGAE gestora de la BDNS, entre los diferentes organismos concedentes, como así está siendo.

En ese sentido, se ha de señalar que IGAE en el ejercicio de sus competencias ha remitido al ICO el escrito oficio mencionado anteriormente de 10 de febrero de 2022, comunicando las incidencias detectadas en su control de los límites de ayudas al cierre de 2020. En su escrito, la BDNS-IGAE identifica 312 NIF con 519 operaciones que habrían superado los límites de Minimis, lo que, respecto al total de operaciones formalizadas en 2020, 953.782 operaciones, representa un porcentaje de incidencia del 0,054%.

ICO ha comunicado a la BDNS de la IGAE, en coordinación con el Ministerio Titular del aval, los criterios de actuación a seguir: la reclasificación de las ayudas en exceso adscritas inicialmente al Régimen Minimis de Ayudas de Estado hacia el Marco Temporal de Ayudas de Estado, en alguna de sus modalidades, haciendo uso de las posibilidades previstas por el marco normativo de referencia en base la Marco Temporal de Ayudas de Estado de la Comisión Europea, salvo que esta reclasificación no fuera posible.

Respecto a las incidencias señaladas en la letra a) de este apartado 3.25, ICO ha revisado el sistema de envío, de manera que las operaciones que son comunicadas a la BDNS quedan registradas en tablas internas y se registra un campo unívoco para evitar duplicidades, Adicionalmente, existe un control interno para impedir la remisión de duplicados.

De acuerdo con lo expuesto, se debe contextualizar los resultados incorporados en el Anteproyecto de Informe de fiscalización, complementándolos con las actuaciones de la IGAE, que como centro responsable de la BDNS lleva a cabo el control y seguimiento de la información reportada por todos los centros del sector público español.

3.25. *Los avales concedidos bajo el régimen de Minimis debieron ajustarse a unos límites máximos, fijados en función de los sectores de actividad en los que operen las empresas beneficiarias de las ayudas. Existen unos límites generales, y otros específicos para los sectores de transporte de mercancías por carretera, pesca y acuicultura y agricultura, que se computan acumulando las ayudas recibidas por cliente y durante un periodo de tres años. Para comprobar el cumplimiento de estos límites se ha solicitado, a la División de Control e Información de Subvenciones de la IGAE, una relación de todas las ayudas de Minimis registradas en la BDNS de todos los clientes que habían realizado operaciones avaladas en alguna de las líneas fiscalizadas (Liquidez e Inversión) que incluyera todas las ayudas recibidas por esas empresas y autónomos, desde 1 de enero de 2018 hasta 31 de diciembre de 2020, los tres años a considerar para comprobar posibles excesos de ayudas por las operaciones avaladas de 2020. Acumulando por NIF el importe de las ayudas percibidas, y en función de los límites de ayudas que corresponden a cada uno de los sectores de actividad de las empresas avaladas, de acuerdo con los reglamentos de Minimis, se obtuvieron los siguientes resultados (puntos 2.82, 2.94 y 2.95):*

- a) *Había 205 clientes de las líneas de avales que ya sobrepasaban o habían alcanzado el límite de ayudas acumulado de tres años, con anterioridad al 18 de marzo de 2020 (antes de la declaración de pandemia y el establecimiento de la medida), por lo que todas las operaciones de estos clientes no deberían estar sujetas al régimen de Minimis. Eran 358 operaciones por unos importes totales de crédito y de aval de 65.709.993 euros y 52.317.954 euros, respectivamente (punto 2.96).*
- b) *Otros 641 clientes, que habían realizado 1.017 operaciones, excedieron el límite de ayudas de Minimis después del 18 de marzo de 2020, sumando a las ayudas percibidas las operaciones avaladas. El importe total de financiación por estas operaciones ascendía a 287.216.724 euros y el del aval a 227.999.503 euros, y el exceso de EBS alcanzaba un importe total de 14.070.546 euros. Si se agotase en estas operaciones el máximo de financiación y de aval posible sin superar los límites de Minimis habría unos importes totales de crédito y aval de 151.196.696 euros y 119.887.223 euros, respectivamente, que deberían haber sido concedidos por Marco Temporal (punto 2.97).*
- c) *En 37 clientes, con 87 operaciones, también se produjo un exceso en los límites de ayudas después del 18 de marzo de 2020, pero algunas de estas operaciones avaladas por el ICO tenían la misma fecha. En estos casos, dependiendo del orden en el que se consideren realizadas las operaciones que tienen la misma fecha, el número de operaciones con exceso y los importes de exceso de EBS, crédito y aval serían distintos. Aplicando un procedimiento de*

distribución aleatoria, mediante hoja de cálculo, del orden de las operaciones, se habrían superado los límites de ayuda en 61 de estas operaciones con un exceso de EBS de 754.147 euros, de crédito de 7.908.202 euros y de aval de 6.258.559 euros (punto 2.98).

- d) *Nueve clientes realizaron nueve operaciones avaladas por el ICO el mismo día en el que percibieron otras ayudas, concedidas por otros organismos, de forma que ese día superaron los límites de Minimis. En estos supuestos, si las operaciones avaladas se consideran previas a las ayudas percibidas de otros organismos, únicamente en cinco de estas operaciones se excederían los límites, con un exceso de EBS de 72.575 euros, de financiación de 680.009 euros y de aval de 544.007 euros. Pero si las ayudas percibidas de otros organismos en la misma fecha se consideran previas a las operaciones avaladas por el ICO, las nueve excederían los límites de ayudas; en este caso, el exceso de EBS ascendería a 138.817 euros, el de financiación a 1.354.830 euros y el de aval a 1.083.864 euros (punto 2.99).*

Alegación y Consideración ICO:

Podemos considerar que el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través del ICO, ha sido la entidad española con mayor volumen de ayudas de Estado concedidas durante el ejercicio 2020. El volumen de posibles incidencias detectadas en este apartado en relación con el volumen total de la línea de avales de liquidez resulta ser en este caso muy residual y poco significativo. El ICO está en permanente comunicación con la IGAE, en relación a la BNDS. Corresponde al ICO comunicar las ayudas de Estado concedidas, pero no la gestión acumulativa de todas las ayudas de Estado a las que ha accedido un autónomo o una empresa en España.

Conforme establece el acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020 publicado en el BOE el día 26 de marzo el ICO tiene la obligación de verificar la elegibilidad de las operaciones por importe superior a 50 millones de euros. Obligación que ICO ha llevado a cabo conforme a lo previsto en la normativa y se reconoce en el Anteproyecto.

En el caso de las operaciones con Aval Covid adscritas al MARF, se acuerda en el Comité de Operaciones del ICO todas aquellas operaciones que se adscribieron a esta modalidad.

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

3.26. *El ACM de 24 de marzo de 2020 estableció la necesidad de autorización expresa y previa del ICO para la concesión del aval en aquellas operaciones con un importe de financiación superior a 50 millones de euros, autorización que se realiza*

por el COPER. No obstante, en sus manuales internos el ICO extendió esta necesidad de autorización a otros tres supuestos: a) aquellos en los que el importe de 50 millones de euros se alcanzase por acumulación de financiación del cliente en todas sus operaciones sumando las de las Líneas Liquidez, Inversión y MARF; b) los supuestos en los que la financiación excediese este importe por grupos empresariales; y c) todas las operaciones en las que ICO actuara como entidad financiadora, con independencia del importe de la financiación. En el ejercicio 2020 se aprobaron por COPER 971 autorizaciones para la concesión de avales a 165 clientes distintos. El importe total de financiación autorizada ascendió a 13.185 millones de euros y el importe de los avales a 8.834 millones de euros. El análisis de los certificados de COPER que autorizaron las concesiones permite deducir que algunos de los datos incorporados a los mismos podrían no corresponderse con los datos finales de las operaciones avaladas (puntos 2.101 a 2.103, 2.122 y 2.123). Las incidencias más significativas que se detectaron en el análisis de estas operaciones fueron las siguientes:

- a) El ICO cumplió con la obligación establecida en el ACM de 24 de marzo de 2020 de aprobar expresamente los avales de todas las operaciones de financiación de una empresa que individualmente fueran superiores a 50 millones de euros. Sin embargo, se han detectado algunas operaciones que, pese a que conforme a sus manuales internos también deberían haber sido aprobadas por COPER, no lo fueron (puntos 2.104, 2.106, 2.109 y 2.122):
 - 1) Se detectaron 38 operaciones con unos importes de financiación y de aval de 131.112.255 euros y 84.727.353 euros, respectivamente, correspondientes a cuatro clientes que firmaron contratos marco MARF y que tenían emisiones de pagarés a 31 de diciembre de 2020. Estas operaciones no se sometieron a la autorización de COPER pese a que, acumulando su importe con el de las formalizadas mediante emisiones MARF, superaban los 50 millones de euros para cada cliente, ascendiendo la financiación y el aval total (en conjunto para la Línea Liquidez, Inversión y MARF) a 292.212.255 euros y 194.866.263 euros, respectivamente (punto 2.106).
 - 2) Otras tres operaciones, de tres clientes, en las que el ICO participó en la concesión de la financiación a los mismos (el 21 % del total, por unos importes de financiación de 18.195.500 euros y de aval de 12.956.400 euros) tampoco fueron sometidas a su aprobación por COPER (punto 2.109).
- b) El proceso de elaboración de las propuestas a COPER no está automatizado con la aplicación Banc@ico, y los certificados de aprobación de las operaciones por COPER no incluyen referencias que permitan una identificación inequívoca de esas mismas operaciones en Banc@ico. Además, los importes en estos certificados están expresados en millones de euros, lo que ocasiona diferencias en las cifras por los redondeos y dificulta más esa identificación de las operaciones. Se han detectado las siguientes incidencias (punto 2.107):

- 1) *En once operaciones autorizadas en COPER se han detectado errores en los códigos internos utilizados en los certificados para el seguimiento individualizado de las operaciones (punto 2.107).*
 - 2) *En 53 operaciones, de las 971 aprobadas (que sumaban unos importes totales de 705 millones de euros de crédito y de 488 millones de euros de aval) se han encontrado errores en la asignación de los CIF a los clientes (punto 2.107).*
 - 3) *También se detectaron diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico, tanto en los porcentajes de aval de las operaciones aprobadas (y por tanto, en el importe del aval, en 33 operaciones de 23 clientes distintos), como en los importes de la financiación y del aval de algunas operaciones (por errores en la transcripción del importe de la financiación a los certificados de COPER), y en los plazos y/o en el TAE de algunas operaciones (puntos 2.105, 2.112 a 2.115, 2.117 y 2.123).*
 - 4) *Se han detectado 33 operaciones de dos clientes que según los datos de Banc@ico eran de Liquidez, pero la mayoría de ellas (31 operaciones por unos importes de financiación de 103.060.364 euros y de aval de 66.480.455 euros) fueron aprobadas en COPER como de Inversión (punto 2.116).*
- c) *El análisis de los sistemas de control y seguimiento de las operaciones autorizadas por COPER permite señalar alguna deficiencia de control interno, ya que las bases de datos proporcionadas por el ICO para el control y seguimiento de las operaciones de COPER eran hojas de cálculo que no incluían todas las operaciones que realmente fueron autorizadas. Además, las consultas de los datos reflejados en Banc@ico de los clientes cuyas operaciones habían sido aprobadas por COPER pusieron de manifiesto que había más operaciones de esos clientes en Banc@ico de las que habían sido aprobadas por COPER (puntos 2.109, 2.110 y 2.118).*

Alegación y Consideración ICO

Respecto a las diferencias entre los datos reflejados en el certificado de aprobación por ICO y lo registrado en la herramienta informática Banc@ico, ICO ha acordado revisar las diferencias y proceder a la correspondiente subsanación de las discrepancias detectadas más relevantes o errores materiales que procedan y que afecten a la identificación de la operación importes y cobertura del aval de las operaciones mayores de 50 millones de euros.

3.27. *El ICO aprobó 45 entidades elegibles para acceder al aval del Estado en sus emisiones de pagarés MARF en el periodo fiscalizado y, a 31 de diciembre de 2020, dieciséis de ellas habían suscrito los contratos marco. No obstante, en el periodo fiscalizado fueron finalmente solo quince las empresas que realizaron emisiones de pagarés avalados (68 en total) por un importe de 597.200.000 euros de nominal (el importe del aval ascendió a 410.565.417 euros). El manual de procedimiento interno aprobado por ICO preveía un control automatizado y validaciones automáticas a*

realizar por Banc@ico para el control de la gestión de estos avales MARF que no llegó a implantarse durante el periodo fiscalizado. En 2020 el control y seguimiento de las operaciones de avales MARF se hizo mediante hojas de cálculo, sin utilizar ninguna otra aplicación específica ni las herramientas y validaciones de Banc@ico para su control en relación con las demás líneas de avales (puntos 2.120 y 2.121).

Alegación y Consideración ICO

Conforme al Programa “ICO AVALES Pagarés MARF COVID-19”, en colaboración con BMRF ICO lleva a cabo la comprobación previa a la firma de los Contratos con los potenciales emisores de pagarés MARF con aval, que estas empresas (45) reunían las condiciones para poder adherirse a este programa de garantías y en concreto:

- Ser empresa no financiera con domicilio social en España.
- No estar sujeta a procedimiento concursal a 17/03/2020.
- No encontrarse en situación de crisis a 31/12/2019.
- Contar con Programas de Pagarés vigentes e incorporados al MARF a 23/04/2020.

Estos requisitos anteriores se validaron a través de auditor independiente y a través de Bolsas y Mercados de Renta Fija (BMRF) que establece importes máximos de emisiones, y cuyos avales están sujetos a ese límite.

Por ello, todas las empresas que han participado en el Programa de AVALES Pagarés MARF COVID-19, cuenta con su correspondiente revisión de criterios de elegibilidad de aval.

Por otro lado, en el contrato marco suscrito inicialmente, se contemplaba el importe máximo potencial a avalar, sin que por ello quiera decir que las 45 empresas adheridas iniciales hayan realizado emisiones avaladas, ni lo hayan realizado por su importe máximo.

En todo caso, se llevarán a cabo las comprobaciones y, cuando sea relevante, las rectificaciones y ajustes necesarios.

En el caso de avales a pagarés MARF, el manual de procedimiento aprobado inicialmente por ICO contempla los requisitos a cumplir para que un emisor sea susceptible de firmar contrato marco de Avales COVID.

El importe máximo de avales del Programa MARF fue de 4.300 millones de euros (4.000M€ en el ACM de 5/5/2020 tramo liquidez y 300M€ adicional en el ACM de 25/11/2020 tramo inversión). 45 empresas eran las potenciales que se podían adherir por tener emisiones en MARF a 23/04/2020. De estas, 18 empresas firmaron Contrato por importe máximo de 2.034'95 M€, siendo el importe a avalar máximo el 70%.

La selección de empresas elegibles son las que contaban con programas registrados que cumplieran los términos del ACM y comunicadas por MARF. ICO comprobó su elegibilidad (e importe máximo autorizado) previo a la firma del contrato marco.

Durante el trabajo de campo de la fiscalización, el ICO ha desarrollado y puesto en producción una nueva aplicación para la gestión de los avales MARF, y que, en principio pretendería recoger todos los requisitos de los usuarios para su gestión.

En cuanto al seguimiento de la Línea, ICO elabora un reporte mensual para su envío al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, respecto a la utilización y seguimiento de la misma.

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

3.28. *Además de los errores e incongruencias de los datos incorporados a Banc@ico que se han señalado al analizar esta herramienta informática, se han detectado otros datos de las operaciones fiscalizadas que carecen de sentido económico y se pueden deber a errores en la grabación de las operaciones. Estos errores pueden originar problemas legales en caso de resultar fallido el crédito y necesaria la ejecución del aval, ya que podrían no estar adecuadamente reflejados los importes de las operaciones. También podrían dar lugar a problemas en el control de las ayudas de Estado, ya que los datos de Banc@ico, con los errores e incongruencias que se han detectado, fueron los que se remitieron a la BDNS. Se han encontrado en las Líneas Liquidez e Inversión operaciones con un importe de crédito inferior a 100 euros y otras con un porcentaje de aval menor al 10 % (por ejemplo, treinta operaciones en las que el importe de la financiación y del aval concedido era de varios céntimos de euro), sin que, con la documentación obrante en Banc@ico, se pueda conocer si se trata de errores o si existen otras circunstancias que expliquen estos datos aparentemente incongruentes (puntos 2.124 a 2.129).*

Alegación y Consideración ICO:

En primer lugar, cabe indicar que el volumen de posibles errores/incongruencias detectados en el Anteproyecto de informe de fiscalización resulta ser muy poco significativo en relación a la totalidad del número de operaciones avaladas.

Por otra parte, cabe considerar que, en ningún documento normativo se establece la limitación de un importe mínimo de financiación objeto de aval y la cobertura de los avales se establecen como porcentajes máximos del 80-70-60 por ciento por lo que es compatible operaciones con porcentajes de avales inferiores al máximo establecido según tamaño de la empresa y si son nuevas operaciones o renovaciones. Como se ha indicado anteriormente esta línea se ha implementado bajo un sistema ágil de concesión de avales basado

en el análisis previo de la entidad financiera y un proceso posterior y/o en paralelo de verificación y control.

Cabe tener en cuenta adicionalmente que el cien por cien de las operaciones para las que se solicita ejecución del aval son revisadas por lo que no existe posibilidad de perjuicio patrimonial atribuible a las condiciones de concesión y comprobaciones ex – post acordados en la normativa y sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros, sin más desarrollos normativos, y ni en cuanto a la gestión de los avales ejecutados por estas líneas en base a la misma.

En definitiva, las conclusiones en este punto podrían resultar no concluyentes, al haberse llevado la fiscalización durante el ejercicio 2020, periodo en el que fue más intensa el proceso de comercialización de la misma que el proceso de control y verificación. Para tener una visión completa, debería completarse esta fiscalización con otra posterior en la que analizase los sistemas de comprobación y verificación ex–post llevados a cabo y sobre todo los concernientes a las operaciones con impagos para los que se solicitan la ejecución de los avales por parte de las entidades financieras, teniendo en cuenta en todo caso el régimen específico aplicable y todas las partes intervinientes.

En relación con la afirmación del informe de fiscalización en relación a que los errores en la grabación de las operaciones pueden originar problemas legales, ya que podían no está adecuadamente reflejados los importes de las operaciones, carece de relevancia jurídica la existencia de tales errores materiales en Banc@ico, a los efectos de la ejecución del aval, ya que en el supuesto de impagos y ejecución de aval se comprueban de manera individual todas (100%) las operaciones, por lo que en ningún caso, se va a abonar un importe de aval superior al que corresponda, según la normativa aplicable, a los avales.

Por otra parte, cabe reiterar que los posibles errores en la carga de datos o de información por parte de las entidades financieras en la aplicación informática Banc@ico no tiene por qué afectar a las condiciones de elegibilidad de las operaciones.

En consecuencia, tales posibles incidencias no son susceptibles de originar los problemas legales que se citan.

3.29. *En diez operaciones de renovaciones del crédito, de diez empresas no PYME, el porcentaje de aval era del 70 % del crédito (pese a que no debería exceder del 60 %). El importe de la financiación en estas diez operaciones ascendía a 7.560.000 euros y el del aval a 5.292.000 euros (el 70 %) excediendo en 756.000 euros el máximo previsto para las mismas. También había dieciocho operaciones de renovaciones del crédito autorizadas por COPER en las que el porcentaje del aval recogido en los certificados de autorización era el 70 %, mientras que los datos de Banc@ico reflejaban porcentajes de aval del 60 % para esas operaciones. El importe*

de la financiación de estas dieciocho operaciones ascendía a 339.157.000 euros, y la diferencia de aval entre unos y otros datos ascendería a 33.915.700 euros (puntos 2.130 y 2.131).

Alegación y Consideración ICO

Se trata de discrepancias iniciales entre los datos comunicados por las entidades financieras a través de la aplicación informática Banc@ico. Este tipo de incidencias serán depuradas una vez se lleven a cabo los procesos de verificación establecidos para las operaciones inferiores a 10 millones de euros, para las operaciones entre 10 y 50 millones de euros y superiores, y/o en los procesos de verificación de la solicitud de ejecución de avales por parte de las entidades financieras. Nuevamente estamos ante un caso de fiscalización parcial de la línea de avales.

3.30. *Se han detectado 4.914 clientes con 10.755 operaciones en las que coincidía el importe de la financiación, la entidad financiera y la fecha de contrato, así como la línea de avales utilizada para acceder a la financiación (por unos importes totales de financiación y de aval de 1.705.218.801 euros y de 1.275.326.033 euros, respectivamente). Algunos de estos clientes tenían un número elevado de operaciones repetidas (diez, doce, quince y hasta 39 y 50 operaciones repetidas en el mismo cliente). En la Línea Inversión existe una validación en Banc@ico que impide que el importe total de la financiación pueda ser superior al importe total de la inversión más los gastos de establecimiento. Entre estos clientes con operaciones repetidas de la Línea Inversión había al menos veinte, con 68 operaciones, por unos importes totales de financiación y de aval de 4.245.839 euros y de 3.246.671 euros, respectivamente, para los que, si la operación hubiese sido única y la financiación se destinase a la misma inversión, el importe de la financiación obtenida sería superior al límite que supone la suma de la inversión más los gastos de establecimiento, por lo que no habrían superado los filtros*

Alegación y Consideración ICO:

Ni los Reales Decretos ley ni los acuerdos de Consejo de Ministros ni el contrato marco, limitan el número de operaciones objeto de aval por entidad de crédito y empresa. Es perfectamente posible que una empresa financie mediante diferentes operaciones iguales las cuotas correspondientes a la adquisición de bienes de equipo iguales (leasing de vehículos, por ejemplo.). De la misma forma, es válido que las entidades financieras renueven líneas de financiación concedidas previamente conforme a la normativa aplicable. En este sentido, cada operación solicitada a través de banc@ico es única puesto que conlleva asociado un número secuencial a cada solicitud. Tampoco se concluye por parte del Anteproyecto de informe de fiscalización que bajo un mismo contrato de financiación existan solicitud de diversas operaciones iguales. En cualquier caso, estas operaciones estarían liquidando aval por cada una de estas operaciones y en los procesos de

comprobación de ejecución del aval se analizan y comprueban de forma individualizada el cien por cien de las operaciones.

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

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

Alegación y Consideración ICO:

En relación con las operaciones de una misma empresa comunicadas en dos tramos distintos nos referimos a los comentarios realizados en el punto 3.19.

En cuanto a las operaciones duplicadas, identificadas en el apartado b) cabe indicar que estas operaciones suelen ser notificadas por las entidades financieras para darlas de baja o actualizar anualmente su saldo. Se trata de procesos de depuración y comprobación posteriores a la fase de comercialización.

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

3.32. Los contratos celebrados entre el ICO y las entidades financieras para la comercialización de las líneas de avales establecían, expresamente, las siguientes obligaciones: a) que la financiación obtenida no se destinase a la unificación o reestructuración de posiciones pasivas de los clientes, ni a la cancelación o amortización anticipada de deudas preexistentes; b) que las entidades financieras ofrecieran a los clientes condiciones en las operaciones avaladas mejores que las de mercado, trasladándoles el beneficio de la existencia de un aval público; y c) la prohibición de condicionar la concesión de la financiación a la asunción por el cliente de algún otro servicio o producto (punto 2.137).

3.33. El control del cumplimiento de las dos primeras obligaciones en las Líneas Liquidez e Inversión (sobre el destino de la financiación obtenida y el traslado del beneficio del aval) se instrumentó mediante la exigencia de dos certificados para tramitar su autorización por COPER, en las operaciones de importe superior a 50 millones de euros. El resto de las operaciones de estas líneas de avales (el 99,9 % restante) fueron objeto, únicamente, de los controles automáticos que realiza Banc@ico para la concesión del aval, que no incluye revisión específica alguna sobre estas obligaciones. No obstante, el ICO ha contratado con una empresa externa la revisión a posteriori de las operaciones de cuantía inferior a 50 millones de euros (de todas las que fueran superiores a diez millones de euros y de una muestra significativa de las de cuantía inferior). En ninguno de los informes de verificación y comprobación a posteriori de operaciones de cuantía inferior a 50 millones de euros, a los que este Tribunal ha tenido acceso, se han señalado incidencias en relación con el destino de la financiación o el traslado del aval en las operaciones verificadas (puntos 2.139 y 2.141 a 2.144).

Alegación y Consideración ICO:

Como se ha ido reiterando a lo largo del informe de alegaciones, estas condiciones tal y como se establece en los Acuerdos de Consejo de Ministros y en el contrato marco, corresponde a obligaciones que deben ser cumplidas por las propias entidades financieras.

En los procesos de verificación y control de operaciones, se han establecidos tres niveles de comprobación en función del tamaño de la operación. En concreto:

- Se está llevando a cabo un muestro significativo para todas aquellas operaciones encuadradas en el rango de operaciones inferiores a 10 millones de euros.
- Se están llevando a cabo una verificación de todas las operaciones formalizadas en el rango de 10 a 50 millones de euros.

- Se verifican con carácter ex ante, todas las operaciones superiores a 50 millones de euros.

En los dos primeros casos, el ICO ha contratado a una empresa externa independientes, como apoyo técnico, dado el volumen de operaciones.

3.34. *En la Línea Inversión el ICO incluyó, en los contratos firmados con las entidades financieras, la obligación del cliente de presentar para todas las operaciones un anexo tipo en el que se tenía que reflejar el destino y la utilización de la financiación avalada. Para la Línea Liquidez no se estableció un anexo similar. Aparte de estas medidas, el ICO no estableció ningún otro procedimiento de control o comprobación del cumplimiento de la finalidad de la financiación obtenida en las operaciones avaladas (punto 2.139).*

Alegación y Consideración ICO:

En el caso de la Línea de Inversión, que también admite operaciones de necesidades ordinarias relacionadas con el normal desarrollo de la actividad de la empresa, existe un anexo/documento normalizado establecido en el propio contrato marco.

En el caso de la Línea de Liquidez, por la propia finalidad de la Línea la normativa previó una finalidad flexible y amplia por lo que no tenía sentido tal detalle por la propia finalidad, estando limitadas las cuantías por el Régimen de Ayudas de Estado habilitados al efecto.

En cualquier caso, las necesidades de liquidez y finalidades son variables con elementos comunes y también con diferencias entre ambas Líneas como se refleja en los respectivas normas y contratos marco.

3.35. *En la Línea Arrendamiento las rentas se pagan directamente por las entidades financieras a los arrendadores, y se subvencionan los gastos e intereses de las operaciones, por lo que el destino a su finalidad de la financiación obtenida y el traslado del beneficio del aval se garantizan por la propia operativa establecida para esta Línea en la Orden TMA/378/2020 (puntos 2.140 y 2.146).*

3.36. *En relación con el control de la tercera de las obligaciones señaladas (no condicionar la concesión de la financiación avalada a la contratación de algún otro producto por parte de las entidades financieras), el ICO ha informado sobre esta obligación en su página web y ha publicado noticias informativas sobre la misma en Banc@ico. Además, ha incorporado, en las primeras adendas a los contratos con las entidades financieras por la que se habilitaron nuevos tramos de avales de las Líneas Liquidez e Inversión y en los propios contratos marco de la Línea Arrendamiento, una cláusula general en la que instaba a las entidades financieras a no condicionar la concesión de estas líneas a la comercialización de otros productos (punto 2.147).*

Alegación y Consideración ICO:

Desde ICO se considera que se ha dado la publicidad suficiente sobre esta cuestión y, en cualquier caso, la empresa/autónomo tiene habilitados los canales ordinarios para tramitar ante su propia entidad financiera la correspondiente queja sobre esta cuestión conforme a la normativa financiera.

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

- a) *El Servicio de Atención al Cliente del ICO recibió en el periodo fiscalizado 1.301 quejas por escrito, 10.290 peticiones de información por escrito y 38.897 llamadas solicitando información en relación con las líneas de avales fiscalizadas. Los principales motivos de quejas y reclamaciones fueron los elevados tipos de interés aplicados a las operaciones, la exigencia de garantías adicionales a los avales, la retención total o parcial del préstamo para pagar otras operaciones, la exigencia de contratación de productos adicionales para realizar la operación y la dificultad o tardanza en el desembolso de los fondos después de haber firmado las operaciones (punto 2.149).*
- b) *El BE recibió 4.030 consultas telefónicas, 282 consultas escritas y 151 reclamaciones relacionadas con las operaciones de concesión de créditos avalados por las líneas ICO COVID19, de las que 32 se referían a particulares por la Línea Arrendamiento. A este respecto, el BE ha considerado que su competencia para conocer de las reclamaciones planteadas se limita, exclusivamente, a verificar y supervisar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las entidades que supervisa. El BE únicamente ha tramitado quince de las reclamaciones presentadas, que versaban sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, y trasladó el resto al ICO para su conocimiento y resolución, incluidas todas las de la Línea Arrendamiento (punto 2.150).*
- c) *La CNMC habilitó un buzón electrónico para atender consultas y denuncias sobre conductas anticompetitivas en los mercados en relación con las medidas adoptadas por el COVID-19. En el caso de las líneas de avales ICO COVID-19 la CNMC abrió un expediente sancionador contra cuatro entidades bancarias por posibles prácticas restrictivas de la competencia que, en el momento de finalización de los trabajos de esta fiscalización, se encontraba en fase de instrucción (punto 2.151).*

Alegación y Consideración ICO:

Adicionalmente a lo indicado en el punto anterior (3.36), el volumen indicado es poco significativo si se tiene en cuenta el número total de operaciones avaladas.

Asímismo conviene diferenciar entre solicitudes de información y quejas.

En relación con algunas temáticas de quejas recibidas por el Servicio de Atención al Cliente, cabe señalar que no necesariamente serían incumplimientos. De hecho, el mayor número de quejas y solicitudes de información se concentró en la necesidad de seguir ampliando los tramos de avales ante la intensa demanda existente como así se hizo.

En relación con las quejas recibidas por el Banco de España y CNMC señaladas en el Anteproyecto de informe de fiscalización, cabe señalar que en relación a las mismas el ICO actúa conforme a la normativa financiera y respeta la independencia y autonomía del Banco de España y CNMC en el desarrollo de sus competencias de supervisión conforme a la normativa que le son de aplicación.

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

3.38. *Las entidades financieras deben enviar al ICO, y este la facilitará al MITMA (a quien corresponde la verificación ex post de las operaciones y de la elegibilidad de los clientes de esta línea de avales), la documentación acreditativa de la elegibilidad de los arrendatarios. El envío de la documentación relativa a las operaciones fiscalizadas de la Línea Arrendamiento se ha realizado a través de la aplicación Banc@ico, y el envío por el ICO al MITMA de esta documentación también se ha realizado a través de esta herramienta informática, a la que el ICO ha dado acceso al MITMA mediante certificado digital. Para analizar la documentación y la calidad de la información incorporada a Banc@ico, se ha seleccionado una muestra de 86 expedientes de doce entidades financieras distintas (puntos 2.153 a 2.155). En el análisis de esta muestra se han puesto de manifiesto:*

- a) *Retrasos en la aportación a Banc@ico de la documentación acreditativa de las condiciones de elegibilidad de los clientes (punto 2.156).*
- b) *Incidencias en relación con la documentación y la información incorporada a Banc@ico sobre los siguientes aspectos: a) los datos personales y el domicilio de los arrendatarios (no aportación de los DNI o tarjetas de residencia de los arrendatarios, de los libros de familia, o de los certificados de empadronamiento); b) la no aportación de contratos de arrendamiento; c) la no justificación de la minoración de ingresos de los arrendatarios para acceder a los préstamos avalados; d) la falta de acreditación adecuada de la no titularidad de otras viviendas distintas de la arrendada; e) el contenido de los contratos de préstamo; y f) la constancia en Banc@ico de otras ayudas recibidas por los arrendatarios (puntos 2.156 a 2.163).*

Alegación y Consideración ICO:

En cuanto a la Línea de arrendamientos de colectivos vulnerables ICO gestiona la misma por cuenta del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA). En relación a algunas de las actuaciones o deficiencias de control atribuidas en el informe de fiscalización debería tenerse en cuenta que el titular de los avales de esta Línea de Arrendamientos es el MITMA, no el ICO ni el MAETD y que las funciones y comprobaciones se han fijado por Convenio entre ICO y MITMA, en el que se delimitan las actividades y comprobaciones que el MITMA llevaría a cabo y no ICO. ICO ha dado traslado de los apartados relevantes del Anteproyecto de informe de fiscalización a MITMA.

III.6. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES DE IMPAGOS

PARA LA EJECUCIÓN PARCIAL DEL AVAL EN LAS OPERACIONES FISCALIZADAS

3.39. *La mayor parte de las operaciones fiscalizadas se encontraban aún en periodo de carencia en el momento de finalizar los trabajos de esta fiscalización, por lo que apenas se habían realizado hasta ese momento comunicaciones de impagos, ni planteado ejecuciones de avales. Por lo tanto, los datos obtenidos por este Tribunal sobre estas primeras comunicaciones no significan que el riesgo de impago o la morosidad en las operaciones avaladas vaya a ser bajo, sino que la ampliación y generalización de los plazos de carencia hacen previsible que la relevancia de estas situaciones se pueda empezar a manifestar a partir del año 2022. El BE, en su Informe de Estabilidad Financiera aprobado en otoño de 2021, coincide con este análisis y advierte de los graves riesgos de las operaciones avaladas por el ICO, señalando que “la elevada presencia de deterioro crediticio en los clientes con aval ICO sugiere que el riesgo de las operaciones avaladas por el ICO podría materializarse en mayor medida, una vez el periodo de carencia expire” (puntos 2.164 a 2.166).*

Alegación y Consideración ICO:

Corresponde al Gobierno o al Parlamento, en función del rango legal, determinar y adoptar todas aquellas medidas que complementen o modifiquen las establecidas en las Líneas de Avales, tales como ampliaciones de plazos y carencias de capital, o conversión en préstamos participativos o la concesión de transferencias directas, siempre conforme al Marco Temporal de la Unión Europea y que sean comunicadas a la Comisión Europea y tengan su autorización. Así se ha venido haciendo con suficiente anticipación y adaptación a las circunstancias con las distintas medidas implementadas hasta la actualidad.

En lo que respecta a los efectos sobre la estabilidad del sector financiero, cabe indicar que el ICO es el gestor de las Líneas de Avaless y que las evoluciones de los importes sobre ejecución de avales hasta la fecha de elaboración de este informe no son significativas ni estadísticamente relevantes. El seguimiento que se lleva a cabo en base a la información publicada por el Banco de España y entidades financieras sobre morosidad a cierre de 2021 para el conjunto de actividades productivas, apunta que se situaría en el 4,76% para el conjunto del sector financiero (tanto financiación avalada como no avalada).

La evolución de estas variables, así como las ejecuciones de las operaciones avaladas vendrán determinadas por las condiciones del mercado y por la evolución de la economía y en base a los análisis de riesgo y admisión de operaciones llevadas a cabo por las entidades financieras y la finalización de las medidas de carencia y extensiones de plazo aun en vigor, hasta junio de 2022, si la Comisión Europea no las prorrogase, a la hora de elaborar estas alegaciones. Todas estas medidas han sido medidas generales, efectivas y de amplio alcance, de naturaleza financiera y macroeconómica sobre el conjunto del tejido empresarial y empleo español de todas las empresas y autónomos de todos los tamaños y de todos los sectores.

En todo caso ICO facilita información al Ministerio titular del Aval y al Banco de España para que puedan llevar a cabo en el ámbito de sus funciones y competencias, un seguimiento sobre la evolución de la solvencia empresarial y la estabilidad del conjunto del sector financiero cuya regulación, ordenación y supervisión no es competencia de ICO.

3.40. *Las entidades financieras comunican las cuotas impagadas de las operaciones con una periodicidad trimestral y solicitan la ejecución parcial de los avales correspondientes a estas cuotas, no afectando esta ejecución a los vencimientos futuros de estas operaciones. En las comunicaciones de impagos analizadas ha sido frecuente que una misma operación se repitiese en distintos periodos, ya que muchas de las operaciones para las que se solicitaba la ejecución del aval en una ventana o trimestre han vuelto a ser incumplidas en posteriores vencimientos y notificadas en los siguientes periodos (punto 2.167).*

Alegación y Consideración ICO:

Efectivamente, tal y como está establecido en el contrato Marco, la ejecución de los avales es progresivo, con ventanas trimestrales en enero, abril julio y octubre de comunicación y sobre cuotas en las que se ha sobrepasado los 90 días de impago y han sido clasificadas en situación de morosidad y comunicadas al Banco de España por parte de las entidades de crédito. En este sentido, las entidades financieras tienen habilitado un horizonte temporal para comunicar la ejecución parcial de aval, por cuotas impagadas de una misma operación manteniendo el calendario de amortización a efectos de comunicación de las cuotas impagadas.

3.41. *El ICO ha realizado la verificación y el control de las operaciones para las que se solicita la ejecución parcial del aval mediante la contratación de estas tareas con una empresa externa, que analiza, con la misma periodicidad trimestral, las operaciones comunicadas por las entidades financieras como impagadas. Este Tribunal ha tenido acceso a tres informes trimestrales realizados por esta empresa externa (enero, abril y julio de 2021) y a cuatro notas informativas internas dirigidas a COPER con los resultados de estas revisiones (enero, abril, julio y octubre de 2021). Hasta octubre de 2021 se había solicitado la ejecución del aval de 5.846 operaciones formalizadas por 5.082 clientes, siendo los importes totales de la financiación obtenida en estas operaciones de 339.143.554 euros y el del aval de 267.152.811 euros. En estas primeras comunicaciones de impagos se ha atendido a la inmensa mayoría de las solicitudes de ejecución del aval (el 93 %) y, en el momento de finalización de los trabajos de esta fiscalización, el importe total abonado en concepto de avales ejecutados ascendió a 30.751.074 euros, aunque, como se ha insistido anteriormente, la relevancia de esta cifra podría ser mucho mayor a medida que vayan concluyendo los periodos de carencia de las operaciones (puntos 2.168 a 2.173).*

Alegación y Consideración ICO:

Como se ha venido indicando a lo largo del Informe de alegaciones, el 100% de las operaciones para las que las entidades financieras solicitan la ejecución parcial del aval, son objeto de verificación y comprobación, por lo que no existe posibilidad de perjuicio patrimonial atribuible a las condiciones de concesión y comprobaciones ex-post acordados en la normativa y sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros, sin más desarrollos normativos y ni en cuanto a la gestión de los avales ejecutados por estas líneas llevadas a cabo en base a la misma.

Adicionalmente, las cantidades satisfechas por el ICO, como consecuencia de las ventanas de comunicación de impagos, van inicialmente, contra la cuenta de ingresos de las primas de los avales, en su concesión y en su extensión, cuya periodicidad de pago es anual, por lo que realmente lo habría que contrastar para evaluar el impacto de esta medida, a la finalización de la misma, es el saldo final entre los ingresos por las primas de los avales menos las cantidades satisfechas a las entidades financieras por las ejecuciones parciales de dichos avales, en las diferentes ventanas trimestrales, todo ello con la consideración de las primas de los avales son liquidadas anualmente con carácter prepagable mientras que las ejecuciones de los avales, se comunican con periodicidad trimestral sobre la base de una ejecución progresiva del aval.

IV. RECOMENDACIONES

Esta fiscalización ha tenido por objeto analizar la gestión por el ICO de una parte de una medida económica que se ha adoptado para disminuir los efectos de la pandemia por COVID-19 (la concesión de avales públicos para facilitar la financiación de los sujetos afectados por la pandemia). La gestión de las líneas de avales COVID-19 por el ICO aún debe extenderse a otros aspectos de las medidas adoptadas que se producirán en el futuro (singularmente, el control posterior de las operaciones avaladas que se vayan incumpliendo y notificando al ICO y las actuaciones de ejecución de los avales). Sin embargo, el aspecto fiscalizado, la concesión de los avales, prácticamente ha finalizado en relación con las líneas fiscalizadas. Los resultados de esta fiscalización permiten formular unas recomendaciones más generales, sobre el funcionamiento de la entidad fiscalizada, y otras más concretas, sobre la concesión de los avales analizados. Por eso, las recomendaciones que se formulan en este Informe se van a referir, por un lado, al funcionamiento general del ICO y, por otro, a la gestión de la concesión de futuros avales en nuevas líneas que se aprueben con condiciones similares a las fiscalizadas⁶, teniendo en cuenta que la aplicación y el seguimiento de estas últimas recomendaciones tendrá más sentido en actuaciones futuras del ICO para la gestión de la concesión de tales futuros avales que en su aplicación a la gestión ya realizada.

Alegaciones y consideraciones de ICO

Como se ha indicado en la introducción y resumen, durante el proceso de fiscalización y con posterioridad, ICO ha venido acordando y poniendo en marcha los procesos de comprobación y actuaciones relativas a aquellas discrepancias y errores que podrían tener, en su caso, efectos sobre las condiciones de elegibilidad o en el grado de cobertura de aval y límites en la financiación. Por eficiencia y economía, aquellas incidencias y discrepancias o errores que carecen de relevancia a los efectos anteriores, no serían objeto de actuaciones.

Estas actuaciones de ICO se desarrollan tanto en relación con algunas de las cuestiones puestas de manifiesto en el Anteproyecto de informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, como de otras comprobaciones independientes llevadas a cabo tanto con anterioridad directamente por ICO o bien con el apoyo de un consultor externo u otros organismos públicos, o estaban en curso o se desarrollaron con posterioridad y cuyo ámbito de comprobación tenían elementos comunes.

ICO ha venido actuando de forma coordinada e informando al Ministerio titular del aval sobre los criterios de actuación y, cuando ha sido procedente con otros

⁶ El artículo 29 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, ha creado una nueva línea de avales que otorgará el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a la financiación concedida por entidades de crédito y similares con el fin de paliar las tensiones de liquidez generadas por el incremento de los precios de la energía y de otras materias primas.

organismos competentes (AEAT, Banco de España, Abogacía del Estado; etc. según cada caso).

IV.1. RECOMENDACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL ICO

4.1. Por eficacia y eficiencia del gasto se recomienda evaluar y utilizar, siempre que sea posible, los productos y servicios de la Secretaría General de Administración Digital dependiente del MAETD, en vez de realizar desarrollos propios. El ICO debería crear un sistema de archivo electrónico único y un sistema automatizado de traslado de expedientes e información en formato electrónico para su preservación a largo plazo. Asimismo, se recomienda crear una oficina de Seguridad informática que dependa de presidencia de la institución y que coordine toda la seguridad del ICO, de forma que se refuerce la separación de la ejecución de las medidas técnicas y de la coordinación.

Alegación y Consideración ICO:

El ICO viene haciendo uso de los productos y servicios de la Secretaría General de Administración Digital (SGAD), siempre que ello es posible. Así ha sido, por ejemplo, en los casos del registro electrónico del ICO, actualmente implantado mediante la solución de registro GEISER, proporcionada por la SGAD, o del servicio de validación y autenticación de certificados digitales en uso actualmente en ICO, @FIRMA, igualmente proporcionado por la SGAD. Por su parte, los desarrollos propios resultan necesarios principalmente para abordar necesidades específicas del sector financiero y del ICO, dada su naturaleza de entidad de crédito y las necesidades y requisitos que se exigen para sus productos es difícil encontrar los mismos en la citada Secretaria General o incluso en el mercado, al no disponer en esos casos de soluciones ad hoc para satisfacer dichas necesidades.

Además, por eficacia, eficiencia y economía de medios, en el caso de la Líneas de Avales Covid resultó necesario emplear como base los productos y aplicaciones informáticas de las que el ICO viene haciendo uso en la gestión de las distintas Líneas de Financiación que ha puesto en marcha y ha ido adaptando y evolucionando. Dicha necesidad se puso de manifiesto ya que estas Líneas de Avales puestas a disposición de las empresas en circunstancias extremas, urgentes y coyunturales de crisis sanitaria han requerido, para resultar eficaces y así responder a los mandatos de Consejo de Ministros, la máxima agilidad por parte de todos los intervinientes en la concesión y tramitación de estas ayudas al sector empresarial. Por ello plantear un proceso de contratación externo o utilizar otros productos y servicios ajenos no disponibles con inmediatez hubiera requerido un tiempo de diseño, construcción, implantación e integración con el resto de las aplicaciones tanto en ICO como de las entidades financieras podría haber

impedido la implementación efectiva de la medida y retrasado su puesta en marcha.

En relación con el archivo único y el sistema automatizado de traslado de expedientes, hay que tener en cuenta la naturaleza jurídica del ICO, como Entidad de Crédito, regida por su normativa de creación, Estatutos, y, por lo no previsto en lo anterior, por las normas especiales de las entidades de crédito y por las generales del ordenamiento jurídico privado civil, mercantil y laboral. En relación con procedimientos administrativos en el ámbito de la entidad, principalmente, los únicos procedimientos administrativos realizados por el ICO serían los referentes a la contratación, en el ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, las convocatorias de ofertas de puestos de trabajo de empleo público o el de solicitudes del portal de transparencia (a través de registro electrónico ya existente).

Específicamente, para las actuaciones citadas en el artículo 104 de la Ley 40/2015 sí existe un archivo electrónico único, implantado mediante el sistema de Gestión Documental del ICO, que documenta y archiva los expedientes correspondientes. En particular, los de contratación, que, asimismo, se trasladan a la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En consecuencia, en relación con el archivo único **y el sistema automatizado de traslado de expedientes**, no serían necesarias adaptaciones adicionales dada la naturaleza de ICO.

En relación con la creación de la oficina de Seguridad, la situación actual en la entidad, validada en la auditoría del ENS, estaría conforme a lo que se establece en el artículo 10 del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. En dicho artículo se dispone que “en los sistemas de información se diferenciará el responsable de la información, el responsable del servicio y el responsable de la seguridad”. Esta situación se cumple en el caso de ICO, ya que, de acuerdo con su dimensión y estructura, la responsabilidad de la seguridad de los sistemas de información está atribuida a la **Comisión de Seguridad, órgano** colegiado regulado en la normativa interna del ICO, mientras que la responsabilidad sobre la prestación de los servicios se encuentra asignada a la Dirección de Sistemas de Información, a través del Área de Plataformas. En cualquier caso, el ICO se planteará la revisión de la composición y adscripción de su Comisión de Seguridad para, considerando los recursos y medios disponibles, reforzar, en su caso, la previsión de función diferenciada establecida por el ENS.

4.2. Dada la importancia de la información que gestiona el ICO, se recomienda crear un apartado específico de “Datos abiertos” donde se facilite el acceso de los ciudadanos a información referente a las funciones que el ICO tiene encomendadas, proporcionando los datos en formatos accesibles y tratables de manera

automatizada, así como la inclusión de la fecha de actualización de la información contenida en el portal de transparencia. Asimismo, se recomienda facilitar la búsqueda y localización del Registro de Actividades de Tratamiento que indica el Reglamento UE 2016/679.

Alegación y Consideración ICO:

En relación con la recomendación del Anteproyecto de informe de fiscalización sobre **proporcionar los datos en formatos accesibles y tratables de forma automatizada**, cabe tener en cuenta el art 5.4 de la Ley 19/2013 de Transparencia, que señala expresamente lo siguiente:

“La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización”

En consecuencia, dado el carácter “preferible” establecido en la norma, no se puede considerar un incumplimiento por parte del ICO si bien se valorará en la medida de lo posible seguir esta recomendación.

En relación con la recomendación del Anteproyecto de informe de fiscalización de incluir la fecha de la actualización de la información contenida en el portal de transparencia, la ley no recoge que sea obligatorio, pero se valorará por ICO su posible inclusión para atender la recomendación, en función de los medios disponibles.

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

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

Alegación y Consideración ICO:

El ICO ha puesto de manifiesto que el Manual de usuario de Banc@ico, y concretamente el referente a las líneas de avales, se ha suministrado a los usuarios a través de Banc@ico. Además, siempre que se implementa una evolución sustancial en la aplicación, se actualizan los mismos, siendo la última versión disponible de 2021.

En relación con las recomendaciones 4.3 y 4.4, ICO las tendrá en cuenta, en línea, con su enfoque de mejora dinámica de las aplicaciones informáticas, en base a la cual se llevan a cabo revisiones de funcionalidades e implementaciones, de cara a, en su caso, incorporar las mejoras identificadas. Si bien Banc@ico está resultando una aplicación y base de datos eficaz para la gestión de las Líneas de Avales, conforme a los resultados obtenidos en su puesta en marcha, gestión y comprobaciones ex-post, en futuros desarrollos informáticos, se reforzarán las medidas que eviten la carga de datos erróneos o incoherentes o den soluciones de carga alternativas cuando no se disponga de ellos, en el caso de que la información no supusiese incumplimientos de condiciones de elegibilidad y requisitos, pero siempre debiendo tener en cuenta la urgencia, el contexto y medios disponibles, y sin comprometer la necesaria correspondencia con la normativa y operativa que se derive de la misma.

Asimismo, se están llevando a cabo por ICO comprobaciones de los errores de carga de datos por las entidades que, aunque excepcionales y puntuales en términos relativos, posteriormente debe comprobarse ex – post si afectan o no a las condiciones de elegibilidad y otros requisitos, y si serían subsanables en el supuesto de impago y ejecución del aval a medida que esta se va produciendo de forma progresiva.

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

Alegación y Consideración ICO

ICO ha respetado el plazo para la comunicación de las ayudas establecido por la normativa comunitaria, fijado en el Marco Temporal y en la normativa de Mínimis aplicable. La IGAE es el organismo que ostenta potestades de control y seguimiento de los límites de las ayudas, siendo éste el motivo por el cual se establece la obligatoriedad de la comunicación a la BDNS. Por todo lo expuesto, ICO considera que ha cumplido los plazos fijados en la normativa comunitaria.

No obstante, ICO está mejorando los esquemas de comunicación con la BDNS de la IGAE y estableciendo una coordinación sistemática como se pone de manifiesto en las comprobaciones que la IGAE ha llevado a cabo a través de la **Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) referido** al ejercicio **2020** y comunicada a ICO en febrero de 2022. La BDNS-IGAE analiza las operaciones a diciembre de 2020 e identifica un total de 519 operaciones que habrían superado los límites de Minimis lo que **supone un índice de incidencias de solo el 0,054% en el ejercicio 2020**, para los que ICO ya ha planteado con el Ministerio Titular del Aval y con la IGAE el proceso de subsanación a través de la reclasificación del régimen de ayudas aplicables.

Desde la puesta en marcha de las Líneas de Avaless Covid, el ICO ha venido colaborando en los respectivos ámbitos de sus competencias y funciones, entre otros, con la Comisión Europea y con el Banco de España y con la IGAE-BDNS, la AEAT, y la Abogacía del Estado facilitando toda la información relevante para el desarrollo de sus respectivas competencias y funciones siempre coordinado con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, titular del Aval, a través de la Secretaria General de Tesoro y Financiación Internacional.

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

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

Alegación y Consideración ICO:

La gestión documental de las Líneas de Avaless objeto de esta fiscalización está regulada en el contrato marco formalizado con las entidades financieras operativas, en el que se indica de forma explícita la documentación que se debe adjuntar a Banc@ico para la comprobación y control de las citadas operaciones.

En este sentido, asociada a la solicitud de los avales se prevé un plazo de una semana para que la entidad remita mediante formato la carga de ficheros una primera información relativa a CIRBE, declaración responsable sobre Ayudas del régimen de Minimis, certificado de necesidades de liquidez. Actualmente hay disponible más de 5.700.000 de documentos.

Por otro lado, se establece la documentación que debe estar en posesión de la entidad en el momento de la solicitud de la operación avalada, que incluye, entre otras: contrato financiero; cuentas anuales de 2019, informes de auditoría, modelo 390 de declaración anual de IVA; justificación de los costes laborales o auto certificado de necesidades de liquidez a 12 meses o 18 meses si es autónomo/pyme; documentación sobre Régimen de Ayudas de Minimis y la información necesaria para acreditar “empresa no en crisis”

El contrato marco prevé, además que:

Para operaciones financieras superiores a 50 millones de euros, se requerirá comprobación expresa previa de ICO del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de la operación para conceder el Aval, de acuerdo con lo establecido en el presente Contrato.

El ICO o la entidad que este designe, realizará una revisión de las operaciones avaladas, a partir del año 2021, de tal forma que:

- Para operaciones financieras inferiores a 10 millones de euros, realizará la revisión/comprobación mediante un sistema de muestreo del total de la población.*
- Para operaciones financieras superiores a 10 millones de euros, revisará todas las operaciones.”*

En cualquier caso, ICO en próximos esquemas similares, valorará incorporar esta recomendación, considerando que no todos los productos o medidias tienen las mismas características y los mismos deben adaptarse a las condiciones que para ellos se establezcan. Asimismo, en todos los contratos suscritos y a suscribir con las entidades financieras se establecen las obligaciones de custodia y aportación de documentación para las verificaciones que se lleven a cabo por parte del ICO o por terceros, cuando así sea necesario.

4.7. *Para esos supuestos, el ICO debería mejorar los sistemas de control y seguimiento informático de las operaciones autorizadas por COPER, así como elaborar las propuestas para la aprobación de las operaciones por COPER de manera automatizada con Banc@ico, evitando diferencias entre los datos de los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico, facilitando con todo ello la identificación inequívoca de las operaciones aprobadas y de las que deberían serlo.*

Alegación y Consideración ICO

A los efectos de evitar las diferencias apreciadas entre los certificados de COPER y los incorporados a Banc@ico, para operaciones superiores a 50 Millones de euros se valorará realizar un desarrollo específico automatizado. Para ello, se acordará el control de sincronía de los datos utilizados.

En este epígrafe el Anteproyecto incluye el análisis del control de las operaciones de importe superior a 50 millones de euros, en el que se concluye que **ICO cumplió su obligación legal** de aprobar expresamente la elegibilidad de todas las operaciones de financiación superiores a 50 millones de euros. de una empresa

El Anteproyecto de informe de fiscalización identifica algunas posibles incidencias en la operativa, especialmente en datos contrastados según la documentación elevada al COPER y la información cargada en Banc@ico.

La obligación formal de ICO contemplada en los sucesivos ACM que articulan las líneas de avales, supone la validación ex ante de las condiciones de elegibilidad de operaciones que superen los 50 millones de euros de financiación. El Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020 establece: “Se avalarán las operaciones por encima de 50 millones de euros una vez que ICO haya analizado el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de manera complementaria al análisis de la entidad financiera”.

Así, la aplicación Banc@ico fue programada para que detectase las operaciones de financiación que por NIF superasen los 50 millones de euros de financiación.

Adicionalmente, y como criterio adicional, se determinó la revisión ex-ante de las condiciones de elegibilidad de las empresas, que de forma agregada por grupo de empresas, superasen de forma individual o conjunta los 50 millones de euros de financiación, siendo conscientes que no se disponía de una base de datos que identificase los NIF de empresa a nivel de grupo, pero que gran parte de esta información se podía obtener vía entidades financieras, que son las que están en contacto con el cliente final.

Por lo tanto, lo que se ha verificado por ICO es la elegibilidad de las empresas que solicitaban aval. En este caso, la documentación revisada para esta verificación ha sido solicitada a la entidad financiera y a la empresa directamente. ICO ya ha acordado la subsanación de estas discrepancias de datos y corrección de errores materiales cuando son relevantes para los requisitos del aval y pudiesen incidir en cuanto a cobertura e importes del mismo.

4.8. *El ICO debería prever en los contratos con las entidades financieras mecanismos exigentes para conseguir que estas cumplan las obligaciones que asuman en los contratos marco que se puedan celebrar con el ICO para la comercialización de estas futuras líneas de avales (obligaciones similares a las que se han analizado en este Informe sobre la finalidad de la financiación obtenida, el traslado del beneficio del aval en las condiciones de las operaciones celebradas y la prohibición de condicionar las operaciones a la asunción por el cliente de algún otro servicio o producto).*

Alegación y Consideración ICO:

Los controles sobre la finalidad de financiación vienen regulados en los contratos suscritos con las entidades, y forman parte del proceso de verificación, debiendo acreditarse la finalidad tal y como recoge el contrato marco. En el análisis sobre la finalidad de la Línea de Liquidez tendría que considerarse la amplitud y flexibilidad con la que se definieron en los Acuerdos de Consejo de Ministros, prácticamente sin restricciones, entendiéndose que la finalidad sería cualquier necesidad de liquidez y circulante de las empresas y autónomos relacionados con su actividad, salvo la reestructuración de deudas preexistentes, aunque si se admitían renovaciones. En cuanto a la Línea Inversión, además de nuevas inversiones, se prevé también como finalidad la renovación o ampliación de instalaciones y capacidades e incluso el normal desarrollo y reapertura de la actividad, incluyendo tanto gastos corrientes como de capital.

En cuanto al traslado de las ventajas del aval por las entidades financieras y otras limitaciones, para no condicionar las operaciones avaladas a la contratación de productos vinculados, cabe tener en cuenta que los contratos marco con las entidades financieras relativos a las Líneas de Avaes Covid siguen sujetos y deben entenderse sin perjuicio de la normativa general de referencia que pudiese ser también de aplicación.

ICO respeta las competencias y la independencia de los órganos de supervisión y, en su caso, colabora con el Banco de España y/o a la CNMC en los procedimientos que puedan abrir en el ejercicio de sus respectivas funciones de ordenación y supervisión de las entidades financieras, en el ámbito de sus respectivas competencias.

ICO ha dado traslado de estas recomendaciones al Ministerio titular del aval para su consideración, en su caso, en próximas medidas.