



El llamado endeudamiento indirecto

La fiscalización de las subvenciones y el control de los avales

José Luis Monzó Torres

Subdirector Técnico del Departamento VI de Fiscalización de las Comunidades Autónomas del Tribunal de Cuentas del Estado

Los siguientes comentarios obedecen a la necesidad de profundizar sobre ciertas cuestiones puntuales en el tratamiento de los avales del Tesoro que no alcanzan una nítida clarificación expositiva en los trabajos de fiscalización. En síntesis son, la extensión del régimen público en esta materia a los entes del sector público en forma social, el grado de desarrollo conseguido en el control contable, o los cauces procedimentales a través de los que el avalista público debe resarcirse de un eventual daño por la operación avalada. No se contempla, pues, el tratamiento de las garantías otorgadas a favor de la Administración.

El avalista público

El aval, figura típica del derecho mercantil, nace vinculado a la letra de cambio y su regulación legal sigue ubicándose en ella (Ley 19/1985, de 16 de julio, cambiaria y del cheque, artículos 35 a 37). Sin embargo, la generalización de este compromiso en la práctica mercantil posibilitó tanto su existencia al margen de los documentos cambiarios (aunque a costa de la pérdida de

Del hecho de “prestar” garantías puede derivar una obligación de pago, un riesgo de endeudamiento

sus primigenios efectos ejecutivos privilegiados) como la modificación de la posición del avalista ante la exigibilidad de la obligación (en principio de carácter solidario) con la admisión del beneficio de exclusión, propio de la fianza. El Sector Público administrativo no ha sido ajeno tampoco a su utilización.

La concesión de avales públicos puede también instrumentalizarse a través de la empresa, en particular con la Sociedad de Garantía Recíproca. La normativa vigente (Ley

1/1994) ha suprimido el Fondo de Garantía del socio correspondiente (el cual mantenía la titularidad de la aportación) por el Fondo de Previsiones Técnicas que tiene la misma finalidad y simplifica los inconvenientes. Las subvenciones constituyen la otra fuente pública de aportación a este nuevo elemento ya patrimonial.

Las leyes financieras autonómicas ubican el tratamiento del aval bajo un capítulo propio, normalmente independiente (Comunidad Valenciana) o integrado, con el régimen del Tesoro (Canarias) y ocasionalmente con el del endeudamiento (Principado de Asturias). En general, la normativa es limitativa en cuanto a la utilización exclusiva de esta forma de revestir las garantías a prestar a terceros, aunque se admite en algunas comunidades la posibilidad de documentar estas garantías de forma distinta (Madrid).

La concesión de garantías

Otra peculiaridad específica es el ámbito subjetivo de las normativas autonómicas sobre la general estatal incluida en la Ley General Presupuestaria, circunscrita a la Administración General y a sus organismos autónomos, con la posibilidad de las empresas públicas de realizar este tipo de operaciones aunque sometándose al régimen presupuestario, tanto por tener que contar con autorización legal previa como por el subsiguiente sometimiento al correspondiente control, no sólo para el otorgamiento sino también para la formalización (normalizada) por parte de la administración financiera correspondiente.

En esta línea, el alcanzar la calificación de *pública* por una Sociedad de Garantía Recíproca supone, además de restringir su gestión a los límites fijados en los estatutos, el

sometimiento adicional a los establecidos en las leyes financieras cuando éstas así lo exijan, con la consiguiente repercusión en el nivel de actividad que constituye su objeto social (Ley de Finanzas de las Islas Baleares, art. 79).

Registros de avales

La contabilidad de estas operaciones no ha alcanzado un aceptable nivel de normalización; su regulación no es suficiente, sólo tiene unos mínimos de homogeneidad.

El Plan General de Contabilidad Pública incluye la información a rendir en las Cuentas Anuales dentro del contenido de la Memoria. Las contabilidades auxiliar y presupuestaria tendrán que hacer el resto.

Estados contables de situación y riesgo

Un ejemplo de normalización en el ámbito estatal lo constituye la OM de 1 de febrero de 1996, cuya regla 102, punto 6, fija el contenido de la información sobre los avales en vigor en torno al avalado y a los avales, autorizados-otorgados-cancelados-pendientes de cancelar, bajo una agrupación general por tipos de moneda. En su desarrollo nos aventuramos a exponer los siguientes criterios:

◆ La contabilización debe efectuarse necesariamente al menos desde los avales formalizados con el prestamista hasta su liberación, si no se otorgaron por tiempo determinado. Incluye a los reavales y a los avales renovados como supuestos de otorgamiento y, a estos últimos





también como supuesto de cancelación.

◆ Sobre el importe avalado nada dice la citada Instrucción, salvo la conversión a pesetas de la información poniendo de manifiesto las posibles diferencias de cambio producidas.

En principio, el importe a registrar debe ser el total garantizado, coincidente o no con el importe del préstamo que constituye la operación principal. El documento administrativo de formalización del aval debe evitar las incertidumbres sobre este punto, de forma que la voluntad de avalar las obligaciones accesorias (intereses, costas, etc.) quede cuantificada suficientemente a efectos contables.

◆ El concepto de *riesgo* se extiende a la total responsabilidad asumida tanto por los plazos vencidos y todavía no abonados de los préstamos como por los pendientes de vencimiento.

En los supuestos de contrato de apertura de crédito en cuenta corriente el importe del otorgamiento coincide -en principio- con el máximo autorizado, y el riesgo con el saldo dispuesto al cierre del ejercicio.

Contabilidad presupuestaria

En general, los códigos que definen la estructura económica de los presupuestos no suelen contar con capítulos, artículos, conceptos o subconceptos que expresamente se refieran a las operaciones de avales facilitando así la imputación de los gastos e ingresos derivadas de ellas.

□ Desde la vertiente del gasto, que es cronológicamente la primera

en la que se produciría presupuestariamente la aplicación como consecuencia de la asunción de deuda, la interpretación de las rúbricas existentes nos puede llevar a diversas conclusiones.

▲ Si se considera que la prestación del aval normalmente genera ingresos al ente avalista por las comisiones anejas a la autorización, el pago de todo o parte de la deuda del avalado podría considerarse el gasto bien indemnizatorio o bien aseguratorio de la prestación de un servicio financiero por terceros, propios ambos del Capítulo 2.

▲ Si se entiende que la asunción de deuda subroga al avalista en los derechos del prestamista, estaríamos ante una compra de activos financieros incardinable en el Capítulo 8. Por ello, la eventual recuperación posterior se tendría que calificar de reembolso de préstamos.

▲ En el fondo late la idea de que del hecho de *prestar* garantías puede derivar eventualmente una obligación de pago, un riesgo de endeudamiento.

El PGCP agrupa entre la información de carácter financiero, a incluir en la Memoria de las Cuentas Anuales bajo la rúbrica de *endeudamiento*, tanto a los pasivos financieros a largo y a corto plazo como a los avales (punto 9.2).

Esta cercanía de las deudas efectivas y de las deudas potenciales puede llevar también a la conclusión de que la asunción de deudas constituye presupuestariamente una contracción de crédito, un pasivo financiero propio del Capítulo 9.

Ninguno de estos criterios de imputación es totalmente lógico.

✦ El Capítulo 2 es el adecuado para los gastos por servicios prestados al ente avalista, circunstancia que no se da, ya que aquéllos se hacen a favor del prestatario avalado.

✦ Tampoco parece razonable entender que la ejecución por el prestamista de la garantía lleva implícita la adquisición de un activo financiero por el avalista al no ser ésta la causa (*do ut des*) deseable en el otorgamiento sino la consecuencia de su cumplimiento anormal. Además, no es encajable entre las rúbricas propias del Capítulo 8.

✦ La calificación presupuestaria del pago del avalista como pasivo financiero -Capítulo 9- si bien tiene la ventaja de guardar analogías con la acepción *endeudamiento* del PGCP y con la necesidad de precisar tanto el otorgamiento de avales como la concertación de operaciones de crédito de la previa autorización legal presupuestaria, tampoco es apropiada. En este endeudamiento indirecto el ingreso no precedería al gasto; y el pago tampoco es la amortización de una deuda propia.

Si la argumentación sigue siendo opinable, la necesidad de un crédito presupuestario adicional para la





El otorgamiento de avales públicos exige el análisis de la viabilidad de la devolución del endeudamiento garantizado y la aplicación a la finalidad prevista

cobertura de estas operaciones financieras ineludibles y no previstas constituiría un supuesto de concesión de créditos ampliables (amortización de Deuda Pública) interpretación legal en exceso generosa.

La postura que nos parece más aceptable es la de entender que el reembolso por el avalista debe considerarse el resultado de una operación encuadrable dentro de su actividad de gestión, como también lo son los gastos e ingresos (Capítulo 3) derivados de las operaciones financieras.

La imputación a los Capítulos 4 y 7, dependiendo de la finalidad del

préstamo avalado, es la solución que entendemos más ajustada. Efectivamente, el concepto de transferencia como pago (condicionado o no) efectuado sin contrapartida *directa* por parte de la entidad prestamista para financiar operaciones corrientes o de capital, es perfectamente encajable en la figura de garantía que comentamos. Por otra parte, la solución alternativa de conceder una subvención al avalado que le posibilite hacer frente al préstamo, se imputaría con nuestro criterio a la misma aplicación presupuestaria.

El contenido que late en la concesión de subvenciones, entrega de fondos para posibilitar una prestación de terceros (*do ut facias*), se alteraría sólo en la prestación del avalista pero se mantiene como obligación del avalado (*facio ut facias*). Este proceder del avalado se concreta no sólo en la aplicación del préstamo a la operación cuyo interés público motivó la prestación de la garantía (obligación de gestión), sino también a la obligación de devolverlo a un tercero (obligación financiera).

En concordancia con lo anterior, los reembolsos que se obtengan se deben aplicar a los mismos capítulos presupuestarios del presupuesto de ingresos.

Control de objetivos

El otorgamiento de avales públicos exige tanto el análisis de la viabilidad de la devolución del endeudamiento garantizado como el de la aplicación a la finalidad prevista, causa principal de la autorización como medida de fomento que incide positivamente en la economía. De ahí, la facultad pública de comprobación del destino dado a los fondos prestados.

Como también en otras áreas públicas (endeudamiento, fondos

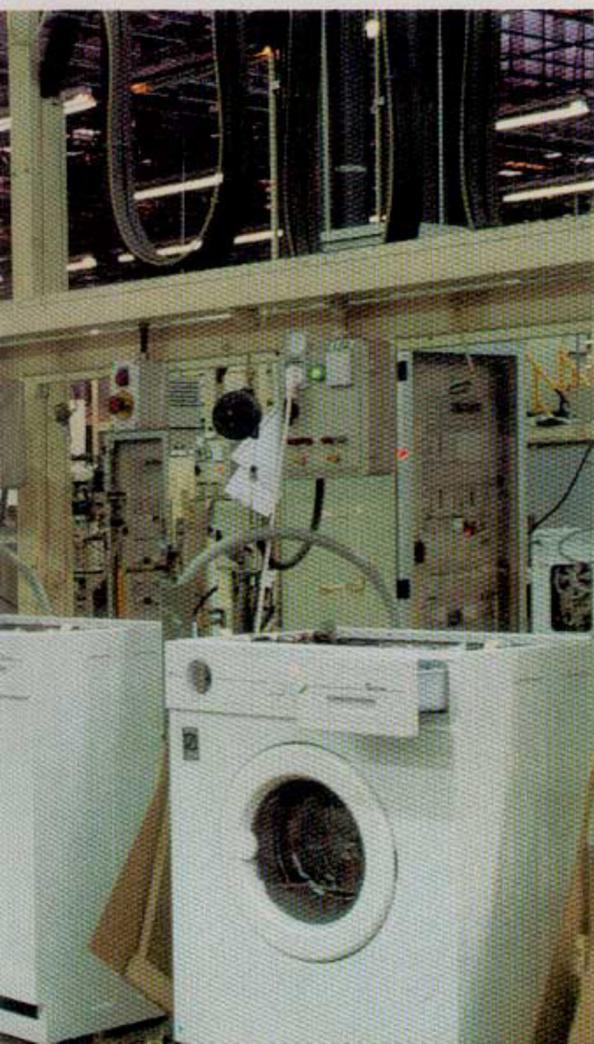
europeos, FCI, contribuciones especiales) los avalados -al igual que los perceptores de subvenciones- deben llevar como obligación anexa al otorgamiento una contabilidad de estos recursos afectados, de forma tal que durante la vida del préstamo se supla la dificultad de identificar los recursos de tesorería por su procedencia, con la conciliación de las anotaciones efectuadas en los registros de la operación avalada.

La asunción de la deuda por el avalista

La salida material de fondos presupuestarios de la administración avalista que la insolvencia (total o parcial) de la garantía representa, lleva unida la adquisición por aquélla de los derechos derivados del préstamo. Por ello, la contabilidad presupuestaria debe recoger simultáneamente al reconocimiento de la obligación el correspondiente reconocimiento de derechos, sin que sea aceptable considerarlos *a priori* incobrables por el órgano administrativo que reconoce la asunción de la deuda, por ser ello una situación que corresponde apreciar, en su caso posteriormente, al órgano de recaudación competente.

El carácter jurídico-público característico de la previa autorización legal presupuestaria, del otorgamiento y de su aplicación, hace que la actuación de cobranza del ente público deba efectuarse también por procedimientos administrativos, máxime cuando el interés público ha sido la causa final perseguida en la concesión (Ley de la Hacienda de Castilla y León, art. 167.2).

El procedimiento a seguir en esta vía de regreso (no cambiaría) no es el propio del derecho privado





(competente para las garantías mercantiles), sino que se debe acudir a la vía de apremio. En apoyo de esta vía ejecutiva para alcanzar el reintegro de lo adeudado está tanto el artículo 81.10 de la LGP como el artículo 49.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas que relaciona a estos efectos las subvenciones, créditos, avales y otras ayudas procedentes del sector público. Con una doble matización:

- Si la entidad avalista es una empresa bajo forma social el régimen jurídico procedimental para el reembolso de estas garantías será el propio del derecho mercantil (vb. citada Ley 1/1994, art. 10.1).

- Si la entidad avalada es también una administración pública (cuyo patrimonio es inembargable por ley) el reembolso tendrá, en su caso, que conseguirse al margen de cualquier procedimiento ejecutivo.

En el extremo, cuando los presupuestos de las entidades administrativas avalista y avalada los aprueban el mismo órgano legislativo, por pertenecer ambas a la misma Hacienda Pública, la operación de avalar constituye por sí misma una ficción ya que la asunción de la deuda depende prácticamente de las mismas dotaciones presupuestarias. Avalar a los propios entes administrativos para que éstos se endeuden constituye un canto al sol;

la contabilidad creativa derivada de esta operación de garantía es poco representativa de la imagen fiel de la verdadera operación del grupo: el endeudamiento consolidado.

Datos de las administraciones generales del ejercicio 1993

Los datos contenidos en el Anexo no incluyen, como se indica, los importes correspondientes a los organismos autónomos, empresas y demás entes públicos. Sobre éstos, es de señalar como significativos los del Instituto de Fomento de Andalucía, IFA-SOPREA. ■

Anexo

SITUACIÓN DE LOS AVALES DE LAS ADMINISTRACIONES GENERALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	EXISTENCIAS INICIALES		IMPORTES DEL EJERCICIO		EXISTENCIAS FINALES		RIESGO	
	Nº	IMPORTE	AVALES CONSTIT.	AVALES CANCEL.	Nº	IMPORTE	PLAZOS VENCIDOS PENDIENTES DE PAGO	PLAZOS NO VENCIDOS
ANDALUCÍA	110	5.734	35.058	1.280	87	39.512	S/D	39.498
ARAGÓN	35	1.861	1.255	591	32	2.525	185	2.297
CANARIAS	97	7.871	5.800	4.151	78	9.520	87	6.944
CANTABRIA	150	2.623	185	--	151	2.808	980	1.851
CASTILLA-LA MANCHA	2	95	--	--	2	95	S/D	S/D
CASTILLA Y LEÓN	22	3.567	671	87	22	4.151	219	2.761
CATALUÑA	111	126.245	51.068	7.993	105	169.320	--	138.139
EXTREMADURA	60	2.778	60	532	47	2.306	517	1.312
FORAL DE NAVARRA	S/D	4.112	609	207	S/D	4.514	S/D	S/D
GALICIA	1	37	--	--	1	37	39	--
ISLAS BALEARES	12	12.289	9.275	4.056	20	17.508	5	17.102
LA RIOJA	--	--	140	--	3	140	--	373
MADRID	5	33.310	57.300	33.810	7	56.800	--	70.077
PAÍS VASCO	S/D	29.400	25.013	7.870	S/D	46.543	S/D	S/D
PRINCIP. ASTURIAS	199	3.995	1.890	1.450	101	4.435	1.255	4.017
REGIÓN DE MURCIA	1	65	--	--	1	65	--	65
VALENCIA	36	30.649	11.769	1.743	41	40.675	S/D	S/D
TOTAL	841	264.631	200.093	63.770	698	400.954	3.287	284.436

En millones de pesetas