

ALEGACIONES PRINCIPADO DE ASTURIAS INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN FINANCIERA Y DE CUMPLIMIENTO SOBRE LOS AVALES CONCEDIDOS POR EL PRINCIPADO DE ASTURIAS. EJERCICIO 2019

Con carácter previo al análisis de las cuestiones puntuales contenidas en el documento, el Principado de Asturias quiere poner de manifiesto que no comparte las conclusiones del informe provisional remitido.

Esta Administración entiende los aspectos que esa Sindicatura de Cuentas (SC) pone de manifiesto, e incluso comparte alguna de las observaciones planteadas en el cuerpo del informe, en la medida en que se advierte de aspectos que ese órgano considera mejorables. No obstante lo anterior, a nuestro juicio, los incumplimientos legales señalados por la SC en el apartado IV.1 y calificados por ésta como muy significativos o generalizados como fundamento para la emisión de una opinión de regularidad desfavorable no se corresponden con cuestiones de legalidad, por lo que se entiende que no procede concluir que la gestión autonómica de los avales no resulta conforme con la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos.

Muy al contrario, la Administración del Principado de Asturias ha respetado escrupulosamente la legalidad vigente en cada momento, tanto para la concesión como para la gestión de avales, tal y como se pondrá de manifiesto a través del presente documento de alegaciones.

Alegación 1

El primero de los incumplimientos legales muy significativos o generalizados señalado por la SC es el que se señala a continuación:

“No constan criterios objetivos para el otorgamiento de avales o, en su caso, la denegación de éstos a sociedades mercantiles del sector privado lo que compromete el cumplimiento de los principios de igualdad y publicidad y la no interdicción de la arbitrariedad en la actuación administrativa. Además, se ha verificado que han existido solicitudes de avales no concedidos sin que conste resolución expresa que motive las razones de su denegación (epígrafe VII.1.).”

En relación con la primera afirmación, “no constan criterios objetivos para el otorgamiento de avales...” es preciso aclarar que el análisis de las solicitudes de avales presentadas se llevó a cabo en todo momento con criterios objetivos, tal y como se pone de manifiesto en los informes técnicos que integran los expedientes (tanto en los

expedientes que se elevan a Consejo de Gobierno como los propios expedientes que conserva el servicio competente).

Aparentemente, esa SC plantea que deberían haberse publicado a priori los criterios que dan lugar a la concesión de un aval, algo que no resulta posible ante el desconocimiento de la multiplicidad de supuestos prácticos que se pueden producir. Era voluntad del legislador apoyar distintos proyectos o actividades a través de la concesión de avales, una voluntad que era pública y conocida, puesto que así se deduce de la propia Ley. Sin embargo, la citada norma no definió un ámbito concreto de beneficiarios, al igual que no definió el tipo de proyecto que se apoyaría o el sector concreto. Todo ello, y la diversidad de situaciones que se pueden dar, exigía llevar a cabo un estudio y análisis individualizado de cada solicitud en virtud de las circunstancias concurrentes lo que impedía delimitar a priori los criterios a considerar para la posible concesión o denegación.

Es importante indicar igualmente que lo que se pretendía a través de la Ley de Presupuestos era apoyar actividades que se consideraban estratégicas para la región, por lo que su tratamiento no puede ser análogo al que se otorga a pequeños avales vinculados a actuaciones puntuales y concretas.

En cualquier caso, el hecho de que no se fijasen criterios a priori y que los mismos no fuesen conocidos por el solicitante no supone ninguna infracción de la normativa vigente, puesto que ninguna norma exige tal concreción.

De las afirmaciones que la SC señala en el informe provisional parece desprenderse además que ese órgano considera que los técnicos deberían haber emitido una opinión taxativa y concluyente sobre la procedencia o no de conceder los avales solicitados. No obstante, ha de tenerse en cuenta a estos efectos que, atendiendo a la estructura competencial y organizativa, no corresponde al nivel técnico la toma de decisiones, sino únicamente informar de los riesgos asociados a la concesión del aval, informe que se emite además basándose única y exclusivamente en aspectos financieros, sin tener en cuenta otro tipo de valoraciones que exceden de la Consejería de Hacienda.

En cualquier caso, la concesión o denegación de avales se realiza a partir de estimaciones futuras e inciertas, lo que impide afirmar taxativamente si un aval va a resultar o no fallido, incluso para técnicos especializados en el ámbito financiero. La concesión de avales por la Administración no atendía únicamente a criterios estrictamente técnicos sino que el legislador persigue otros fines como el mantenimiento del empleo y de la actividad económica. Es por ello, que autorizar la concesión corresponde al Consejo de Gobierno. Nuevamente, no se aprecia a estos efectos incumplimiento legal alguno.

Por último, y en lo que respecta a la falta de resolución expresa en relación a los avales no concedidos, efectivamente, no se concedieron todos los avales solicitados,

algo que esa SC ha podido comprobar a lo largo del desarrollo de los trabajos. De hecho, muchas de las solicitudes decayeron porque las operaciones para las que se solicitaba el aval no llegaron a concretarse o porque los solicitantes no procedieron a aportar la documentación requerida, aspectos que en otros muchos procedimientos con amplia regulación, implican automáticamente el archivo de las actuaciones. Sin embargo, el aspecto fundamental a estos efectos, lo constituye el hecho de que la normativa existente en la materia no exige una denegación expresa. Es por ello que aquellos avales solicitados que no cumplían los requisitos mínimos necesarios fueron archivados sin necesidad de llevar a cabo una resolución formal. Se trata, como se ha indicado, de una cuestión meramente formal que en ningún caso puede ser calificada como incumplimiento legal muy significativo.

Alegación 2

Otro de los fundamentos que se consideran en el informe provisional a los efectos de emitir la opinión es el siguiente:

“No consta en los expedientes la verificación expresa del cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios de los avales exigidos por el artículo 53 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias aprobado mediante Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio que remite al artículo 13 de la Ley General de Subvenciones (epígrafe VII.1).”

Al contrario de lo que parece desprenderse de la redacción empleada, en los expedientes que conserva el servicio competente, sí se incluye documentación asociada a la verificación de los requisitos previstos en el artículo 53 del TRREPPA, de hecho, dicha documentación fue remitida a la SC durante los trabajos de auditoría.

Se entiende, en consecuencia, que lo que la SC pone de manifiesto con esta afirmación es que en los expedientes de Acuerdo de Consejo de Gobierno, o más bien, en los informes técnicos no queda constancia escrita de la verificación de todos y cada uno de los requisitos exigidos.

Dado que no existe regulación sobre el contenido de los informes que acompañan al Acuerdo de Consejo de Gobierno, no debería afirmarse que no incluir tal referencia expresa suponga ningún incumplimiento de la normativa. Estaríamos en todo caso, ante una debilidad del sistema de control interno que el órgano fiscalizador ha de comunicar a la entidad fiscalizada pero en ningún caso ante un incumplimiento legal.

La mayor parte de los requisitos exigidos para beneficiarse de este tipo de ayuda son cuestiones que se deducen claramente de la documentación exigida a los solicitantes (cuentas, informes jurídicos, informes financieros o fiscales, identificación de socios y administradores, etc). El supuesto de incumplimiento más habitual es la

comprobación de la circunstancia de encontrarse al corriente de pagos de las administraciones, aspecto que sí consta en los expedientes, lo que pone de manifiesto que se estaban llevando a cabo las comprobaciones oportunas.

En definitiva, a juicio de esta Administración no puede hablarse de incumplimiento legal o severo porque no se incluya expresamente que se ha llevado a cabo la comprobación en un informe, más aún, cuando el objeto del informe es únicamente, como su propio nombre indica, informar al Consejo de Gobierno sobre los aspectos financieros más relevantes a tener en cuenta con carácter previo a la concesión del aval. Lo realmente importante a estos efectos es que se verificase el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa, y de un análisis de la documentación conservada, se deduce claramente que la citada comprobación fue llevada a cabo.

Alegación 3

En tercer lugar, esa SC fundamenta sus conclusiones en que:

“No se dota contablemente provisión alguna para responsabilidades por los avales, incluso estando alguno de ellos en riesgo de ejecución, lo que incumple el principio de prudencia reconocido en la normativa contable (epígrafe VII.3).”

No existe ninguna previsión legal, ni estatal ni autonómica, que exija provisionar la concesión de avales, puesto que un aval es un riesgo incierto, riesgo que en la inmensa mayoría de supuestos no llega a ejecutarse.

La Consulta al ICAC número 1 *“sobre el registro contable de los de los avales otorgados, tanto se ejecuten o no”* (BOICAC 49 de 31 de marzo de 2002) establece que la información a incluir en las cuentas anuales en relación con los avales que una empresa asume con respecto a otras personas, físicas o jurídicas, deberá recogerse en la memoria y que *“adicionalmente y en la medida que exista un riesgo para la empresa que implique hacer frente a responsabilidades derivadas del citado aval, y de conformidad con el principio de prudencia recogido en la primera parte del Plan General de Contabilidad, la empresa deberá dotar una provisión para riesgos y gastos de acuerdo con la mejor estimación posible, con cargo a la partida de gastos por naturaleza que corresponda”*.

En base a lo anterior se puede afirmar que para dotar contablemente provisión alguna en concepto de avales deberá existir una obligación presente que implique una salida de recursos y sobre la cual pueda hacerse una estimación fiable de su importe.

Dado que no se conceden nuevos avales al sector privado desde hace muchos años, la mayoría de los avales han ido cancelándose, siendo actualmente mínimos los

riesgos de ejecución, es más, el propio hecho de que no se ejecuten avales en los últimos años pone de manifiesto la inexistencia de un riesgo relevante.

En su afirmación la SC no indica el importe por el que, al menos, debería contabilizarse la citada provisión. En todo caso, se trataría de una salvedad detectada en desarrollo de la auditoría financiera que solamente sería fundamento de una opinión desfavorable si la cuantía por la que no se ha dotado la provisión fuese tan elevada que afectase de manera significativa a la imagen fiel de la Cuenta General de la Administración del Principado de Asturias.

En definitiva, no apreciamos en este supuesto ningún tipo de incumplimiento legal que fundamente una opinión desfavorable. En todo caso, esta administración analizará el impacto de provisionar el riesgo asociado a los avales vivos, así como las adaptaciones técnicas, informáticas y procedimentales que deberían llevarse a cabo con el fin de dotar tales provisiones.

Alegación 4

Por último, afirma el informe provisional remitido que:

“No se ha fiscalizado la concesión de avales lo que incumple el artículo 54.1 del Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, según el cual, todos los actos, documentos y expedientes de la Administración del Principado de Asturias y de sus organismos autónomos de los que puedan derivarse derechos y obligaciones de contenido económico deben ser intervenidos y contabilizados con arreglo a lo dispuesto en dicha ley (epígrafe VII.4).”

Entiende esta Administración que no se produce incumplimiento alguno de la normativa vigente, es más, atendiendo a la dicción del 54.1 del TRREPPA, de la mera concesión del aval no se deriva obligación de contenido económico que deba ser intervenida, de hecho, en el momento de concesión no existe una obligación cierta o segura ni una previsión de salida de fondos y, por tanto, no se podría cuantificar la que, en su caso, se pudiera producir en un futuro.

En virtud de la citada norma, es el momento en el cual se dan las circunstancias para la efectiva ejecución del aval prestado cuando se genera la obligación y, por tanto, cuando se debe proceder (y se procede) a su fiscalización previa en fase de propuesta. No hay, en consecuencia, incumplimiento alguno del artículo 54.1 del TRREPPA.

Conclusiones

Como se ha indicado, y atendiendo a las alegaciones expuestas, el Principado de Asturias considera que la opinión de regularidad desfavorable que figura en el informe provisional carece de fundamento. Los supuestos incumplimientos en que se sustenta tal conclusión no suponen ilegalidad alguna, se exponen más bien, debilidades del sistema de control interno o se plantean mejoras procedimentales, no se trata en ningún caso de cuestiones de legalidad.

La concesión de avales por el Consejo de Gobierno en el pasado se amparó en informes técnicos y tuvo en cuenta aspectos como las implicaciones en materia de empleo y actividad, procedimiento que se llevó a cabo en términos análogos a los que se aplican en otros territorios o por la Administración Central y siempre con pleno respeto a la normativa en vigor.

Así, el Gobierno optó por asumir un riesgo ante una situación incierta, como puede ser la viabilidad futura de una mercantil, todo ello con el fin de apoyar el desarrollo de actividades económicas. En otros supuestos, este tipo de apoyo de la Administración se realiza a través de subvenciones. La principal diferencia entre ambas políticas es que, en el supuesto de los avales, la Administración apoya la actividad económica sin realizar ningún tipo de desembolso, de modo que si el proyecto resulta viable carece de coste, mientras que, cuando se concede una subvención, los recursos se transfieren al sector privado a fondo perdido. Recuérdese además, que el posible desembolso como consecuencia de la ejecución de avales se reclama al avalado y se exige, en primer lugar en período voluntario, y, con posterioridad, en vía ejecutiva. Teniendo en cuenta lo anterior, no procede afirmar que la concesión de un aval suponga una ilegalidad o un mal manejo de los fondos públicos, muy al contrario, en este caso, la Administración opta por un apoyo que rara vez tiene coste en términos de fondos públicos.

Cabe recordar igualmente que la Administración del principado de Asturias no concede ningún tipo de aval desde el ejercicio 2013 y, desde mucho antes si nos referimos al sector privado. En los ejercicios de concesión, los procedimientos administrativos distaban de ser los actuales y tampoco la normativa vigente era la actual. Sin embargo, la SC basa buena parte de su análisis en normas dictadas con posterioridad a la concesión del último de los avales al sector privado.

Por último, cabe indicar, que las cuestiones puestas de manifiesto en el informe provisional, se refieren en todos los supuestos al momento de concesión de los avales, no apreciándose irregularidad alguna en el ejercicio 2019.

En Oviedo, a la fecha de la firma
La Directora General de Finanzas y Economía