

LA LIQUIDACIÓN INTERVENIDA DE EMPRESAS EN EL DERECHO ITALIANO.

EDUARDO GAMERO CASADO.

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. REGIMEN JURIDICO. III. PRESUPUESTOS DE HECHO. IV. PROCEDIMIENTO. 1. Adopción de la medida. 2. Organos del procedimiento. 3. Efectos de la liquidazione coatta amministrativa. 4. La terminación del procedimiento. 5. Reparto competencial en el conocimiento de los recursos. V. BREVE REFERENCIA A SU NATURALEZA JURIDICA.

La *liquidazione coatta amministrativa* es un procedimiento administrativo que persigue proceder a la liquidación de determinadas empresas, atendiendo a los intereses públicos implicados en ellas: por la envergadura de la empresa, que hace compleja su liquidación; por la presencia de ciertos sujetos afectados por la disolución, que pueden resultar muy desfavorecidos en el proceso liquidatorio (depositantes de las entidades de crédito, suscriptores de pólizas de seguros...); o por otras razones de interés general. En efecto, "existen empresas que, por la importancia que revisten respecto de la economía nacional y de la producción, o por la suma de intereses que representan, y debido a las vastas repercusiones que su crisis podría tener respecto a la generalidad, están sujetas a una serie de controles por parte del Estado" (1). "El medio extremo del que dispone la autoridad en el ejercicio de esta función de control es la interrupción de la actividad de la empresa mediante su liquidación forzosa administrativa" (2). Con ello se persigue principalmente trasladar el peso del procedimiento de las instancias judiciales a la Administración, que se encuentra en mejor disposición para calibrar el interés público presente en la liquidación, y podrá satisfacerlo con mayor libertad de forma (3).

(1) PROVINCIALI, R., *Trattato di diritto fallimentare*, pág.2527.

(2) SATTA, S.: *Diritto fallimentare*, pág.496.

(3) Vid. BAVETTA, G.: "Corte costituzionale...", pág.218.

La liquidación administrativa de empresas privadas es un instrumento de progresiva implantación en nuestro Derecho. Casi desconocido por la doctrina, goza entre nosotros de una venerable tradición. Los ejemplos más notables de esta técnica son la liquidación administrativa de entidades de crédito (regulada principalmente por el art.38 de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito), y sobre todo, el régimen dispuesto en relación con las entidades aseguradoras, cuyos orígenes se cifran en 1912, y que abarca en la actualidad tres procedimientos distintos de liquidación intervenida de empresas, aplicados casi a diario en la disciplina del sector (4). Frente al sistema español, inconexo y desmembrado, en Italia existe un procedimiento común (supletorio) de liquidación administrativa, regulado por la Ley de Quiebras, que se ve enriquecido por la legislación sectorial en aquellos aspectos concretos requeridos de adaptación a la dinámica específica de cada sector de aplicación.

La liquidación forzosa administrativa es una técnica de intervención de empresas (5). En atención al interés que esta institución viene despertando

(4) Procedimientos que se encuentran regulados por diversas disposiciones: la Ley 33/1984, de Ordenación del Seguro Privado; su Reglamento ejecutivo, de 1 de agosto de 1985; o el Real Decreto-ley 10/1984, que llega incluso a crear una entidad de Derecho público (la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras), consagrada a tramitar procedimientos de liquidación intervenida en el sector.

Por cierto que existen otras regulaciones adicionales de liquidaciones intervenidas de empresas privadas; pero ninguna de ellas reviste actualmente el interés las mencionadas. Un claro exponente es la Ley de 12 de noviembre de 1869, sobre Quiebra de las Compañías de Ferrocarriles, Canales y demás Obras Públicas, sin duda el primer ejemplo de liquidación intervenida de sociedades existente en todo el Derecho comparado.

(5) La intervención de empresas es "un concepto jurídico indeterminado que comprende el conjunto de acciones que, sin afectar a la titularidad de la empresa, producen una publicación de la gestión mediante medidas que podrán concretarse en cada caso, entre las cuales cabría que la propia dirección de la empresa viniera asumida por el ente público de intervención"; cfr.HERNÁNDO DELGADO,J.: "La intervención pública...", pág.713. Como se observa, el concepto de intervención de empresas no sólo engloba las medidas que afecten a la gestión ordinaria de las empresas privadas, sino asimismo las que incidan sobre su liquidación, provocando una traslación a manos públicas del poder decisorio durante el procedimiento liquidatorio.

El concepto ha sido aceptado pacíficamente por la doctrina, llegando algunos autores a transcribirlo literalmente; cfr. ARIÑO ORTIZ,G.: "Propiedad, libertad y empresa", pág.123; BASSOLS COMA,M.: *Constitución y sistema económico*, pág.205; BARRACHINA JUAN,E.: *Derecho administrativo especial*, pág.608; y OJEDA MARIN,A.: "La intervención de empresas...", págs.204 y sigs. También pueden consultarse ALONSO UREBA,A.: *La empresa pública...*, págs.167 y sigs.; MARTIN-RETORTILLO BAQUER,S.: *Derecho administrativo económico*, págs.204 y sigs.; y DE JUAN ASENJO,O.: *La Constitución económica española*, págs.163 y sigs.

recientemente, resulta oportuno indagar en los procedimientos de intervención existentes en el Derecho comparado, al objeto de extraer de los mismos las regulaciones que puedan revestir interés para la mejora de nuestro propio ordenamiento jurídico.

II.- RÉGIMEN JURÍDICO.

El ámbito bancario fue el primero en conocer el establecimiento de este procedimiento, que apareció en la legislación sobre cajas de ahorro y montes de piedad de principios de siglo (Ley de 25 de junio de 1909, nº.422, y Real Decreto de 12 de febrero de 1911, nº.278). Posteriormente se fue extendiendo a toda una serie de sectores y empresas de los más diversos ámbitos (6), que todavía se someten a este procedimiento en virtud de sus normas reguladoras vigentes: empresas de seguros (Real Decreto de 29 de abril de 1923, nº.966); sociedades controladas por el IRI (Real Decreto de 15 de junio de 1933, nº.859); entes autónomos de consumo (Decreto-ley de 1 de abril de 1917, nº.540); institutos de consumo para empleados del Estado (Decreto-ley de 3 de octubre de 1918, nº.1401); las mutualidades para accidentes laborales (Real Decreto de 29 de mayo de 1933, nº.516); las sociedades por acciones deudoras del Estado por un importe superior al cuádruplo de su capital social (Real Decreto de 17 de enero de 1935, nº.2); los institutos de cajas populares (Real Decreto de 29 de diciembre de 1937, nº.2655); las cajas rurales y artesanales (Real Decreto de 17 de julio de 1937, nº.1400); los consorcios industriales obligatorios (Ley de 16 de junio de 1932, nº.834); los consorcios agrarios (Decreto legislativo de 7 de mayo de 1948, nº.1235); los establecimientos de crédito (Real Decreto de 12 de marzo de 1936, nº.375); las entidades de garantía (Ley de 1 de agosto de 1986, nº.430); las cajas de ahorro y montes de piedad (Ley de 25 de junio de 1909, nº.442); y las sociedades cooperativas (art.2540 del Código civil) (7).

(6) Decreto-ley de 1 de abril de 1917, nº.540, sobre entes autónomos de consumo; Decreto-ley de 3 de octubre de 1918, nº.1401, sobre institutos de consumo para empleados del Estado; Real Decreto de 29 de abril de 1923, nº.966, sobre institutos de seguros; Real Decreto de 13 de agosto de 1926, nº.966 sobre consorcios de cooperativas constituidos en estes morales; Real Decreto de 29 de mayo de 1933, nº.859, sobre sociedades controladas por el Instituto de Reconversión Industrial (IRI); Real Decreto de 17 de enero de 1935, nº.2, sobre sociedades anónimas deudoras del Estado por un importe superior al cuádruplo del capital social; Real Decreto de 17 de julio de 1937, nº.1400, sobre cajas rurales y artesanales; Real Decreto de 12 de marzo de 1936, nº.375, sobre institutos de crédito; etc.

(7) Estas empresas "se diferencian de todas las demás, por razones de estructura jurídica y de importancia económica, hasta el punto de imponer como deber un correcto ejercicio econó-

El régimen jurídico actual de la *liquidazione coatta amministrativa* lo recoge la Ley de Quiebras de 1942, en sus arts.194 a 214. Sin embargo, esta regulación no unifica los distintos regímenes de la figura existentes para cada sector de empresas sujetas, ya que tiene un carácter supletorio de las leyes especiales existentes en la materia. Algunos de sus preceptos son, no obstante, de obligado cumplimiento, aunque la legislación especial difiera de lo que establezca la Ley de Quiebras (8).

Por tanto, en la concepción de esta Ley la *liquidazione coatta amministrativa* se trata de un procedimiento *supletorio*, que en ciertos aspectos alcanza además el carácter de procedimiento *común*. Mediante este sistema se pretende respetar los procedimientos especiales, lo que permite la adaptación del régimen general a las particularidades propias de cada sector económico o tipo societario al que se aplique la medida; pero al mismo tiempo, se ha querido imponer en todo caso una serie mínima de garantías, que unifican el procedimiento en sus líneas generales. El régimen equivaldría en nuestro Derecho a la existencia de una Ley general de intervención de empresas, susceptible de adaptarse en ciertos aspectos a la disciplina propia de cada sector; una alternativa de indudable interés para el sistema español de intervención de empresas, erigido sobre una serie de leyes inconexas que tienen puntos en común, pero cuya regulación no se concibe como un régimen unitario. En el estudio que sigue sólo se señalará el procedimiento-tipo de la Ley de Quiebras, haciendo abstracción de los restantes.

En este marco (ámbito subjetivo del procedimiento) hemos de señalar una destacada característica del sistema italiano, referente a las relaciones entre la *liquidazione coatta amministrativa* y la quiebra. Determinadas empresas pueden estar excluidas de la quiebra en virtud de leyes especiales; si así fuera, no podrían en ningún caso ser declaradas en quiebra, y sólo se

mico, lo que encuentra expresión jurídica en la autorización al ejercicio de la empresa y su correlativa revocación (empresas bancarias y aseguradoras), o en las directivas a las que se les somete (empresas dependientes del IRI y deudoras del Estado), o bien en el peculiar régimen de vigilancia administrativa ejercitado sobre ellas", *vid.* BONSIGNORII, A.: "Liquidazione coatta amministrativa", pág.2.

(8) El art.194 de la Ley de Quiebras recoge expresamente aquellos puntos en los que deroga a las leyes especiales; con independencia de que luego se analice cada uno de ellos, conviene saber que se trata de los siguientes: certificación judicial de la insolvencia, y efectos que produce (arts.195, 202 y 203); relaciones entre quiebra y *liquidazione coatta amministrativa* (art.196); los efectos de apertura del procedimiento sobre los acreedores y sobre relaciones jurídicas preexistentes (art.s 200 y 201); la formación del estado pasivo (art.209); la responsabilidad subsidiaria de los socios (art.211); y el término del procedimiento (art.213).

procedería a liquidarlas conforme al procedimiento de *liquidazione coatta amministrativa*. Esta regulación exhibe con toda su intensidad el interés público reflejado en los procedimientos liquidatorios de ciertas empresas, que no podrán *en ningún caso* ser llevados a cabo por procedimientos de Derecho privado, sino tan sólo mediante la liquidación forzosa administrativa.

Sin embargo, puede ocurrir que las leyes no prevean la exclusión de la quiebra, sino que la establezcan como una posibilidad alternativa; en este caso, se seguirá el procedimiento que se adopte *en primer lugar*, sin que quepa pasar de uno a otro (art.196 de la Ley de Quiebras). La alternativa entre una y otra posibilidad es sin duda de interés; pero sorprende la congelación de la decisión, que podría reconsiderarse una vez abierta alguna de las vías propuestas, sin que se permita variar el procedimiento.

III. PRESUPUESTOS DE HECHO.

En este punto se plasma, más que en ningún otro, la faceta de ley procedimental propia de la Ley de Quiebras, que se limita a establecer un cauce de actuación, pero no agota las causas por las que se activa el procedimiento por ella regulado (9). Las causas por las que podrá acordarse la *liquidazione coatta amministrativa* se recogen en las leyes especiales que imponen esta medida en sectores económicos concretos.

En cualquier caso, el art.195 de la Ley de Quiebras permite la liquidación forzosa de una empresa privada cuando medie un estado de insolvencia. Ello no significa que toda empresa incurso en insolvencia pueda verse afectada por una liquidación forzosa administrativa, sino tan sólo que, de establecer una Ley sectorial la posibilidad de acordar esta medida respecto a las empresas actuantes en el sector regulado, sin aclarar su presupuesto de hecho, éste será la insolvencia de la entidad; pues así lo dispone la Ley de Quiebras.

(9) Debido a esta concepción, se consideró más adecuado que cada ley específica recogiera los motivos concretos por los que se podía proceder a la *liquidazione coatta amministrativa*. La justificación es rechazada por algún autor, "corresponde a la ley procedimental que regula una institución determinada precisar cuál es el área de aplicación de dicha institución (...). Todos los criterios mencionados podían haber sido recogidos por la ley procedimental para delimitar el ámbito de aplicación del procedimiento: éste es tarea suya, y exclusivamente suya", *cfr.* PROVINCIALI, R., *op.cit.*, págs.2541 y sigs..

Sin embargo, en muchos casos (entre los que destacan el bancario y el sector asegurador), las leyes sectoriales no se limitan a permitir la liquidación forzosa, sino que establecen otros presupuestos de hecho adicionales por los que también podrá acordarse esta medida. Estos supuestos no siempre se restringen a situaciones de crisis económica, y su diversidad depende también del tipo de irregularidades en que puedan incurrir las empresas de cada sector de aplicación. Las causas más frecuentes por las que puede acordarse la *liquidazione coatta amministrativa* han sido clasificadas por la doctrina en a) disconformidad de la actividad realizada por la empresa con el interés general, b) violación de normas legales o reglamentarias, y c) insolvencia (10).

Contrasta el sistema italiano en este punto con el nuestro. En primer lugar, porque los presupuestos de hecho son más extensos, permitiéndose la liquidación intervenida por simples incumplimientos de la legislación aplicable o de las órdenes de la autoridad de tutela, sin que sea preciso en todo caso una situación de insolvencia o crisis económica como es tónica común entre nosotros (11). En segundo lugar, porque en nuestro Derecho la infracción de la legislación vigente sólo puede provocar, por lo general, la revocación de la autorización para el ejercicio de la actividad que desempeñaba la empresa, desentendiéndose la Administración de las repercusiones que esta medida comporte sobre la misma o, lo que es aún más preocupante, sobre los terceros afectados por su actividad. Pensemos en la revocación de la autorización a una entidad aseguradora, que no se vea anudada a un procedimiento de liquidación intervenida: ¿cabe esperar que los sujetos cubiertos por las pólizas reciban la tutela suficiente, o por el contrario serán otro tipo de acreedores quienes dominen la liquidación? (12)

(10) DE FERRA, G., *Manuale di diritto fallimentare*, pág. 369. Por su parte, DEL VECCHIO, F.: "La natura...", pág. 723, señala los siguientes presupuestos de hecho: que las empresas incurran en un estado de insolvencia; que no respeten las leyes, reglamentos o acuerdos de la autoridad de vigilancia; que sus administradores incurran en errores o ilícitos que hayan causado o puedan causar un grave perjuicio a amplias categorías de sujetos; o que diversas razones económicas aconsejen el cese de la actividad de la empresa.

(11) Es excepción el amplio presupuesto de hecho que recoge el art. 31.3 de la Ley de Ordenación del Seguro Privado en relación con la liquidación intervenida de las entidades aseguradoras: "La liquidación será intervenida por el correspondiente órgano de control, cuando lo estime conveniente, para salvaguardar los intereses de los asegurados o de otras entidades aseguradoras".

(12) No obstante, en nuestro Derecho existen algunos supuestos en que los incumplimientos de la normativa del sector pueden desembocar en procedimientos de liquidación intervenida. Así, el art. 57.bis.4 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 (todavía vigente, y recientemente aplicado), dispone un procedimiento de liquidación forzosa administrativa para todo caso en que

De otro lado, el hecho de que el régimen de liquidación forzosa administrativa abarque un número concreto de empresas, y no pueda ser dispuesto sobre cualquier empresa privada, fue tachado con reproches de inconstitucionalidad, que han sido rechazados por la *Corte costituzionale* italiana, con base en las diferencias cualitativas que separan uno y otro tipo de sociedades (13).

IV. PROCEDIMIENTO.

1.- Adopción de la medida.

La medida se acuerda mediante un acto administrativo, que corresponde dictar a un órgano concreto de la Administración, variable en función de la legislación específica, y al que se le conoce con el nombre genérico de *organo o autoridad de vigilancia*. Normalmente el órgano es del máximo nivel, plasmándose el acto en un decreto ministerial o del Presidente de la República.

Cuando el presupuesto de hecho de la *liquidazione coatta amministrativa* es un estado de crisis, no se requiere como requisito previo (ni subsiguiente) que se dicte sentencia declarativa del estado de insolvencia; sin embargo, puede ocurrir que medie esta sentencia en dos situaciones distintas: a) cuando, iniciada la intervención de oficio por la Administración, ésta desee que se produzcan determinados efectos de la Ley de Quiebras, lo que requiere preceptivamente una sentencia judicial, que ella misma podrá provocar (14);

se revoque la autorización de un banco privado. Por su parte, la Ley de Ordenación del Seguro Privado sólo dispone este mecanismo para la liquidación de las delegaciones en España de entidades extranjeras que hayan sido disueltas; por la vía de los hechos, en cualquier caso, se consigne que la práctica totalidad de liquidaciones de entidades aseguradoras desarrolladas en nuestro país desemboque en procedimientos de liquidación intervenida, lo que no resulta directamente del Derecho positivo como sin duda sería deseable.

(13) Vid. su Sentencia nº. 159/1975, de 26 de junio, cuyo principal fundamento jurídico descansa en la diferencia cualitativa existente entre las sociedades sujetas a *liquidazione coatta amministrativa*, y las empresas que no pueden verse afectadas por esta medida; dicha diferencia justifica un trato normativo diverso. Un comentario a esta sentencia puede verse en BAVETTA, G.: "Corte costituzionale...", págs. 218 y sigs.

(14) La declaración del estado de insolvencia implica la aplicabilidad de las normas reguladoras de los actos perjudiciales a los acreedores que recogen los arts. 64 a 71 de la Ley de Quiebras, excepción hecha de la acción revocatoria ordinaria, que puede ejercitar el comisario en cualquier caso (no sólo cuando se haya declarado judicialmente la insolvencia), en virtud del art. 201 de la misma Ley.

b) cuando un tribunal conozca pretensiones concursales referentes a una empresa susceptible de someterse a *liquidazione coatta amministrativa* con exclusión de la quiebra, en cuyo caso se producen preceptivamente dos efectos: el primero, que el tribunal deberá declarar necesariamente el estado de insolvencia; y el segundo, que a raíz de esta sentencia la Administración deberá en todo caso dictar el acto que acuerda la *liquidazione coatta amministrativa*, que se erige, por tanto, en un acto administrativo debido (obligación de adoptar el acto que sólo existe en este último caso, ya que en todos los demás la potestad es discrecional) (15).

Esta última precisión es de agradecer en la medida que, dada la amplitud del ámbito subjetivo de la figura, muchas autoridades de vigilancia no cuentan con los medios inquisitivos necesarios para valorar convenientemente si media o no el presupuesto objetivo de la norma. Sin embargo, se disipa la posibilidad de que medie un mínimo de discrecionalidad administrativa en este supuesto concreto, lo que debe lamentarse, puesto que no siempre será preciso o conveniente que la Administración se haga cargo del procedimiento de liquidación de una de estas empresas. En lugar del automatismo acrítico expuesto, sería más conveniente un sistema en el que, tras de poner el juez en conocimiento de la Administración el contenido de la sentencia que declara la insolvencia, se cuente con un margen de discrecionalidad administrativa para acordar la liquidación intervenida.

2.- Organos del procedimiento.

El procedimiento descansa básicamente sobre tres órganos distintos: un comisario que proveerá la liquidación de la empresa, un comité de vigilancia que supervisará su gestión, y una autoridad administrativa de vigilancia que acordará inicialmente la medida y llevará el control del procedimiento.

El comisario-liquidador es el órgano sobre el que gira el procedimiento, y es nombrado y revocado por la autoridad de vigilancia (16). Su naturaleza jurídica, sobre la que no existe univocidad en la doctrina, es considerada

(15) Vid. PAJARDI, P.: *Manuale di diritto fallimentare*, pág. 823.

(16) Por la trascendencia de la *liquidazione coatta amministrativa* de las entidades de crédito, tal vez deba señalarse que en este caso la autoridad de vigilancia está compuesta por el complejo Ministro del Tesoro-Banco de Italia; compete al Gobernador del Banco central nombrar al comisario-liquidador.

mayoritariamente como la de un sujeto privado que ejerce funciones públicas (17). Los poderes del comisario difieren en función del sector, consistiendo, por lo general, en las facultades inherentes a un liquidador ordinario. No obstante, requiere autorización del órgano de vigilancia en determinados casos, como ocurre con ciertos actos de gestión extraordinaria; las ventas de bienes inmuebles, o de conjuntos de bienes muebles; y para decidir la continuación del ejercicio de la empresa (18). Cada seis meses, el comisario dirige a la autoridad de vigilancia un informe sobre el estado de la liquidación y del patrimonio de la empresa (art. 205 de la Ley de Quiebras).

El comité de vigilancia, un órgano en ocasiones facultativo (19), de relativa importancia, ejerce poderes de escaso peso: asistir al inventario; sugerir precisiones respecto al ejercicio provisional de la empresa; e informar sobre la venta de bienes inmuebles, conjuntos de bienes muebles, repartos parciales, reparto final, y solicitud de concordato (20).

La autoridad de vigilancia se reserva importantes facultades en este procedimiento: nombra y revoca al comisario (art. 198); autoriza las acciones de responsabilidad contra él (art. 199.2); nombra al comité de vigilancia (art. 188.1); autoriza las ventas de inmuebles y de conjuntos de bienes muebles (art. 210.2); autoriza los repartos parciales y el balance final (art. 213.1); etc. Como se ve, su implicación en el procedimiento es constante y directa, lo que traduce un deseo de potenciar el procedimiento en lo posible (elevando al más alto nivel el ejercicio de las facultades existentes), pero dificultándolo en extremo.

Como estudios específicos en la materia pueden verse el excelente *Codice commentato della banca* (comentarios a los arts. 67 y sigs. de la Ley Bancaria, que regulan la *liquidazione coatta amministrativa* de las entidades de crédito), y los trabajos monográficos de DEL CORE, S.: "Crisi irreversibile..."; FORTUNATO, S.: "Sulla liquidazione coatta..."; y CASTELLI-AVOGLIO, G.: "Liquidazione coatta..."; así como los manuales de Derecho bancario ya citados.

(17) Se consagra a exponer las diferentes posturas, y a defender esta última solución, el trabajo de DEL VECCHIO, F.: "La natura...", *op. cit.*, págs. 722 y sigs. El autor razona que el comisario no es un sujeto privado en sentido estricto, puesto que ha sido designado por la Administración pública; si bien no ha de ser necesariamente un funcionario público, ni tampoco personal eventual de la Administración, por lo que sólo cabe concluir que se trata de un sujeto privado ejerciente de funciones públicas.

(18) Vid. PROVINCIALI, R., *op. cit.*, pág. 2567.

(19) Vid. el art. 198 de la Ley de Quiebras; un caso en el que el órgano es facultativo es el de la *liquidazione coatta amministrativa* de las sociedades cooperativas.

(20) Estos informes son preceptivos, pero no vinculantes. Vid. PROVINCIALI, R., *op. cit.*, pág. 2569.

3.- Efectos de la liquidazione coatta amministrativa.

El acto administrativo con el que se acuerda la medida deberá ser publicado en el plazo de diez días en la *Gazzetta Ufficiale* (art.197), momento en el que despliega sus efectos. En su virtud (art.200), se despoja al empresario de la empresa, concediéndosele un subsidio alimenticio, y perdiendo la administración y disponibilidad de los bienes, así como la capacidad procesal en relación con los actos previos a la adopción de la medida (21). Si la empresa es societaria, cesan las funciones de la junta general (22).

Respecto a los acreedores, la medida conlleva los mismos efectos que la declaración del estado de quiebra, congelándose sus créditos y acciones, y liquidándose los activos conforme al principio de la *par condicio creditorum* (23).

El procedimiento tiene una doble finalidad: *primera*, hacer desaparecer la empresa del mundo económico; y *segunda*, repartir entre todos los acreedores, con pleno respeto de la *par conditio*, el conjunto del activo realizado durante la liquidación (24).

4.- La terminación del procedimiento.

La Ley sólo prevé la terminación del procedimiento por dos causas: por reparto del activo (art.213) y por convenio de acreedores (art.214) (25).

En el primer caso, el comisario-liquidador somete a la autoridad de vigilancia el balance final de la liquidación, junto al estado de cuentas de su ges-

(21) SATTÀ,S., *op.cit.*, pág.510.

(22) Se ha precisado que, debido a que la junta general ha de aprobar el convenio de acreedores caso de que se ponga fin al procedimiento por esta vía, no se puede afirmar que esté disuelta; y lo mismo cabría decir si posteriormente se opta por la continuación de la empresa, en cuyo caso se le restituye al empresario y la junta general recupera sus poderes, cfr. BONSIGNORIA., *op.cit.*, pág.7.

(23) PROVINCIALI,R., *op.cit.*, pág.2585. En las páginas siguientes a la citada el autor abunda en los efectos sobre los acreedores respecto a acciones concretas.

(24) Vid.DEL VECCHIO,F.: "La natura...", pág.723.

(25) Algunos autores afirman que no se puede excluir la terminación por otras vías, como las recogidas en los arts.118.2 (pago total de las deudas), y 118.4 (por insuficiencia del activo) de la Ley de Quiebras; vid. CAVALAGLIO: "La cuisura della procedura", en SATTÀ,S.: *Diritto fallimentare*, pág.693 y sigs.

ción, y el plan de reparto entre los acreedores, acompañados por un informe del comité de vigilancia; la autoridad administrativa autoriza su depósito ante el tribunal ordinario competente (26), y liquida la indemnización del comisario (27). Este último procederá entonces al reparto final y, en su caso, a la cancelación de la sociedad de los registros en que estuviera inscrita.

En el segundo caso deberá convocarse la junta general, para que apruebe el convenio propuesto (28). También debe mediar el concurso del juez ordinario en este caso; una vez efectuado, se encarga al comisario la supervisión de su cumplimiento.

5.- Reparto competencial en el conocimiento de los recursos (29).

Como ha podido observarse, la Ley ha conferido a la jurisdicción ordinaria una considerable trascendencia en la liquidación administrativa de sociedades, asignándole importantes tareas a lo largo del procedimiento: la verificación del estado de insolvencia, la aprobación de los medios de terminación del procedimiento, etc. En todos estos casos, la jurisdicción competente para conocer de las pretensiones resultantes será la ordinaria. Además, debido a la falta de previsión expresa en este caso, será competente esta jurisdicción en supuestos de tutela de derechos subjetivos, que en la *liquidazione coatta amministrativa* no se ven degradados a la categoría de meros intereses legítimos, lo que impondría un previo conocimiento de las pretensiones por la jurisdicción contenciosa, cuyo fallo erigiría un derecho subjetivo del que conocería en un momento posterior la jurisdicción ordinaria (30).

La jurisdicción contenciosa, en cambio, será la competente para decidir en materia de legalidad sobre todos los actos acordados por la autoridad de

(26) Esto no es más que una garantía de que no existen otras deudas por liquidar, sin constituir una inmiscusión del juez en el carácter administrativo del procedimiento: si el tribunal estimara lo contrario, se limitaría a rechazar el acto; vid. PROVINCIALI,R., *op.cit.*, pág.2593.

(27) Para lo que sigue las reglas generales establecidas en el art.39 de la Ley de Quiebras.

(28) Esta previsión de la Ley, inexistente en el régimen general de la quiebra, ha sido cuestionada por la doctrina, que estima innecesaria la voluntad de los accionistas para la aprobación de un acuerdo dirigido a satisfacer a los acreedores; cfr. SATTÀ,S., *op.cit.*, págs.518 y sigs.

(29) Véase en la materia el trabajo monográfico de SERIO,G.: "La tutela giurisdizionale...", que se extiende pormenorizadamente en el régimen de impugnación de actos puntuales dictados durante el desarrollo del procedimiento.

(30) Vid. PAJARDI,P., *op.cit.*, pág.814; y PROVINCIALI,R., *op.cit.*, pág.2570.

vigilancia, siguiéndose en este caso el régimen común de los recursos contencioso-administrativos (31).

VI. BREVE REFERENCIA A SU NATURALEZA JURÍDICA.

Se debe descartar en primer lugar la posibilidad de considerar la liquidación administrativa una medida sancionatoria, como se ha afirmado por algún autor (32), ya que no supone necesariamente la comisión de infracción alguna de la normativa del sector, y subsisten, además, las responsabilidades de todo tipo que puedan exigirse a los antiguos gestores de la empresa.

Aparte de esto, se ha discutido por la doctrina italiana si prepondera el carácter público o privado del procedimiento (33), llegándose a un punto intermedio, mayoritario hoy, según el cual se manifiestan en la *liquidazione coatta amministrativa* tanto matices de un procedimiento administrativo, como de Derecho privado, lo que concede al procedimiento una naturaleza jurídica mixta (34). La conclusión es opinable, sobre todo si tenemos presente que las facultades del juez se encuentran muy matizadas, y aunque condicionen a veces la ejecutoriedad de la actuación administrativa, su función es velar por el respeto de los derechos individuales de los acreedores, sin llegar a incidir necesariamente en el desarrollo del procedimiento, y sin ser preceptivo su concurso para la apertura del mismo (35).

Por último, se debe sostener que la *liquidazione coatta amministrativa* es un supuesto de intervención pública en la economía, que resulta englobado por el concepto de *gestione coattiva* existente en el Derecho italiano. Esta figura, equivalente a grandes rasgos a nuestra intervención de empresas, y muy poco tratada por la doctrina italiana, es una "ablación administrativa" que se dispone para "remediar situaciones anómalas en las que pudieran

(31) SATTA, S. *op. cit.*, pág. 4.

(32) Cfr. DE FERRA, G., *op. cit.*, pág. 371.

(33) Expone las distintas posturas PROVINCIALI, R., *op. cit.*, págs. 2534 y sigs.

(34) *Ibidem. Vid.*, además, BONSIGNORI, A., *op. cit.*, pág. 4; y PAJARDI, P., *op. cit.*, pág. 815.

(35) Por ello se ha afirmado: "La liquidación es forzosa porque prescinde de la voluntad del empresario o bien de los acreedores; es administrativa porque se desarrolla bajo la dirección y el control de un órgano administrativo, frente al procedimiento liquidatorio de carácter jurisdiccional, que se desarrolla ante un órgano judicial, que nombra al juez delegado y al síndico. Es cierto que no falta en este procedimiento una fase jurisdiccional (...), mas se trata, en todo caso, de fases eventuales y de importancia menor"; cfr. DEL VECCHIO, F.: "La natura...", pág. 723.

encontrarse patrimonios, empresas, o también sólo establecimientos de una empresa, cuando una norma considere de interés público que se adopte la medida" (36).

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO UREBA, A.: *La empresa pública. Aspectos constitucionales y de Derecho económico*, Montecorvo, Madrid, 1985; ARIÑO ORTIZ, G.: "Propiedad, libertad y empresa", en *La empresa en la Constitución española*, Aranzadi, Pamplona, 1989, págs. 103 y sigs.; AA.VV.: *Codice commentato della banca*, Giuffrè, Milano, 1990; BARRACHINA JUAN, E.: *Derecho administrativo especial*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1986; BAVETTA, G.: "Corte costituzionale e liquidazione coatta amministrativa", *Fallimento*, 1990, págs. 218 y sigs.; BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1988; BONSIGNORI, A.: "Liquidazione coatta amministrativa. Profili sostanziali e processuali", *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XIX, Istituto enciclopedia italiana, Roma, 1990; CASTELLI-AVOGLIO, G.: "Liquidazione coatta amministrativa delle aziende di credito e legge bancaria", *Banca, borsa e titoli di credito*, 1985, II, págs. 44 y sigs.; CAVALAGLIO, A.: "La chiusura della procedura", en SATTA, S.: *Diritto fallimentare*, CEDAM, Padova, 1990, págs. 693 y sigs.; CENSONE, P. F.: "La liquidazione coatta amministrativa delle società fiduciarie", *Le nuove leggi civili commentate*, 1989, II, págs. 898 y sigs.; DE JUAN ASENJO, O.: *La Constitución económica española*, CEC, Madrid, 1984; DESIDERIO, L.: *La liquidazione coatta amministrativa delle aziende di credito*, Giuffrè, Milano, 1981; FERRA, G. DE: *Manuale di diritto fallimentare*, Giuffrè, Milano, 1989; FERRARA jr., F.: *Il fallimento*, 4a. ed., Giuffrè, Milano, 1989; FORTUNATO, S.: "Sulla liquidazione coatta delle imprese bancarie", *Banca, borsa e titoli di credito*, 1991, I, págs. 715 y sigs. (Aparece igualmente en *Codice commentato della banca*, como comentario al art. 67 de la Ley Bancaria); GALGANO.: "Sulla inammissibilità dell'accertamento dello stato d'insolvenza di un ente pubblico economico sottoposto a liquidazione coatta amministrativa" *Diritto fallimentare*, 1990, II, págs. 477 y sigs.; GERI, V.: "Esercizio delle assicurazioni private e limiti del potere di vigilanza della pubblica amministrazione ai fini

(36) Cfr. GIANNINI, M. S.: *Diritto amministrativo*, vol. II, pág. 1233. Sólo existe en la doctrina italiana un estudio monográfico sobre esta institución, el elaborado por SILVESTRI, E.: *Le gestioni coattive*, Milano, 1941.

della liquidazione coatta amministrativa”, *Assicurazioni*, 1979, I, págs.640 y sigs.; GIANNINI,M.S.: *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1988; HERNANDO DELGADO,J.: “La intervención pública de empresas privadas”, en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, IEAL, Madrid, 1982, págs.711 y sigs.; MARTIN-RETORTILLO BAQUER,S.: *Derecho administrativo económico*, vol.I, La Ley, Madrid, 1988; MEO,G.: “Attività fiduciaria di fatto e liquidazione coatta amministrativa”, *Banca, borsa e titoli di credito*, 1989, II, págs.365 y sigs.; MERCOLINO,G. y TRAMONTANO,L.: *Diritto bancario*, Edizioni Simone, Napoli, 1991; NEGRI,C.: “La nuova legge sulla liquidazione coatta amministrativa delle fiduciarie”, *Diritto fallimentare*, 1986, I, págs.641 y sigs.; OJEDA MARIN,A.: “La intervención de empresas en el ordenamiento vigente”, *REDA*, nº.57, 1988, págs.204 y sigs.; PAJARDI,P.: *Manuale di diritto fallimentare*, Giuffrè, Milano, 1983; PROVINCIALI,R.: *Trattato di diritto fallimentare*, Giuffrè, Milano, 1974; SANGIORGIO,G.: “Ordinamento amministrativo del credito”, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 4a.ed., UTET, Torino, 1989; SATTA,S.: *Diritto fallimentare*, CEDAM, Padova, 1990; SERIO,G.: “La tutela giurisdizionale nella liquidazione coatta amministrativa”, *Foro amministrativo*, 1988, II, págs.3059 y sigs.; SILVESTRI,E.: *Le gestioni coattive*, Milano, 1941; SPINELLI,M., y GENTILE,G.: *Diritto bancario*, CEDAM, Padova, 1991; TUBARU ADIUTORI,A.R.: “Il fallimento dell’assicurato e la liquidazione coatta amministrativa dell’impresa assicuratrice nell’assicurazione della responsabilità civile”, *Assicurazioni*, 1986, vol.I, págs.517 y sigs.; VECCHIO,F.DEL: “La natura giuridica della figura e dell’attività del commissario liquidatore nella liquidazione coatta amministrativa ed il problema dell’impugnabilità dei suoi atti”, *Diritto fallimentare*, 1989, I, págs.722 y sigs.; VECCHIS,P.DE: “Apunti sulla costituzionalità della liquidazione coatta amministrativa con particolare riferimento alle aziende di credito”, *Banca, borsa e titoli di credito*, 1976, I, págs.224 y sigs.