

NOTA SOBRE LA REFORMA DEL REGIMEN JURIDICO DE LA "CRISIS" DE LAS EMPRESAS BANCARIAS

Rafael García Villaverde

I. INTRODUCCION

Es cosa sabida que en nuestro país se está afrontando una ambiciosa y muy necesaria reforma de la legislación mercantil. Uno de los sectores más importantes afectados por la misma es el concursal, para el que desde el pasado año contamos con un anteproyecto de Ley; un anteproyecto de Ley sobre la crisis de las empresas que se elabora en un momento de transformación y de crisis y, como es natural, de especial preocupación por las soluciones que el Derecho aporta.

Las empresas bancarias están, sin duda, en el vértice de esa preocupación. No en vano confluyen en ellas los problemas generales de la actual crisis empresarial, junto con los específicos que se derivan de la importancia de sus dimensiones, de la complejidad de los intereses afectados y, muy en particular, de la trascendencia que presenta su función para la economía del país.

Esto explica que, en los últimos años, se haya ido produciendo una copiosa legislación que ha intentado hacer frente a los problemas a medida que iban poniéndose de manifiesto. Pero no puede decirse que, aunque esa legislación presente aspectos positivos, como también los presenta el empleo que de ella se ha hecho, el resultado haya sido ente-

ramente satisfactorio. En definitiva, esa legislación no pasa de ser un tratamiento parcial realizado, a veces, con defectos que, si la urgencia disculpa, la reflexión ulterior no puede aconsejar mantener; por el contrario, exige que se corrijan.

Una reforma general del derecho regulador de la crisis de las empresas puede ser la ocasión adecuada para ello. Me parece que la razón fundamental estriba en que no sería correcto operar en el tratamiento jurídico de la crisis de las empresas bancarias como si se tratara de algo distinto o separado de los problemas generales del Derecho Concursal, aunque también plantee problemas específicos. Es evidente que el régimen jurídico de la crisis de las empresas bancarias es de una gran amplitud y complejidad. Se entremezclan en él normas de aplicación general a todas las empresas, normas particulares dadas en atención a la forma de empresa adoptada y normas específicas que pretenden atender a las singularidades del objeto de la actividad empresarial. Tampoco hay que olvidar la incidencia en el sector bancario de la normativa general cuando se aplica a otros tipos de empresas e incluso de la específicamente aplicable a éstas. Si no bastara como ejemplo demostrativo de esa afirmación el recuerdo de las variadas relaciones negociales existentes

entre unas y otras, ahí están también las múltiples relaciones que afectan al plano estructural de las empresas, máxime ante un anteproyecto de reforma que plantea valiente, pero quizás discutiblemente, el difícil y espinoso tema de la llamada «extensión del concurso» (1).

La reforma que se pretende será causa de muchas reflexiones a añadir a las realizadas previamente al anteproyecto y, sin duda, las merece. Las muy modestas que ahora ofrezco al lector de PAPELES tienen que ser, por distintas razones que no hacen al caso, inevitablemente limitadas y partir de una rigurosa selección. Al escoger como centro del análisis la cuestión de ¿qué es lo que hay que reformar? no sé si transpongo lo que a mí más me preocupa a lo que en realidad pueda ser más importante, pero pienso que, en cualquier caso, el tema merece que nos ocupemos de él una vez más.

Cuando echamos un vistazo a nuestra legislación sobre la crisis de las empresas nos encontramos con más de siglo y medio de historia que es, en su mayoría, derecho aplicable. El comienzo está en el viejo Código de Sainz de Andino (1829); el final, en el reciente Real Decreto-Ley de Reconversión y Reindustrialización de 30 de noviembre de 1983, salvo que, en este caso, o mi inadvertencia o la rapidez con que se van promulgando disposiciones sobre la materia hagan inexacta la referencia temporal cuando estas líneas se publiquen. La legislación de ese largo período no sólo es muy amplia, sino enormemente heterogénea. En realidad, las cosas difícilmente podían ser de otro modo, sin perjuicio de que hubieran podido producirse más razonablemente. Ese período le-

gislativo abarca las instituciones con que el Derecho pretende atender los problemas de la crisis de las empresas en el sistema de economía de mercado del siglo XIX y las que van surgiendo posteriormente de la mano de las transformaciones que se van operando en él hasta nuestros días. Por ello, probablemente no sea del todo aventurado pensar en la existencia de un grave problema de funcionalidad de las instituciones, alrededor del cual giren los demás, con diverso grado de trascendencia cada uno. Veámoslo en sus rasgos esenciales, partiendo de un somero análisis del sentido de las normas reguladoras de la crisis empresarial en el sistema de economía de mercado y de la necesaria contraposición en un sistema de dirección central de la economía.

II. SISTEMAS ECONÓMICOS Y DERECHO CONCURSAL

1. Sistema de economía de mercado

El sistema de economía de mercado cuenta con los empresarios privados como sujetos exclusivos de la actividad económica. A ellos se les encomienda la adopción de decisiones sobre las necesidades a satisfacer y los medios que deben aplicarse a este fin. Cada empresario, ejerciendo la libertad de iniciativa que se le concede, realiza una planificación individual de las necesidades a cubrir en un sector o en sectores concretos de la actividad económica, teniendo como punto de referencia la demanda del mercado. Dicha actividad se ejerce con bie-

nes propios, en concurrencia con otros empresarios, persiguiendo como única meta la propia conveniencia en la búsqueda del beneficio y asumiendo el riesgo del propio fracaso. Del conjunto de los planes individuales resultará de forma natural el plan económico general, y de la competencia ante la demanda del mercado se derivará la manera más adecuada de cubrir las necesidades de la comunidad. En definitiva, al empresario se le encomienda la consecución del interés público a través del ejercicio de una actividad privada de carácter económico y, consecuentemente con ello, los poderes públicos se abstienen de participar en dicha actividad.

El acierto o el desacierto en la planificación individual o en su ejecución conllevan la obtención de beneficios o pérdidas. En el primer caso, el resultado obtenido indica que el interés público se ha satisfecho. En el segundo, lo contrario, y de ahí la necesidad de que los bienes empleados hasta el momento en un determinado sector de la actividad económica se utilicen adecuadamente. El procedimiento para hacerlo posible presupone el cambio de titularidad de los bienes de producción, lo cual se consigue a través de instrumentos jurídicos propios del Derecho de obligaciones. En unos casos, el cumplimiento voluntario de la prestación bastará para resolver el problema. En otros, habrá que recurrir al ejercicio de las correspondientes acciones de ejecución. Como regla general, se prevé que éstas sean individuales, pero cuando, existiendo distintos acreedores, no haya bienes suficientes en el patrimonio del deudor para atenderlos a todos, aparece la institución de la quiebra como recurso técnico orientado a resolver el repar-

to del déficit entre ellos. Por ello, la significación primordial de la quiebra está en servir de instrumento de saneamiento del sistema, eliminando organizaciones económicas inadecuadas y posibilitando una distinta aplicación de sus bienes.

En este mismo contexto se explica la función de los convenios. La previsión de que la crisis económica es superable aconseja posibilitar el mantenimiento de la organización a través de un acuerdo con los acreedores. Mediante la espera o la quita, acreedores y deudor se reparten el riesgo empresarial y la empresa continúa ejerciendo su función. Este traslado de parte del riesgo requiere la aceptación de cada uno de los acreedores (convenio llamado «extrajudicial»), lo cual resulta difícil en la práctica y, por ello, se ha creado el convenio judicial —en nuestro país con el equívoco nombre de suspensión de pagos—, que permite adoptar la decisión por mayoría.

También es importante destacar que el ordenamiento jurídico introduce en este campo un sistema de autotutela plenamente concorde con los principios del sistema económico. Tanto en el caso de la quiebra como en el del convenio, y con iguales presupuestos, son los acreedores los que deciden acerca de la eliminación de la empresa o su conservación y deciden en uno u otro sentido atendiendo a su propia conveniencia. El Estado, a través de los tribunales, no tiene una función decisoria propiamente dicha, sino meramente tutelar respecto de la aplicación de una normativa pensada para la protección de intereses exclusivamente privados (2).

2. Sistema de economía de dirección central

El sistema de economía de dirección central cuenta con las empresas públicas como sujetos de la actividad económica. A ellas se les encomienda la realización del plan económico general, diseñado por los poderes públicos teniendo en cuenta la consecución de unos intereses generales pre-determinados. La actividad económica se ejerce con bienes públicos y tiene como meta la consecución de los objetivos del plan. Por ello, deja de tener sentido el beneficio como indicador de que se han alcanzado los fines propuestos, sustituyéndose por el criterio de la aptitud de las empresas para el cumplimiento del plan económico. En consecuencia con este planteamiento, el riesgo empresarial es asumido íntegramente por la colectividad. En este contexto, dejan de tener sentido las instituciones concursales tradicionales y, al igual que corresponde a los poderes públicos la decisión en el momento fundacional de la empresa y en el de desarrollo de la actividad, les corresponde también en el momento extintivo.

Estas ideas explican las directrices fundamentales del Título VI sobre «La reorganización y el cese de las empresas» del «Reglamento sobre la Empresa Pública Socialista de Producción» de 1965 de la URSS, que se puede utilizar como modelo a efectos de explicación del sistema jurídico correspondiente. El criterio de la falta de rentabilidad de las empresas se sustituye por el de su aptitud para el cumplimiento del plan económico. Cuando se da dicha aptitud, la solución a la crisis económica de la empresa depende de su causa. Si obedece a una mala gestión, se produce un relevo en

la dirección de la misma, imponiéndose, en su caso, las sanciones previstas legalmente. En el supuesto contrario, el Estado otorga a la empresa el necesario apoyo económico. Cuando la empresa no es apta para el cumplimiento del plan, se procede a su extinción, que puede realizarse a través de un doble procedimiento. En primer término, mediante la liquidación administrativa que, en líneas generales, consiste en lo siguiente: se designa como liquidador al director o se nombra una comisión liquidadora, que se encargará de elaborar un balance de liquidación. Entra entonces en juego un sistema especial de liquidación de las obligaciones pendientes y de cambio de empleo de los trabajadores. Realizada la liquidación, el excedente, si lo hubiere, se desplaza a otra institución del sistema productivo, de acuerdo con lo previsto en los estatutos fundacionales de la empresa o, en su defecto, en la resolución liquidadora. En segundo término (es el procedimiento más usado en la práctica, debido a los inconvenientes que presenta la anterior técnica extintiva) se aplica uno de los distintos sistemas de «reorganización»: fusión con otra empresa, absorción por otra empresa, escisión y separación de parte de sus bienes para fundar otra u otras empresas o para adjudicarlas a otra u otras ya existentes. En todos estos casos se produce una subrogación de la empresa a quien se atribuyen los bienes en los derechos y obligaciones de la que haya sido objeto de reorganización.

III. TRANSFORMACIONES DE LOS PRESUPUESTOS INICIALES DEL SISTEMA ECONOMICO Y DERECHO CONCURSAL

En la actualidad, estamos muy lejos en nuestro país de los primitivos planteamientos. Las transformaciones de los presupuestos iniciales del sistema de economía de mercado han sido de suma importancia y, en consecuencia con ellas, el ordenamiento jurídico también ha ido sufriendo otras que no son de grado menor.

En la base de las transformaciones está, sin duda, la idea del fracaso de las previsiones que se habían realizado sobre el funcionamiento del sistema. La evolución no lleva a consolidar el sistema competitivo sino a desplazarlo. Se ha pretendido atenuar el problema en alguna manera con la promulgación de determinadas leyes, como las reguladoras de las prácticas restrictivas de la competencia. Pero, con independencia de sus mayores o menores resultados — éste sería el caso de nuestra Ley de 1963 por razones de todos conocidas —, el problema en realidad parece ser más profundo y estar centrado, esencialmente, en la conciencia de que los intereses generales no pueden ser atendidos adecuadamente a través del libre juego de la actividad económica. Por ello, los poderes públicos abandonan su posición abstencionista y procurando, en un difícil equilibrio, mantener los presupuestos básicos del sistema competitivo, intervendrán en aquella actividad orientando, controlando, e incluso, participando como sujeto activo.

Desde luego que esta actitud de los Estados de nuestra época no es nueva. Hay antecedentes claros en la época precodificadora, que surgen, particularmente, por el impulso de las ideas del mercantilismo. Los hay incluso en el propio siglo XIX. Si bien es cierto que la postura intervencionista quiebra con el liberalismo que inspira a la codificación, también lo es que la ruptura no es absoluta. Aun limitándonos a la esfera del Derecho codificado, hay que tener en cuenta la existencia de instituciones que casan mal con los principios de la economía liberal, reafirmando así la idea, por todos aceptada, de que los sistemas económicos en la práctica siempre combinan elementos heterogéneos. Baste como muestra de lo expuesto la mención del régimen especial español para la «suspensión de pagos y la quiebra de las compañías y empresas de ferrocarriles y demás obras públicas» que, contenido en los artículos 930 a 941 del Código de Comercio y en otras disposiciones especiales anteriores y posteriores al mismo que no viene al caso reproducir, antepone a cualquier otro criterio el de la trascendencia económica de las mencionadas empresas y, en consecuencia, impide la interrupción de los servicios por «ninguna acción judicial y administrativa» y establecen un sistema orientado, en gran medida, por principios diversos de los que inspiran a las instituciones concursales.

Pero el actual fenómeno intervencionista sí puede calificarse de nuevo si se piensa en su alcance y significación. Frente a otras experiencias intervencionistas, la de nuestro tiempo se presenta — se ha dicho —, como una actitud sistemática que, ante el conjunto de la economía, adopta la posición

congruente con la conciencia popular de solidaridad de nuestro tiempo, que quiere que el sistema no sea anárquico e incontrolado.

Es, por otro lado, importante destacar que, al contrario de lo que ha sucedido con los modelos de intervención característicos de la economía de guerra, a este resultado se llega a través de un proceso que aún puede considerarse abierto. Esta idea tiene una relevancia especial cuando se considera la respuesta del Derecho a las necesidades derivadas de las transformaciones del sistema económico. Las instituciones jurídicas que de ella resultan, frecuentemente llamadas «paraconcursales», han ido naciendo progresivamente, con apresuramiento, sin una visión global de los problemas que permitiera su sistematización adecuada y, en todo caso, como un instrumento importante de política económica y social. Por ello, se han ido adoptando de acuerdo con los caracteres de la seguida en cada momento concreto y, por ello también, han reflejado las conexiones existentes entre poder económico y poder político. El resultado ha sido una red enmarañada de disposiciones de diverso rango, unas veces de aplicación general, otras veces de aparente aplicación general, pero en la práctica hechas a la medida del caso concreto, otras muchas, en fin, de sola aplicación al caso concreto.

En consecuencia, no es de extrañar que adolezcan de múltiples deficiencias: mala técnica jurídica, descoordinación respecto de otros sectores del ordenamiento, desprotección de los intereses en juego, ruptura del sistema de jerarquía normativa, etc., etc.

Conviene insistir en que se trata de una respuesta a las necesida-

des derivadas de las transformaciones del sistema, porque la función primordial de estas instituciones jurídicas consiste en ir remediando los problemas que plantea la progresiva inadaptación del viejo Derecho Concursal para atender adecuadamente a los nuevos hechos. Veamos seguidamente, sin pretensión de exhaustividad y con la licencia simplificadora de utilizar la clásica distinción entre el sector económico público y el privado, de qué manera se va reflejando esta inadecuación.

IV. INADECUACION DEL DERECHO CONCURSAL AL SECTOR PUBLICO ECONOMICO

Probablemente sea en el sector público donde la inadecuación del Derecho Concursal resulte más patente. En general, puede decirse que se produce por las mismas razones que ocasionaron la desaparición de las instituciones concursales en el sistema de economía de dirección central. La fundación o adquisición —no hay por qué entrar en el tema de las diversas fórmulas empleadas— de empresas, se decide por los poderes públicos para cumplir determinadas funciones en el marco general de las actividades económicas del país. La óptica con que se opera no es la del beneficio —sin perjuicio de la trascendencia del tema desde otros puntos de vista— sino la de la cobertura de la finalidad perseguida en el momento fundacional. Por ello, será éste el dato predominante a tener en cuenta en la decisión del cese de la actividad y no el de la falta de rentabilidad de la empresa. Este problema se resuelve mediante la asunción del déficit por la colectividad.

Ahora bien, pueden resultar chocantes estas afirmaciones cuando se busca su refrendo en el ordenamiento jurídico. El tema de la aplicación de las instituciones concursales a las empresas de este sector está condicionado por el de la posibilidad de calificarlas como comerciantes o empresarios. Es sabido que, entre nosotros, la postura dominante en la actualidad es la afirmativa, frente a la tradicional de que las empresas públicas, pensadas para la defensa de un interés público, no persiguen una finalidad lucrativa, y que la moderna revisión del concepto de empresario —sobre la que no es preciso insistir ahora— no encuentra obstáculo en la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de Diciembre de 1958. En este sentido, cabe indicar que no ofrece problema especial la calificación como empresarios de las llamadas empresas nacionales. La propia exposición de motivos de la Ley lo viene a reconocer cuando destaca su sometimiento al Derecho privado «aún siendo creaciones directas o indirectas del Estado». En consecuencia con esta idea, en el artículo 92, se exige su constitución bajo forma de sociedad anónima, sea con íntegra participación estatal o de entes de Derecho público, sea con participación de capital público y privado. Y, en el artículo 91, se establece que «las empresas nacionales se regirán por las normas de derecho mercantil, civil y laboral, salvo en lo establecido en este Título y disposiciones especiales aplicables a las mismas». Son los organismos estatales autónomos y los servicios sin personalidad jurídica distinta de la del Estado los que ofrecen mayores dificultades de calificación; éstos por no poseer personalidad jurídica propia. Pero cuando realizan

actividades comerciales, industriales o análogas, pasan a ser conceptuados como organismos estatales autónomos. En este caso, y al igual que estos organismos cuando tienen como fin exclusivo o predominante el ejercicio de una actividad económica, podrían, quizá, calificarse de comerciantes. El hecho de obtener esta calificación atrae la aplicación de la normativa concursal en la medida en que forma parte del régimen de *status* del empresario.

Con una orientación similar, van pronunciándose también, las más importantes propuestas de reforma, como el párrafo final del artículo 6 del Anteproyecto de Ley de Concurso de Acreedores de 1959 (3) y el párrafo segundo del artículo 2 (4), en relación con el párrafo primero del artículo 3 (5) del Anteproyecto de Ley Concursal de 1983.

Parece pues que el legislador, consecuente con las exigencias de un sistema competitivo, hubiese querido contemplar a las empresas públicas en el mismo plano de las privadas, sometiéndolas al mismo régimen de riesgos. Pero, con independencia de cuál haya sido la postura del legislador sobre el tema, en la práctica se ha descartado acudir a soluciones concursales, y la forma de operar en el tratamiento de estas situaciones de crisis ha venido a reproducir, en líneas generales, el cuadro de instituciones correspondientes con un sistema de dirección central: apoyo económico especial, técnicas de reorganización y, en raras ocasiones, cese de la actividad con liquidación administrativa. El reciente tratamiento jurídico dado a la llamada «reconversión industrial», parece abonar la idea de que la tendencia se orienta, aunque no en forma enteramente pura, a se-

guir la misma solución, e incluso, a extenderla al sector privado en casos de especial gravedad e importancia. Aunque en ocasiones ha podido parecer que se observaba un cierto cambio en esta política, por el hincapié que se ha hecho en que cada empresa debía resolver su situación autónomamente, no se ha permitido que se llegase a la aplicación de la legislación concursal. Por ello, las instituciones concursales están jugando para las empresas del sector público el papel de mera e hipotética alternativa de las técnicas clásicas del dirigismo económico.

V. INADECUACION DEL DERECHO CONCURSAL AL SECTOR ECONOMICO PRIVADO

Aunque en menor grado, también se ha ido produciendo una importante inadecuación del derecho concursal al sector privado.

1. Instituciones concursales y riesgo de empresa

Uno de los temas en que las ideas expuestas se han manifestado de modo más trascendente es el de las relaciones entre las instituciones concursales y el riesgo empresarial.

Cuando, en la actualidad, se considera la situación del empresario privado ante una declaración de quiebra, tendemos a seguir pensando, quizás por inercia, que lo que ha motivado la crisis empresarial es la inviabilidad de la empresa producida por defecto en la planificación individual o en su ejecución. Es decir, que la

quiebra sigue siendo una de las formas de manifestarse el riesgo empresarial como consecuencia del juego de los presupuestos de un sistema que cuenta con la libertad de iniciativa como un principio básico. Sin embargo las cosas no son así, o no lo son, al menos, íntegramente.

Desde hace años hasta la actualidad se han ido produciendo una serie de datos nuevos que permiten afirmar que no siempre se dan los presupuestos tradicionales que justifican ese funcionamiento del riesgo empresarial. No creo necesaria una exposición exhaustiva de supuestos para refrendar la idea de que, en muchos casos, ese llamado derecho de iniciativa es, cuando menos, un derecho compartido o, si se quiere, opera con suficientes condicionantes como para plantearnos si no debieran también ser compartidos, al menos en alguna manera, sus resultados. Baste recordar la existencia de planificaciones que, aun en los casos en que expresamente se han calificado de indicativas, han presentado siempre multitud de elementos coactivos para el sector privado, o la inevitable interrelación de las empresas del doble sector de la economía —público y privado— tan lejana de las relaciones previstas entre empresas privadas en el sistema de libre mercado, o, en fin, la gama variadísima de supuestos en que opera el intervencionismo económico-público: orientación del crédito, control de precios, etc...

Para salvar el problema, podría pensarse que, en definitiva, lo que se ha producido ha sido un cambio en el marco general de los condicionamientos con que debe contar el empresario a la hora de realizar su planificación. Con todo, siempre quedarían en pie di-

fíciles problemas en conexión con el anterior. A título de ejemplo, piénsese que, en ocasiones, se produce una falta de la previsibilidad suficiente para realizar una planificación adecuada y que la posibilidad de aplicar en estos casos, a modo de medida correctora, algunos preceptos de nuestro ordenamiento, como el artículo 1.902 del Código Civil (6) o el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de Julio de 1957 (7), ofrece dudas. Piénsese también que, aun en el supuesto de ser resueltas en sentido afirmativo, siempre quedarían las que se refieren a la adecuación y suficiencia de medidas de esta naturaleza.

2. Interés general y modificaciones en los procedimientos liquidatorios

La defensa del interés general ha sido esgrimida como justificación de determinadas modificaciones de los procedimientos liquidatorios. Las que se han establecido en nuestro país tienen preferentemente carácter sectorial y, en ocasiones, se introducen no tanto para atender problemas de crisis empresariales cuanto los derivados de determinados hechos sancionables, aunque en la práctica unos y otros suelen darse conjuntamente.

En este sentido, los artículos 42 y siguientes de la Ley de Ordenación del Seguro Privado prevén un supuesto de liquidación forzosa que se realiza por la autoridad administrativa. Entraría en juego a petición de la entidad aseguradora si la Dirección General de Seguros lo estima conveniente y cuando se imponga como una de

las posibles sanciones por «infracción de los preceptos de la L.S.P. o incumplimiento de las órdenes emanadas de la Dirección General de Seguros». Aparentemente, el artículo 118 del Reglamento de Entidades de Ahorro y Capitalización ofrece una base para pensar que este procedimiento liquidatorio puede desplazar al de la quiebra, porque establece que, cuando se compruebe la insolvencia de la entidad aseguradora que se halle en liquidación voluntaria, la Dirección General de Seguros propondrá al Ministerio de Hacienda la oportuna orden ministerial transformando la liquidación voluntaria en forzosa e intervenida, aunque esa solución resulte dudosa cuando se considera el hecho de tratarse de una norma reglamentaria de rango inferior a las reguladoras de las instituciones concursales. Caso de ser acertada la duda, las posibilidades de transformación del proceso liquidatorio se reducirían a las contenidas en los artículos 1.333 y 1.346 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, modificados por el Real Decreto de 10 de noviembre de 1924, que imponen que las posiciones de depositario, comisario y, al menos, uno de los tres síndicos se ocupen por personas pertenecientes al Cuerpo Técnico de Inspección Mercantil y de Seguros.

Significación parcialmente similar a estas últimas normas, tendría el artículo 171 de la Ley de Sociedades Anónimas al autorizar al Gobierno a designar interventor que presida la liquidación de las sociedades anónimas de capital cuantioso con obligaciones y acciones repartidas entre un gran número de tenedores o cuando la importancia de la liquidación por cualquier otra causa lo justifique. Pero, cuando se trate de una liqui-

dación concursal, no se explicaría bien el sentido del precepto, ya que las funciones que atribuye al interventor —«velar por el cumplimiento de las Leyes y del estatuto social»— coincidirían con las otorgadas a los jueces.

Un paralelismo más acusado se encuentra en el régimen jurídico de las entidades bancarias, para el que el párrafo séptimo del artículo 57 de la Ley de Ordenación Bancaria preveía, también como sanción, la liquidación administrativa. Asimismo el párrafo primero del artículo 2 del Real Decreto-Ley de 6 de marzo de 1978 establece que «en el supuesto de que en el expediente sancionador, tramitado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, recaiga la sanción de exclusión del Registro de Bancos operantes en España, liquidación y disolución de la entidad sancionada, los administradores e interventores que, en su caso, haya designado el Banco de España al amparo de lo dispuesto en el artículo 1 de este Real Decreto-Ley, se convertirán en liquidadores en unión de las personas que, en el mismo número, designe la empresa conforme a sus Estatutos o Ley de Sociedades Anónimas, todo ello con independencia de la potestad del Gobierno establecida en el artículo 171 de la citada Ley de Sociedades Anónimas». Por su parte, el Real Decreto-Ley de 24 de septiembre de 1982 establece en su artículo 5 que «cuando un Banco, Caja de Ahorros o Cooperativa de Crédito se presente en suspensión de pagos con arreglo a la Ley de 26 de Julio de 1922, los dos interventores —peritos mercantiles o prácticos de los que figuren en las listas del Juzgado a que se refiere el artículo 4 de la

citada Ley de Suspensión de Pagos— serán designados de las listas que con este objeto remita el Fondo de Garantía de Depósitos al que pertenezca o haya pertenecido la Entidad de depósitos respectiva. Cuando se den los supuestos del primer párrafo del artículo 6 de la repetida Ley y se prevea la suspensión y sustitución de los órganos de administración de la Entidad suspensa, el administrador será el propio Fondo de Garantía de Depósitos. Cuando un Banco, Caja de Ahorros o Cooperativa de Crédito se declare formalmente en estado de quiebra, de conformidad con las normas del Código de Comercio y la Ley de Enjuiciamiento Civil, las funciones de los Organos de las mismas, es decir, del Comisario, Depositario y Síndicos, serán asumidas por el Fondo de Garantía de Depósitos al que la Entidad pertenezca o haya pertenecido, sustituyendo a aquéllos a todos los efectos».

Mayores particularidades, aparte de muchas dudas sobre las posibilidades de aplicación en la actualidad, ofrece el régimen especial de las Cajas de Ahorros contenido en el Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929. En él, no sólo se prevé la «liquidación forzosa, cuando del examen de sus balances o de las actas de inspección resulte comprobada la imposibilidad de atender sus obligaciones; cuando se decretare administrativamente como consecuencia de una suspensión de operaciones, y cuando operase sin el requisito de inscripción previsto» (artículo 147), sino que se establece un Tribunal Arbitral (artículo 149) al que, entre otras funciones, se le encomiendan las de tener «competencia exclusiva para conocer y decidir cuantas cuestiones de carácter civil o mercantil

se formulen contra la institución», inhibiéndose la jurisdicción ordinaria y decidiendo el Tribunal Arbitral «sin ulterior recurso» (artículo 151), y de fijar «las normas a que ha de ajustarse la liquidación, sustituyendo el procedimiento que señale al establecido en las Leyes comunes para los casos de suspensión de pagos y quiebras y resolverá, además, de modo inapelable las incidencias que se susciten sobre la procedencia, graduación y pago de los créditos para liquidarlos en definitiva» (artículo 152).

3. Interés general y medidas tendentes a la conservación de las empresas

El punto en que parece incidir de forma más decidida la defensa del interés general es el de la tendencia a la conservación de las empresas eludiendo la aplicación del Derecho Concursal tradicional. Frente a lo que sucede con los convenios, se trata de instituciones que pretenden esa conservación sin contar, o contando escasamente, con la voluntad de los acreedores y, en los casos en que dicha voluntad es operativa, cambiando notablemente el contenido sobre el que se proyecta y las consecuencias que de ella se derivan.

Estas instituciones son muy numerosas y, aunque con márgenes de discutibilidad, podrían ser agrupadas para su descripción atendiendo al dato de que se prescinda o se cuente para adoptar la decisión de conservar la empresa con la viabilidad de la misma. Pero, antes de entrar en esta descripción, conviene indicar que su posible ámbito de aplicación y el empleo que de ellas se

va haciendo (hay alguna comprobación estadística) han llevado a la idea de que las posibilidades actuales de eliminación de una empresa son inversamente proporcionales a su magnitud, o más gráficamente, que la gran empresa no quiebra. Con independencia del grado de exactitud de dichas afirmaciones —en realidad la cuestión es más compleja—, debe ponerse de relieve que los grandes temas del concurso de acreedores —protección de intereses en juego, riesgo empresarial, etc.—, aunque siguen presentes para el legislador, se contemplan desde otras perspectivas y en muchas ocasiones para eludirlos, para distorsionarlos o para abordarlos con tratamientos diferenciados y no siempre con la suficiente justificación. También es preciso indicar que a estas medidas de tratamiento de la crisis se añaden otras muy numerosas que tienden, en general, a que la crisis no se produzca. Aunque se dan en distintos campos, tienen particular significación en el de la actividad bancaria. En este sentido, cabe citar las autorizaciones, comunicaciones, recomendaciones, auditorías, sanciones administrativas y penales, intervenciones, etc.

3.1. *Conservación de la empresa con independencia de su viabilidad*

La conservación de la empresa, prescindiendo de tener en cuenta su viabilidad para adoptar la decisión, se ha potenciado con medidas de tipo muy diverso.

En ocasiones, dichas medidas no implican crear una institución especialmente dedicada a conseguir ese efecto. Por el contrario, se trata de la aplicación individualizada de algunas que, de suyo,

se dan con carácter general o sectorial, como las moratorias de impuestos o de pagos a la seguridad social. También hay que contar con el empleo de decisiones que, aunque ordinariamente no tienen esta perspectiva, se adoptan a los efectos de apoyar a empresas concretas, como en el caso de determinadas orientaciones en las concesiones de créditos o en la contratación de suministros.

En otras ocasiones, se crean instituciones específicamente pensadas para conseguir la conservación de las empresas.

Algunas están previstas para tener aplicación general (8). Entre ellas estaría la Ley de 1 de septiembre de 1939, que establece un procedimiento de intervención de empresas que participa de las características de un sistema de economía de guerra y de las medidas intervencionistas de carácter social. El ámbito de la intervención excede en realidad de los supuestos de crisis, tal como especifica el artículo 1 (9), pero también se extiende a ellos (10). Ante la posibilidad del cierre de la empresa, el Consejo de Ministros podrá acordar por decreto motivado la continuación del trabajo y nombrar un Consejo de Incautación que dirija la actividad empresarial y, en su caso, reorganice la empresa. Cuando se culmine la reorganización, el Gobierno decretará el cese de la incautación y la fecha en que debe restablecerse la explotación normal. Si el empresario renunciase a esa explotación, «el Gobierno resolverá lo que más convenga a los intereses de la nación».

Otras, sin embargo, cuentan con la limitación derivada de la forma de empresa, como sucede con el artículo 151 de la Ley de Sociedades Anónimas. En este precepto se faculta al Gobierno

para que, cuando se dé una de las causas disolutorias del artículo 150 de esa Ley, acuerde la continuación de la sociedad. El decreto de continuación se condiciona a lo siguiente: 1.º) Que lo pidan accionistas que representen, al menos, la quinta parte del capital desembolsado o el personal de empresa. 2.º) Que se juzgue conveniente para la economía nacional o el interés social la continuación de la sociedad. 3.º) Que se concrete en el decreto la forma en que la sociedad haya de subsistir, las compensaciones que han de recibir los accionistas al ser expropiados de sus derechos y la reserva para éstos del derecho a prorrogar la vida de la sociedad siempre que lo decidan en el plazo de tres meses a partir de la publicación del decreto.

Otras, en fin, suponen la creación de figuras especiales para un caso concreto, aunque incorporan, en parte, elementos característicos de las de ámbito más general. Aunque con las reservas propias de la falta de las matizaciones necesarias, podrían incluirse en este grupo de medidas determinadas integraciones de empresas en el sector público mediante la adquisición de las mismas por la Administración, con saneamiento a cargo de fondos públicos; asimismo, el Real Decreto-Ley de 23 de febrero de 1983 de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los bancos y otras entidades que componen el grupo «Rumasa, S.A.».

3.2. *Conservación de la empresa condicionada a su viabilidad*

Las instituciones que se orientan a una conservación de la em-

presa condicionándola a su viabilidad, se presentan también bajo formas variadas, aunque con determinadas constantes que, como el control o la sustitución en la dirección de la empresa y el apoyo económico, reflejan, entre otras cosas, diversos grados de desconfianza ante la efectividad de la gestión realizada hasta el momento en que la crisis se desencadene. En ocasiones, la especial relevancia de determinados intereses en juego ha llevado a complementarlas con medidas de protección para éstos, que operan cuando los fines perseguidos no se consigan, tanto porque las mencionadas instituciones no se apliquen como porque, aplicadas, no resulten eficaces. En atención a su naturaleza dejo al margen, mencionándolos simplemente, los sistemas consorciales estrictamente privados o el particular de la Confederación de Cajas de Ahorros que, como se sabe, cuenta entre sus fines con el de prestar a éstas «el apoyo necesario para movilizar los recursos o solventar dificultades económicas o de gestión».

Ofrece dudas sobre su finalidad — como no podría ser menos, dados los condicionamientos propios del destino concreto de la figura — el peculiarísimo sistema de administración controlada que se establece por el Decreto-Ley de 20 de octubre de 1969. Está previsto para los casos de embargo de «empresas o grupos de empresas, acciones o participaciones que representen la mayoría del capital social, del patrimonio común o de los bienes o derechos pertenecientes a las mismas o adscritos a su explotación» y se decide por el «Juez, de oficio o a petición del Ministerio Fiscal, atendidas las circunstancias en que puedan encontrarse los titu-

lares de los bienes embargados y la naturaleza de éstos» cuando estime su conveniencia «en salvaguarda del interés general». El Juez podrá decretar que continúe la administración existente, bajo el control de uno o varios interventores, o sustituirla nombrando otros administradores cuya gestión también sería intervenida, esta vez por representantes de diversos grupos de intereses que se especifican por la norma. Parece que esta institución sólo operaría en el caso de que los acreedores no pidieran la declaración de quiebra.

Las demás tienden, inequívocamente, a evitar la liquidación de la empresa.

El denominado — muy gráficamente — «saneamiento extralegal» es una modalidad de convenio extrajudicial que, junto con el inevitable reparto del riesgo, incorpora la ayuda económica del Estado, otorgada por razones de defensa del interés general y condicionada a la aceptación de un plan de saneamiento variable según los casos. Parece que determinados aspectos del Real Decreto-Ley de Reconversión Industrial se orientan en el mismo sentido, al plantear un sistema especial de reestructuraciones sectoriales.

Interesa asimismo reseñar la especial significación que, en el marco del Derecho proyectado, tiene la gestión controlada. Se trata de una «tercera vía» del concurso, que entra en juego en defecto de convenio para evitar que se llegue a la liquidación de la empresa. Podrán proponer esta medida tanto la Administración como el síndico y determinados porcentajes de acreedores y trabajadores, acompañando su propuesta de un plan de reorganización en el que, necesariamente,

se contemplará una referencia a los medios económicos para resolver la crisis, a las personas que asumirán la gestión y a la duración del mismo. Esta propuesta debe ser aprobada por los acreedores y, posteriormente, por el Juez, quien deberá tener en cuenta, muy en particular, la viabilidad del plan y los efectos económicos y sociales derivados de la liquidación de la empresa. La voluntad del deudor no cuenta; sus intereses se protegen mediante la concesión de un derecho de abandono, que tiene como consecuencia la limitación de su responsabilidad por las resultas de la nueva gestión al patrimonio abandonado.

Es también inexcusable, por último, mencionar el específico sistema de saneamiento del sector empresarial bancario, que preside la constitución, en 1978, de «Corporación Bancaria, S.A.» y la creación por el Real Decreto de 11 de noviembre de 1977 (reformado y completado por diversas disposiciones posteriores) del Fondo de Garantía de Depósitos. Se cuenta con la participación de las entidades bancarias y el Banco de España y, en esencia, consiste en posibilitar la puesta en práctica de un plan de reorganización de la empresa en crisis, normalmente con una sustitución en la gestión que se produce tras el cambio de titularidad de las acciones y siempre con apoyo económico. También hay que recordar que el sistema se completa con la protección de los depositantes en los casos de suspensiones de pagos, quiebras u otras técnicas liquidatorias mediante una garantía limitada de las cantidades depositadas, y que la aplicación del mismo en sus rasgos fundamentales no se ha limitado a los bancos sino que se ha pro-

yectado hacia otras empresas bancarias como las cajas de ahorros, las cajas rurales y demás cooperativas de crédito.

VI. EL AMBITO DE LA REFORMA

Este es, a grandes rasgos, el panorama que tiene ante sí el legislador español a la hora de plantearse una reforma sobre la normativa de la crisis de las empresas. Que la reforma es necesaria, nadie lo duda. Pocos sectores de nuestro ordenamiento, y en ello se ha insistido hasta la saciedad, están tan necesitados de ella. Más dudas ofrece el tema de si la reforma es oportuna en un momento de cambio social y de crisis. De todos modos, me parece que, aunque sólo fuera la consideración de que mal puede afrontarse este momento con instituciones inadecuadas, probablemente bastaría para considerar acertada la decisión de llevarla a cabo y, con esta perspectiva, convendría —se ha dicho— conjugar con prudencia lo que es excepcional por las características del periodo que atravesamos, con lo que sería normal en otro de una estabilidad mayor. Pero el problema de mayor entidad quizá sea decidir qué es lo que hay que reformar.

El anteproyecto de Ley «se limita a la reforma del Derecho Concursal», según palabras de la exposición de motivos que le acompaña. Aunque se reconoce, como no podía ser menos, «que los problemas de la crisis económica de la empresa moderna no siempre se resuelven en el ámbito institucional del concurso, y que, con frecuencia, encuentran su solución adecuada al margen de éste», también se dice que «no

ha parecido oportuno el tratamiento unitario de toda la patología de la empresa moderna y de sus posibles remedios sino, exclusivamente, el de aquellas situaciones que exigen soluciones concursales».

Pues bien, creo que no es seguro que este planteamiento de la reforma sea acertado y dudo que pueda tener únicamente las consecuencias de esa «modernización del Derecho Concursal español» que se dice perseguir y, precisamente por ello, que ni siquiera se haya seguido o pueda seguirse ese planteamiento con fidelidad absoluta.

Leyendo el anteproyecto de reforma, se observa que la tarea legislativa se ha centrado, efectivamente, en una modernización del Derecho Concursal. Con esa modernización se pretende, no sólo corregir antiguos defectos legislativos, sino una verdadera actualización institucional. Algunos de sus planteamientos resultan chocantes, pero no es éste el momento de ocuparse de todos ellos. A los fines perseguidos, basta con insistir en el significado de esa actualización institucional, y para hacerse cargo del mismo puede resultar suficientemente indicativo comenzar destacando que, en la disposición final primera se derogan, entre otras normas, las referentes al régimen especial de ferrocarriles y demás obras públicas, a la administración judicial de empresas embargadas y a las facultades del Fondo de Garantía de Depósitos en los concursos de entidades bancarias.

No voy a entrar en el tema de si la derogación es acertada, sino a indicar meramente que con esta derogación se excede, en apariencia, del campo propiamente concursal al que la reforma pa-

reció limitarse en principio. Digo en apariencia porque es muy posible que —sin perjuicio de otras motivaciones, también justificadas— la explicación adecuada sea la de que se actúa pretendiendo coherencia con la propia regulación del concurso. El concurso ya no persigue la satisfacción de intereses públicos a través exclusivamente de la defensa de los intereses privados de los acreedores. La exposición de motivos lo dice con claridad: «la reforma ofrece el marco general adecuado para la solución justa de la crisis económica de deudor común, armonizando la legítima pretensión de los acreedores al cobro de sus créditos con otros intereses en conflicto dignos de tutela». Esto se manifiesta en múltiples sectores del anteproyecto. Baste, como ejemplos significativos de la idea expuesta, la mención de la nueva composición de la sindicatura, del aumento de las facultades de los jueces, de la inclinación decidida hacia la conservación de la empresa, de la significación, en este marco, de la gestión controlada, de la división de los acreedores en grupos, atendiendo a diversos intereses o, en fin, el propio contenido del artículo 246 (11).

Nótese al respecto que, históricamente, la aparición de la defensa de otros intereses —en particular los públicos— distintos a los del deudor y de los acreedores, marca el reflejo de la transformación del sistema y, en consecuencia, la pérdida de la funcionalidad de las normas estrictamente concursales. Por ello, lo que ahora se llama «modernización» es, ni más ni menos, el intento de que el concurso recupere la funcionalidad que había perdido por el procedimiento de adecuarlo de nuevo al sistema.

La asunción de esta loable postura por el anteproyecto viene a ratificar la idea de que el campo de lo concursal y el de las llamadas «instituciones paraconcursoales», no son hoy campos opuestos, ni siquiera meramente próximos e interconectados, sino que son el mismo campo. Lo que en realidad ha sucedido es que se produce un cambio en la concepción de este campo, de la misma manera que la aparición del llamado «Derecho de la Economía» marca el cambio de la concepción del viejo Derecho Mercantil. No puede pensarse, por consiguiente, en una reforma del Derecho Concursal que no afecte —quíérase o no— a las «instituciones paraconcursoales» en las que se dice no incidir.

Llegados a este punto, sigue teniendo interés examinar el alcance de las normas derogatorias. La técnica empleada en ellas parte de combinar una cláusula general derogatoria —«quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a esta Ley»— con disposiciones derogatorias específicas que se traen por vía ejemplificativa —«y en particular las siguientes...»— de momento, ya que en una «Disposición Adicional» se prevé que «en el plazo máximo de un año, desde la entrada en vigor de la presente Ley, el Gobierno, por medio de Decreto, aprobará la tabla de las disposiciones derogadas por oposición a lo dispuesto en esta Ley, así como la nueva redacción de los preceptos afectados por ellas». Pues bien, cuando se plantea la derogación de todo lo que va en contra de lo dispuesto en la Ley, parece que sólo se tendría que tocar, en mínima medida, al ordenamiento. Es decir, que se trataría de un mero «ajuste» de disposiciones. Sin embargo, aquí las

cosas van más allá. El Derecho Concursal es, en realidad, una de las bases fundamentales de la construcción del sistema. No en vano se cuenta, inicialmente, con el concurso como medio fundamental para sanearlo. Por ello, preguntarse por las instituciones que se opondrán al contenido de una Ley general sobre el concurso, puede suponer la referencia a todas las que, teniendo esa misión, la enfocan con orientaciones diversas. Sin embargo, es claro que ese alcance general de la derogación no se ha querido, como se demuestra por los textos de la exposición de motivos a que antes he hecho referencia. Podríamos pensar, entonces, que el anteproyecto dará la regla general en el tratamiento de la crisis de las empresas y el resto de las disposiciones seguirán vigentes, conteniendo regímenes especiales. Esto, que parece pretender el anteproyecto, sería posible si se mantuviese la concepción clásica del concurso, pero, una vez «actualizado» en los términos expuestos, es más que discutible, ya que esa actualización del sistema general del tratamiento de la crisis entra abiertamente en los campos antes reservados a las disposiciones de los regímenes de trato especial. En ese caso se abarcaría, claro está, a las tradicionalmente llamadas «paraconcursoales».

Para paliar en alguna medida los problemas que puede plantear esa contradicción, hubiera sido deseable que el propio anteproyecto contuviera una lista completa y cerrada de derogaciones. Y hubiera sido deseable sobre todo por razones de seguridad jurídica; no sólo porque, como es habitual en nuestro país, esas normas complementarias de rango inferior o tardan o no llegan. En

efecto, si mis apreciaciones son ciertas, ese decreto derogatorio podría significar la puesta en práctica de una verdadera deslegalización, al permitir reformar, sin el necesario contraste público de opiniones y el posterior proceso parlamentario, unas normas que son fundamentales en la construcción del sistema.

Por todo ello, pienso que lo que debiera hacerse es un auténtico replanteamiento global de las normas que regulan la crisis de las empresas. Que eso se haga en una Ley o en varias es indiferente, si se hace de forma adecuada. También pienso que esto debiera hacerse aunque mis apreciaciones sobre el tema no fueran acertadas. Por una parte, hay ya demasiados sectores del ordenamiento —y éste es uno de los más importantes— en los que el Derecho parece irse alejando progresivamente de la función de seguridad que se ha predicado siempre del mismo. No se me oculta que en el campo económico debe permitirse una cierta flexibilidad a ese principio en aras de la también deseada eficacia, pero pueden buscarse fórmulas para conjugar armónicamente una y otra. Por otra parte, dudo que se pueda negar que esta tarea sea de urgente necesidad. Si el mero recuerdo de la breve película de las instituciones que anteriormente he proyectado al lector no sirviera para convencerle, le remito a otros estudios ya publicados en esta misma Revista y en otros medios sobre la materia, tanto de carácter general como sobre problemas específicos, en particular, del sector bancario. En ellos, se encontrará con constantes peticiones: de sistematización de esa maraña legislativa; de armonizar la legislación general, sectorial y particular; de llenar las lagunas

existentes; de sustituir las normas actuales por otras que contengan mecanismos más eficaces para el presente; de coordinar y resolver los problemas de competencia entre la Judicatura y la Administración; de precisar el marco de actuación de la Administración central, la autonómica y la local; de precisar el marco de relaciones de los distintos sectores de la actividad económica; de resolver adecuadamente para el momento actual el equilibrio de los distintos intereses implicados; de precisar el rango de incidencia de las normas sobre la crisis de las empresas en las otras disposiciones que afectan a éstas, como las que se refieren a su estructura; de ir acomodando nuestra legislación a la comunitaria, particularmente al artículo 92 del Tratado de Roma, que prohíbe ayudas estatales a las empresas que tengan como efecto falsear la competencia... Que la tarea es difícil, no lo dudo. Que hay que afrontarla, tampoco.

NOTAS

(1) De su importancia se hace un cargo con sólo leer el primero (artículo 150) de los preceptos proyectados para regularla: «El concurso de un empresario individual o social determinará el de la persona que, tras la aparición de la actuación de aquel, haya ejercido la actividad empresarial. En caso de concurso de una sociedad dependiente, se presume que la sociedad dominante ha ejercido a través de ella la actividad empresarial».

(2) Dados los particularismos con que el tema se ha enfocado a veces en España, hay que advertir que el convenio judicial a que me refiero es el que se corresponde con el Derecho vigente o con el anteproyecto de 1983, ambos con idéntica orientación en lo sustancial al Derecho comparado, que poco tienen que ver con la suspensión de pagos de la reforma del Código de Comercio de 10 de junio de 1897 y el concordato judicial del Anteproyecto de Ley de Concurso de Acreedores de 1959. En estos casos, se trataba de un convenio pensado sólo para empresarios solventes que, aparte de otros problemas que no son del caso, no tiene la misma congruencia con el sistema.

(3) «Las entidades y personas jurídicas de derecho público quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ley».

(4) «Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta Ley las situaciones de crisis económica de las entidades que integran la organización territorial del Estado, los organismos autónomos y demás de Derecho público».

(5) «Podrán ser declaradas en concurso las personas jurídicas, incluso las empresas nacionales y demás personas de Derecho privado con participación de entes públicos en su capital».

(6) «El que, por acción u omisión, causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado».

(7) «Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa. En todo caso, el daño alegado por los particulares habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. La simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales contenciosos de las

resoluciones administrativas, no presupone derecho a la indemnización. Esta podrá pedirse en vía contenciosa con arreglo a la Ley de dicha jurisdicción, o en la vía administrativa prevista en el párrafo siguiente. Cuando la lesión sea consecuencia de hechos o de actos administrativos no impugnables en vía contenciosa, o aun siendo impugnables, y el perjudicado opte por la vía administrativa, la reclamación de indemnización se dirigirá al Ministerio respectivo o al Consejo de Ministros si una Ley especial así lo dispone y la Resolución que recaiga será susceptible de recurso contencioso-administrativo en cuanto a la procedencia o cuantía de la indemnización. En todo caso, el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motivó la indemnización».

(8) Dejamos al margen las instituciones que inicialmente tenían finalidad distinta y que, más tarde, se piensa en la posibilidad de su proyección a los efectos indicados, como sería el caso de la Ley de Expropiación Forzosa.

(9) «Todas las empresas mercantiles dedicadas a la fabricación de elementos de guerra de directa aplicación para la misma y todas aquellas otras de comunicaciones, industriales o mineras que ocupen más de 200 obreros, en caso de que por alguna causa se vean obligadas a interrumpir sus actividades, están obligadas a dar conocimiento de sus propósitos con el plazo mínimo de dos meses de anticipación a las Jefaturas de Industria de los Ministerios del Ejército, de Marina o del Aire si los elementos que produjesen fueran de normal consumo de cualquiera de ellos y al de Industria y Comercio si se tratare de empresas de producción de carácter general indispensables para el consumo nacional o para la exportación, expresando las causas que fueren al cese en el trabajo».

(10) Artículo 2: «Cuando la causa de la interrupción del trabajo sea la suspensión de pagos o la quiebra de la compañía, la notificación a que hace referencia el artículo anterior deberá hacerse con la antelación posible, sin que sea preciso cumplir el plazo de dos meses indicados».

(11) «Cuando la liquidación del patrimonio del concursado pueda producir perjuicio notorio a la realización de obras o a la prestación de servicios públicos o sociales, el Juez, al ordenar la apertura de la liquidación, acordará las medidas que resulten procedentes para la defensa de las obras, servicios e intereses amenazados. Las medidas acordadas podrán ser modificadas o dejadas sin efecto en todo momento de oficio o a instancia del síndico o de parte interesada».