

EL IMPI Y LAS SOCIEDADES DE GARANTIA RECIPROCA

José María Iváñez Gimeno

I. LAS SOCIEDADES DE GARANTIA RECIPROCA

En un sentido amplio, al hablar de sistema de garantías recíprocas nos estamos refiriendo a un sistema que permite a las PYME, mediante su agrupación, el acceso al crédito mediante el aval en mejores condiciones que las que obtendrían en el mercado si acudiesen individualmente. En este sentido, el sistema estará formado por las PYME agrupadas, sus instituciones de agrupación y aval, sus sistemas de reafianzamiento, sus sistemas de coordinación y control, públicos o privados, y las instituciones, públicas, privadas o financieras con papeles relevantes en el mismo.

En España el Real Decreto 1885/1978, de 26 de julio de 1978 (1), creó las Sociedades de Garantía Recíproca y su artículo primero las definió al decir: «Podrán los empresarios constituir Sociedades de Garantía Recíproca con capital variable, y cuyo objeto exclusivo consiste en prestar garantías por aval o por cualquier otro medio admitido en derecho, a favor de sus socios para las operaciones que estos realicen dentro del giro o tráfico de las Empresas de que sean titulares».

Los artífices de la política económica crearon el sistema español de garantías recíprocas con el objetivo de facilitar la financiación de la PYME aumentando sus garantías y su capacidad de negociar con las entidades financieras. A lo largo de estas páginas veremos cómo ha evolucionado la política pública en el sistema de garantías recíprocas a lo largo de los más de quince años transcurridos desde su aparición en el sistema financiero español. Forzosamente esta evolución de la política pública en el sistema de garantías recíprocas es en muchos aspectos, la historia del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Industria que convirtió a las sociedades de garantía recíproca en pieza esencial de su política de fomento de la PYME española.

Antecedentes en España de las sociedades de garantía recíproca

Si atendemos a la existencia de antecedentes de las sociedades de garantía recíproca, pueden darse dos ejemplos de instituciones que se asemejan en su constitución y objetivos a las sociedades de garantía; nos referimos a ASICA y a los grupos para el descuento en común de CEAM.

La Agrupación Sindical de Caucción para Actividades Agrarias (ASICA), fue creada en el seno de la Organización Sindical por iniciativa de la antigua Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos y su objetivo era avalar las operaciones de crédito de sus asociados (2). ASICA avalaba ante las entidades de crédito, tanto oficiales como privadas, los préstamos solicitados por las personas jurídicas o naturales con intereses agrícolas o ganaderos, miembros de la Asociación y con destino a inversiones en actividades agrarias.

El Centro de Estudios Metalúrgicos (CEAM) creó en su seno, entre las empresas a él asociadas, un denominado «Grupo para el Descuento en Común», bajo la forma jurídica de una agrupación para el descuento en común, y cuya finalidad era facilitar el acceso al crédito de las PYME, garantizando la estabilidad del descuento comercial (3).

Si atendemos a los antecedentes jurídicos, la Cámara de Comercio Industria y Navegación de Barcelona, en 1967, fue la entidad pionera que elaboró un anteproyecto de ley de sociedades de garantía recíproca (4) en la que colaboró de forma muy activa el profesor Polo Díaz. Dicho anteproyecto fue reelaborado en 1974 por el profesor Alberto Bercovitz que lo presentó como ponencia al I Symposium Nacional de la Distribución Comercial que tuvo lugar en San Sebastián, del 13 al 15 de marzo de 1975.

Por su parte, el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO) elaboró en 1976 un anteproyecto de ley sobre sociedades de capital y personal variable, otro sobre sociedades de garantía mutua, y una propuesta de sociedad anónima de caucción mutua de comercio (5).

Posteriormente, el Ministerio de Industria encargaría a CEAM un estudio sobre las sociedades de garantía mutua (6) y al profesor Bercovitz un anteproyecto de ley para la creación de las sociedades de garantía recíproca. Este anteproyecto sería finalmente la base a partir de la que se elaboraría el Real Decreto 1885/1978, de 26 de julio (7), sobre el régimen jurídico, fiscal y financiero de las sociedades de garantía recíproca, que regularía la constitución y funcionamiento de estas sociedades desde su fundación hasta nuestros días.

El papel del IMPI en el sistema de garantías recíprocas

Prácticamente, puede decirse que si el sistema de garantías recíprocas en España existe en la actualidad es gracias a los esfuerzos del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial. A lo largo de los quince años de vida del sistema en España, el IMPI ha sido el inspirador y el elemento motor de todas las transformaciones que ha sufrido.

Desde el 11 de agosto de 1978, fecha de publicación del Real Decreto 1885/1978, que permitía la constitución de las sociedades de garantía recíproca, hasta el 12 de marzo de 1994, cuando la nueva Ley sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, abriéndose una nueva época para las sociedades de garantía recíproca, la actividad del IMPI en el sistema ha sido continuada. No obstante, es posible distinguir en estos años cuatro grandes etapas caracterizadas por objetivos de política económica diferentes, y por la utilización también de diferentes instrumentos de intervención en el sistema por parte del Instituto.

Primera etapa. Desde los inicios del sistema hasta 1983

La primera etapa comienza con las primeras actuaciones del Instituto en el sistema y durará hasta la creación y consolidación de las sociedades de garantía recíproca, más o menos en 1983.

En esta primera etapa, el IMPI participa en los estudios previos necesarios para constituir las sociedades de garantía recíproca en España. Una vez publicada la legislación básica que permite la creación de las sociedades, el IMPI realiza, junto con CEPYME, una campaña de promoción entre los empresarios de la nueva fórmula societaria, propiciando la creación de las primeras sociedades y participando en su constitución como socio protector, aportando los recursos necesarios para alcanzar los capitales mínimos legales.

Influye el Instituto en la adopción del modelo multisectorial frente al sectorial, al apoyarse en la promoción de las nuevas sociedades en la organiza-

ción territorial de CEPYME y del propio IMPI, intentando conseguir la creación de una sociedad por provincia.

Ante la no utilización por el Ministerio de Economía de las autorizaciones otorgadas para crear el reaval del Estado, el IMPI pone en marcha un sistema de reafianzamiento solidario a partir de SOGASA, participando en su creación y en su capital social junto a las sociedades de garantía recíproca. Al constituirse la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., participa el Instituto en su capital social y en sus primeras actividades.

Segunda etapa. Primera crisis del sistema. Desde 1983 hasta 1986

La segunda etapa se extiende desde 1983 hasta 1986, y estaría caracterizada por la crisis del modelo, crisis financiera de las sociedades y crisis del sistema de reafianzamiento, finalizando en 1985, cuando se han producido la mayor parte de las fusiones y la entrada de las comunidades autónomas en el sistema.

El mal planteamiento financiero de las sociedades desde su origen, la falta de experiencia de sus dirigentes y técnicos, así como su reducido tamaño, hace estallar una crisis en el sector que ve cómo muchas de las sociedades acumulan pérdidas y ponen en peligro su estabilidad financiera. El IMPI actúa siguiendo dos líneas de acción complementarias; por una parte, propicia y fuerza las fusiones de sociedades con el fin de llegar en lo posible a sociedades de ámbito regional, y, por otra parte, condiciona su apoyo financiero a las sociedades de garantía recíproca a la participación de las comunidades autónomas de una forma más activa en las sociedades de su ámbito de actuación. Paralelamente, y gracias a la acción conjunta de comunidades autónomas e IMPI, se producen cambios en los consejos de administración y en los equipos técnicos de las sociedades de garantía recíproca con el fin de aumentar la profesionalidad de la gestión y de la toma de decisiones a la hora de conceder avales.

El reafianzamiento no ha funcionado, la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. consigue unas cifras mínimas de actividad y SOGASA se ve obligada a aplicar derramas pasivas entre las sociedades para hacer frente a los pagos de morosidad derivados de la crisis. Aumentan las voces pidiendo una reforma de la legislación básica de las sociedades de garantía recíproca (8), y se pide insistentemente la reforma del aval del Estado (9).

Tercera etapa. El equilibrio financiero del sistema de garantías recíprocas. Desde 1986 a 1989

La tercera etapa se extendería desde 1986 a 1988, finalizando cuando los primeros efectos de la

Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito comienzan a notarse a principios de 1989, con el cese del reafianzamiento subsidiario del Estado, y las primeras inspecciones del Banco de España a las sociedades de garantía recíproca.

Una mejor comprensión de los problemas financieros de las sociedades de garantía recíproca permite instrumentar una eficaz política de apoyo al sistema que lleva a éste a una situación de equilibrio financiero, paralelo a un claro control público del sistema como garantía de su supervivencia. Esta política tiene las siguientes líneas de actuación:

- Continúa la política de apoyo financiero a las sociedades de garantía recíproca mediante ampliaciones de capital que son suscritas por el IMPI; pero estas ampliaciones están condicionadas a la toma de responsabilidades en las respectivas sociedades de las comunidades autónomas correspondientes. Los planes de saneamiento son compartidos por el IMPI y la comunidad autónoma, de tal forma que en 1986 se logra que el capital de las comunidades autónomas en el sistema supere al que tiene el IMPI.

- Se apoya también a las sociedades reduciendo el coste del aval mediante una doble actuación. Por un lado, la Orden Ministerial de 14 de noviembre de 1985 (10), permite la subvención en 2, 5 ó 4 puntos de la aportación de las PYME al Fondo de Garantía de las Sociedades de Garantía Recíproca, y, por otra parte, se anima a las comunidades autónomas para que dentro de sus políticas de apoyo a las PYME, incluyan a las sociedades de garantía recíproca como instrumentos de promoción, ayudándolas con subvenciones al funcionamiento, otorgando líneas de crédito privilegiadas para las operaciones avaladas por sociedades de garantía recíproca, etcétera.

- Se intenta revitalizar el reaval público ligando la concesión de subvenciones al coste del aval a que estos avales estén reafianzados por la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. Por otra parte, y aprovechando la Orden Ministerial de 14 de noviembre de 1985, se subvenciona en dos puntos las operaciones reafianzadas por SOGASA.

- La sociedad de reafianzamiento solidario, SOGASA, gracias a las subvenciones del IMPI, vuelve a tener cuentas de resultados equilibradas, pudiendo efectuar provisiones que hasta entonces nunca había realizado, convirtiéndose en una sociedad dependiente del IMPI, si no en cuanto a las aportaciones de capital, sí en cuanto a las subvenciones necesarias para mantenerla en funcionamiento.

- Aumenta el protagonismo público en el sistema en cuanto a las funciones de control, inspección, seguimiento e iniciativas legislativas que culmina en julio de 1988, gracias a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, que transfiere

las competencias del Ministerio de Economía al Banco de España, nuevo protagonista legal del sistema.

En conjunto, a lo largo del período se ha producido la asunción por el IMPI de un rol vital para el funcionamiento del sistema, una disminución de las funciones del Ministerio de Economía y el traspaso de las competencias en materia de sociedades de garantía recíproca al Banco de España, que originará una crisis en el sistema ya dentro de la cuarta etapa, al poner en evidencia, mediante las inspecciones, las contradicciones intrínsecas del sistema español de garantías recíprocas.

Cuarta etapa. La crisis estructural del sistema de garantías recíprocas. Desde 1989 en adelante

Y, finalmente, una cuarta etapa en la que nos encontramos inmersos actualmente, en la que la crisis del sistema se pone de manifiesto y donde el Instituto se replantea su papel en el sistema. Cuando se publica la Ley de Intervención y Disciplina de Entidades de Crédito, el sistema de garantías recíprocas se encuentra ante una situación de crisis larvada que hasta el momento había permanecido alejada gracias a la política de apoyo al sistema realizada por el IMPI. Estos hechos obligan a un replanteamiento de la política del Instituto en el sistema de garantías recíprocas que se ve acelerada por la actividad inspectora del Banco de España y que se plasmaría en unas líneas concretas de actuación a finales de 1989, que pasarán por la salida del IMPI como socio protector de las sociedades de garantía recíproca, y por la reforma del sistema en dos de sus elementos esenciales: su régimen jurídico, y el sistema de reafianzamiento.

II. POLITICA PUBLICA DE PROMOCION DEL SISTEMA DE GARANTIAS RECIPROCAS

La promoción y difusión del sistema de garantías recíprocas

Nada más promulgarse el Real Decreto que establece el régimen jurídico, financiero y fiscal de las sociedades de garantía recíproca, el Instituto comenzó a trabajar para elaborar los cauces técnicos y las normas mínimas de funcionamiento de las sociedades, convocando para primeros de diciembre de 1978 el I Seminario Internacional de Sociedades de Garantía Recíproca (11). Las publicaciones divulgativas del fenómeno de las sociedades de garantía recíproca entre los empresarios, se suceden con gran rapidez; ya en diciembre de 1978 se publicó «Sociedades de Garantía Recíproca, instrumento para la financiación de la Pequeña y Mediana Empresa» (12).

Para promocionar la constitución de sociedades de garantía recíproca, se crea en la División de Financiación e Inversiones del IMPI un Servicio de Promoción de Sociedades de Garantía Recíproca, encargado de promocionar su creación entre los empresarios y ayudar a su constitución. Para ello, se inicia una campaña de conferencias y entrevistas con objeto de convencer a los empresarios de que parte de sus problemas de financiación pueden ser resueltos con las nuevas sociedades, y a las entidades financieras de la solvencia y credibilidad de las garantías mutuas.

Dentro de esta labor de promoción, en el período 1979-1980, se publicaron tres nuevos libros que darán el bagaje técnico necesario a los directivos y promotores de las sociedades de garantía recíproca para constituir las primeras sociedades. Así, el «Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca» (13), se publica en 1979 y realiza un completo análisis de la legislación sobre garantías mutuas publicadas hasta la fecha de su edición. También en 1979, y para resolver problemas operativos de las nuevas sociedades que acababan de crearse, publica el IMPI una «Adaptación del Plan General de Contabilidad a las Sociedades de Garantía Recíproca» (14), y en 1980 sale a la luz el «Análisis del riesgo técnico en las Sociedades de Garantía Recíproca» (15).

Simultáneamente, se realizan estudios de viabilidad de nuevas sociedades, se elaboran modelos de estatutos, libros oficiales, estados contables, contratos de aval, etc.; se intenta una coordinación con los demás organismos de la Administración con competencias en el tema; se celebra el II Seminario Internacional de Sociedades de Garantía Recíproca y, para apoyar a las nuevas sociedades, se organizan dos cursos destinados a directores de sociedades de garantía recíproca (16).

Participación del IMPI en el capital social de las sociedades de garantía recíproca

Bien sea por participación para la constitución de las sociedades de garantía recíproca, capitalización para superar problemas financieros, participación para incentivar fusiones de sociedades de garantía recíproca o, simplemente, capitalizaciones para permitir el desarrollo de las sociedades, el IMPI ha participado desde el origen en el capital social de las sociedades de garantía recíproca, siendo el mayor socio protector del sistema, sólo superado por la acumulación de las participaciones de las comunidades autónomas en las sociedades a partir de 1986.

La inversión total del Instituto en cuotas sociales de sociedades de garantía recíproca durante el período 1979-1989, ascendió a 2.575.100.000 pesetas. Por años, las inversiones fueron las reflejadas en el cuadro núm. 1.

CUADRO NUM. 1
INVERSIONES DEL IMPI EN CUOTAS
SOCIALES DE SGR
(En millones de pesetas)

Año	Inversión ptas.
1979	32.500.000
1980	181.000.000
1981	188.750.000
1982	108.750.000
1983	220.000.000
1984	419.000.000
1985	482.500.000
1986	362.600.000
1987	200.000.000
1988	245.000.000
1989	135.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de información procedente del IMPI.

Los años de más inversiones fueron los de 1984 y 1985, cuando alcanzaron su punto álgido las ampliaciones de capital tanto para los saneamientos de sociedades, como por los procesos de fusión, reduciéndose progresivamente las inversiones hasta alcanzar su punto mínimo en 1989.

La distribución de todas las inversiones del Instituto por sociedades y años se recoge en el cuadro número 2. Se observa que las sociedades más capitalizadas por el Instituto son las de vida más crítica, mientras que las sociedades que han desarrollado su actividad sin mayores problemas gozan de una participación del Instituto en su capital social de menor cuantía.

Veamos cada uno de los objetivos perseguidos por el IMPI en sus participaciones en el capital social de las sociedades de garantía recíproca:

Participación del IMPI en el capital social de las sociedades de garantía recíproca durante su fase de constitución

Desde un principio, el Instituto participó en el capital social de las sociedades de garantía recíproca, como medio para promover y movilizar a las fuerzas sociales necesarias para ponerlas en marcha. El primer objetivo del IMPI fue la constitución de una sociedad por provincia. Mientras mantuvo este modelo de desarrollo, hasta mediados de 1983, participó en la promoción y constitución de 33 sociedades, que por un proceso de fusiones quedaron reducidas a las 23 participadas por el Instituto al 31 de diciembre de 1989.

Cronológicamente, las participaciones del Instituto fueron las que expone el cuadro núm. 3.

La primera sociedad de garantía recíproca que se fundó fue ISBA, SGR, con ámbito de actuación en las Islas Baleares y carácter multisectorial. La cons-

CUADRO NUM. 2

INVERSIONES DEL IMPI EN CUOTAS DEL CAPITAL SOCIAL DE SOCIEDADES DE GARANTIA RECIPROCA

SGR	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total
ISBA	10.000		10.000		10.000	30.000		20.000				80.000
SGR CATALUÑA	10.000		20.000	10.000		60.000	60.000	100.000	50.000			310.000
ELKARGI, SGR	10.000	10.000	30.000			20.000						70.000
SONAGAR, SGR	2.500		10.000		17.500		20.000	20.000				70.000
SOGARPO, SGR		10.000		10.000	10.000	20.000	10.000	20.000				80.000
ARAVAL, SGR		20.000	30.000		10.000	40.000				30.000	30.000	160.000
SOGAREX, SGR		40.000					40.000		40.000	20.000	30.000	170.000
SOGAVAC, SGR		20.000	10.000	10.000	20.000	30.000						90.000
CREDIAVAL, SGR		11.000			10.000	9.000			50.000			80.000
CEAMC, SGR		10.000			10.000		25.000	25.000				70.000
SOGAMAN, SGR		20.000			10.000	40.000	25.000			45.000	50.000	190.000
SOGARCA, SGR		20.000				20.000	30.000					70.000
AVALMADRID, SGR		20.000				75.000	30.000	30.000		25.000	25.000	205.000
UNDEMUR, SGR			20.000				20.000	30.000		30.000		100.000
SOGARTE, SGR		10.000						30.000	50.000	50.000		140.000
TRANSAVAL, SGR			20.000				25.000	25.000				70.000
SOTECA, SGR			8.750	26.250	10.000		50.000			25.000		120.000
BRANZA, SGR				17.500	17.500		17.500	17.500				70.000
AVALUNION, SGR			10.000	10.000		35.000		25.000				80.000
SOGACAL, SGR			10.000	10.000	20.000		60.000	20.000		20.000		140.000
AFIGAL, SGR				5.000	35.000	20.000						60.000
ASTURGAR, SGR				10.000		20.000	40.000					70.000
SURAVAl, SGR					40.000		30.000		10.000			80.000
Total	32.500	181.000	188.750	108.750	220.000	419.000	482.500	362.500	200.000	245.000	135.000	2.575.000

titución de esta Sociedad tuvo lugar el 18 de julio de 1979, a los cuatro meses de haberse publicado en el *BOE* la legislación básica que permitía el funcionamiento de las sociedades de garantía recíproca. También en 1979, el 26 de septiembre, se constituye la Sociedad de Garantías Recíprocas de Cataluña, con ámbito regional y carácter multisectorial.

Centrándonos exclusivamente en las sociedades de garantía recíproca participadas por el IMPI, en 1980 se constituyen siete sociedades: ELKARGI, SGR; SEAVAl, SGR; OSCAVAl, SGR; SONAGAR, SGR; SOAVAlZA, SGR; SOGAREX, SGR, y CEAMC. Precisamente CEAMC, la última constituida en 1980, es la primera sociedad de garantía recíproca sectorial, aunque con carácter regional, orientada al sector del metal en Cataluña. La asociación impulsora de la constitución de la sociedad, el Centro de Estudios y Asesoramiento Metalúrgico (CEAM) había sido el autor de una de las primeras propuestas para la creación de las sociedades de garantía recíproca en España.

En 1981, son once las sociedades que se constituyen: SGR de Albacete, SGR de Alicante, SGR del Reino de Valencia, SGR de Toledo, CORAVAl, SGR; SOGARCA, SGR; ASSAF, SGR; SOGARPO, SGR; SGR de Valladolid; SOGARTE, SGR, y UNDEMUR, SGR. En 1982 las sociedades fundadas son nueve: BUSAVAl, SGR, sectorial del transporte; INTERCAT, SGR; SGR de Burgos; BRANZA, SGR, sectorial de la construcción; SGR de Zamora; ASTURGAR, SGR; SGR de Granada; SGR de La Coruña, y SGR de Castellón.

En 1983, debido a las crisis financieras de las primeras sociedades de garantía recíproca, se produce un enfriamiento de la actividad promotora y de cons-

titución de sociedades. También a mediados de año se produce un cambio en los objetivos del Instituto, que mediante una política de fusiones tiende a lograr grandes sociedades regionales. No obstante, en este año se constituyen SGR de Jaén; SGR de Salamanca, y SURAVAl, SGR, la última sociedad participada por el Instituto y la primera que en su constitución agrupa a varias sociedades en constitución y de ámbito provincial, en Andalucía Occidental.

La primera sociedad constituida, ISBA, SGR, no fue participada por el Instituto hasta que transcurrieron cuatro meses desde su constitución, haciéndolo mediante una ampliación de capital. Fue en la Sociedad de Garantías Recíprocas de Cataluña, SGRC, la segunda en constituirse, la primera en la que el Instituto participó en su capital social desde el momento de su constitución, haciéndolo a partir de entonces en todas las que se constituían, a excepción de AGROAVAl, SGR y SONAVAlCO, SGR, por ser sectoriales no industriales; la primera, orientada a la agricultura y la segunda al comercio, aunque en esta última poseía el Instituto un capital simbólico de cien mil pesetas suscritas y desembolsadas para permitir a la sociedad el acceso a SOGASA y a los beneficios de las subvenciones del coste del aval. Mención aparte merece SOGAPYME, SGR, sociedad de ámbito provincial en la que el Instituto no participó en su capital fundacional, como método de presión para lograr su fusión con SOGARTE, fusión que no se consiguió y que ha convertido a SOGAPYME en la única sociedad multisectorial no participada por el Instituto.

En total, el IMPI invirtió en la etapa de lanzamiento de las sociedades, 608.500.000 pesetas a lo largo de siete años, incluyendo una suscripción en el capital fundacional de BRANZA, SGR, de setenta

CUADRO NUM. 3

**FECHA DE CONSTITUCION DE LAS SOCIEDADES DE GARANTIA RECIPROCA
PARTICIPADAS POR EL IMPI
(Primeras aportaciones del Instituto al capital de las mismas y porcentaje
de la participación del Instituto sobre el capital mínimo legal) (Millones de pesetas)**

Sociedades	Fecha constitución	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total	Porcentaje legal (1)
ISBA.....	18/7/1979	10.000							10.000	20
SGR Cataluña	26/9/1979	10.000		20.000					30.000	60
ELKARGI, SGR	16/4/1980	10.000		20.000					30.000	60
SEAVAl, SGR	18/4/1980		10.000	10.000					20.000	40
OSCAVAL, SGR	21/4/1980		10.000	20.000					30.000	60
SONAGAR, SGR	16/10/1980	2.500		10.000		7.500			20.000	40
SOAVALZA, SGR	30/10/1980		10.000	10.000					20.000	40
SOGAREX, SGR	17/12/1980		40.000						40.000	80
CEAMC, SGR	19/12/1980		10.000						10.000	20
SGR de Albacete	6/2/1981		10.000						10.000	20
SGR de Alicante	18/2/1981		10.000						10.000	20
R. de Valencia, SGR	19/2/1981		10.000						10.000	20
SGR de Toledo	25/3/1981		10.000						10.000	20
CORAVAL, SGR	20/5/1981		11.000						11.000	22
SOCARCA, SGR	26/5/1981		20.000						20.000	40
ASAF, SGR	28/7/1981		20.000						20.000	40
SOGARPO, SGR.....	29/7/1981		10.000						10.000	20
SGR Valladolid	6/11/1981			15.000					15.000	30
SOGARLE, SGR	19/12/1981			10.000					10.000	20
UNDEMUR, SGR	18/12/1981			20.000					20.000	40
SOGARTE, SGR	26/1/1982			10.000					10.000	20
BUSAVAL, SGR	3/2/1982			20.000					20.000	4
INTERCAT, SGR	21/4/1982				10.000				10.000	20
SOGABUR, SGR	24/5/1982				10.000				10.000	20
BRANZA, SGR	30/7/1982				17.500	17.500	17.500	17.500	70.000	140
SOGREZA, SGR	13/8/1982				2.500				2.500	5
ASTURGAR, SGR	8/10/1982				10.000				10.000	20
SGR Granada	17/12/1982			10.000					10.000	20
SOCARGO, SGR	20/12/1982			5.000	35.000				40.000	80
AVALCAS, SGR	23/12/1982			10.000					10.000	20
AVALUNION, SGR	2/3/1983				10.000				10.000	20
SURAVAl, SGR	14/12/1983					40.000			40.000	80
SGR Salamanca	16/3/1983					10.000			10.000	20
		32.500	181.000	190.000	95.000	75.000	17.500	17.500	608.500	

(1) Porcentaje que representa la aportación inicial del IMPI sobre el mínimo legal necesario para la fundación de la sociedad de garantía recíproca.

millones de pesetas, desembolsándose en cuartas partes de 17.500.000 pesetas cada una, desde 1982 hasta 1985.

Las cantidades invertidas en el capital constituyente y en el lanzamiento de las sociedades por años fueron las que recoge el cuadro núm. 4.

En conjunto, el apoyo del Instituto fue vital para la creación de las sociedades de garantía recíproca, no sólo porque contribuyó a su promoción, sino porque aportó un gran porcentaje del capital suscrito necesario para alcanzar el mínimo legal para poder ser constituidas, y porque aportó la gran mayoría del capital desembolsado que posibilitó el funcionamiento inicial.

Participación del IMPI en el capital social de las sociedades de garantía recíproca en sus fases de crisis y capitalización

A partir de 1983, varias sociedades entran en una aguda crisis como consecuencia de las pérdidas

acumuladas al no poder controlar la morosidad, y no ser capaces de financiar con sus recursos propios esta morosidad descontrolada. Como dice Manuel Sesto Pedreira (17), dos razones explican esta crisis: «Total descoordinación entre la política de concesión de créditos más favorables a las PYME y el sistema de garantía», y «la mala gestión llevada a cabo por las sociedades de garantía recíproca».

Si a los problemas básicos de falta de equilibrio financiero de las sociedades les unimos una situación agravada por la evidente mala gestión de algunas sociedades, mala gestión muchas veces más achacables a sus órganos directivos que a sus direcciones técnicas, se produce un aumento de morosidad que pone en situación crítica a algunas sociedades.

Si a esto añadimos que, incluso en las sociedades bien gestionadas, los defectos de su modelo financiero les impiden un crecimiento adecuado de la cifra de capital social que permita una expansión de las sociedades (18), nos encontraremos con una

CUADRO NUM. 4
CANTIDADES INVERTIDAS
EN EL CAPITAL CONSTITUYENTE

Año	Número de operaciones de suscripción de capital	Capital social suscrito
1979	4	32.500.000
1980	13	181.000.000
1981	14	190.000.000
1982	7	95.000.000
1983	4	75.000.000
1984	1	17.500.000
1985	1	17.500.000
Total	44	608.500.00

crisis generalizada del sistema que precisa capitales públicos tanto para posibilitar su expansión, como para sanear unos balances con pérdidas acumuladas por la mala gestión, el crecimiento de la morosidad o las deficiencias del modelo.

El IMPI ayuda a las sociedades actuando en cuatro líneas de acción:

- Propiciando la absorción de las sociedades con problemas por sociedades bien gestionadas, para alcanzar un tamaño regional, e implicando en ello a las comunidades autónomas.
- Realizando planes conjuntos con las comunidades autónomas para el saneamiento de sociedades de regiones uniprovinciales con problemas, condi-

cionando la capitalización del Instituto a la de la comunidad autónoma.

- Apoyando directamente a las sociedades sin conexiones con sus comunidades autónomas, mediante ampliaciones de capital unilaterales que sirven para cubrir vía capital los déficit de funcionamiento.

- Suministrando capital a las sociedades con problemas de capitalización debido a su expansión, intentando al mismo tiempo comprometer a la correspondiente comunidad autónoma.

En el cuadro núm. 5, se recogen las ampliaciones de capital realizadas por el IMPI, imputadas según el presupuesto del Instituto y especificando a qué sociedad se dirigen. Estas ampliaciones de capital tienen por objeto cualesquiera de las cuatro líneas de actuación señaladas anteriormente y, en total, importaron en el período 1981-1989 la cantidad de 1.806,5 millones de pesetas.

En aportaciones de capital dirigidas al saneamiento de sociedades en dificultades, en nuestra opinión, se invirtieron en el período 1984-1989, un total de 1.065 millones de pesetas, de los cuales 195 millones lo fueron en 1984, 300 millones en 1985, 235 millones en 1986, 140 millones en 1987, 115 millones en 1988 y 80 millones en 1989.

Entre las operaciones de saneamiento más importantes se pueden destacar:

- La capitalización de SGR de Cataluña tras la absorción de INTERCAT. Pese a los recursos inver-

CUADRO NUM. 5
APORTACIONES DEL INSTITUTO AL CAPITAL SOCIAL DE LAS SOCIEDADES
DE GARANTIA RECIPROCA

SGR	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total
ISBA	10.000		10.000	30.000		20.000				70.000
SGR Cataluña				60.000	60.000	100.000	50.000			270.000
ELKARGI, SGR										0
SONAGAR, SGR			17.500		20.000	20.000				57.500
SOGARPO, SGR		10.000	10.000	20.000	10.000	20.000				70.000
ARAVAl, SGR			10.000	40.000				30.000	30.000	110.000
SOGAREX, SGR					40.000		40.000	20.000	30.000	130.000
SOGAVAC, SGR										0
CREIAVAL, SGR			10.000	9.000			50.000			69.000
CEAMC, SGR			10.000		25.000	25.000				60.000
SOGAMAN, SGR			10.000	40.000	25.000			45.000	50.000	170.000
SOGARCA, SGR				20.000	30.000					50.000
AVALMADRID, SGR				75.000	30.000	30.000		25.000	25.000	185.000
UNDEMUR, SGR					20.000	30.000		30.000		80.000
SOGARTE, SGR					30.000	30.000	50.000	50.000		130.000
TRANSAVAL, SGR					25.000	25.000				50.000
SOTECA, SGR								25.000		25.000
BRANZA, SGR										0
AVALUNION, SGR						25.000				25.000
SOGACAL, SGR					60.000	20.000		20.000		100.000
AFIGAL, SGR			35.000	20.000						55.000
ASTURGAR, SGR				20.000	40.000					60.000
SURAVAl, SGR					30.000		10.000			40.000
Total	10.000	10.000	112.500	334.000	415.000	345.000	200.000	245.000	135.000	1.806.500

tidos en la sociedad por el IMPI y la Generalitat de Cataluña, la sociedad ha perdido actualmente su carácter de sociedad de garantía recíproca.

- Saneamiento de SOGAREX, SGR. La sociedad tiene actualmente las actividades suspendidas y está en proceso de disolución.

- SOGAMAN, SGR. Esta sociedad nació como el resultado de la fusión de las sociedades de garantía recíproca de Albacete, con graves problemas, y la de Toledo. De acuerdo con la decisión de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de no poner en marcha un plan de viabilidad de la sociedad, se inició su proceso de liquidación el 30 de julio de 1989, estando actualmente a punto de finalizar.

- ASSAF, SGR. Con la intervención de la Comunidad Autónoma de Madrid se diseñó un plan de saneamiento por el IMPI, al tiempo que se cambió el nombre de la sociedad por el actual AVALMADRID, SGR.

- UNDEMUR, SGR. Atravesó un período con graves problemas financieros, que fueron posteriormente resueltos con la intervención del IMPI y la Comunidad Autónoma de Murcia.

- SOGARTE, SGR. Hasta finales de los ochenta no pudieron ser resueltos los graves problemas financieros que padecía la sociedad, para lo cual se ha contado con la colaboración de la Comunidad Autónoma de Canarias y del IMPI.

- TRANSAVAL, SGR. La solución de los problemas financieros vino en esta sociedad con la intervención del IMPI y del Ministerio de Transportes.

- SOGACAL, SGR. Absorbió a SOGARLE, con graves problemas financieros, gracias a un plan conjunto de la Junta de Castilla-León y el IMPI.

- ASTURGAR, SGR. Absorbió a la Sociedad de Garantía Recíproca del Principado de Asturias que no estaba participada por el Instituto, gracias a un plan de saneamiento elaborado conjuntamente por el Principado de Asturias y el Instituto.

Los problemas financieros de las sociedades terminaron cuando las comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial operaban las sociedades, se implicaron en su gestión y abarataron el coste del aval, tanto con medidas directas de subvención, como permitiendo el acceso de las PYME avaladas por las sociedades a créditos privilegiados que compensaban el sobre coste del aval. Las sociedades que perdieron su condición de sociedad de garantía recíproca, o están en proceso de liquidación, son ejemplos claros de que cuando falló la política del IMPI de implicar a las comunidades autónomas en el funcionamiento de las sociedades, rompiendo el círculo vicioso que atenaza a las sociedades por causa de lo elevado del coste del aval (19), se produce irremediablemente el desequilibrio financiero y se acaba en la disolución.

La mayor parte de los acuerdos entre las comunidades autónomas y el IMPI para capitalizar las sociedades no se recogieron por escrito. Fueron meros acuerdos verbales entre los responsables de la política de financiación del IMPI y los de las comunidades autónomas en cada sociedad de garantía recíproca. No obstante, y según un cuadro estadístico sobre el proceso de fusiones de sociedades, de uso interno del Instituto, a 31 de diciembre de 1986 se habían conseguido acuerdos de capitalización entre IMPI y comunidad autónoma, en un total de once comunidades.

Participaciones de capital del IMPI en las sociedades de garantía recíproca como incentivo a la fusión de sociedades

Los objetivos del Instituto al comenzar su campaña de promoción y creación de sociedades era lograr al menos una sociedad por provincia. Las razones para la promoción de esta modalidad de sociedades fueron varias (20). Se quería aprovechar al máximo el conocimiento mutuo de los empresarios que formaban las sociedades y se suponía que el ámbito provincial propiciaba un conocimiento mutuo suficiente. Por otra parte, existían dificultades para aglutinar a empresarios de varias provincias ya que la base de promoción era las asociaciones provinciales de CEPYME, y se pretendía captar los recursos financieros provinciales provenientes de las cajas de ahorros.

El resultado de esta política de sociedades provinciales fue el que a finales de 1982 nos encontramos con treinta y tres sociedades participadas por el Instituto, de pequeña dimensión en sus elementos patrimoniales y que por sí solas no podrían acceder a los mercados financieros por lo que se encontraban en permanente crisis, lo que se manifestaba en (21):

- Dificultades para la aceptación de los avales de las sociedades de garantía recíproca por las entidades financieras, dada su poca solvencia.

- Encarecimiento del coste del aval, ya que a los de por sí elevados costes financieros habría que añadirle los de gestión.

- La ineficacia de algunos gestores y la falta de experiencia sobre el sistema producen riesgos excesivos que llevan a malas situaciones financieras a las sociedades, con los efectos negativos que esto produce para el sistema en su conjunto.

Con el cambio de gobierno y de responsables del sistema en el Instituto, en octubre de 1982, se realiza un balance del sistema y a lo largo de 1983 se establece una nueva política basada en dos líneas de actuación (22):

- Una política de capitalización directa de las sociedades vía ampliación de capital, propiciando la

participación y entrada en el capital de las comunidades autónomas, y

— Una política de capitalización indirecta vía fusiones de sociedades de ámbito provincial, hasta conseguir un modelo basado en sociedades de tamaño comunidad autónoma.

Los procesos de fusión fueron los siguientes:

Cataluña. La Sociedad de Garantía Recíproca de Cataluña (SGRC), absorbió a INTERCAT, en 1986. Se pactó con la Generalidad de Cataluña la capitalización de la nueva sociedad, pasando el IMPI de un capital suscrito en las dos sociedades en 1982, de 40 millones, a 260 millones en 1986. Por parte de la Generalidad se pasó de 50 millones en 1982 a 295 millones en 1986.

Aragón. En 1984 se produce la constitución de ARAVAL, SGR que absorbe a OSCAVAL, SGR y SOAVALZA, SGR. El plan de fusión se realizó en colaboración con la Diputación General de Aragón, que aumenta su participación en el capital social de 200.000 pesetas en 1982 a 200 millones en 1986. Por su parte, el IMPI pasa en el mismo período de cincuenta a cien millones.

País Vasco. En 1984 se fusionan ELKARGI, SGR y SEAVAL, SGR, de acuerdo con la Comunidad Autónoma. La participación del IMPI en el capital social pasa de 50 millones en 1982, a 70 en 1986. La de la Comunidad Autónoma, de 100 a 300 millones en el mismo período.

C. Valenciana. Se fusionan las tres sociedades existentes: SGR de Alicante; SGR de Castellón, y SOGAVAC, SGR. Realizada la fusión con el acuerdo de la Comunidad Autónoma, la cual de no participar en el capital social de las sociedades, pasa a tener 50 millones de 1986. El IMPI aumenta su participación en el capital social de cuarenta a noventa millones de pesetas en 1986.

Castilla-La Mancha. Fusión de la SGR de Albacete con la SGR de Toledo y la Sociedad provincial en constitución de Ciudad Real, para formar SOGAMAN, SGR, de acuerdo con la Junta de Comunidades, que pasa de tener un capital social en las sociedades de 4 millones en 1982, a 82 millones en 1986. El IMPI aumenta su participación de 20 a 95 millones.

Castilla y León. Se realizan dos procesos de fusión de acuerdo con la Comunidad Autónoma, resultando dos sociedades regionales, una para el norte de Castilla y León y otra para el sur.

— SOGANORCA se fusiona con SOGARLE, sociedad en dificultades, para formar SOGACAL, SGR. El IMPI aumenta su capital social en la nueva sociedad de veinte millones en 1982, a 120 millones en 1986. La Comunidad Autónoma pasa de no participar en las sociedades fusionadas a participar en la nueva sociedad con 226 millones en 1986.

— CENTRAVAL se fusiona con la SGR de Zamora y la sociedad provincial en constitución de Salamanca, constituyendo SOTECA, SGR. La participación del IMPI en las sociedades fusionadas en 1982 era de 25 millones de pesetas, que se convirtieron en 95 millones en 1986. La Comunidad Autónoma, que no participaba en las sociedades fusionadas pasa a participar con 110 millones en la nueva sociedad.

Asturias. ASTURGAR, SGR, se fusiona con las SGR del Principado, no participada por el IMPI, gracias a un acuerdo con la Comunidad Autónoma. La participación del IMPI en el capital social pasa de 10 millones en 1982, a 70 en 1986, realizando una ampliación similar la Comunidad Autónoma.

Andalucía. Aglutinando las sociedades en constitución de ámbito provincial, se crea AVALUNION, SGR, que incluye las provincias de Granada, Jaén y Almería, y SURAVAL, SGR, que incluye las de Cádiz, Huelva y Sevilla. La aportación de capital del IMPI a SURAVAL, SGR para su constitución, es de 40 millones de pesetas, ampliado a los dos años en 30 millones más. En AVALUNION, SGR, se amplía el capital primero en 30 millones en cuanto se produce la transformación de la Sociedad de Garantía Recíproca de Granada en AVALUNION, SGR y se extiende su ámbito de acción, y en otros 25 millones dos años después de la transformación.

Como aportaciones directas a los procesos de fusión se puede considerar que el Instituto invirtió 510 millones de pesetas en tres años, pudiéndose considerar que el proceso de fusiones no ha finalizado todavía ya que actualmente está en trámite, e impulsado por la Junta de Andalucía, la fusión de SURAVAL y CREDIAVAL, SGR (cuyo ámbito de actuación son las provincias de Córdoba y Málaga).

Implicación de las Comunidades Autónomas en la gestión, dirección y control de las Sociedades de Garantía Recíproca

Desde finales de 1983, el Instituto es consciente de que la viabilidad de las sociedades de garantía recíproca pasa por la reducción del coste del aval o por la compensación a la PYME del extracoste del aval mediante el acceso a líneas de crédito privilegiadas. También es consciente el Instituto de su imposibilidad práctica y presupuestaria de ejercer este papel de sostén del sistema.

Las comunidades autónomas, entre las administraciones públicas, son las únicas instituciones con medios y con interés por las sociedades de garantía recíproca, que pueden considerarlas instrumentos de financiación de las PYME de su ámbito de influencia. Por ello, existe desde 1983 una política no explícita del Instituto de implicar a las comunidades autónomas en la gestión de las sociedades de garantía recíproca.

Los instrumentos usados para lograrlo han sido varios, desde el convencimiento hasta la implicación en planes conjuntos de capitalización o de fusión de las sociedades de su ámbito de actuación. Ha habido también comunidades autónomas que han entendido, incluso antes que la Administración central, el papel que en sus políticas de promoción de la financiación de la PYME podían desempeñar las sociedades de garantía recíproca y han apostado fuertemente por el desarrollo de sus sociedades.

De las veintiuna sociedades de ámbito multisectorial participadas por el IMPI, las comunidades autónomas participan en todas ellas, e incluso en tres ostentan la presidencia de la sociedad.

La evolución de la participación de las comunidades autónomas en el capital social de las sociedades de garantía recíproca ha sido la que recoge el cuadro núm. 6.

El proceso por el cual las comunidades autónomas han ido tomando un papel director en las diferentes sociedades de garantía recíproca no ha sido el mismo ni ha tenido la misma intensidad en las diferentes sociedades. De hecho, cuando estas páginas se escriben puede constatarse que la implicación de las comunidades autónomas en las sociedades de garantía recíproca si de algo puede caracterizarse es por su heterogeneidad, aunque evidentemente el paso del tiempo indica una clara tendencia a una total imbricación comunidad autónoma-sociedad de garantía recíproca (23).

La subvención del coste del aval

La política desarrollada por el IMPI en el sistema de garantías recíprocas basada en la capitalización de las sociedades y las fusiones hasta llegar a sociedades de tamaño regional participadas por las comunidades autónomas, no era suficiente. Evidentemente, las sociedades habían alcanzado con las ampliaciones de capital una solvencia en muchos casos suficiente, pero las ampliaciones de capital no podían reponer a niveles operativos los fondos de garantía de las sociedades, agotados por los pagos de morosidad.

Por otra parte, el nudo gordiano de las sociedades, el coste del aval, no se había resuelto, ya que las comunidades autónomas todavía no habían implementado políticas adecuadas de subvención al coste del aval, ni la vía de saneamiento de las cuentas de resultados de las sociedades a través de la minoración de los pagos de morosidad gracias a un sistema eficaz de reaval estatal, se había conseguido.

El 21 de noviembre de 1985 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la Orden de 14 de noviembre de 1985 (24), por la que se establece el apoyo financiero del IMPI a los avales prestados por las sociedades de garantía recíproca y a sus operacio-

CUADRO NUM. 6
EVOLUCION DE LA PARTICIPACION
DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
EN EL CAPITAL SOCIAL DE LAS SOCIEDADES
DE GARANTIA RECIPROCA

Año	Capital CC. AA.	Capital SGR	Porcentaje CC. AA.
1982	254	3.819	7
1984	664	5.877	11
1985	1.495	8.443	18
1986	2.365	11.410	21
1988	2.440	12.100	24
1989	2.440	12.476	26
1990	2.699	12.267	28
1991	3.486	12.713	31
1992	4.072	12.895	32

nes de reafianzamiento. Dicha Orden establece dos tipos de ayudas dirigidas directamente a las sociedades de garantía recíproca: de una parte, una subvención de cuatro puntos a las aportaciones al fondo de garantía de las operaciones avaladas por las sociedades, o una subvención del 2,5 por 100 cuando las operaciones se referían a créditos privilegiados otorgados por las comunidades autónomas. Ambas subvenciones se ligan a que los avales estén reafianzados en la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., y a que la sociedad de garantía recíproca esté participada por el Instituto.

Por otra parte, se concede una subvención equivalente al 2 por 100 del riesgo vivo reavalado cada año a las sociedades de reafianzamiento. Dichas subvenciones sólo se concedieron a SOGASA.

El programa de subvención al coste del aval cumplía cuatro objetivos en el sistema de garantías recíprocas:

- Abarataba el coste del aval para la PYME, que debía efectuar una aportación menor al fondo de garantía.
- Reponía el fondo de garantía de las sociedades de garantía recíproca, pues al cumplir sus obligaciones el avalado la aportación del Instituto quedaba en el fondo como una subvención.
- Permitía revitalizar, aunque fuera artificialmente, a la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., pues la condición que se imponía a las sociedades de garantía recíproca para recibir la subvención era que la operación estuviese reavalada por dicha sociedad. De esta forma, aumentaron espectacularmente las operaciones reafianzadas por la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A.
- Mediante la subvención del 2 por 100 del riesgo reafianzado, en este caso en SOGASA, se saneaba financieramente a esta sociedad para que se convirtiera en un instrumento eficaz de reafianzamiento y favoreciese el funcionamiento de las sociedades de garantía recíproca.

Las subvenciones pagadas por el programa ascendieron a la cifra de 680.592.895 ptas., de las cuales un 82 por 100, 554.729.620 pesetas, se dedicaron a SOGASA y un 18 por 100, 125.863.275 pesetas, al pago de subvenciones a los fondos de garantía de las sociedades de garantía recíproca. Las sociedades beneficiadas por estas subvenciones fueron catorce, siendo las cantidades recibidas las siguientes:

Sociedad	Subvención ptas.
ISBA, SGR	487.000
ELKARGI, SGR	31.267.702
SONAGAR, SGR	12.371.568
CEAMC	4.308.750
SOGAVAC, SGR	32.725.547
SOGARCA, SGR	10.540.250
SOTECA, SGR	1.357.500
AVALMADRID, SGR	160.000
SOGARPO, SGR	12.289.318
CREDIAVAL, SGR	1.850.000
SOGACAL, SGR	10.017.570
SOGARTE, SGR	175.000
AFIGAL SGR	3.958.250
ARAVAl, SGR	4.354.320
Total	125.863.275

Fuente: IMPI.

El programa se inició en 1986 y finalizó en 1988. El cambio de política del Instituto en 1989 retrasó la toma de decisiones sobre la prórroga de la Orden Ministerial, y la campaña electoral del último trimestre de 1989 aconsejó no tomar ninguna decisión al respecto durante dicho año. De todas maneras, una prórroga de la Orden Ministerial probablemente sólo hubiera contemplado la subvención a SOGASA, pues la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. suspendió sus operaciones de reafianzamiento con las sociedades de garantía recíproca en diciembre de 1988, y las subvenciones al fondo de garantía se había convertido en una práctica extendida entre las comunidades autónomas en las sociedades de su ámbito de competencia.

Si atendemos al cumplimiento de los cuatro objetivos antes señalados, podemos decir que la subvención al fondo de garantía, evidentemente, produjo efectos positivos en cuanto a la reducción del coste del aval y en cuanto a la reposición de los fondos de garantía, pero este efecto fue muy disperso y limitado sólo a catorce de las veintitrés sociedades participadas por el IMPI. En cuanto a la revitalización de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., esta recuperó, de una forma importante su nivel de actividad, pero esta recuperación sólo duró lo que duraron las subvenciones del IMPI, y cuando estas finalizaron, la sociedad abandonó el reafianzamiento subsidiario de las sociedades de garantía recíproca.

Donde sí produjo importantes efectos el Plan fue en SOGASA, pues permitió a la sociedad absorber sus cuantiosas pérdidas anteriores, provisionar

adecuadamente su riesgo y cumplir eficazmente su función como reavalista solidario del sistema de garantías recíprocas.

III. LA LEY DE DISCIPLINA E INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO Y LAS NUEVAS POLÍTICAS DE APOYO A LAS SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA

Cara a la evolución de las sociedades de garantía recíproca, la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (25), aporta dos novedades que marcarán el desarrollo futuro de estas sociedades. Una es su inclusión en el sistema de inspección y vigilancia del Banco de España y, otra, el aumento de la representación de los socios protectores en los consejos de administración, lo que llevará parejo una mayor influencia del sector público en las decisiones que la sociedad adopte.

Desde la publicación de esta Ley (julio de 1988), las sociedades entran dentro del ámbito inspector del Banco de España. Esto supone, primero, que el Banco de España se reserva la facultad de comprobar si las sociedades cumplen con la legislación que las regula; en segundo lugar, que, como consecuencia, el Banco de España puede levantar actas que no sólo obliguen a la corrección de las irregularidades detectadas, sino que sancionen dichos comportamientos inadecuados, y, finalmente, que el Banco de España tiene la potestad de regular las sociedades de garantía recíproca a través de circulares y de propuestas al Ministerio de Economía de las modificaciones legales que considere necesarias para su desarrollo.

Hasta el primer semestre de 1989 no se iniciaron las inspecciones del Banco de España a las sociedades de garantía recíproca. Las primeras sociedades seleccionadas para ello de entre las participadas por el IMPI, fueron las que a la vista de la información facilitada al Banco y referida a 31 de diciembre de 1988, presentaban más problemas; a saber, Sociedad de Garantía Recíproca de Cataluña; SOGAMAN, SGR, y SOGAREX, SGR. Además, se eligieron dos de las tres sociedades ubicadas en Madrid de más fácil inspección: TRANSAVAL, SGR y AVALMADRID, SGR.

Por último, se seleccionó una cuyo volumen de actividad era muy alto, la aragonesa ARAVAL, SGR. En total, seis sociedades de garantía recíproca de un colectivo de veintitrés sociedades participadas. Ha de hacerse mención especial a ELKARGI, SGR, ubicada en el País Vasco, que fue inspeccionada por el Banco de España a petición de la propia sociedad.

Realizadas las inspecciones, fueron entregados a las sociedades los primeros borradores de informes en el verano de 1989. A lo largo del último cuatri-

mestre del citado año se enviaron las actas definitivas de la inspección.

Consecuencia directa de las inspecciones realizadas son, entre otras, las que a continuación se indican:

— La sociedad SOGAMAN, SGR no llega a recibir el acta definitiva, pues el día 30 de julio de 1989 su Junta General acuerda la disolución y posterior liquidación de la sociedad.

— La Sociedad de Garantías Recíprocas de Cataluña entró en un proceso de crisis que la ha llevado a la pérdida de su condición de sociedad de garantía recíproca y a su transformación en sociedad anónima tras un proceso ordenado de cese de su actividad avalista.

— SOGAREX, SGR, se ve obligada a iniciar un plan de saneamiento impulsado por el IMPI y a suspender su actividad de concesión de avales. El plan de saneamiento no se finalizó, y a instancias de la Junta de Extremadura se inició el proceso legal necesario para su disolución, la cual todavía no ha terminado por problemas jurídicos competenciales.

En las otras tres sociedades, las actas de inspección del Banco de España inciden en la necesidad de provisionar adecuadamente los riesgos; señalan diferentes problemas de periodificación contable de operaciones y, sobre todo, inciden en la necesidad de devolver las aportaciones al fondo de garantía de los socios partícipes con las minoraciones correspondientes debidas a los pagos por morosidad.

Al margen de otras consideraciones sobre los resultados de la primera inspección del Banco de España en las diferentes sociedades, la principal consecuencia de la aplicación de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito corroborada por posteriores campañas inspectoras, es el convencimiento generalizado por parte de las sociedades y del Banco de España, de la enorme dificultad de cumplir la legislación vigente.

El fondo de garantía administrado separadamente del patrimonio de las sociedades de garantía recíproca, se revela como un obstáculo insalvable para el desarrollo del sistema de garantías. El Banco de España pone en evidencia prácticas comunes de las sociedades de garantía recíproca (la devolución del fondo de garantía sin realizar las deducciones legales por morosidad, entre otras), que las coloca a todas frente a un flagrante incumplimiento de la Ley. Asimismo, se detectan provisiones de morosidad menores de las necesarias y las relaciones entre los recursos propios respecto al riesgo vivo son inadecuadas.

Es a partir de estas inspecciones cuando el convencimiento generalizado que el sistema tiene sobre la necesidad de una reforma legislativa se convierte en necesidad prioritaria y urgente. Nada

más tomar contacto con el sistema, esta necesidad de reforma también embarga al propio Banco de España que se encuentra ante un dilema: o cambia la legislación, o aplica la vigente ley, lo que hubiera supuesto condenar al cierre a muchas de las sociedades de garantía recíproca en actividad.

En otro orden de cosas, la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito da reconocimiento legal a un proceso que habían desarrollado desde el comienzo de su vida las sociedades como un estrategia adaptativa para hacer frente a las limitaciones que suponía la legislación. Nos referimos al mayor protagonismo dado por la Ley a los socios protectores institucionales en el gobierno de las sociedades.

Cada vez de una forma más evidente, y casi en la totalidad de las comunidades autónomas, las sociedades se convierten en sociedades instrumentales de las diferentes políticas de los Gobiernos regionales. Como era previsible, la mayor aportación de recursos públicos trae como consecuencia una mayor petición de poder del sector público, poder que se vio frenado por las limitaciones al derecho de voto que establecía la legislación vigente hasta entonces.

La Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito aumenta la capacidad de voto de los socios protectores, aunque la limita en su conjunto al 50 por 100 del total de los votos en junta general, y permite el nombramiento de consejeros no socios de la sociedad (26).

Esta reforma agudiza la tensión que latentemente ya existía entre los defensores del carácter mutual de las sociedades y los partidarios de su carácter público. La polémica ya finalizada, y los enfrentamientos y luchas por el poder en las diferentes sociedades hasta que se reconoció el importantísimo papel representado en las sociedades por las administraciones públicas, han servido para poner en evidencia una de las contradicciones del sistema, su carácter mutual de gobierno y funcionamiento y la imperiosa necesidad que tienen las sociedades de contar con recursos públicos para sobrevivir.

La nueva política del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial en el sistema de garantías recíprocas

Entre diciembre de 1988 y febrero de 1989, se produce el cambio de la práctica totalidad de los responsables de la política del IMPI. El nuevo equipo intenta dar un nuevo impulso al Organismo, y se encuentra con dos limitaciones para implantar su nueva política, que son claramente desfavorables para el sistema:

a) Aproximadamente, el 70 por 100 del presupuesto operativo del Instituto se dedica a las socie-

dades de garantía recíproca, lo que hace difícil que se puedan liberar recursos para nuevas actividades.

b) Existe un ambiente generalizado de descrédito total del sistema entre los nuevos responsables del Instituto, al que sin duda ha contribuido las constantes peticiones de fondos por parte de las sociedades en crisis y el movimiento de retirada del sistema iniciado por el Ministerio de Economía y continuado por el ICO y la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., hasta desaparecer el reafianzamiento estatal del sistema.

Este estado de ánimo desfavorable para el sistema de garantías recíprocas se había debido a la ausencia de una política eficaz de comunicación del sistema de garantías recíprocas con el IMPI y con el resto de las administraciones públicas. A lo largo de los últimos años, el Instituto se había convertido en una fuente inagotable de recursos para el sistema al que se acudía únicamente para exponer las miserias reales o imaginadas de las sociedades. Prácticamente, el único contacto de los responsables máximos del Instituto con el sistema se producía cuando el Instituto debía acudir a nuevas ampliaciones de capital para hacer frente a la descapitalización de las sociedades o cuando era preciso subvencionar el coste del aval para evitar la ineficacia del sistema.

Por otra parte, este estado de ánimo desfavorable se ve agravado por el temor que despierta la aplicación por el Banco de España de la normativa legal, como consecuencia de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, y no se ve compensado por una correcta información de las actividades de las sociedades y de sus logros en la mejora de la financiación de la PYME.

Esta situación obliga al nuevo equipo ministerial en los primeros meses de 1989 a tomar tres decisiones, quizá demasiado precipitadas, en relación con el sistema de garantías recíprocas. Primera, salir del sistema de garantías recíprocas y abandonar progresivamente las actividades financieras del Instituto. Segunda, encargar un estudio-auditoría sobre la situación financiera de las sociedades de garantía recíproca con el fin de conocer la supuesta crisis que atraviesan las diferentes sociedades (27), y tercera, cambiar a todos los responsables directos del IMPI en el sistema de garantías recíprocas.

El cambio de la política del Instituto se deja sentir desde febrero de 1989 y, a corto plazo produce una reacción, que se manifiesta en dos actuaciones.

— Se suspenden las medidas de apoyo que el Instituto tenía previsto aplicar en el sistema hasta la realización de un balance social del sistema de garantías recíprocas y la elaboración de la estrategia de actuación del Instituto en las sociedades de garantía recíproca. Como consecuencia de la sus-

pensión de actividades, se paralizan las ampliaciones de capital aprobadas en el ejercicio presupuestario anterior y no se tramita una prórroga de la Orden Ministerial de subvención al coste del aval.

— Se modifica la posición del Instituto respecto a las sociedades de garantía recíproca en crisis. Se insta la liquidación de SOGAREX, SGR; SOGAMAN, SGR, y Sociedad de Garantía Recíproca de Cataluña, a menos que exista un plan de saneamiento que sea asumido conjuntamente con la comunidad autónoma correspondiente. Al no llegar a este compromiso en todos los casos, se inicia el proceso de disolución de SOGAMAN, SGR, se solicita el reembolso de las cuotas sociales del IMPI en la Sociedad de Garantía Recíproca de Cataluña, y se llega a un acuerdo de saneamiento de SOGAREX, SGR, en el que se comprometió a tomar parte la Junta de Extremadura.

En el estudio realizado por los servicios técnicos del IMPI (28) se constata el importante papel que representan las sociedades de garantía recíproca como instrumento de financiación de la PYME. Se reconoce, igualmente, el protagonismo que han desempeñado y que pueden desempeñar en un futuro las comunidades autónomas en las sociedades, si utilizan a éstas como instrumentos financieros de sus programas de promoción de la PYME en sus ámbitos de actuación, y se diseña una política de actuación del Instituto en el sistema de garantías recíprocas.

Evaluada la propuesta por los órganos directivos del Instituto se decidió que la futura política del Instituto, se basaría en la salida del IMPI como socio protector de las sociedades ralentizando la desinversión e intentando salvaguardar los intereses de las sociedades participadas; en una política de comunicación dirigida a obtener una mejora de la imagen general del sistema, y en una firme decisión de afrontar los grandes problemas del sistema: su regulación legal y el reafianzamiento.

Con el fundamento jurídico que otorgaba el Real Decreto 953/1986, de 11 de abril, sobre participación del IMPI en las sociedades de garantía recíproca, se prorrogó la participación del Instituto en el capital social de las sociedades de garantía recíproca hasta el día 31 de diciembre de 1991, diseñándose un plan de desinversión basado en los siguientes principios:

— La salida del Instituto del capital social de las sociedades de garantía recíproca debería adelantarse en lo posible, pero sin que ello supusiera un riesgo añadido para las sociedades.

— En la medida de lo posible era deseable que la salida del Instituto fuera acompañada de una mejora en la situación financiera de las sociedades en las que se producía la desinversión.

Para ello, se contrató un estudio de valoración de las participaciones del IMPI en las sociedades de garantía recíproca a tres compañías auditoras independientes, en el que se indicasen distintos procedimientos de valoración, y se ofrecieran cifras concretas sobre el valor de las participaciones en cada una de las sociedades participadas.

Una vez recibidos los estudios de valoración, se inició el proceso de negociación de la desinversión con las comunidades autónomas.

Para la negociación se tuvo en cuenta el valor accionarial que más facilitaba la transmisión de participaciones, y que a su vez más beneficiaba a las sociedades mediante una adecuada utilización de las plusvalías, compatibilizando estos intereses con los del Instituto como administrador de fondos públicos.

Para la desinversión se diseñó una estrategia que contemplaba dos procedimientos:

1) Transmitir las participaciones a otro socio protector, siempre que éste se comprometiera a apoyar financieramente a la sociedad de garantía recíproca, y

2) Pedir la devolución de las participaciones a la propia sociedad, aceptando el valor resultante de la valoración realizada por la compañía auditora seleccionada, y comprometiéndose la sociedad a utilizar las plusvalías resultantes de la desinversión, bien para sanear en el balance las pérdidas de ejercicios anteriores, bien dotando el fondo de garantía o estableciendo una reserva especial.

El proceso de salida de IMPI del capital social de las sociedades de garantía recíproca se negocia a lo largo de 1990, pudiéndose considerar que a 31 de diciembre de 1990 éste había finalizado. En total, se desinvertieron 2.575,1 millones de pesetas en acciones propiedad del Instituto por los que se recibió un total de 414 millones de pesetas (29).

Prácticamente finalizado el proceso de desinversión de las participaciones del IMPI en las sociedades de garantía recíproca, durante el año 1991, se abordaron a fondo los principales problemas del sistema con una serie de actuaciones entre las que destacamos:

— Patrocinio del I Congreso Europeo de Sociedades de Caución Mutua, consiguiendo el pleno apoyo de la Comisión Europea a los sistemas de garantía recíproca, lo que fue asumido por el Consejo de Ministros de la CE el 17 de junio de 1992.

— Preparación, con el apoyo de los profesores Bercovitz y Sánchez Calero (30), de un borrador de proyecto de ley que regulase el funcionamiento de las sociedades de garantía recíproca, corrigiendo las lagunas y defectos observados en la legislación.

— Encargo de un estudio a la consultora McKinsey (31) sobre el sistema de reafianzamiento, eva-

luando las necesidades de capitalización de SOGASA, así como la subvención necesaria a la explotación para mantenerlo.

Veamos más detenidamente los nuevos objetivos del Instituto en el sistema de garantías recíprocas y las actuaciones realizadas para conseguirlos.

Mejora de la imagen del sistema de garantías recíprocas

Hasta fechas muy recientes, las sociedades de garantía recíproca españolas se habían venido pre-ocupando prioritariamente por su consolidación y desarrollo y, al igual que sus homólogas europeas, habían permanecido tradicionalmente aisladas en sus propias fronteras. Excepcionalmente en 1981, al constituirse en España las primeras sociedades de garantía recíproca, se celebró en Madrid un Seminario Internacional al que asistieron representantes de varios países europeos, interrumpiéndose posteriormente los contactos internacionales.

Con el ingreso de España en la Comunidad Europea, y ante la posibilidad de completar los apoyos españoles al sistema con fondos comunitarios, el IMPI, con la colaboración de CESGAR, (Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca), se planteó intentar revitalizar la presencia de las garantías recíprocas españolas a nivel internacional, constituyendo una Asociación Europea de Caución Mutua y tratando de lograr una presidencia española si ello fuera posible.

A lo largo de 1991, el IMPI y CESGAR visitaron a la Comisión Europea, y a todas las asociaciones de caución mutua nacionales de los países miembros de la Comunidad, promoviendo la celebración de un congreso con el patrocinio de la propia Comunidad Europea y del IMPI, que se celebró en Madrid en noviembre de 1991. Como estaba previsto, se celebró el I Congreso Europeo de Sociedades de Caución Mutua que fue inaugurado por el Ministro de Industria y Energía, y que obtuvo como principal conclusión la necesidad de crear una Asociación Europea de la Caución Mutua.

En marzo de 1992, se constituyó en París la Asociación Europea de la Caución Mutua que eligió como su primer presidente a D. Pablo Pombo, presidente de la Asociación Española de Sociedades de Garantía Recíproca, CESGAR. La asociación se ha constituido como un *lobby* ante Bruselas, cuyos objetivos fundamentales son los de armonización y expansión del sistema en toda Europa.

Paralelamente, y en el plano político, se promovió la toma de posición de las instituciones administrativas y políticas del país sobre el futuro de las sociedades de garantía recíproca.

En 1993, se adoptó, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, un acuerdo en el pleno del

Congreso de los Diputados por el que se instaba al gobierno a que, entre otras cosas, se reforzase el sistema de garantías recíprocas, especialmente en lo que afecta a su actualización legislativa y al reafianzamiento.

En este sentido, el gobierno, dentro del marco de medidas urgentes tomadas con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Programa de Convergencia, adoptó el acuerdo de crear una sociedad de reafianzamiento que prestara apoyo al sistema de garantías recíprocas, acuerdo complementado por otros dos que establecieron la necesidad de la fusión de las dos sociedades de reafianzamiento existentes, SOGASA y la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A.

Por su parte, el gobierno, en la reunión del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 1992, aprobó enviar al Parlamento la nueva Ley de Sociedades de Garantía Recíproca que tras la interrupción del trámite parlamentario originada por las elecciones de junio de 1993, fue aprobada por el Senado el 23 de febrero de 1994, y publicada por el *Boletín Oficial del Estado* como la Ley 1/1994, de 11 de marzo.

La reforma legislativa del sistema español de garantías recíprocas

La necesidad de reformar la legislación referida a las sociedades de garantía recíproca es una opinión compartida por la mayoría de los agentes sociales implicados en el sistema desde el inicio de las primeras operaciones de las sociedades. Probablemente, la mala regulación, y la ineficacia en la aplicación del segundo aval del Estado, apoyó el hecho de que se generalizase una opinión favorable en el sistema a su reforma legal.

Incluso en la temprana fecha de 1981, en las primeras jornadas internacionales sobre sociedades de garantía recíproca, la tercera y cuarta conclusión decían (32):

«Tercera: Actualización de la normativa vigente de las SGR a la dinámica económica del país.»

«Cuarta: Replantear el segundo aval del Estado, ajustándolo a la realidad actual de las SGR.»

Posteriormente, en 1983, la Comisión que elaboró el *Libro Blanco* sobre los criterios para la reforma de las sociedades de garantía recíproca (33), pese a que se centró en la reforma del segundo aval, ya incidía en la necesidad de «reducir el contenido de algunas disposiciones legales ya publicadas, especialmente de las que tienen rango de Real Decreto, en aquellos preceptos que deben de estar realmente incluidos en disposiciones de ese rango...».

En 1984 el informe interno del Instituto, «Actuaciones financieras del IMPI» (34), recogía una pro-

puesta de reforma legislativa de las sociedades de garantía recíproca. Como se decía en su página 10, «el tiempo transcurrido desde el Real Decreto regulador de las Sociedades de Garantía Recíproca ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir ciertas modificaciones en determinados artículos del mismo, completar algunas disposiciones que la práctica ha señalado como insuficientes y regular las nuevas posibilidades de las Sociedades de Garantía Recíproca».

La posible reforma legal no se llevó a cabo por la conclusión del Dictamen emitido por la Comisión permanente del Consejo de Estado de 23 de octubre de 1984, que rechazó el que se pudiera modificar el Real Decreto 1885/1978 por medio de otro Decreto, como era el propósito del gobierno. Ante la necesidad de un ley formal se desistió de la reforma y se dejó ésta para mejor ocasión.

En 1986, Luis Ribó Durán volvería a tocar el tema, y en su libro *Presente y futuro de las Sociedades de Garantía Recíproca* (35), insiste en la necesidad de una reforma no sólo del segundo aval del Estado, sino incluso de la legislación sobre sociedades de garantía recíproca, afirmando textualmente que «la normativa legal, específicamente promulgada para regular las Sociedades de Garantía Recíproca, peca de detallismo y ahoga la iniciativa privada...».

Por su parte, Alberto Bercovitz, a petición de CESGAR, realiza un borrador de anteproyecto de ley sobre régimen jurídico, fiscal y financiero de las sociedades de garantía recíproca.

Habría que esperar hasta 1988 para que, aprovechando un Decreto sobre disciplina de las entidades de crédito, se diera de sopetón, y casi de tapadillo, la primera reforma del sistema.

Pero sería el Banco de España con su actividad inspectora el que pondría en evidencia el corsé legal que suponía para el desarrollo de las sociedades de garantía recíproca la legislación de las mismas. El Banco de España se vio ante la alternativa de denunciar el incumplimiento de la legislación mediante sus actas de inspección, forzando por tanto la quiebra del sistema por la imposibilidad de las sociedades de encarecer todavía más el coste del aval, o a propiciar su reforma de tal manera que ésta se adaptara a los modos de funcionamiento del sistema.

En febrero de 1990, el Banco de España comunicó al IMPI su propuesta de proceder, aprovechando la Ley General de Presupuestos para 1990, a desregular las sociedades de garantía recíproca mediante la derogación de su legislación específica, lo que supondría que las sociedades de garantía recíproca deberían de someterse a la legislación ordinaria como simples sociedades anónimas trabajando en el mercado financiero.

Aunque la desregulación podría suponer una

mayor flexibilidad en las operaciones de las sociedades de garantía recíproca y una desaparición de la mayoría de las cortapisas que encorsetaban la actividad de estas sociedades y que les impedían obtener cuentas de resultados equilibradas, las desventajas y, sobre todo, las incertidumbres que produce la desregulación son importantes.

Algunos temas, como el tratamiento del fondo de garantía tras la desregulación, o la transformación de sociedad mutual en sociedad anónima por acciones, son operaciones de difícil tratamiento que aunque pudieran resolverse, crearían la suficiente inseguridad jurídica como para afectar a las operaciones financieras de las sociedades.

Por ello, y tras nuevas conversaciones entre el IMPI y el Banco de España, el Instituto consiguió que no se llevara la desregulación de las sociedades de garantía recíproca a los Presupuestos Generales del Estado para 1990, con lo que se ganaba un tiempo precioso para evaluar los efectos de la desregulación, sin retrasar por ello excesivamente la reforma del sistema, pues los nuevos presupuestos, los de 1991, deberían de aprobarse antes de diciembre de 1990, escasamente seis meses después de la aprobación de los Presupuestos del ejercicio anterior.

Dentro de este período de reflexión, y antes de abordar la previsible reforma de la legislación referente a las sociedades de garantía recíproca, el IMPI encargó a los profesores Alberto Bercovitz, que redactó la primera legislación sobre sociedades de garantía recíproca, y Sánchez Calero, la realización de un estudio propuesta sobre la reforma legal necesaria para asegurar un desarrollo armónico del sistema de sociedades de garantía recíproca (36).

En base a este estudio, y atendiendo a la experiencia acumulada durante los catorce años de funcionamiento de las sociedades de garantía recíproca, el gobierno planteó la necesidad de una reforma de la legislación con el fin de resolver los problemas que limitaban el crecimiento y la expansión de las sociedades. Básicamente, el anteproyecto de Ley enviado por el gobierno al Parlamento para su aprobación formaba un todo coordinado que pretendía obtener cuatro objetivos:

1) Abaratar el coste del aval al disminuir las inmovilizaciones financieras legalmente obligatorias que las PYME realizan, al establecer la libertad de comisiones e inmovilizaciones.

2) Ampliar el objeto social de las sociedades de garantía recíproca a la realización de nuevas actividades que les permitan no sólo obtener mayores recursos, sino aumentar su papel como asesores de la PYME.

3) Dar un nuevo tratamiento al fondo de garantía asimilándolo a un fondo de provisión para insolvencias, integrándolo en el patrimonio de las sociedades, lo que agilizará su funcionamiento y aumentará su solvencia.

4) Aumentar la liquidez, solvencia y capacidad de expansión de las sociedades de garantía recíproca, al modificar el actual sistema de reafianzamiento.

El nuevo texto legal, que ha debido tener rango de Ley y consta de diez capítulos, tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias y una disposición final, desarrollados a lo largo de 68 artículos, fue publicado por el *Boletín Oficial del Estado* del día 12 de marzo de 1994.

IV. EL REAFIANZAMIENTO EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE GARANTÍAS RECÍPROCAS

El reafianzamiento suele ser el sistema utilizado por la administración pública para apoyar sus sistemas de garantías recíprocas (37). Los sistemas europeos de sociedades de garantía recíproca están plagados de ejemplos de sistemas de reafianzamiento que son uno de los vehículos utilizados por el Estado para sostener y apoyar financieramente a sus pequeñas y medianas empresas. De estos hechos era consciente el legislador español que no en vano había estudiado y casi copiado el modelo francés de sociedades de garantía recíproca. Por ello, intentó crear mediante el segundo aval del Estado algo parecido a lo que la Caisse Nationales des Marches de l'État era para las sociedades de caución mutua francesas (38). No obstante el interés del legislador español en el reafianzamiento, éste durante muchos años ha sido la asignatura pendiente del sistema español de garantías recíprocas.

Un sistema de garantías recíprocas precisa, para ser eficaz, de un sistema de reafianzamiento adecuado que permita canalizar el apoyo del Estado a las sociedades de garantía recíproca para que estas cumplan más eficazmente con sus funciones de avalistas, mejorando, consecuentemente, la financiación de la pequeñas y medianas empresas. Un sistema de reafianzamiento para ser eficaz, debe cumplir tres funciones:

a) Repartir el riesgo que supone la morosidad y los fallidos de las pequeñas empresas avaladas entre las sociedades de garantía recíproca y la Administración, toda vez que las sociedades de garantía recíproca actúan como instrumentos de la política económica de fomento de las pequeñas y medianas empresas, al mejorar sus condiciones de acceso a la financiación ajena.

b) Permitir a las sociedades de garantía recíproca financiar los pagos que realizan a las entidades financieras en cumplimiento de sus obligaciones como avalistas. El gran problema financiero de las sociedades de garantía recíproca, más que los fallidos, es la financiación de sus pagos de morosidad a las entidades de crédito, morosidades que debido a las peculiaridades del sistema judicial

español, como media tardan en ser recuperadas por las sociedades de garantía recíproca en torno a los tres años.

c) Apoyar la expansión del sistema de garantías recíprocas, al disminuir el riesgo asumido por las sociedades permitiéndoles aumentar el volumen de concesión de avales manteniendo los adecuados niveles de solvencia y sin exigirles aumentos desproporcionados de sus recursos propios. Posibilitando, además, el establecimiento de un modelo de cooperación entre Administración central y comunidades autónomas, como administraciones públicas que apoyan el sistema de garantías recíprocas.

Cuatro han sido los procedimientos ensayados en España para reafianzar los avales concedidos por las sociedades de garantía recíproca:

- En primer lugar se optó por el reafianzamiento directo por parte del Estado (39), aunque nunca llegó a funcionar.

- Un segundo intento se basó en una sociedad pública, la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., participada mayoritariamente por el ICO, y con el aval del Estado recogido en los Presupuestos Generales. El reafianzamiento subsidiario de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. pervivirá hasta el uno de enero de 1989, y su experiencia puede considerarse frustrada.

- El tercer intento fue a través de una sociedad privada participada por el IMPI y las propias sociedades de garantía recíproca, la Sociedad de Garantías Subsidiarias, S. A. (SOGASA) que reavalaba solidariamente el riesgo de las sociedades de garantía recíproca.

- El cuarto, y esperamos que definitivo intento, se basa en la Compañía Española de Reafianzamiento, Sociedad Anónima, (CERSA) resultado de la fusión de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., y la Sociedad de Garantías Subsidiarias, S. A. (SOGASA), fusión realizada en el primer trimestre de 1994.

El sistema de reafianzamiento ha funcionado mientras han existido los apoyos del IMPI, y hoy en día el reafianzamiento solidario de CERSA, heredera de SOGASA, es el único que soporta los riesgos del sistema.

El reafianzamiento subsidiario: la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A.

En 1979, al discutir los Presupuestos Generales del Estado para 1980, una enmienda del Partido Nacionalista Vasco, que es aprobada, otorga el aval del Estado a las Sociedades de Garantía Recíproca (40). Al ser discutida en el Congreso de los Diputados la Ley General de Presupuestos del Estado para 1981, nuevamente se planteó el reafianza-

miento de las sociedades de garantía recíproca. Se aprueba una enmienda transaccional defendida por Blas Camacho Zancada (41), que incorpora a los Presupuestos Generales del Estado el aval del Estado a las sociedades de garantía recíproca, aval que será gestionado por el ICO, los bancos oficiales, o por una sociedad privada con participación mayoritariamente pública. La cantidad avalada por el Estado tendrá una cuantía máxima de ocho mil millones de pesetas.

La partida presupuestaria aprobada en 1980 no fue utilizada, así como tampoco la aprobada para 1981, si bien esta última no se utilizó por dificultades no imputables a la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., que se constituye el 23 de julio de 1981.

La Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. se creó con un capital social de cuatrocientos millones de pesetas totalmente desembolsados (42), suscritos de la forma que refleja el cuadro núm. 7.

CUADRO NUM. 7

<i>Accionistas</i>	<i>Porcentaje de capital social</i>
Instituto de Crédito Oficial	53
Banco de Crédito a la Construcción	8
Banco de Crédito Agrícola	8
Banco Hipotecario de España	8
Banco de Crédito Industrial	8
IMPI	5
IRESKO	5
Sociedad Española de Crédito y Cau- ción	5

En 1986 se amplía el capital social hasta seiscientos millones de pesetas y se incrementa el número de accionistas, incorporándose a la Sociedad la CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorro). De los antiguos accionistas, han dejado de serlo el Banco de Crédito a la Construcción, por desaparición del Banco y el IRESKO, disuelto como organismo autónomo. En lugar del IRESKO se ha incorporado el Patrimonio del Estado, que absorbió los activos del extinguido IRESKO.

Al ampliarse el campo de actuación de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. a nuevas operaciones de aval solidario, se realiza otra ampliación de capital social hasta alcanzar los mil millones de pesetas. Las participaciones de los accionistas en el capital social tras la nueva ampliación es la del cuadro núm. 8.

Hasta su fusión con SOGASA en febrero de 1994, el capital social y la participación accionarial de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., no ha sufrido variación alguna excepto el derivado del traspaso de las acciones del Instituto de Crédito Oficial a la Dirección General de Patrimonio del Estado y el control por el Banco Exterior de España de las acciones del Banco de Crédito Industrial.

CUADRO NUM. 8

Accionistas	Porcentaje de capital social
Instituto de Crédito Oficial	56,99
Banco Hipotecario de España	9,10
Banco de Crédito Agrícola	8,00
Banco de Crédito Industrial	8,25
IMPI	6,875
Patrimonio del Estado	6,875
CECA	3,41
Compañía de Crédito y Caución	0,50

Funcionamiento de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A.

La concesión de avales subsidiarios por parte de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. a las sociedades de garantía recíproca ha seguido el procedimiento (43) que se detalla a continuación:

En los Presupuestos generales del Estado de cada año se fija una cantidad de aval del Estado a la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. para que reavale subsidiariamente a las sociedades de garantía recíproca, y se establece el compromiso del Estado de reponer las pérdidas incurridas por la Sociedad que sean debidas a este tipo de operaciones. El procedimiento consiste en que el Instituto de Crédito Oficial compensa a la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., y a su vez el Estado compensa al ICO por las cantidades pagadas a la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. en concepto de segundo aval.

Las sociedades de garantía recíproca solicitan a la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. la concesión del reafianzamiento, la cual realiza un análisis de la solvencia y el riesgo de las sociedades solicitantes.

A la vista del estudio y de las cantidades establecidas en los Presupuestos generales del Estado para el Aval del Estado, la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. indica a cada sociedad de garantía recíproca la cuantía máxima de reafianzamiento que le corresponde en dicho año.

Las sociedades de garantía recíproca, dentro de sus límites de reaval, presentan a la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. las operaciones de aval realizadas con las PYME que solicitan le sean reafianzadas. La Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. decide la concesión o no del reaval a las operaciones individuales y se lo comunica a la sociedad de garantía recíproca. Del total de la línea de reafianzamiento autorizada a cada sociedad de garantía recíproca, sólo se puede utilizar el 85 por 100. El 15 por 100 restante queda en situación de reservado.

El reaval concedido por la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. es subsidiario, y sólo cubre el 75 por 100 del principal de la deuda reavalada. La Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. tiene preferencia sobre la sociedad de garantía recíproca en los recobros que éstas consigan. Para poder ejecutar el reaval es preciso que previamente la sociedad de garantía recíproca no haya realizado a la entidad crediticia el pago de la deuda del moroso, y que la sociedad de garantía recíproca haya agotado su fondo de garantía y demás reservas.

El coste del reaval podía variar inicialmente entre el 0,15 por 100 y el 0,25 por 100, siendo modificadas estas tarifas en 1987, estableciéndose una comisión del 0,30 por 100 anual para la línea utilizada y un 0,15 por 100 para el resto de línea no utilizada. Además, hay que pagar un 3 por mil al corredor de comercio cuando se formaliza la póliza de reafianzamiento.

Incidencia de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., en el sistema de garantías recíprocas

La actividad de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. como avalista subsidiario de las sociedades de garantía recíproca, se resume en el cuadro núm. 9, que recoge los parámetros más importantes del período 1982-1988, años durante los que prestó sus servicios a las sociedades de garantía recíproca.

CUADRO NUM. 9

PARAMETROS MAS SOBRESALIENTES DEL REAVAL SUBSIDIARIO

	1982	1983	1984	1985
Autorización Segundo Aval Ley presupuestos	5.000	15.000	15.000	10.000
Número de SGR con línea de reafianzamiento	9	6	17	18
Importe líneas formalizadas	1.400	1.750	4.100	4.600
Porcentaje autorización presupuestaria	9,3	11,7	27,3	46,0
Operaciones afectadas Segundo Aval	84,0	118,0	87,0	160,0
Importe	331,4	529,6	289,9	690,8
Porcentaje línea de Segundo Aval formalizados	24,1	30,8	7,2	15,0
Porcentaje autorización presupuestaria	2,2	3,6	2,0	7,0
Importes avalados por las SGR con línea de Segundo Aval...	2.159,6	2.704,9	2.001,5	6.448,6
Cobertura del Segundo Aval sobre los riesgos garantizados por SGR con línea	15,3	19,6	14,5	10,7

Fuente: Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A.

A la luz de las cifras indicadas es evidente que la incidencia del segundo aval del Estado en las sociedades de garantía recíproca ha sido insignificante. Resalta la cifra que mide la cobertura del segundo aval sobre el riesgo formalizado anual del sistema, que como media es del 16 por 100 y oscila entre el 7,8 de 1988 y el 29,1 en 1986. Aun atendiendo al porcentaje de la línea de segundo aval efectivamente formalizada por las sociedades de garantía recíproca, sólo en los últimos años se alcanzan valores algo significativos. En este sentido, destaca que sobre la autorización presupuestaria sólo se ha formalizado en el período el 8,79 por 100 de la cuantía que teóricamente estaba autorizada a reafianzar el Estado, lo que unido al porcentaje de riesgo reavalado por las sociedades de garantía recíproca sobre el total de riesgo formalizado en el período, 20 por 100, nos da idea de la nula incidencia del aval de Estado en el sistema de garantías recíprocas. Incidencia que todavía es menor si tenemos en cuenta que los reafianzamientos de 1986, 1987 y 1988 se deben a que las subvenciones del IMPI primaban el reaval del Estado.

En el cuadro núm. 10 se recogen las relaciones concretas entre las sociedades de garantía recíproca y la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. durante el período 1985-1989; esto es, las líneas de reafianzamiento concedidas y el grado de utilización que se hizo de las mismas.

Política empresarial de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A.

Como hemos visto, y pese a existir dotación presupuestaria para ello en los ejercicios 1980 y 1981, la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. no comenzó a ser operativa hasta 1982. La no adaptación del reafianzamiento ofrecido por la sociedad a lo demandado por las sociedades de garantía recíproca, y las dificultades de toda índole que acompañan la vida de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., nos dan unos primeros años del reaval público prácticamente inexistente. Las cifras de reavales llegan en 1984 a 289 millones de pesetas, cuando habían alcanzado los 569 millones en 1983. Tanto es así que este año se amplía el objeto social de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. con objeto de buscarle una viabilidad de la que carecía con el reafianzamiento sólo (44), y se plantea la necesidad de modificar la regulación del segundo aval dentro de la reforma de las sociedades de garantía recíproca (45).

Durante el año 1988, prepara la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. un plan estratégico destinado a revitalizar la sociedad, que se fija los siguientes objetivos básicos (46):

- Ampliación de la actividad de la sociedad al aval solidario y utilización de los límites de avales establecidos por los Presupuestos generales del Estado.
- Asentamiento en el mercado de la sociedad como instrumento de financiación de PYME.
- Consolidación financiera en el sentido de que los ingresos de explotación cubran los gastos de explotación.

CUADRO NUM. 10
RELACIONES ENTRE LAS SOCIEDADES DE GARANTIA RECIPROCA
Y LA SOCIEDAD MIXTA DE SEGUNDO AVAL, S. A.

SGR	1985			1986			1987			1988		
	Conced.	Dispues.	Dispuesto conced. %	Conced.	Dispues.	Dispuesto Conced. %	Conced.	Dispues.	Dispuesto Conced. %	Conced.	Dispues.	Dispuesto Conced. %
ISBA, SGR	500	146,3	29,3	500	185,9	37,2	100	91,5	91,5	50	15,0	30,0
SONAGAR, SGR	250	0,0	0,0	300	256,3	85,4	100	0,0	0,0	150	94,6	63,1
SOGAVAC, SGR	400	43,6	10,9	300	310,3	103,4	500	438,7	87,7	300	217,1	72,4
CEAMC, SGR	300	6,0	2,0	300	141,5	47,2	100	0,0	0,0	100	67,8	67,8
SOGARTE, SGR	200	17,6	7,0	250	27,7	11,1	0	0,0	0,0	15	15,0	100,0
UNDEMUR, SGR	300	44,3	14,8	300	7,5	2,5	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
AGROVAL, SGR	200	112,8	56,4	400	86,2	21,6	100	21,1	21,1	100	0,0	0,0
SOGARCA, SGR	200	5,3	2,6	400	239,8	60,0	150	95,1	63,4	50	22,5	45,0
CRE DIAVAL, SGR	200	16,9	8,4	300	0,0	0,0	195	183,2	93,9	250	0,0	0,0
SOGACAL, SGR	350	194,4	55,5	450	392,7	87,3	500	412,9	82,6	500	500,8	100,2
SOGAREX, SGR	100	3,4	3,4	300	0,0	0,0	50	0,0	0,0	50	0,0	0,0
SOGARPO, SGR	200	8,1	4,0	400	262,6	65,6	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
SOTECA, SGR	250	31,9	12,8	300	190,3	63,4	75	22,2	29,6	50	6,0	12,0
AFIGAL, SGR	250	7,5	3,0	300	0,0	0,0	150	60,8	40,5	50	44,7	89,4
ARAVAL, SGR	750	52,7	7,0	800	398,4	49,8	100	65,5	65,5	50	25,1	50,2
AVALUNION, SGR	100	0,0	0,0	300	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
AVALMADRID, SGR	0	0,0	0,0	300	11,5	3,8	200	66,9	33,5	0	0,0	0,0
ELKARGI, SGR	0	0,0	0,0	500	0,0	0,0	910	673,5	74,0	222	205,7	92,7
SURAVAL, SGR	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	50	0,0	0,0	25	0,0	0,0
Total	4.550	690,8	15,2	6.700	2.510,7	37,5	3.280	2.131,4	65,0	1.962	1.214,3	61,9

Fuente: Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A.

Esta vía de actuación se consolida en 1987, año en el que la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. entra de lleno en el campo del aval solidario haciendo la competencia directa a las sociedades de garantía recíproca; sociedades para cuyo servicio, mediante la concesión de reavales, había sido creada.

El último año en el que funciona el reaval del Estado en España es el de 1988, ya que la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., a partir del 1 de enero de 1989, se dedica plenamente al aval solidario, haciendo la competencia a las sociedades de garantía recíproca. Al no existir dotación presupuestaria para el reafianzamiento de las sociedades de garantía recíproca en los Presupuestos generales del Estado para 1989, en diciembre de 1988, mediante carta circular, la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. comunica a las sociedades de garantía recíproca que a partir del 31 de diciembre de dicho año (1988) dejará de prestar sus servicios al sistema como avalista subsidiario del riesgo avalado por las sociedades.

El cese de las actividades de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. en el campo del aval subsidiario no causó ninguna reacción especial en el sistema; podría decirse que el reafianzamiento público del ICO murió sin pena ni gloria, de la misma manera que había subsistido los últimos ocho años.

Las críticas al funcionamiento del segundo aval del Estado han sido constantes en el tiempo y prácticamente desde el inicio de las operaciones de reafianzamiento, produciéndose incluso el rechazo de las sociedades de garantía recíproca a la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A. a través de su Confederación CESGAR (47). Quizás las críticas más fundamentadas hayan sido las realizadas por el grupo de trabajo patrocinado por la propia Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., y encargada de redactar el libro blanco con los criterios de reforma de las sociedades de garantía recíproca (48), en 1983, o las críticas de Luis Acin, Presidente de CESGAR en 1981, cuando ni siquiera el sistema de reafianzamiento había comenzado a funcionar (49).

Quizás una opinión definitiva sea la manifestada por Ubaldo Nieto (50), cuando dice desde el Tribunal de Cuentas: «La Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., en cuyo capital participan mayoritariamente las Entidades de Crédito Oficial, ha tenido, desde su creación, un nivel de actividad mínimo. Tan escasa actividad no es ajena a la configuración legal de la propia Entidad y a las condiciones generales del contrato para la concesión de segundo aval».

El reafianzamiento solidario: La Sociedad de Garantías Subsidiarias, S. A. (SOGASA)

Ante la necesidad del sistema de garantías recíprocas de contar con un reafianzamiento solidario, y

aprovechando estudios realizados por el IMPI, se constituyó el 4 de agosto de 1980, con la denominación de «Sociedad de Garantías Subsidiarias, S. A.» (SOGASA), una sociedad anónima dedicada al reafianzamiento solidario de las operaciones de aval de las sociedades de garantía recíproca (51).

Los socios fundadores de SOGASA fueron el IMPI, con una mayor participación minoritaria en el capital social, y las sociedades de garantía recíproca ISBA, SGR; OSCAVAL, SGR; ELKARGI, SGR; SEAVAL, SGR; SONAGAR, SGR; SOAVALZA, SGR, y SOGAREX, SGR.

Aunque SOGASA fue creada en 1980, no comenzó a operar hasta el último trimestre de 1981, una vez constituida y aclarado el funcionamiento de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A.

Relaciones entre las sociedades de garantía recíproca y SOGASA: el contrato de reaval

Las relaciones de SOGASA con las sociedades de garantía recíproca y, por tanto, las operaciones de reafianzamiento que aquélla realiza, se encuentran reguladas por un contrato de reafianzamiento. Los contratos de reafianzamiento han ido evolucionando a lo largo del tiempo con el fin de compatibilizar la eficacia del reafianzamiento con el control y limitación de los costes del sistema de reafianzamiento. Para acercarnos al sistema de reafianzamiento solidario haremos especial referencia a las principales características del contrato en vigor hasta 1990 que puede considerarse como el definidor del sistema.

Las sociedades ceden todo su riesgo a SOGASA, no pudiendo elegir ésta las operaciones que le ceden. Es un reafianzamiento automático y el riesgo que asume SOGASA es, como máximo, el 40 por 100 del riesgo afianzado. Las sociedades, a la hora de ceder riesgo, pueden elegir que SOGASA les reafiance entre un 10 y un 40 por 100 del riesgo asumido.

Las operaciones que las sociedades de garantía recíproca ceden a SOGASA para ser reavaladas ven limitada su cuantía por operación a 15 millones de pesetas. En el caso de operaciones de superior cuantía, SOGASA sólo reavala hasta el citado límite de los 15 millones de pesetas, ajustándose el porcentaje de cesión, que se mantendrá fijo para esta operación hasta su total amortización.

El contrato establece que SOGASA responde únicamente hasta el límite de los recursos que ha generado a lo largo del ejercicio. Cuando los recursos generados por la Sociedad no son suficientes para el pago de la morosidad, se puede recurrir a una derrama pasiva entre las sociedades para hacer frente al exceso de morosidad. Durante 1984, 1985 y 1990 se aplicó esta derrama pasiva, no utilizándose más años porque básicamente el IMPI ha

venido subvencionando estos déficit. La subvención del Instituto, al sumarse a los recursos generados por SOGASA, ha permitido que ésta haya hecho frente a la morosidad generada hasta ahora. Si no hubiese existido la subvención del Instituto, ante la imposibilidad práctica de aplicar todos los ejercicios esta cláusula del contrato, SOGASA habría suspendido pagos al ser durante todos los ejercicios la morosidad cedida superior a los recursos generados por la Sociedad.

La obligación de pago del reaval por parte de SOGASA debe de realizarse como máximo a los 90 días siguientes a la fecha en que la sociedad de garantía recíproca ha hecho frente al pago del cliente moroso ante la entidad financiera.

Las sociedades de garantía recíproca suscriben 20 millones de pesetas en capital de SOGASA y realizan un desembolso inicial mínimo de 5 millones. Cada vez que el riesgo cedido por una sociedad de garantía recíproca supera 20 veces el valor de la cifra del capital que tiene desembolsado, ésta debe de desembolsar 2.500.000 pesetas más, hasta el momento en que haya desembolsado los 20.000.000 de pesetas de capital suscrito, a partir de la cual ya no hay límite en cuanto al riesgo a ceder a SOGASA, ni obligación de nuevos desembolsos en capital para la sociedad de garantía recíproca.

La fórmula de desembolsos de capital establecida por SOGASA permite que coexisten sociedades de garantía recíproca que aún no han desembolsado los 20 millones de pesetas de capital suscrito, debido al bajo ritmo de crecimiento de su riesgo, con sociedades que han desembolsado los 20 millones de pesetas, pero que con el nivel de riesgo que actualmente tienen cedido, deberían haber desembolsado 91 millones de pesetas si se exigiera una correspondencia adecuada, uno a veinte, entre el capital suscrito y el riesgo cedido.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que uno de los problemas más graves de SOGASA ha sido su insuficiente capitalización, pues con un capital desembolsado al 31 de diciembre de 1989 de 462.406.500 pesetas, tenía asumido un riesgo vivo de 15.704.000.000 de pesetas. Una relación capital/riesgo de 1/20, el mínimo legal que se pide a las sociedades de garantía recíproca, exigiría un capital mínimo de 785 millones.

Posteriormente, y en su afán de consolidar el sistema de reafianzamiento, el IMPI amplió su participación en el capital social de SOGASA en 150.000.000 de pesetas en 1990, y en 85.437.500 pesetas en 1992, justo hasta el límite, 44,9 por 100 del capital que podía detentar el Instituto sin por ello convertir en pública a SOGASA. El nuevo capital social de SOGASA a 31 de diciembre de 1993 suponía una relación de 1 a 25,1 respecto al riesgo vivo reavalado.

En concepto de comisión de reaval, SOGASA cobra a las sociedades de garantía recíproca el 1 por 100 del riesgo cedido en el año y el 1 por 100 del riesgo vivo renovado. Esta comisión es totalmente insuficiente. A lo largo de su historia, SOGASA ha pagado por morosidad neta, es decir, morosidad menos recuperaciones, 3.261 millones de pesetas, mientras que los ingresos por comisión han sido de 1.267 millones. El déficit resultante —1.994 millones de pesetas—, ha sido cubierto por los rendimientos financieros y por las subvenciones del IMPI y del FEDER en el último ejercicio. Difícilmente puede modificarse esta comisión al alza, sobre todo teniendo en cuenta que se cobra a las sociedades de garantía recíproca la misma comisión que éstas cobran al avalado por realizar la operación de aval. Detrás de esta insuficiencia de SOGASA para hacer frente a la morosidad con los recursos generados por la comisión de reaval, se esconde uno de los mayores problemas del sistema.

Si la sociedad de garantía recíproca recupera parte de su morosidad, SOGASA participa en esta recuperación, pero respetando un orden de prelación en la aplicación de las posibles recuperaciones, que esencialmente, es el siguiente:

- a) Primero se atienden los costes procesales necesarios para la recuperación.
- b) Después se pagan los honorarios profesionales de letrados, procuradores, etcétera.
- c) A continuación se pagan los intereses de demora que el avalado adeuda a la entidad financiera prestamista.
- d) Acto seguido se pagan los intereses de demora del avalado con la sociedad de garantía recíproca por el adelanto que ésta ha realizado a la entidad financiera para cubrir su morosidad.
- e) Y, por último, el remanente, de existir, se dedica a la amortización del principal avalado al moroso, de cuya cantidad corresponde a SOGASA el porcentaje que la Sociedad haya fijado en el contrato de reafianzamiento suscrito.

El procedimiento establecido hacía difícilísimo las recuperaciones de SOGASA, pues los intereses de demora adeudados a la sociedad de garantía recíproca por el moroso son tan elevados que prácticamente no quedaban fondos para la amortización del principal.

Históricamente, de los 4.452 millones de pesetas pagados por SOGASA a las sociedades de garantía recíproca en concepto de morosidad, sólo se ha recuperado 1.191 millones de pesetas, cantidad que representa un 26,75 por 100 de la morosidad atendida y que contrasta con el porcentaje de recuperaciones de las sociedades de garantía recíproca, que es muy superior. El cuadro núm. 11 recoge los pagos de morosidad y las recuperaciones por

CUADRO NUM. 11
SALDO NETO DE LA MOROSIDAD POR LAS SGR

SGR	Total histórico		Saldos
	Pagos	Recuperación	
ISBA, SGR	210.982.785	36.377.842	176.604.943
CATALUÑA, SGR	37.588.413	320.000	37.268.413
ELKARGI, SGR.....	25.691.769	8.017.046	17.674.723
SONAGAR, SGR	26.114.625	6.408.877	19.705.748
CEAMC, SGR	171.101.327	5.280.610	165.820.717
SOGAMAN, SGR	41.641.069	2.798.819	38.842.250
SOGAVAC, SGR	413.435.990	70.394.701	343.041.289
SOGAREX, SGR	85.595.373	28.515.751	57.079.622
SOGARCA, SGR	190.855.464	64.142.835	126.712.629
SOTECA, SGR	511.613.320	138.858.657	372.754.663
AVALMADRID, SGR	209.118.499	39.622.654	169.495.845
SOGARPO, SGR	48.737.818	20.230.845	28.506.973
CREDIAVAL, SGR	724.350.510	280.445.040	443.905.470
SOGACAL, SGR	651.062.072	188.565.470	462.496.602
SOGARTE, SGR	69.753.817	15.695.071	54.058.746
UNDEMUR, SGR	245.903.607	50.253.476	195.650.131
TRANSAVAL, SGR	12.140.970	1.037.725	11.103.245
ASTURGAR, SGR	100.768.901	24.026.605	76.742.296
AVALUNION, SGR	67.692.708	22.371.810	45.320.898
SURAVAL, SGR	109.011.538	24.107.439	84.904.099
ARAVAL, SGR	499.473.326	165.846.715	333.626.611
Totales	4.452.633.901	1.191.317.988	3.261.315.913

Datos a 31 de diciembre de 1993.
Fuente: SOGASA.

cada una de las sociedades de garantía recíproca accionistas de SOGASA.

La comisión cobrada por SOGASA, 1 por 100 del riesgo vivo, se reduce al 0,5 por 100 cuando se trata de avales técnicos, puesto que la morosidad en los avales técnicos es muy inferior a la de los financieros.

Principales magnitudes de SOGASA

- *Capital social.* A 31 de diciembre de 1993, el capital social suscrito en SOGASA era de 745.000.000 de pesetas, del que se habían desembolsado 707.844.000 de pesetas, el 95 por 100 del total. El Instituto participa en el capital social con 335.000.000 de pesetas, desembolsado al 100 por 100, lo que representa un 44,97 por 100 del capital suscrito total, y el 47,33 por 100 del capital desembolsado.

Otros socios de SOGASA, junto al Instituto, son 22 sociedades de garantía recíproca, unas con capital suscrito desde 5 a 40 millones (la gran mayoría 20 millones, más de 20 millones las que proceden de fusiones entre ellas, y menos las últimas en entrar en el accionariado de la Sociedad) y capitales desembolsados desde 5 a 20 millones de pesetas como máximo.

No son accionistas de SOGASA la Sociedad participada por el IMPI; SONAVALCO, SGR del sector

del comercio, y SOGAPYME, así como SOGAMAN, primera sociedad de garantías recíprocas liquidada, a la que SOGASA compró sus acciones en autocartera. Tampoco es socio la Sociedad AGROAVAL, que tampoco está participada por el Instituto.

En el cuadro núm. 12 se recoge la composición del capital social suscrito y desembolsado de SOGASA a 31 de diciembre de 1993.

- *Riesgo reafianzado en SOGASA.* El riesgo cedido a SOGASA por las sociedades de garantía recíproca en el período 1981-1993 ha sido de 61.978 millones de pesetas. De este riesgo total cedido, permanecían vivos al finalizar el ejercicio de 1993, 18.713 millones, lo que representa, aproximadamente, el 30 por 100 del riesgo total. El cuadro número 13 recoge la evolución del riesgo cedido y el riesgo vivo.

Por otra parte, en el gráfico 1 se representa la evolución del riesgo cedido cada año por las sociedades a SOGASA.

En el cuadro núm. 14 se indica el riesgo vivo a 31 de diciembre de 1993, clasificado por sociedades.

- *Pagos realizados por SOGASA (morosidad).* A lo largo de sus diez años de historia, SOGASA ha pagado a las sociedades en concepto de morosidad 4.452.633.901 de pesetas, de los que ha recuperado 1.191.317.988 de pesetas, que supone unos pagos netos por morosidad de 3.261.315.913 de pesetas.

CUADRO NUM. 12
COMPOSICION DEL CAPITAL SOCIAL DE SOGASA A 31 DE DICIEMBRE DE 1993

Accionistas	Capital suscrito	Capital desembolsado	Porcentaje capital suscrito	Porcentaje capital desembolsado
IMPI	335.000.000	335.000.000	44,97	47,33
ISBA, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
SGR CATALUÑA	20.000.000	17.500.000	2,68	2,47
ELKARGI, SGR	20.000.000	10.344.000	2,68	1,46
SONAGAR, SGR	20.000.000	12.500.000	2,68	1,77
CEAMC, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
SOGAMAN, SGR	0	0	0	0
SOGAVAC, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
SOGAREX, SGR	20.000.000	15.000.000	2,68	2,12
SOGARCA, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
SOTECA, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
AVALMADRID, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
SOGARPO, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
CRE DIAVAL, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
SOGACAL, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
SOGARTE, SGR	20.000.000	12.500.000	2,68	1,77
UNDEMUR, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
TRANSAVAL, SGR	20.000.000	15.000.000	2,68	2,12
ASTURGAR, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
AVALUNION, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
SURAVAl, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
ARAVAL, SGR	20.000.000	20.000.000	2,68	2,83
BRANZA, SGR	5.000.000	5.000.000	0,67	0,71
AFIGAL, SGR	5.000.000	5.000.000	0,67	0,71
Total	745.000.000	707.844.000	100,00	100,00

CUADRO NUM. 13
RESUMEN DE RIESGO CEDIDO Y RIESGO VIVO

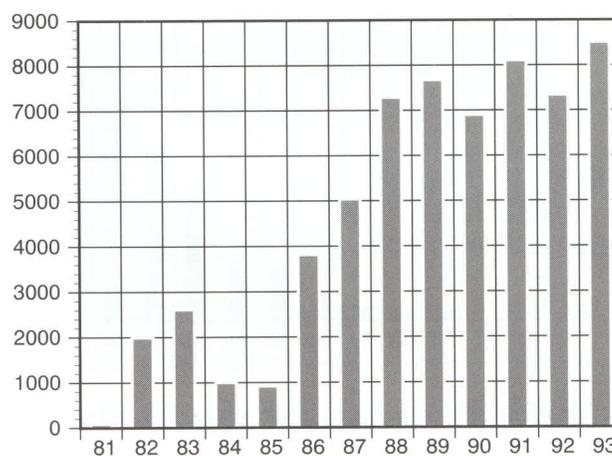
Año	Riesgo cedido		Riesgo vivo (*)
	Número operaciones	Importe (*)	
1981	62	91	91
1982	1.253	1.988	2.079
1983	1.900	2.613	2.730
1984	1.219	1.061	2.376
1985	1.225	923	2.398
1986	2.686	3.818	6.113
1987	3.648	5.645	9.445
1988	4.357	7.290	13.017
1989	4.103	7.683	15.704
1990	3.892	6.904	16.566
1991	3.705	8.110	18.164
1992	3.838	7.343	17.733
1993	5.031	8.509	18.713
Total	36.919	61.978	

(*) En millones de pesetas.
Fuente: SOGASA.

La evolución de los pagos por morosidad se recoge en el gráfico 2. Siendo las participaciones de SOGASA en las recuperaciones de morosidad de las sociedades de garantía recíproca las que se indican en el gráfico 3.

- *Subvenciones del IMPI.* La cuenta de resulta-

GRAFICO 1
RIESGO CEDIDO A SOGASA POR LAS SGR
Miles de pesetas



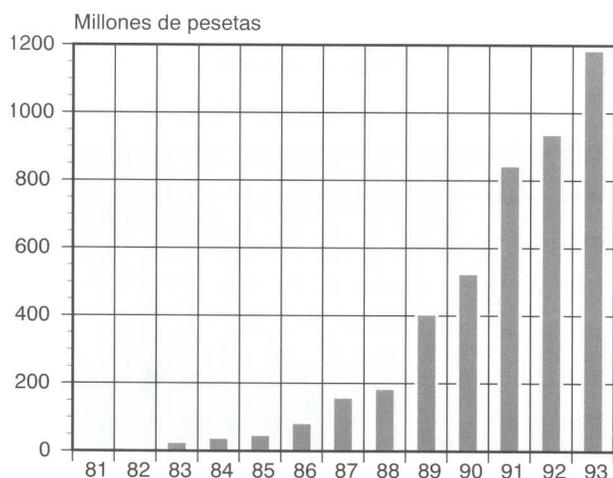
dos de SOGASA se ha visto favorablemente influida por las subvenciones al coste del aval concedidas por el IMPI. Durante los siete años que han estado en vigor las órdenes ministeriales que las desarrollaban, SOGASA ha ingresado 1.258 millones en subvenciones, aproximadamente, año a año en las cantidades recogidas en el gráfico 4, que han mejorado su cuenta de resultados.

CUADRO NUM. 14
SITUACION DEL RIESGO VIVO DE SOGASA
POR SOCIEDADES A 31 DE DICIEMBRE DE 1993

SGR	Núm. operaciones vivas	Riesgo vivo
ISBA, SGR	626	900.719.178
CATALUÑA, SGR	0	0
ELKARGI, SGR	0	0
SONAGAR, SGR	295	239.017.714
CEAMC, SGR	99	246.273.037
SOGAMAN, SGR	0	0
SOGAVAC, SGR	2.236	3.098.356.105
SOGAREX, SGR	12	2.072.771
SOGARCA, SGR	297	701.207.463
SOTECA, SGR	1.742	1.145.751.003
AVALMADRID, SGR	486	900.490.698
SOGARPO, SGR	325	806.574.627
CRE DIAVAL, SGR	1.289	3.343.476.054
SOGACAL, SGR	713	1.413.552.457
SOGARTE, SGR	224	374.071.290
UNDEMUR, SGR	803	1.510.140.090
TRANSAVAL, SGR	175	412.650.570
ASTURGAR, SGR	137	384.901.374
AVALUNION, SGR	935	1.246.173.657
SURAVAl, SGR	267	480.525.786
ARAVAL, SGR	781	1.504.600.198
Totales	11.442	18.713.554.072

Fuente: SOGASA.

GRAFICO 2
PAGOS DE SOGASA POR MOROSIDAD



Igualmente, hay que incluir entre las subvenciones recibidas por SOGASA los 332 millones de pesetas concedidos por el FEDER, que sumados a los procedentes del IMPI, suman 1.580 millones de pesetas de subvenciones totales recibidas por el reafianzamiento solidario de SOGASA.

- *Provisiones.* Debido a la influencia de las subvenciones del IMPI, que generaban excedentes de explotación atípicos, los criterios de provisión de SOGASA han superado los mínimos legales siendo las siguientes:

GRAFICO 3
RECUPERACIONES DE SOGASA
DE LA MOROSIDAD PAGADA

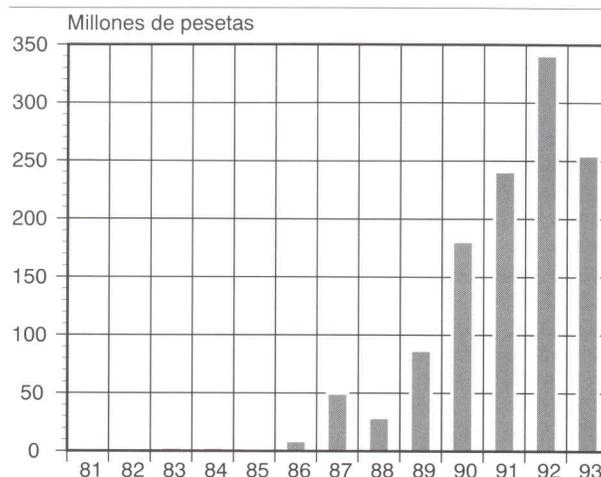
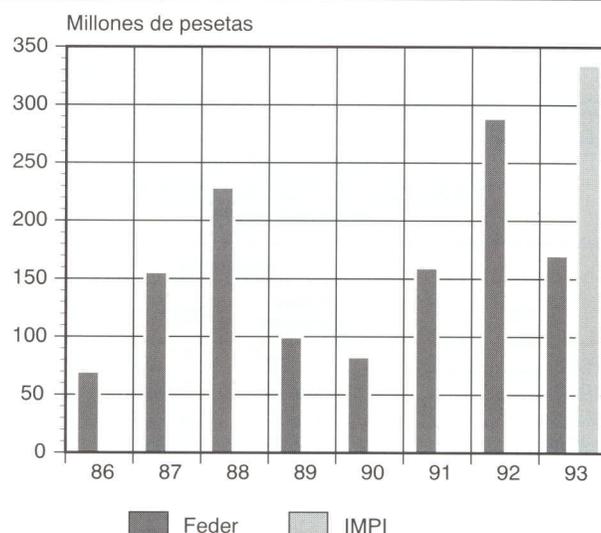


GRAFICO 4
IMPUTACION ANUAL DE LAS SUBVENCIONES
DEL IMPI



— Provisión del 75 por 100 de la morosidad atendida en cada año.

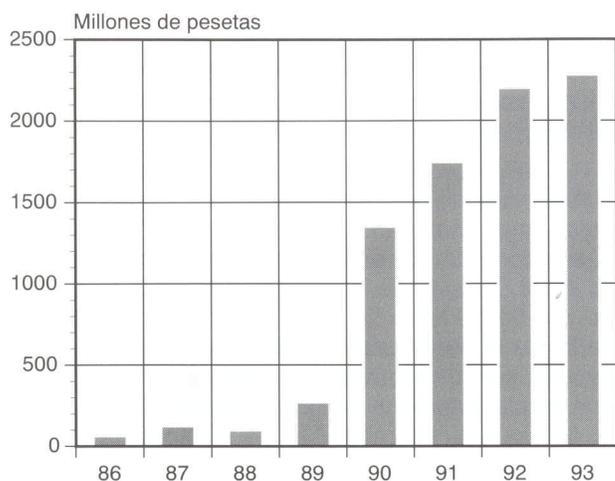
— Provisión del 1 por 100 del riesgo vivo existente al final de cada año.

En el gráfico 5 se recogen las provisiones totales por morosidad de 1990 a 1993.

Factores críticos del sistema de reafianzamiento solidario basado en SOGASA

El plan de viabilidad de SOGASA (52), elaborado por el IMPI en 1990, puso de manifiesto la existencia de unos puntos críticos del sistema de reafian-

GRAFICO 5
PROVISIONES TOTALES
POR MOROSIDAD



zamiento solidario que, en esencia, resultaron ser los siguientes:

Punto muerto de la cuenta de resultados de SOGASA. El equilibrio económico-financiero de SOGASA, como en cualquier otra sociedad, se produce cuando los ingresos totales son iguales a los gastos totales. Los gastos de SOGASA se deben a la morosidad abonada a las sociedades de garantía recíproca y a los gastos de funcionamiento de la misma. Los ingresos provienen de las comisiones por cesión de riesgo, de los ingresos financieros y de las subvenciones que pudieran recibirse. Veamos por qué no podría llegarse nunca a este punto de equilibrio financiero.

El desequilibrio, en primer lugar, se produce por la propia naturaleza del sistema. Los ingresos por comisiones (1 por 100 del riesgo en avales financieros y el 0,5 por 100 del riesgo en avales técnicos), son insuficientes para hacer frente a la morosidad del sistema, que ha ido subiendo progresivamente hasta alcanzar el 5,53 por 100 del riesgo vivo, en 1992. Existe, por tanto, un desequilibrio del 4,53 por 100 del riesgo vivo que, unido a los gastos de funcionamiento, dan un exceso de los gastos sobre los ingresos de funcionamiento que han de ser cubiertos por los ingresos financieros, las recuperaciones y las subvenciones.

Pero además, los ingresos financieros, hasta que se produjo el apoyo del IMPI, no llegaban a cubrir los gastos de funcionamiento y, por tanto, resultaban insuficientes para cubrir el desequilibrio. Sólo restaba el recurso a las subvenciones públicas.

En conclusión: el sistema de reafianzamiento solidario basado en SOGASA es deficitario y precisa del apoyo público.

Factores desestabilizadores a medio plazo (riesgo, morosidad, mutualismo). Básicamente hay tres elementos que con el paso del tiempo acrecientan la inestabilidad de SOGASA y, por tanto, del sistema de reafianzamiento.

— Incrementos anuales del riesgo. Aun en el caso de que se lograra el punto muerto de SOGASA (pagos de morosidad más gastos de funcionamiento igual a ingresos por comisión más ingresos financieros más subvenciones), este punto sería inestable.

En efecto, el sistema de sociedades de garantía recíproca no ha alcanzado todavía su expansión máxima y crecimientos anuales del 20 por 100 en el riesgo formalizado por las sociedades, son fácilmente previsibles. Suponiendo que los gastos de funcionamiento no varíen, y dado que no se incrementan los ingresos financieros, el crecimiento de los ingresos por comisiones no es capaz de absorber el crecimiento interanual de pagos de morosidad derivado del incremento vegetativo del riesgo vivo, con lo que una situación de equilibrio en SOGASA sólo lo sería a muy corto plazo.

Hay que señalar, además, que la salida del Instituto del sistema supone la toma de control de las sociedades de garantía recíproca por las comunidades autónomas. Ello lleva consigo la posible utilización de las mismas como instrumentos de política industrial, lo que sin duda producirá unos aumentos del riesgo todavía superiores a los previstos por el mero paso del tiempo.

— Incrementos de la morosidad. El equilibrio financiero de SOGASA exigiría mantener los actuales niveles de morosidad en el sistema y esta estabilidad es muy improbable que se produzca. Por una parte, la morosidad es fruto de la situación económica nacional. Por tanto, un empeoramiento de la misma traería consigo un incremento de la morosidad y, en definitiva, una pérdida en la estabilidad del sistema. Pero no sólo la situación económica puede influir en la morosidad; el propio proceso de salida del sistema iniciado por el Instituto lleva parejo un aumento de la morosidad. En efecto, las comunidades autónomas, al controlar las sociedades de garantía recíproca, intentarán aumentar su nivel de actividad y, aun sin considerar los incrementos de morosidad debidos a la utilización de criterios políticos a la hora de la concesión de avales, el simple aumento de la actividad ha de traducirse en un incremento notable de la morosidad en el sistema y, por tanto, en un mayor déficit del reafianzamiento.

— El carácter mutualista del sistema. El sistema de reafianzamiento, como casi todo sistema mutual, no iguala la relación cargas soportadas/beneficios obtenidos por los socios. SOGASA viene actuando como una compañía de seguros en la que se paga una prima limitada en función del riesgo cedido y se cubren unos riesgos, en este caso ilimitados. Un sistema de este tipo supone que hay sociedades

que se benefician del funcionamiento mutual y otras que se perjudican sensiblemente.

Al no cubrir los ingresos por comisiones los pagos por morosidad, se priman, o reciben más recursos públicos a través de SOGASA, aquellas sociedades de garantía recíproca que por tener un mayor nivel de actividad tiene un mayor índice de morosidad. En el cuadro núm. 15, se recogen los pagos por morosidad, recuperaciones, índice de recuperaciones, comisiones y saldos respecto a SOGASA de las diferentes sociedades a lo largo de la historia del reafianzamiento.

Reforma del reafianzamiento solidario

Primer plan de reforma

Como tuvimos ocasión de explicar, el IMPI adoptó en 1989 la decisión de abandonar el sistema de garantías recíprocas y continuar apoyando el reafianzamiento. Para ello era preciso dotar de estabilidad a SOGASA, de ahí que elaborara un plan de viabilidad para dicha Sociedad (53), que contemplaba los siguientes objetivos:

a) Limitar los pagos por morosidad a cada sociedad, penalizando la mala gestión de las sociedades de garantía recíproca, cuando ésta se produjese.

b) Reducir la morosidad total pagada por SOGASA, agilizando y permitiendo incrementar la participación de SOGASA en las recuperaciones de morosidad realizadas por las sociedades de garantía recíproca.

c) Limitar el riesgo total asumido por SOGASA de acuerdo con su capital social, o acomodar su capital social al crecimiento previsible del riesgo asumido.

d) Cubrir sus posibles déficit de funcionamiento mediante subvenciones públicas.

e) Llevar a efecto una ampliación de su capital social para conseguir una mejor relación capital/riesgo vivo.

A lo largo de los meses de mayo y junio de 1990, el IMPI negoció con las sociedades de garantía recíproca que reavalan su riesgo en SOGASA, un nuevo contrato de reafianzamiento que fue aprobado en el Consejo de Administración de la Sociedad del día 21 de junio de 1990. En la negociación, se partió de la provisionalidad del nuevo contrato, que debería ser renegociado en 1991, a la vista de los resultados obtenidos en sus primeros nueve meses de funcionamiento, con el fin de efectuar las correcciones oportunas de acuerdo con los objetivos del sistema de reafianzamiento. Actualmente y hasta que no se ponga en marcha el nuevo sistema de reafianzamiento dicho contrato permanecerá en vigor hasta el año 1995.

La aplicación del contrato, unido a un nuevo esfuerzo financiero del IMPI en la capitalización de SOGASA y en la cobertura de sus déficit de explotación, debía de servir para asegurar un sistema de reafianzamiento sólido y estable.

La fórmula utilizada por el IMPI para apoyar a SOGASA fue un mix capital/subvención que redujese al mínimo esta última y que evitase los retor-

CUADRO NUM. 15
RESUMEN DE LAS RELACIONES SOGASA/SOCIEDADES DE GARANTIA RECIPROCA
A 31 DE DICIEMBRE DE 1993

	Morosidad		Neto	Porcentaje Recup.	Comisión	Saldo
	Pagos	Recuperac.				
ISBA, SGR	210.982.785	34.377.842	176.604.943	16,29	76.698.947	99.905.996
SGR, SGR	37.588.413	320.000	37.268.413	0,85	12.833.443	24.434.970
ELKARGI, SGR	25.691.769	8.017.046	17.674.723	31,20	6.215.343	11.459.380
SONAGAR, SGR	26.114.625	6.408.877	19.705.748	24,54	20.664.105	(958.357)
CEAMC, SGR	171.101.327	5.280.610	165.820.717	3,09	34.951.797	130.868.920
SOGAMAN, SGR	41.641.069	2.798.819	38.842.250	6,72	20.596.217	18.246.033
SOGAVAC, SGR	413.435.990	70.394.701	343.041.289	17,03	147.923.542	195.117.747
SOGAREX, SGR	85.595.373	28.515.751	57.079.622	33,31	15.930.051	41.149.571
SOGARCA, SGR	190.855.464	64.142.835	126.712.629	33,61	65.708.738	61.003.891
SOTECA, SGR	511.613.320	138.858.657	372.754.663	27,14	71.979.194	300.775.469
AVALMADRID, SGR	209.118.499	39.622.654	169.495.845	18,95	58.314.723	111.181.122
SOGARPO, SGR	48.737.818	20.230.845	28.506.973	41,51	38.632.022	(10.125.049)
CREDIAVAL, SGR	724.350.510	280.445.040	443.905.470	38,72	174.704.792	269.200.678
SOGACAL, SGR	651.062.072	188.565.470	462.496.602	28,96	130.646.279	331.850.323
SOGARTE, SGR	69.753.817	15.695.071	54.058.746	22,50	20.736.400	33.322.346
UNDEMUR, SGR	245.903.607	50.253.476	195.650.131	20,44	91.936.988	103.713.143
TRANSAVAL, SGR	12.140.970	1.037.725	11.103.245	8,55	24.825.857	(13.722.612)
ASTURGAR, SGR	100.768.901	24.026.605	76.742.296	23,84	31.391.758	45.350.538
AVALUNION, SGR	67.692.708	22.371.810	45.320.898	33,05	64.128.481	(18.807.583)
SURAVAL, SGR	109.011.538	24.107.439	84.904.099	22,11	35.175.123	49.728.976
ARAVAL, SGR	499.473.326	165.846.715	333.626.611	33,20	123.051.293	210.575.318
Total	4.452.633.901	1.191.317.988	3.261.315.913	26,76	1.267.045.093	1.994.270.820

nos al Tesoro público mediante la generación de beneficios y pago del impuesto de sociedades. Las subvenciones concedidas por el IMPI a SOGASA de 1993 a 1994, fueron un total de 703 millones de pesetas, que fueron insuficientes

CUADRO NUM. 16
APORTACIONES DEL IMPI A SOGASA
Y DERRAMAS PASIVAS

Año	Subvención	Derrama pasiva
1990	83.045.057	
1991	160.000.000	27.257.018
1992	289.000.000	
1993	171.125.371	

para lograr reequilibrar la cuenta de resultados de SOGASA, lo que obligó a realizar una derrama pasiva entre las sociedades, como se recoge en el cuadro núm. 16.

En conjunto, hasta la fusión de SOGASA con la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., las aportaciones del IMPI y del FEDER al reafianzamiento solidario realizado por SOGASA habían sido 1.580 millones de pesetas de subvenciones, y 335 millones de capital lo que había permitido reevaluar un riesgo de 61.978 millones de pesetas, permitiendo el crecimiento y la expansión de las sociedades de garantía recíproca, y, lo que es más importante, el acceso al crédito en mejores condiciones que las del mercado a 37.000 empresas por un coste que no llega al 2,6 por 100 del crédito reavalado.

Pero estos esfuerzos no eran suficientes, la Sociedad de Reafianzamiento se encontraba poco capitalizada debido a la limitación de las aportaciones de las sociedades de garantía recíproca a su capital y a la imposibilidad del IMPI de convertir a SOGASA en una sociedad pública de reafianzamiento. La ocasión de superar estos obstáculos se produciría al poco tiempo, gracias a la absorción por el Banco Exterior de España del Banco de Crédito Industrial y a la creación de Argentaria.

El nuevo reafianzamiento solidario, la Compañía Española de Reafianzamiento, Sociedad Anónima

Tras las diversas declaraciones parlamentarias y del gobierno, realizadas a lo largo de 1991 y 1992 a favor de la reforma del reafianzamiento, finalmente los Consejos de Ministros de los días 26 de febrero y 23 de abril de 1993 acordaron la constitución de una Nueva Sociedad de Reafianzamiento a partir de la fusión, por absorción, de SOGASA en la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., la ampliación de capital de la sociedad fusionada hasta los 3.000 millones de pesetas y acuerda que se realicen las operaciones necesarias para que el accionariado final de la Sociedad de Reafianzamiento esté for-

mado por el Instituto de Crédito Oficial, el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, las Sociedades de Garantía Recíproca y, en su caso, las entidades de crédito que así lo deseen.

Todo el proceso político que lleva a la fusión de las dos sociedades de reafianzamiento parte de un hecho fácilmente demostrable por la fría lógica de los números, la insuficiente capitalización de SOGASA debida a la imposibilidad de aumentar la participación del IMPI por encima del 45 por 100 del capital social de SOGASA.

Situación actual

Iniciado el proceso de fusión de ambas sociedades, en cumplimiento de los acuerdos del Consejo de Ministros, el mismo ha llegado a su culminación.

La composición accionarial de la Sociedad de Reafianzamiento resultante de la fusión es la del cuadro núm. 17. Tras la ampliación del capital social de la sociedad fusionada a tres mil millones de

CUADRO NUM. 17

Accionistas	Capital	Porcentaje
Patrimonio del Estado.....	638.640.000	38,9
ARGENTARIA	253.510.000	15,4
CECA	34.100.000	2,1
CE Crédito y Caución	5.000.000	0,3
SS.GG.RR.	354.240.000	21,6
IMPI	358.230.000	21,7
Total	1.643.770.000	100,0

CUADRO NUM. 18

Accionistas	Capital	Porcentaje
Patrimonio del Estado.....	638.640.000	21,29
ARGENTARIA	253.510.000	8,45
CECA	34.100.000	1,14
CE Crédito y Caución	5.000.000	0,17
SS.GG.RR.	336.960.000	11,23
IMPI	1.351.740.000	44,39
ICO	400.000.000	13,33
Total	3.000.000.000	100,00

pesetas, y estando todavía pendiente el destino final de las acciones propiedad de la Dirección General de Patrimonio, la composición accionarial es la del cuadro núm. 18.

La Sociedad resultante de la fusión, con un capital social de 3.000 millones de pesetas y una nueva denominación social, Compañía Española de Reafianzamiento Sociedad Anónima (CERSA), está lista para ser la base del nuevo sistema de reafianzamiento.

El estudio de McKinsey sobre el reafianzamiento necesario para España, aportaba una serie de orientaciones o líneas directrices de lo que debería ser el modelo de reafianzamiento y a las que tendría que ajustarse la nueva Sociedad sobre la que pivotará la realización del mismo.

Las características más importantes del modelo presentado, así como su comparación con el todavía modelo actual quedan recogidas a continuación:

— En el modelo general propuesto la Sociedad de Reafianzamiento seguirá financiando tanto la morosidad como los fallidos que se produzcan.

— Se propone un incremento del nivel de cobertura, en porcentaje sobre riesgo vivo, cifrado en la actualidad en un máximo del 40 por 100. En todo caso, este incremento propuesto iría ligado a que las sociedades de garantía recíproca se ajusten a los requisitos técnicos de falencia, morosidad y solvencia a determinar.

— A fin de abaratar el coste del aval para las PYME, se propone rebajar la comisión anual del 1 por 100 sobre el riesgo reafianzado que actualmente vienen pagando las sociedades de garantía recíproca a la sociedad de reafianzamiento SOGASA.

— Se propone rebajar el plazo de pago a las sociedades desde los 90 días que se aplican actualmente a 45 días.

— Se estima necesaria una participación mayoritaria de la administración pública.

— La futura Sociedad de Reafianzamiento ejercerá una función normalizadora de la actividad de las sociedades de garantía recíproca y, en cierto modo, disciplinaria al Sector en algunos temas concretos.

Ahora bien, hasta el momento, en España, en cumplimiento de las decisiones del Consejo de Ministros, la fusión de las dos sociedades de reafianzamiento se ha producido constituyéndose la nueva Compañía Española de Reafianzamiento, S. A. (CERSA), que sigue aplicando el modelo tradicional de reafianzamiento mientras que se está definiendo un nuevo modelo de reafianzamiento con la colaboración de todos los agentes implicados y que incorpora las siguientes modificaciones sobre el hasta ahora vigente:

• Se reafianzará hasta el 50 por 100 de la totalidad del riesgo asumido por las sociedades de garantía recíproca al conceder su aval a la PYME.

• Se dará una cobertura automática de todas las operaciones, siempre y cuando se hayan cumplido ciertas normas y procedimientos.

• Se establecerán reglas y *ratios* a cumplir: solvencia, procedimientos operativos, tipos de avales,

beneficiarios del reafianzamiento, control a posteriori de las operaciones, exclusión de operaciones individuales que no cumplan requisitos, auditorías periódicas, etcétera.

Un sistema de reafianzamiento de esta naturaleza permitirá una clara expansión de la actividad de las sociedades de garantía recíproca, con tasas de crecimiento del riesgo formalizado en torno al 20 por 100 anual acumulativo. Por ello, cabe la posibilidad, ahora con más fundamento, de utilizar a las sociedades de garantía recíproca como base de una nueva política de financiación de la pequeña y mediana empresa.

V. EL PROXIMO FUTURO

La publicación en el *BOE* de la Ley sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca, y la puesta en marcha del nuevo sistema de reafianzamiento, hacen imprescindible tanto el desarrollo de las normas y procedimiento del reafianzamiento, y la regulación del seguimiento, control e inspección de las sociedades de garantía recíproca, como el establecimiento de un marco de colaboración entre comunidades autónomas y Administración central en el apoyo y seguimiento del sistema de garantías recíprocas.

La Ley sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca, aunque detallada en muchos de los aspectos que regulan el régimen legal de las sociedades, deja a un posterior desarrollo reglamentario aquellos aspectos que o bien exigen una regulación más concreta y compleja, o bien por su naturaleza temporal deben de poder ser modificados por normas con una tramitación más sencilla que la de una Ley.

Evidentemente, el contenido y grado de especificación de estos desarrollos legales determinarán el comportamiento y evolución de las sociedades de garantía recíproca, pero mucho más importante para el desarrollo del sistema de garantías recíprocas en España va a ser el esquema de funcionamiento y de apoyo diseñado por la nueva INICIATIVA PYME DE DESARROLLO INDUSTRIAL.

El nuevo modelo de colaboración (54) entre las administraciones públicas, y sobre todo el papel crucial y central de las sociedades de garantía recíproca como sistema territorial de apoyo para la mejor financiación de la PYME, y la necesidad del aval para el desarrollo de las medidas financieras contempladas por el plan, exigirán un desarrollo del sistema de garantías recíprocas que permita multiplicar su capacidad de concesión de avales y el número de empresas beneficiadas por el sistema que, según las previsiones del Plan, pasará de 17.000 millones de pesetas de riesgo vivo en 1994 a 176.000 millones de pesetas en 1999, beneficiando a 85.000 pequeñas empresas que, gracias al sis-

tema español de garantías recíprocas, tendrán un acceso al mercado financiero en unas condiciones mejores que las que el mercado les ofrecería, generando unas inversiones de 900.000 millones de pesetas.

Para ello, será necesario tanto la consolidación del sistema de reafianzamiento por la Administración central, como un importante esfuerzo financiero de las comunidades autónomas, consolidando y dotando de solvencia a las sociedades de garantía recíproca establecidas en su ámbito territorial.

La Ley sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca, el sistema de reafianzamiento público y la iniciativa PYME de desarrollo industrial, son las bases sobre las que las sociedades de garantía recíproca deberán edificar su futuro. Conseguirlo con éxito dependerá de algo de lo que ya han dado pruebas en su corta vida: de su capacidad de adaptación a los cambios económicos y de su vocación de servicio a la pequeña y mediana empresa.

NOTAS

(1) Real Decreto 1885/1978, de 26 de julio 1978, sobre régimen jurídico, fiscal y financiero de las sociedades de garantía recíproca, *BOE*, 11 de agosto de 1978. Ver, tanto en el preámbulo como en el artículo primero, una definición de sociedades de garantía recíproca.

(2) CRUZ ROCHE, Pedro, «Las Sociedades de Garantía Recíproca (I)», en *El Curso de Economía de la Mediana y Pequeña Empresa*, Ed. Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid, 1982, pág. 20. Las actividades de Asica como institución avalista aparecen recogidas en IRESCO, *Sociedades de Garantía Mutua del Comercio*, Colección Estudios IRESCO, núm. 3, Madrid, 1976, págs. 123 a 128.

(3) CABALLERO SÁNCHEZ-IZQUIERDO, Ernesto, «Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca», *op. cit.* pág. 31. Para una relación más extensa de las actividades de CEAM ver IRESCO, *Sociedades de Garantía Mutua del Comercio*, Colección Estudios IRESCO núm. 3, Madrid, 1976, págs. 129 a 134.

(4) GARCÍA VILLAVERDE, Rafael, «Las Sociedades de Garantía Recíproca», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 155, enero-marzo 1988, pág. 71.

(5) IRESCO, *Sociedades de Garantía Mutua del Comercio*, Colección Estudios IRESCO, núm. 3, Madrid, 1976.

(6) CEAM (Centro de Estudios y Asesoramiento Metalúrgico): «Estudio elaborado por el Centro de Estudios y Asesoramiento Metalúrgico a petición de la Dirección General de Promoción Industrial del Ministerio de Industria y Energía», Barcelona, sin fecha.

(7) Real Decreto 1.985/1978, de 26 de julio 1978, sobre el régimen jurídico, fiscal y financiero de las sociedades de garantía recíproca, *BOE*, 11 de agosto de 1978.

(8) GARCÍA-PALENCIA CEBRIÁN, BERCOVITZ y RODRÍGUEZ CANO, CABALLERO SÁNCHEZ-IZQUIERDO, CORONA ROMERO, PASTOR GARCÍA, TORRAS CUBILLOS, *Las Sociedades de Garantía Recíproca en España. Criterios básicos para su reforma. Libro Blanco*, Edita Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., Madrid, 1983.

(9) Ver por ejemplo: GUTIÉRREZ VIGUERA, Manuel, «El reafianzamiento de las Sociedades de Garantía Recíprocas», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 10, abril-junio de 1983;

MÉNDEZ, Isabel, «La reforma de las Sociedades de Garantía Recíproca», *Mercado*, 29 de abril de 1982, págs. 58 a 60; SÁEZ, Luis, «El aval del Estado se reforma», *El Empresario*, septiembre de 1983, págs. 43 a 48; SANTILLANA DEL BARRIO, Antonio, «El segundo aval del Estado», «Opiniones sobre...», págs. 73 a 80, etcétera.

(10) Orden Ministerial de 14 de noviembre de 1985, por la que se establece el apoyo financiero del IMPI a los avales prestados por las sociedades de garantía recíproca, y a sus operaciones de reafianzamiento, *BOE*, 21 de noviembre de 1985.

(11) Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, «Actas del I Seminario Internacional sobre Sociedades de Garantía Recíproca y financiación de las pequeñas y medianas empresas celebrada en Madrid el 19 de diciembre de 1978», Documento interno del IMPI, Madrid, 1978.

(12) CABALLERO SÁNCHEZ-IZQUIERDO, Ernesto (editor), con la colaboración de BLASCO LANG, José Juan; CARRILLO DE ALBORNOZ, Fernando; FERNÁNDEZ RUIZ, Antonio José; GARCÍA ESTEBAN, Francisco; LÓPEZ MONIS, Juan José; SALA MÉNDEZ, Vicente; RODRÍGUEZ GALLOSO, Luis; TEJERO LAMARCA, Luis, *Sociedades de Garantía Recíproca. Instrumento para la financiación de la pequeña empresa*, 2.ª edición corregida y aumentada, Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, Madrid, 1979.

(13) CABALLERO SÁNCHEZ-IZQUIERDO, Ernesto, *Régimen jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca*, Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, Madrid, 1979.

(14) GARCÍA ESTEBAN, FRANCISCO, *Adaptación del Plan General de Contabilidad a las Sociedades de Garantía Recíproca*, Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, Madrid, 1979.

(15) SALA MÉNDEZ, VICENTE, y VILLADA RUIZ, LUIS., *Análisis del riesgo técnico de las Sociedades de Garantía Recíproca*, Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, Madrid, 1980.

(16) TAMAMES, BALDO, «Entrevista a Luis Escauriaza», *Fomento de la Producción*, núm. 840, 1982, págs. 8 a 10.

(17) SESTO PEDREIRA, MANUEL, «Análisis del coste del aval para las PYME», ICADE, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas*, Madrid, 1988, pág. 151.

(18) IVÁÑEZ GIMENO, JOSÉ MARÍA, «El Sistema español de las Sociedades de Garantía Recíproca participadas por el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI)», Tesis Doctoral, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

(19) IVÁÑEZ GIMENO, JOSÉ MARÍA, *El Sistema español de Garantías Recíprocas*, Colección Estudios, Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, Madrid, 1991.

(20) Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, «Actuaciones financieras del IMPI», Documento de uso interno. IMPI, Madrid, 1984.

(21) Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, «Actuaciones financieras del IMPI», Documento de uso interno. IMPI, Madrid, 1984, pág. 9.

(22) Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, «Sociedades de Garantía Recíproca: ocho años de funcionamiento y evolución», *Cuadernos IMPI*, núm. 25, Madrid, 1986, página 5.

(23) Afortunadamente contamos con estudios regionalizados de la relación comunidad autónoma y sociedad de garantía recíproca para Castilla, León, y Andalucía, ver: ROMANO VELASCO, Joaquín, *Las Sociedades de Garantías Recíprocas de Castilla y León*, SOGACAL, SGR, y SOTECA, SGR, Salamanca, 1992.

(24) Orden Ministerial de 14 de noviembre de 1985, por la que se establece el apoyo financiero del IMPI a los avales prestados por las sociedades de garantía recíproca, y a sus operaciones de reafianzamiento, *BOE*, 21 de noviembre de 1985.

(25) Ley 26/1988, de 29 de julio de 1988, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, *BOE*, 30 de julio de 1988.

- (26) Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, *BOE*, 30 de julio de 1988. Ver artículos veintiuno y treinta y seis.
- (27) AUDIBERIA, *Estudio económico financiero de las Sociedades de Garantía Recíproca participadas por el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa*, tres tomos, Audiberia, S. A. para el IMPI, Madrid, mayo de 1989.
- (28) Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, «El Sistema español de Sociedades de Garantía Recíproca», IMPI, Documento de uso interno, Madrid, mayo de 1989.
- (29) Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, «Informe sobre el proceso de desinversión en las Sociedades de Garantía Recíproca», Documento de uso interno, Madrid, 5 febrero 1992.
- (30) BERCOVITZ, Alberto, y SÁNCHEZ CALERO, Fernando, «Estudio sobre la modificación legislativa de la normativa aplicable a las Sociedades de Garantía Recíproca», Estudio para el IMPI, Madrid, 1991.
- (31) MACKINSEY & COMPANY, «Definir un Sistema de Reafianzamiento para las Sociedades de Garantía Recíproca», Estudio para el IMPI, Madrid, 1992.
- (32) CABALLERO SÁNCHEZ-IZQUIERDO, Ernesto, *Las Sociedades de Garantía Recíproca en España*, Texto de la ponencia presentada por el autor al I Seminario Internacional sobre Sociedades de Garantía Recíproca y financiación de las pequeñas y medianas empresas celebrado en Madrid el 19 de diciembre de 1978, Ed. IMPI, Madrid, 1978.
- (33) GARCÍA-PALENCIA, BERCOVITZ, CABALLERO SÁNCHEZ-IZQUIERDO, CORONA ROMERO, PASTOR GARCÍA y TORRAS CUBILLOS, *Las Sociedades de Garantía Recíproca en España. Criterios básicos para su reforma, Libro Blanco*, Ed. Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., Madrid, 1983.
- (34) Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa, «Actuaciones financieras del IMPI», Documento de uso interno, Madrid, 1984, pág. 12.
- (35) RIBÓ DURÁN, Luis, «Presente y futuro de las Sociedades de Garantía Recíproca», Bosch Casa Editorial, S. A., Barcelona, 1983, pág. 87 y 88.
- (36) BERCOVITZ, Alberto, y SÁNCHEZ CALERO, Fernando, «Estudio sobre la modificación legislativa de la normativa aplicable a las Sociedades de Garantía Recíproca», Estudio para el IMPI, Madrid, 1991.
- (37) Ver el papel del Estado en el apoyo a reafianzamiento en los diferentes países europeos en GALLEGO SERNA, Juan Antonio, «Las Sociedades de Garantía Recíproca como alternativa financiera de las pequeñas y medianas empresas», *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, Madrid, 1985, págs. 95 y 96; o en GOITRE BOZA, R., «Financiación y Sociedades de Garantía Recíproca», *Economía Industrial*, núm. 273, Madrid, 1982, págs. 16 y 17.
- (38) GARCÍA-PALENCIA CEBRIÁN, BERCOVITZ y RODRÍGUEZ CANO, CABALLERO SÁNCHEZ-IZQUIERDO, CORONA ROMERO, PASTOR GARCÍA, TORRAS CUBILLOS, *Las Sociedades de Garantía Recíproca en España. Criterios básicos para su reforma. Libro Blanco*, Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., Madrid, 1983, pág. 65.
- (39) Real Decreto 2278/1980, de 24 de octubre, sobre aval del Estado a las sociedades de garantía recíproca, *BOE*, 25 de octubre de 1980.
- (40) ACÍN BONED, Luis, «Las Sociedades de Garantía Recíproca y su desarrollo», *Distribución Actualidad*, noviembre de 1981, pág. 81.
- (41) CAMACHO ZANCADA, Blas, «El ordenamiento jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca», *Distribución Actualidad*, noviembre de 1981, pág. 80.
- (42) GUTIÉRREZ VIGUERA, Manuel, «El reafianzamiento de las Sociedades de Garantía Recíprocas», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 10, abril-junio 1983, pág. 373.
- (43) CAÑADA BELTRÁN, Antonio, «Significado real y dotación presupuestaria del aval del Estado a las Sociedades de Garantía Recíproca», en «II Curso de Economía de la Mediana y Pequeña Empresa», Edición de la Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid, diciembre de 1981, págs. 144 a 148.
- (44) Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, «Informe General sobre el Sistema de Garantías Recíprocas», Documento de uso interno, IMPI, Madrid, junio de 1990.
- (45) GARCÍA-PALENCIA CEBRIÁN, BERCOVITZ y RODRÍGUEZ CANO, CABALLERO SÁNCHEZ-IZQUIERDO, CORONA ROMERO, PASTOR GARCÍA, TORRAS CUBILLOS, *Las Sociedades de Garantía Recíproca en España. Criterios básicos para su reforma. Libro Blanco*, Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., Madrid, 1983.
- (46) Memoria ejercicio 1986, Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., pág. 5.
- (47) «Pleno apoyo del Gobierno a las SGR», *Banca Española*, núm. 141, noviembre de 1981, pág. 41.
- (48) GARCÍA-PALENCIA CEBRIÁN, BERCOVITZ y RODRÍGUEZ CANO, CABALLERO SÁNCHEZ-IZQUIERDO, CORONA ROMERO, PASTOR GARCÍA, TORRAS CUBILLOS, *Las Sociedades de Garantía Recíproca en España. Criterios básicos para su reforma. Libro Blanco*, Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., Madrid, 1983.
- (49) ACÍN BONED, Luis, «Las Sociedades de Garantía Recíproca y su desarrollo», *Distribución Actualidad*, noviembre de 1981.
- (50) NIETO DE ALBA, Ubaldo, *El Control en el Sector Financiero*, Servicio de Publicaciones, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1989, pág. 44.
- (51) Los datos referidos a SOGASA se han obtenido básicamente de: Memorias de la Sociedad correspondientes a los años 1985 a 1993, y a los documentos de uso interno del IMPI (Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial): *Plan de viabilidad de SOGASA: Alternativas*, Madrid, mayo de 1990, y *SOGASA: Propuesta a la Comisión Permanente del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial*, dos tomos, Madrid, junio de 1990.
- (52) Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, *Plan de viabilidad de SOGASA: Alternativas*, Documento de uso interno, Madrid, mayo de 1990.
- (53) Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, *Plan de viabilidad de SOGASA: Alternativas*, Documento de uso interno, Madrid, mayo de 1990.
- (54) *Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial*, Plan desarrollado por el IMPI, Madrid, 1994.