

La Serie Universitaria de la Fundación Juan March presenta resúmenes, realizados por el propio autor, de algunos estudios e investigaciones llevados a cabo por los becarios de la Fundación y aprobados por los Asesores Secretarios de los distintos Departamentos.

El texto íntegro de las Memorias correspondientes se encuentra en la Biblioteca de la Fundación (Castelló, 77. Madrid-6).

La lista completa de los trabajos aprobados se presenta, en forma de fichas, en los Cuadernos Bibliográficos que publica la Fundación Juan March.

*Los trabajos publicados en Serie Universitaria abarcan las siguientes especialidades:
Arquitectura y Urbanismo; Artes Plásticas;
Biología; Ciencias Agrarias; Ciencias Sociales;
Comunicación Social; Derecho; Economía; Filosofía;
Física; Geología; Historia; Ingeniería;
Literatura y Filología; Matemáticas; Medicina,
Farmacia y Veterinaria; Música; Química; Teología.
A ellas corresponden los colores de la cubierta.*

Edición no venal de 250 ejemplares
que se reparte gratuitamente a investigadores,
Bibliotecas y Centros especializados de toda España.

Fundación Juan March



FJM-Uni 219-Alb
Las sociedades financieras regio
Alborch, Carmen, 1947-
1031574



Biblioteca FJM

Fundación Juan March (Madrid)

SERIE UNIVERSITARIA



Fundación Juan March

Carmen Alborch Bataller

Las sociedades
financieras regionales
en Italia

FJM
Uni-
219
Alb
219

Fundación Juan March

Serie Universitaria

219



Carmen Alborch Bataller

Las sociedades
financieras regionales
en Italia



Castelló, 77. Teléf. 435 42 40
28006-Madrid

Fundación Juan March (Madrid)

*Este trabajo fue realizado con una Beca de la
Convocatoria de Extranjero, 1982, individual
PLAN DE AUTONOMIAS TERRITORIALES
Centros de trabajo: Istituto di Diritto Pubblico
Facoltà di Giurisprudenza
Università di Roma (Italia).*

Los textos publicados en esta Serie Universitaria son elaborados por
los propios autores e impresos por reproducción fotostática.

Depósito Legal: M-902-1985

I.S.B.N.: 84-7075-307-X

Impresión: Ediciones Peninsular, Tomelloso, 37. 28026 Madrid

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION: LAS SOCIEDADES FINANCIERAS REGIONALES EN EL MARCO DE LA INTERVENCION PUBLICA EN LA ECONOMIA	5
II. LAS SOCIEDADES FINANCIERAS REGIONALES. ANALISIS ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL	7
A) Antecedentes, estructura y función económica	7
B) Clases o modelos de financieras regionales	12
III. LA EXPERIENCIA ITALIANA	15
A) Las sociedades financieras regionales en las regiones de Estatuto especial: Características.	15
B) Las sociedades financieras regionales en los estatutos de las regiones de autonomía ordinaria. Características	17
a) Normativa referente a la constitución, forma y participación de la región	19
b) Normativa referente a la condición de los sujetos que pueden participar en la financiera	19
c) Normativa referente al nombramiento de los representantes regionales. Remisión	20
IV. CONCEPTO DE SOCIEDAD FINANCIERA REGIONAL	21
A) Sociedad financiera y sociedad financiera regional. Artículo 154 del Texto Unico sobre los impuestos directos	21

	<u>Página</u>
B) El artículo 10 de la Ley 281 de 1970 y los límites a la capacidad de actuación de las regiones	25
V. LA ADOPCION DEL MODELO DE LA SOCIEDAD ANONIMA	29
A) La elección del modelo de la sociedad privada frente a las instituciones de Derecho público	29
B) La causa del contrato de sociedad y la consecución del interés público	31
a) Introducción	31
b) El interés público y el interés social	34
C) Nombramiento, revocación y responsabilidad de los administradores. Análisis de los artículos 2458-2460 del Código Civil	42
D) La participación en el capital social y su régimen jurídico . .	48
E) Relaciones de las sociedades financieras con las sociedades en las que participa	49
a) La participación minoritaria de la financiera en las sociedades en las que participa	49
b) El rescate o movilización de las acciones propiedad de las financieras regionales	50
F) El control de la sociedad financiera por la región	52
G) Los fondos especiales	53

I.- INTRODUCCION: LAS SOCIEDADES FINANCIERAS REGIONALES EN EL MARCO DE LA INTERVENCION PUBLICA EN LA ECONOMIA.

Las sociedades financieras regionales, como tendremos ocasión de -- comprobar, han sido concebidas como instrumento de ejecución de la política económica regional y propuestas como una de las vías idóneas que posibilitan la intervención de los poderes públicos en la realidad económica. Por ello, su estudio y conocimiento nos exige plantearnos temas de alcance más general, cuales son la intervención del Estado en la economía y el papel que pueden realizar las regiones en el ámbito de la planificación. Ante la situación de crisis político-institucional se han buscado nuevos modelos para efectuar las transformaciones sociales sobre la base de tres principios: la intervención de los poderes públicos en la economía y en la programación, la descentralización y la participación democrática.

En opinión del Profesor Giannini se puede afirmar que la disciplina pública de la economía es actividad importante de los poderes públicos -- prescindiendo de la configuración histórico-política de los ordenamientos en que operan los mismos, y que ha venido asumiendo características particulares en cuanto a la duración, a la variedad de los instrumentos, a la multiplicidad de intereses y fines políticamente perseguidos a través de la norma. En el ordenamiento jurídico italiano, democracia económica e intervención del Estado en la economía constituyen el transfondo de nuevas formas jurídicas. La legislación vigente, continua afirmando Giannini, -- prevé una notable variedad de instrumentos directos e indirectos de intervención y de disciplina económica para hacer eficaz y penetrante el gobierno de la economía, en su maniobra global y en la dirección de cualquier sector específico.

No vamos a analizar el nivel de realización de estas previsiones o -- posibilidades, ya que no es nuestro objetivo en este momento. Debemos -- destacar, sin embargo, la importancia que en tal materia ha cobrado otro fenómeno también previsto en la Constitución, en sus presupuestos institucionales y de principio y cuyo desarrollo ha adquirido un particular relieve en los últimos años. Nos estamos refiriendo a la descentralización política y administrativa de la gestión de la cosa pública, y con ello, a la constitución de nuevos centros de poder público, tam--

bien implicados y partícipes de la disciplina jurídica de la economía. La región ha sido considerada como un interlocutor metodológicamente necesario, como centro de autonomía y de poder político. En opinión de Predieri, la indispensable presencia de las regiones, la utilidad de una descomposición espacial de la economía y la necesidad de una articulación regional para la elaboración y la ejecución de los planes es experiencia común a todas las planificaciones. La experiencia regional italiana, aún incompleta y particular, demuestra una neta tendencia de las regiones hacia la solución de los problemas económicos, a la intervención en la economía, adquiriendo esta una importancia preponderante dentro de la actividad normativa y administrativa regional. En efecto, en estos últimos años se ha venido insistiendo en la programación regional e interregional, partiendo de las características y exigencias peculiares y de la necesaria coordinación con el programa nacional.

En opinión de Bassanini la región cumple fundamentalmente un papel de programación, de legislación, de dirección, de coordinación y de soporte de la actividad pública local y de representación política de los intereses de las colectividades locales frente a los centros de decisión y de elección de nivel nacional. O en palabras de Tuccari programación y regiones constituyen aspectos indisolubles de una única realidad institucional.

En definitiva, las regiones se han venido configurando como pretendidas candidatas a la transformación del Estado, pero como afirma Clarizia la intervención de las regiones debe cualificarse sobre todo por la superación de viejos modelos estatales, el rígido modelo uniforme de las participaciones estatales, fruto de una concepción centralista y jerárquica del Estado unitario fundada sobre un modelo ya superado.

El desarrollo a nivel institucional del ordenamiento regional y la afirmación del principio de intervención de las regiones en la economía, a través del método programático, han evidenciado la necesidad de concretar diversos modelos organizativos, entre los cuales se destacan los instrumentos contractuales, para permitir la consecución de los objetivos nacientes de las instancias de las colectividades locales.

En alguna de estas cuestiones tendremos ocasión de adentrarnos en

el trabajo. En este momento tan solo pretendemos encuadrar o delimitar el objeto del mismo, por tratarse del análisis de uno de los instrumentos de intervención pública en la economía, que encontrando sus orígenes en los últimos treinta años, no obstante ha cobrado gran relevancia o -- por lo menos gran éxito académico a partir del proceso de regionaliza--- ción de la dirección de algunas actividades y hechos económicos.

En los distintos sectores en los que las regiones poseen una competencia normativa se ha experimentado una pluralidad de instrumentos para la consecución de sus objetivos, elaboradas en sede central o en concordancia con el Gobierno central. Las sociedades financieras regionales -- pueden constituir una de esas instituciones, instrumento financiero con finalidades públicas que opera adoptando forma jurídico privada, para la realización de la programación regional. Instrumento jurídico que ha venido evolucionando, participando en las actividades productivas, asu--- miendo el problema de la financiación de la pequeña y mediana empresa, - y supliendo las carencias del sistema crediticio nacional que por su -- estructura se estima insuficiente, como tendremos ocasión de comprobar -- más adelante, para resolver las dificultades de concesión de capital -- de riesgo a la pequeña y mediana empresa.

II.- LAS SOCIEDADES FINANCIERAS REGIONALES: ANALISIS ESTRUCTURAL Y FUN-- CIONAL.

A) Antecedentes, estructura y función económica.

En Italia la idea de las financieras regionales se introduce alre-- dedor de los años cincuenta, siguiendo los modelos de las bancas de --- desarrollo, de las Development Corporations, las Small Business Invest-- ment Companies en Estados Unidos (reguladas en la Small Business Invest-- ment Act de 1.958) y de las Sociétés de Developement Regional surgidas - en Francia en 1.945 según el modelo de las bancas de negocios. También - en Bélgica y para satisfacer las mismas exigencias de apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas se crea la Société Nationale d' Investi ssement, que opera a escala nacional con participación del Estado y de - Institutos financieros. En esta misma línea se encuentran en Inglaterra

las Development Corporations. Las Small Business Investment Companies son sociedades privadas con un fin de lucro en las cuales puede participar la Small Business Administration (ente público federal que tiene como finalidad prestar asistencia técnica), adquiriendo obligaciones hasta el 50% del capital y reservas. Las S.D.R. francesas constituyen un tipo de sociedad de inversión análoga, introducidas en 1.945 y reguladas por Decreto 55/876 de 30 de Junio de 1.955 modificado por Ley 56/1327 de 28 de Diciembre de 1.956, en cuya virtud las sociedades de desarrollo deben tener como objeto exclusivo la financiación de las empresas industriales ubicadas en las regiones subdesarrolladas, mediante la participación en el capital. Entre sus principales características, además de las señaladas destacamos: la exigencia de un capital mínimo íntegramente desembolsado; su participación en las sociedades no puede exceder del 35% del capital social; y su participación en una única empresa no puede superar el 25% del capital de la S.D.R. El Estado no participa en el capital de las sociedades de desarrollo regional ni tampoco los entes locales, capital que sin embargo es suscrito por Institutos Bancarios y Compañías de Seguros. No obstante, estas sociedades deben estipular un convenio con el Ministro de Finanzas que comporta el nombramiento de un Comisario en la Sociedad. Dichas sociedades gozan de ciertas ventajas como son exenciones de carácter fiscal y dividendo mínimo garantizado por el Estado.

No obstante en opinión de Buonocuore la asimilación de las sociedades financieras regionales a las S.D.R. francesas, que junto a la gestión de las participaciones están autorizadas también para conceder créditos a medio y largo plazo, puede ser fuente de equívocos. En efecto, si bien las sociedades financieras han venido a suplir algunas de las funciones con anterioridad asumidas por la Banca comercial, se diferencian de esta, y así se manifestó en los trabajos preparatorios de la reforma de la sociedad anónima en Italia, en que no pueden conceder crédito, por ello se trataba de distinguir claramente las sociedades financieras de las entidades bancarias para evitar, que tras la apariencia o esquema legal de las primeras se oculten en realidad las segundas, utilizando esta forma jurídica para sustraerse a los severos controles prescritos por la Ley bancaria.

En opinión de Predieri, la sociedad financiera se diferencia de -

la banca con la que tiene en común la actividad sistemática de préstamos monetarios, porque ejerce profesionalmente el crédito con medios propios y no persigue la captación de dinero ajeno. No es una empresa crediticia, aunque pueda financiar sociedades en las que participa, - asumiendo el carácter de intermediarios financieros (Roversi Monaco).

Las sociedades financieras regionales se aproximan a la banca comercial, en cuanto institucionalmente destinadas a adquirir y gestionar acciones o participaciones de sociedades mercantiles, es decir, - bancas especializadas en la obtención de depósitos a largo plazo y en la asunción de capitales de riesgo, convirtiendo el ahorro líquido en formas duraderas de inversión. Dichos bancos desaparecieron en el sistema crediticio italiano después de la crisis de 1.929-1.931.

Respecto a la correlación de funciones que subsisten entre las financieras regionales y el sistema bancario, el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, afirmó, que bajo un cierto aspecto, dicha institución podría contemplarse como un organismo de nueva concepción, - investido de un tipo de actividad, que anteriormente era realizada directamente por la banca, cuando operaba como banca mixta. Las financieras regionales pueden situarse en el sistema financiero italiano - en análoga posición a la ocupada por los Institutos especiales.

La actividad crediticia del sistema bancario, siendo necesaria - no es suficiente para resolver los problemas de las pequeñas empresas que no se encuentran en situación de obtener aquél capital de riesgo indispensable para mantener un cierto equilibrio financiero. Las financieras modificarían los canales de financiación de las empresas, - concentrándose su campo de acción en el desarrollo técnico y financiero de las pequeñas y medianas empresas, en la ampliación de sus actividades, en el desarrollo de actividades de comercialización y en las operaciones de "leasing".

Por otra parte, ante la demanda de capital de riesgo dentro de - las áreas y directrices de un desarrollo programado por los poderes públicos, no era oportuno dar una respuesta sólo en términos de concesión de préstamos o de incentivos, ni medidas dirigidas a facilitar - la oferta y la demanda de capital (como una regulación sobre fondos - de inversión mobiliaria), ni era pensable dar una respuesta adecuada a la necesidad de capital sólo en clave privada, autorizando la reapa

rición de la banca mixta. Las sociedades financieras regionales pueden constituir una solución técnicamente preferible si viene garantizada - la coherencia con la planificación y se utiliza como instrumento de la misma, en una dimensión que permita la actuación en base a conocimientos obtenidos directamente de la realidad.

Desde el punto de vista institucional, las sociedades financieras regionales se han incluido en el grupo de organismos financieros públicos en los cuales el poder público no actúa como mero concesionario de beneficios, ni como empresario directo, sino como operador financiero para el apoyo de las empresas que actúan en el mercado. Por otra parte se insertaban también en el proceso de regionalización, y podrían suponer una respuesta válida a las exigencias de un desarrollo industrial en las áreas subdesarrolladas, como instrumento de política de desarrollo, o de un verdadero proyecto de planificación y también como instrumento de movilización de recursos financieros.

Se trata de un importante instrumento en las sociedades industrializadas, que se califica de indispensable en países en vías de desarrollo. Su función no se agota en la captación de capital, sino promoviendo nuevas iniciativas y completando la contribución financiera con la asistencia técnica y capacidad empresarial.

En efecto, las financieras regionales, además de su conexión con las entidades bancarias, cumplen una función integradora del sistema crediticio, al plantearse como uno de sus objetivos la oferta de asistencia y consulta financiera, servicios cuya prestación diferencia a la financiera de la banca (al menos en la experiencia italiana, si bien ha sido una peculiaridad en la banca alemana) que presta o aporta dinero y no servicios auxiliares al empresario. A la asistencia financiera, en algunos casos, se añade la actividad de concesión de garantías y otras medidas que posibilitan el acceso al crédito. No conviene olvidar que las financieras regionales, constituidas según el modelo clásico, han venido desarrollando un importante papel de promoción, predisposición de infraestructuras socio-económicas y prestación de servicios técnico-administrativos. Para la consecución de estos fines se han venido utilizando varias formas de intervención: la adquisición de acciones, dada la necesidad de asumir responsabilidades en la gestión, para devolver a la empresa su estabilidad; las participaciones minoritarias, con la -

finalidad de aportar capital de riesgo a las pequeñas y medianas empresas, que encuentren dificultad en la obtención de capitales y también las inversiones hacia determinados sectores nuevos de interés regional. Además de las aportaciones de capital de riesgo la financiera puede -- realizar una función de asistencia financiera también respecto a sociedades que no pertenecen al grupo.

La financiera es no sólo el instrumento de intervención financiera, sino también un medio de aportación de capacidad empresarial y técnica, o sea cuadros dirigentes, de importancia en ocasiones fundamental, piénsese también, por ejemplo, en las operaciones de "leasing", consistente en el arrendamiento de cualquier bien o servicio con uso industrial, comercial y profesional, así como el "factoring", es decir, la financiación de créditos de clientes. Además, señala Caselli que entre los objetivos prioritarios de las financieras se encuentra el de -- constituir una reserva de empresarialidad a disposición de la colectividad regional. La fórmula de las sociedades financieras no es nueva, son sociedades anónimas, en la misma línea de las sociedades controladas por el IRI, pero ello no obstante ofrecen ciertos elementos que -- las diferencian de figuras jurídicas afines y que por tanto las caracterizan: a) por la estructura de las relaciones internas. La fórmula -- de la sociedad anónima ha sido elegida por su elasticidad, pero también para que pudiese constituir el punto de encuentro, de coordinación y de cooperación entre fuerzas políticas de un lado y fuerzas económicas y crediticias de otro. b) por los objetivos perseguidos, a los que ya nos hemos referido con anterioridad, y se podrían sintetizar en que la financiera actúa como instrumento de la programación regional. c) -- por los destinatarios, ya que los interlocutores naturales de las financieras son las pequeñas y medianas empresas industriales o artesanas. Este punto se considera esencial, dado que en la sociedad italiana las pequeñas y medianas empresas realizan un importante papel en la economía. Por ello Cottino estima que la función económico-financiera de estas sociedades consistiría en impulsar una política de programación que se dirija o apunte hacia la realización de una función activa y ordenada por parte de la pequeña y mediana empresarialidad industrial y artesana, coordinando las finalidades naturalmente egoístas de la empresa y la exigencia de una reorganización a nivel regional de las acti

vidades productivas. En opinión del citado autor, este es el sentido - de la conocida formula del gobierno democrático de la economía, en -- cuanto posibilidad de enlace entre poderes políticos locales y política económica nacional, constituyendo la base de una primera superación de formas incontroladas de desarrollo.

Por ello se ha afirmado que el movimiento rotatorio de aportación de capital de riesgo a las pequeñas y medianas empresas, consistente en la participación minoritaria en las mismas y la consiguiente aportación de medios financieros que, con posterioridad y a través del "riscatto" de las participaciones, posibilitan ulteriores inversiones, se ha venido considerando como una moderna experiencia de crédito mobiliario, caracterizada por el hecho de comportar un empleo creciente de los medios públicos para la realización de iniciativas destinadas a resolver, en - el ámbito del sector privado, la promoción de actividades industriales, mediante aportación de capital de riesgo.

B) Clases o modelos de financieras regionales.

Partiendo de la plurifuncionalidad de las sociedades financieras - regionales y con afán sintetizador, podríamos agrupar dichas instituciones, según las funciones que cumplen, en cuatro modelos diferentes.

1º) La financiera entendida como centro empresarial autónomo, que promueve y gestiona directamente actividades industriales. En este sue- puesto la financiera asume una posición de control, al adquirir al me-- nos el 50% de la sociedad o empresa financiada que genera, como mínimo dos consecuencias: por un lado la financiera es responsable directamente del ejercicio de la actividad empresarial, con todos los riesgos y ex-- pectativas de ganancias que este comporta en una economía de mercado; - por otra parte, queda implícita la posesión por tiempo indeterminado de las acciones o participaciones asumidas, dado que tratándose de una par- ticipación mayoritaria, únicamente se podrían transmitir a otro empres- rio-financiero o bien, pero sólo parcialmente, mediante oferta pública a los ahorradores. Este modelo de financiera (en el que se han inspirado la ESPI y la INSUD), ofrece a los entes públicos un mayor grado de ma-- niobra, ya que posibilita la realización de iniciativas de importancia social pero que únicamente pueden tener rentabilidad a largo plazo.

29) La financiera promocional y de desarrollo, que es esencialmente un instrumento al servicio de los empresarios, al aportarles capital de riesgo, estimularles y asistirles. En este supuesto la financiera se concibe como instrumento al servicio de los empresarios a través de la participación minoritaria en el capital y la prestación de asistencia técnica-organizativa o financiera. Este modelo ha sido secundado por la mayoría de las financieras regionales italianas, como tendremos ocasión de comprobar.

30) La financiera infraestructural, concebida como instrumento financiero y operativo, que se constituye para sustituir a los entes públicos territoriales y realizar obras que tradicionalmente serían competencia de tales entes, como las grandes infraestructuras. Las sociedades financieras que se inspiran en este modelo tienen como objeto -- principal la promoción de iniciativas dirigidas a asegurar a las colectividades locales algunas infraestructuras o servicios complementarios de preminente interés regional. La razón de fondo que impulsa a la -- constitución de estas financieras, es la necesidad de tener un instrumento completo de ejecución de la programación.

40) La financiera de "salvataggio" cuya finalidad primordial consiste en evitar la quiebra o el cese de la actividad de empresas en -- crisis, y permite por tanto, continuar la explotación, gracias a una inyección de nuevos capitales y, a veces, de nueva capacidad empresarial. Responde a la necesidad de encontrar solución a las consecuencias sociales y políticas que pueden derivar de la crisis económica de determinadas empresas. En esta línea se creó en Italia un organismo de carácter nacional (GEPI S.P.A.) que tiene por objetivo la reestructuración y la reconversión de empresas en dificultad. La llamada política de "salvamento" se traduce en muchas ocasiones, como es sabido, en un proceso de privatización de los beneficios y de socialización de las -- pérdidas, por ello esta política ha sido criticada y su aplicación se ha considerado inadecuada para las financieras regionales.

Del análisis de la experiencia italiana, Golinelli que incluye -- en el concepto de financiera regional todos aquellos entes que operan con el objetivo de promover el desarrollo económico y social de un determinado ámbito territorial, ha subrayado su evolución en el curso -- del tiempo y su diferente concepción en relación con situaciones dis-

tintas, con particular referencia a la situación socioeconómica, a la ejecución o no de una política de desarrollo programado, a la presencia o ausencia de capacidad empresarial, a la estructura y eficacia -- del sistema de intermediación crediticia y a la capacidad programática del ente región. De estas circunstancias se han derivado distintos modelos de comportamiento entre los que se destacan los siguientes: 1) - la financiera como instrumento de la política de industrialización que se realiza a través del desarrollo de una amplia y articulada función de intermediación crediticia (Sofis, 1.958 en Sicilia); 2) la financiera como centro empresarial autónomo promotor directo de iniciativas industriales (modificaciones a los Estatutos de la Sofis y de la Sfirs - con el fin de consentir la asunción de participación mayoritaria en el capital de las empresas); 3) la financiera como instrumento de desarrollo de la pequeña y mediana empresa (Friulia). La financiera cumple -- aquí una función de promoción y de estímulo no de gestión o dirección empresarial; 4) la financiera como centro operativo que lleva a cabo - intervenciones de carácter estratégico con una visión orgánica de la - realidad regional global. A esta evolución o modelo se ha llegado con la Finlombarda y la Filse donde la financiera ya no participa en las - iniciativas industriales particulares, sino que realiza un papel activo en la ejecución de ciertas competencias regionales (en materia de - infraestructura, relocalización industrial, transporte, crédito, etc).

Desde otro punto de vista, Predieri, a su vez, considera como sub sistemas, en el ámbito del sistema general de las financieras regionales, las financieras subjetivamente regionales, es decir, aquellas que se constituyen con la participación mayoritaria de la región, y las ob jetivamente regionales, es decir, sociedades privadas que operan en el ámbito regional. Ambas se diferencian por la estructura del capital -- que es ilimitada cuando se trata de sociedades privadas, mientras que en el supuesto de las financieras subjetivamente regionales existe el límite del presupuesto de la región; o por la posición diversa respecto al sistema crediticio, ya que las primeras serían interlocutoras de dicho sistema y en cambio las segundas serían un producto del mismo. - Sin olvidar que algunas de las financieras regionales en sentido estricto (subjetivamente regionales) se han constituido con una fuerte parti-

cipación bancaria.

En opinión de la doctrina este segundo tipo representa el modelo correcto, en cuanto posibilita la intervención orgánica en la política económica regional. No obstante, el primer tipo correspondía al modelo tradicional, en cuanto ha venido operando en la práctica italiana en las regiones de Estatuto especial, primeras que constituyeron las sociedades financieras regionales. Los autores coinciden al constatar el cambio fundamental del modelo de las financieras regionales, cambio -- que en gran parte se ha debido al salto notable que existe, desde el -- punto de vista de los contenidos normativos, entre la situación en que se encuentran las regiones de Estatuto Ordinario respecto a la situación en que se encontraban o se encuentran las regiones de Estatuto especial. En efecto, la idea inicial de las financieras se centraba sustancialmente en dos componentes: el primero constituido por la incentivación financiera, sobre todo participación en el capital de riesgo, y el segundo la instrumentalización de la financiera respecto a los objetivos de la programación regional. Esquemáticamente se podría afirmar que se ha pasado progresivamente de financieras en las cuales la incentivación mediante la participación en el capital de riesgo era el elemento principal, a financieras en las que este contenido se acompaña -- de múltiples actividades. Desde otro punto de vista, y también sintetizando la experiencia italiana, se puede extraer la conclusión de que -- las primeras financieras, las correspondientes a las regiones de Estatuto especial, han repetido en gran medida la experiencia realizada a nivel nacional de asistencia a la industria con intervenciones de puro salvamento, en ausencia de una política industrial basada en la planificación. Mientras que el modelo operante en las regiones de Estatuto ordinario, tiene un carácter promocional y se configura como instrumento operativo de la programación.

III.- LA EXPERIENCIA ITALIANA.

A) Las sociedades financieras regionales en las regiones de Estatuto especial. Características.

De los presupuestos y con las tendencias apuntadas, nacieron en

Italia las sociedades financieras regionales, previstas en algunas leyes de las regiones de Estatuto especial y en algunas Leyes estatales, cuyas características más relevantes analizamos a continuación.

Para ello hemos procedido al estudio y análisis de las Leyes regionales constitutivas de las sociedades financieras, y en ocasiones de los propios Estatutos que rigen la vida de las distintas sociedades financieras regionales italianas.

En 1.958 por iniciativa de la región siciliana se constituyó la SOFIS, transformada en 1.967 en ente público con la denominación ESPI; en 1.963 la Cassa per il Mezzogiorno constituyó la INSUD (Nuove iniziative per il Sud); en 1.966 la FINAM (Finanziaria Agricola per il Mezzogiorno) y la SFIRS (Società industriale finanziaria rinascita Sarda) bajo la iniciativa de la región Cerdeña; en 1.967 la financiera regional FRIULIA VENEZIA GIULIA, creada por dicha región.

De los datos normativos y estatutarios es posible destacar que la SOFIS, la SFIRS, y la FRIULIA realizan actividades de promoción del desarrollo regional, utilizando instrumentos de intervención directos e indirectos, de asunción y gestión de paquetes de acciones, además de asistencia técnica, financiera y administrativa. Por lo que respecta a la suscripción de capital, la SOFIS y la SFIRS han sufrido modificaciones estatutarias en cuya virtud se les permite asumir participaciones mayoritarias pero siempre respetando los objetivos de la programación regional. Tal límite evidencia la estrecha conexión de la actividad de la financiera con el desarrollo regional. Para la FRIULIA se prevé en cambio un límite en la asunción de participaciones, no debe superar el 35% de la cifra de capital de la sociedad y hasta el 49% cuando se trate de sociedades en las que participan, en medida no inferior al 20% del capital, entes públicos o entes privados por estos controlados. También en la ley constitutiva y en el Estatuto se sigue el principio de fraccionamiento del riesgo, al establecerse que no podrá destinarse una suma superior al 15% del patrimonio neto, a la financiación, bajo cualquier forma, de una sola sociedad.

Estas financieras responden al modelo clásico, y su estructura, sin embargo, ha evolucionado de centro de financiación a centro empresarial que interviene directamente en el proceso de desarrollo, sustituyendo a la iniciativa privada cuando no existe o es insuficiente.

Quedan fuera de nuestro análisis las financieras interregionales, algunas de las cuales hemos mencionado al inicio. En esta línea inclu^uríamos a la FINAM, la INSUD, la ESPI y la CENTRO FINANZIARIA, que asu^umenel término regional en base a un criterio económico más amplio que el administrativo. Asimismo excluimos aquellas sociedades financieras surgidas por iniciativa de entes públicos o privados espontáneamente, es decir, constituidas mediante Leyes especiales y que en general se han creado en las regiones de Estatuto ordinario antes de la constitución de las regiones.

Por tanto inicialmente ceñiremos nuestro estudio a aquellas socie^udades financieras regionales en sentido subjetivo y objetivo, promovidas por la región o con participación regional, cuyo ámbito de actua^ución encuentra sus límites en el propio territorio regional. Algunos de estos términos serán precisados más adelante cuando hagamos referen^ucia al concepto de sociedad financiera regional.

B) Las sociedades financieras regionales en los Estatutos de las regiones de autonomía ordinaria. Características.

Los Estatutos de las regiones de autonomía ordinaria prevén la participación de la región en las sociedades financieras regionales -- con diversas formulaciones y en ocasiones de una manera indirecta. Par^utiendo de esta referencia, podemos clasificar los Estatutos por su nivel de concreción sobre el tema en tres grupos: en el primero inclu^uríamos aquellos Estatutos que contemplan las sociedades financieras re^ugionales o interregionales (ABRUZZO, art. 12; BASILICATA, art. 58; CALABRIA, art. 69; CAMPANIA, art. 15; LAZIO, art. 53; LIGURIA, art. 62; MARCHE, art. 52) con dicción casi idéntica preveyendo que la región po^udrá promover o participar en las sociedades financieras regionales, cu^uya constitución se estima sólo obligatoria en el art. 12 del Estatuto ABRUZZO.

Un segundo grupo comprendería aquellos Estatutos que se refieren en general a las sociedades con participación regional, entre las que se pueden incluir las sociedades financieras regionales (EMILIA ROMAGNA, art. 62; LOMBARDIA, art. 48; MOLISSE, art. 49; PIEMONTE, art. 72;

TOSCANA, arts. 57 y 59; VENETO, art. 50). Y por último aquellos estatutos cuya referencia es mínima (en esta línea art. 27 o) del Estatuto PUGLIE, y el art. 13 del Estatuto UMBRIA). Ello no obsta para que dichas regiones puedan promover la constitución de sociedades financieras regionales.

De las normas examinadas se desprende un modelo de carácter promocional, que tiene como finalidad el desarrollo económico y social previsto en muchos Estatutos regionales (por ejemplo art. 12 de la Región ABRUZZO; 50 del Estatuto del VENETO). Algunos Estatutos incluyen, entre las finalidades u objetivos de las financieras, la creación de infraestructuras, cesión de servicios de alcance o relevancia regional, así como la cooperación en la consecución de los objetivos de la planificación regional (art. 72.1 región Piemonte). En otras ocasiones, sin embargo, se prevé que las inversiones deben tender a la consecución de finalidades sociales en el marco de las alternativas programáticas de la región (art. 61 Estatuto Liguria). Y asimismo se regula la creación de organismos para la colaboración entre las pequeñas empresas mediante la utilización de determinados servicios, especialmente en el campo de investigación, industria, marketing, etc.

La doctrina es pacífica al considerar que las operaciones en las que interviene la financiera no deben ser de puro "salvamento", como ha venido sucediendo en las regiones de Estatuto especial, para las cuales existe ya un ente específico, sino que los destinatarios deben ser empresas saneadas, que si se encuentran en crisis se trate de crisis temporales, y cuya actividad se estima de interés en el ámbito de la programación económica regional. La deducción más interesante de los Estatutos es la configuración de las financieras como instrumento, que no sólo supera los modelos creados por la administración estatal, sino que supone una alternativa respecto a las directrices de política económica, perseguidas a nivel nacional, para evitar la repetición de las primeras experiencias de las financieras en las regiones de Estatuto especial.

Los Estatutos no explicitan los modos a través de los cuales deberán operar las financieras, esta cuestión es regulada en las leyes regionales y/o en los Estatutos sociales.

a.- Normativa referente a la constitución, forma y participación de la región.- En cuanto a la constitución de las sociedades financieras regionales, los Estatutos establecen una reserva de Ley regional (art. 53 estatuto LAZIO, art. 58 BASILICATA, art. 12 ABRUZZO), si bien esta exigencia no es unánime, y se estima que es operante también para las regiones cuyos estatutos no la prevén expresamente.

Respecto a la forma a adoptar por estas sociedades, deben ser siempre sociedades capitalistas, o sea, sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada, si bien en la práctica siempre han adoptado el primer esquema jurídico.

Algunos estatutos regionales distinguen la promoción de la financiera de la participación en la misma, teniendo en cuenta las financieras regionales constituidas por sujetos privados, sobre todo entidades bancarias en las que la región puede intervenir en un momento posterior.

También en muchas ocasiones se exige que la participación de la región sea mayoritaria, para asegurarse la dirección y la consecución de los objetivos económico-sociales; (en este sentido art. 12 del Estatuto ABRUZZO; art. 69 del Estatuto de CALABRIA; art. 53 del Estatuto LAZIO) y en otros Estatutos, sin embargo, se dispone que la mayoría debe corresponder a la región junto con otros entes locales (art. 57 Estatuto TOSCANA; art. 57-3 Estatuto BASILICATA). El requisito referente a la participación mayoritaria ha suscitado ciertos problemas ya que el gobierno central ha estimado en alguna ocasión que dicha exigencia comporta una derogación del régimen jurídico de las sociedades anónimas, estimándose que exhorbita las competencias legislativas regionales. Este planteamiento ha tenido como consecuencia la modificación por ejemplo de las Leyes regionales constitutivas de la Ervet.

b.- Normativa referente a la condición de los sujetos que pueden participar en la sociedad financiera.- Otro elemento significativo de la utilización del modelo social es que permite la cooperación y coordinación con otros sujetos. Ello ha planteado la duda de si la entrada de "partners" privados podría condicionar la actividad de la sociedad, condicionamiento sobre todo en orden a la relación de instrumentalidad operativa entre región y sociedad financiera. Existiendo dicho peligro,

no obstante, el ingreso de otros sujetos puede representar una garantía de gestión empresarial correcta, peligro que por otra parte se obvia al poseer la región la mayoría del capital, tal como viene exigido en los diferentes estatutos que venimos examinando. En esta cuestión conviene precisar que si bien en alguna norma estatutaria se dispone que la región puede participar exclusivamente con otros entes públicos (art. 12 Estatuto ABRUZZO que se refiere a la exigencia de que la totalidad del capital sea público) o bien junto a otros entes públicos, última fórmula que no excluiría la participación de entes privados o personas físicas, en otros textos se prevé expresamente la participación de estos últimos (art. 72.1 Estatuto PIEMONTE).

La participación de sujetos privados plantea problemas por el tenor del art. 10 de la Ley 281 que se refiere a las sociedades financieras regionales "en las que participen otros entes públicos" y que fué utilizado como argumento por el Comisario del Gobierno en la Umbria para decretar la ilegitimidad del art. 19 de la Ley constitutiva de la -- Sviluppo Umbria. No obstante, la doctrina estima que el citado precepto -- se limita sólo a afirmar la presencia de capital público pero no excluye específicamente la participación de sujetos privados, estimándose -- que la interpretación restrictiva comportaría graves consecuencias sobre el plano formal y sustancial. La elección de "partners" corresponde a la región en base a un criterio de oportunidad que se establece en cada caso. Sobre la base de los datos normativos, las regiones no están -- vinculadas, ni en un sentido ni en otro, salvo en el caso de la región ABRUZZO, en cuyo Estatuto expresamente se establece la participación exclusiva de sujetos públicos en las sociedades financieras regionales. -- En definitiva, la participación minoritaria de accionistas privados no -- puede considerarse sin más impeditiva en la consecución de las finalidades de colaboración o impulso del desarrollo regional, típica de la -- institución que estamos examinando, si bien se ha venido demostrando la preferencia de las regiones a asociarse con sujetos públicos.

Sobre las posibles tensiones internas, entre accionistas privados, que pueden perseguir la consecución de lucro y el interés público, perseguido por la región, nos detenemos más adelante.

c.- Normativa referente al nombramiento de representantes regionales

les en los organos sociales. Remisión.- El nombramiento de representantes regionales en el Consejo de Administración y en el Colegio Sindical de las sociedades financieras, se prevé en casi todos los estatutos, -- sea con referencia a la sociedad financiera regional, sea en materia de sociedades con participación regional, reconociéndose competencia para el nombramiento de aquellos administradores de la financiera, al Consejo (art. 31-6 Estatuto Abruzzo, art. 54 Estatuto Lazio, art. 50-2 Estatuto Veneto) o a la Junta Regional. Tales disposiciones han sido recogidas en las Leyes regionales y en los estatutos de las sociedades en los que se hace siempre referencia a los artículos 2458 y 2459 del Código Civil.

Sobre la problemática que genera la presencia de representantes regionales en los organos sociales de las financieras, profundizaremos -- más adelante.

IV.- CONCEPTO DE SOCIEDAD FINANCIERA REGIONAL

A) Sociedad financiera y sociedad financiera regional: El artículo 154 del Texto Unico sobre los impuestos directos.

La discusión que desde hace algunos años se viene manteniendo en Italia, en torno a la problemática de las sociedades financieras regionales, ha puesto en evidencia como uno de los múltiples puntos controvertidos es el propio concepto de financiera regional. Bajo esta etiqueta se pueden reagrupar fenómenos que poseen características distintas.

Como indica Buglione, si desde un punto de vista económico la definición puede referirse a una sociedad cuya finalidad es la incentivación de la pequeña y mediana empresa, a través de la aportación de capital de riesgo o una sociedad constituida para realizar infraestructuras o en general que contemplan el problema de la ordenación del territorio de una región, desde un punto de vista jurídico, una sociedad financiera se califica o considera regional cuando es promovida por el ente región y opera en un determinado territorio. Así se ha venido haciendo referencia a las financieras en sentido subjetivo y en sentido objetivo, financieras de desarrollo o bien infraestructurales, sociedades de desarrollo, entes para la valoración del territorio, etc.

El adjetivo regional, en sentido específico, califica a la financiera bajo dos aspectos: el sentido objetivo que indica una limitación territorial o ámbito en el cual la sociedad puede operar, quedando fuera, por este lado, del concepto de financiera regional aquellas que -- operan más allá de una determinada región como, por ejemplo, la que -- opera en la áreas deprimidas del centro de Italia.

En sentido subjetivo la participación mayoritaria de la región financiera, comporta una serie de relaciones o situaciones que pueden conducir a un genérico concepto de instrumentalidad, concibiéndose a la financiera como medio de acción regional. Tratándose de un instrumento para el desarrollo económico regional, el ente región será el sujeto más idóneo para participar en ella, quedando por tanto fuera del ámbito conceptual de financiera regional aquellas que no tienen ningún ligamen institucional con la región, al no participar esta en el capital social.

El legislador estatal no ha dado un concepto de financiera regional, ni tampoco de sociedad financiera. Respecto al concepto de sociedad financiera en general se ha precisado que la sociedad financiera se distingue desde un punto de vista general de las sociedades operantes por la peculiaridad del objeto social. En este sentido se afirma que el único y principal objeto social de las financieras lo constituye la administración de las participaciones asumidas, así como la financiación y coordinación de las empresas en las que participa. Su actividad no se concreta, por tanto, en la producción o cambio de bienes o servicios -- tradicionalmente considerado, si bien participa indirectamente en tal -- producción o cambio invirtiendo el patrimonio propio en las empresas -- que a ello se dedican. El legislador del 42 no configura a la sociedad financiera como un tipo especial de sociedad, sino que adopta una disciplina sistemáticamente unitaria de las sociedades. El proyecto de reforma de sociedades anónimas, para evitar, como dice la relación del proyecto de Ley, que puedan operar bajo la etiqueta de sociedades financieras aquellas que conceden préstamos al público sin captar ahorro, establece un particular régimen jurídico, y las define sintetizando las características señaladas por la doctrina: "Son consideradas sociedades financieras las sociedades anónimas o comanditarias por acciones -- que tengan por objeto exclusivamente la participación en sociedades ope

rantes en determinados sectores productivos y la eventual coordinación técnica y financiera de las sociedades en las que participa".

Como en otras muchas ocasiones, por exigencias de carácter fiscal, con la finalidad de permitir una reducción del impuesto sobre sociedades, el legislador, en la Ley de 6 de Agosto de 1.954, define los caracteres de sociedad financiera concediendo la reducción a aquellas sociedades que tengan por objeto exclusivamente la asunción de participaciones en otras sociedades o entes, la financiación y coordinación técnica y financiera de las sociedades o entes en los que participa y que estén inscritas en el registro del "Servicio de Vigilancia".

No obstante, parece oportuno indicar el lugar que la financiera regional ocupa en el ámbito de las empresas o sociedades financieras. En esta línea se ha estimado útil confrontar dos organismos económicos típicos -el "holding" financiero y la sociedad de inversión mobiliaria- que en algunos aspectos son asimilables a la financiera regional. Del holding se diferencia, si tomamos en consideración las características apuntadas, en que la financiera regional no tiende a sustituir al sujeto económico de la empresa en la que participa para realizar una actividad empresarial directa, sino que intenta aportar temporalmente capital y prestar asistencia técnica y organizativa con la finalidad de consolidar la empresa. En definitiva, en la financiera regional no predomina el criterio de control, no cumpliéndose las funciones de sociedad cabeza de grupo. Además, la financiera regional transmitirá sus participaciones, cuando resulte posible y oportuno, como criterio normal de gestión, para recuperar los medios y destinarlos a otras actuaciones, incrementando así su eficacia de órgano de desarrollo. Respecto a las sociedades de inversión mobiliaria, las analogías son prácticamente inexistentes, ya que el investment trust opera esencialmente sobre acciones -cotizadas en Bolsa con el criterio de conseguir una elevada rentabilidad a través del fraccionamiento del riesgo, mediante una amplia diversificación de la cartera de valores y con un rápido movimiento de la misma.

Las financieras regionales poseerían la característica de la adquisición de acciones de sociedades operadoras que se efectuaría con la finalidad de contribuir al desarrollo económico de la región en la que se constituyen. Dichas sociedades intervendrán, al menos teóricamente, en las sociedades operadoras como socios minoritarios, intervención respe-

tuosa y discreta explicable sólo recordando que las financieras surgen no para especular, sino para ayudar a determinadas empresas. En definitiva se trataría de sociedades que adoptan un modelo jurídico-privado con finalidades públicas que se introducen en el ámbito de derecho privado utilizando dicho instrumento para fines no privados.

El dato normativo del que se debe partir es el artículo 10 de la Ley de 16 de Mayo de 1.970 nº 281, sobre "Medidas financieras para la actuación de las regiones de Estatuto ordinario", que dispone en el -- primer párrafo que, las regiones pueden contraer mútuos y emitir obligaciones exclusivamente en sociedades financieras regionales en las -- que participen otros entes públicos y cuyo objeto esté comprendido entre las materias enumeradas en el artículo 117 de la Constitución o en aquellas delegadas según el artículo 118 párrafo 2º de la Constitución. Si bien, como acertadamente apunta la doctrina, este precepto no da un concepto de sociedad financiera regional, y en opinión de Buonocore es natural que no lo dé porque el legislador no ha querido especificar -- qué debe entenderse por sociedad financiera regional, ya que no existe un concepto de sociedad financiera regional distinto del concepto de -- sociedad financiera "tout court", deducible del único dato normativo -- existente en la materia: el artículo 154 del Texto Unico sobre impuestos directos. Dicha opinión se introduce como una crítica a la tesis -- mantenida por Predieri que estima que "la locución sociedad financiera regional tiene un significado que es, o puede ser, diferente del deducible de la pura suma de palabras que constituyen el conjunto, o el mi -- crocampo semántico, pudiendo indicar, y en realidad indica, un tipo -- de sociedad funcional o estructuralmente diversa de aquellas socieda -- des previstas en el Texto Unico sobre los impuestos directos y connota -- da por el hecho de ser subjetivamente regional". El citado autor, de -- los datos normativos, deduce dos versiones de financiera regional, la primera no difiere, por lo que respecta a su actividad, del esquema de sociedad financiera previsto en el artículo 154, es una sociedad de par -- ticipación o "holding" público o con prevalente participación pública. La financiera regional como holding puro tiene una actividad operativa indirecta que Predieri denomina interna al grupo constituido por las -- sociedades en las que la financiera participa, y en esta versión, la -- sociedad financiera posee las participaciones y las utiliza para tra --

zar la trayectoria de las sociedades operadoras, en ejecución y en el ámbito de la política económica regional y asiste financiera y técnicamente a las sociedades en las que participa. La segunda versión en cambio añade, a las connotaciones anteriormente expuestas, una actividad externa al grupo consistente en operaciones financieras, inmobiliarias y mobiliarias, de leasing, de factoring, de investigación, consulta y -prestación de servicios.

Esta opinión o argumento de Predieri no es compartido por un sector de la doctrina italiana, que opina que el ejercicio de una actividad externa al grupo, como hemos visto antes, constituye desde hace -- tiempo un fenómeno atribuible a la financiera bajo la denominación de holding mixto. Si bien algunos autores como Vivante, Ascarelli en la -doctrina tradicional, han mantenido que sólo son financieras los holding puros. En definitiva una interpretación literal del artículo 154 del Texto Unico citado, nos llevaría a la exclusión de los holdings -- mixtos como sociedades financieras, ya que define un tipo de financiera con actividad interna al grupo, exclusivamente.

Partiendo del dato real y de la idea de que objeto principal de - toda financiera es la detentación y gestión de las participaciones de las sociedades, objeto eventual y cada vez más frecuente es la asistencia financiera y técnica a las sociedades del grupo, e incluso, en opinión de algún autor, prestada a sociedades externas al mismo. En este mismo sentido cabría aducir el concepto anteriormente citado y propuesto en el Proyecto de reforma de las sociedades anónimas, en cuanto hacía referencia a la financiación y coordinación técnica y financiera - de las sociedades integradas. En definitiva podríamos afirmar que la -connotación peculiar de las financieras objeto de nuestro estudio es - la de ser subjetiva y objetivamente regionales, porque en ellas participa institucionalmente la región como ente y porque debe operar en el ámbito de la región y en interés de la misma. Si bien no debemos olvidar los rasgos diferenciales anteriormente señalados.

B) El artículo 10 de la Ley 281 de 1970 y los límites a la capacidad de actuación de las regiones.

El artículo 10 de la Ley 281 establece que las regiones pueden con

traer préstamos y emitir obligaciones, para gastos de inversión y para asumir participaciones en sociedades financieras regionales en las que participen otros entes públicos y que desarrollen actividades en el ámbito de los artículos 117 y 118 de la Constitución.

El citado precepto plantea una serie de problemas de interpretación concernientes a la limitación de la capacidad de obrar de las regiones. Ya nos hemos referido a uno de estos problemas anteriormente al tratar de la legitimidad de la participación de sujetos privados. La segunda cuestión que surge de la norma citada es la posible limitación de la actividad de las financieras al ámbito de las materias enumeradas en los artículos 117 y 118 de la Constitución. La región, como sujeto con autonomía financiera, en virtud del artículo 119 de la Constitución, tiene autonomía tanto en la vertiente de la entrada de medios financieros cuanto en la del gasto, pero esta autonomía es -- constitucionalmente limitada y coordinada; la Ley financiera regional determina las connotaciones de la autonomía financiera regional con -- referencia y en aplicación del artículo 119 de la Constitución, poniendo límites y disciplinando uno de sus aspectos: el recurso al mercado financiero. Conviene precisar en este momento que el artículo 117 de -- la Constitución recoge de manera taxativa aquellas materias en las -- cuales las regiones de Estatuto ordinario tienen competencia para legislar, no incluyéndose entre las mismas la materia crediticia. Precisamente el problema que se plantea consiste en dilucidar si las sociedades financieras constituidas en las regiones de estatuto ordinario -- pueden desarrollar actividades exclusivamente referentes a las materias comprendidas en el artículo 117 de la Constitución italiana o si bien -- este límite no existe, teniendo presente que el artículo 10 de la Ley -- 281 parece que plantea esta limitación.

Algunos autores estiman que el artículo 10 contiene un principio -- que prevalece sobre cualquier fuente regional. Dicha tesis comportaría la inadmisibilidad de la asunción de participaciones industriales y de la asistencia financiera por las sociedades financieras regionales, ya que como es sabido y acabamos de señalar, el elenco del artículo 117 no incluye ni la industria ni la materia crediticia.

A esta conclusión o posible interpretación algunos autores italianos se han opuesto, en base a diversos argumentos. Estimando que no to-

das las enunciaciones contenidas en la Ley pueden considerarse normas de principio desde el punto de vista de la ratio del legislador, afirmando que el artículo 10 está lejos de la voluntad de enunciar un -- principio general en materia de sociedad financiera regional. Por -- otra parte considerar, en opinión de algunos autores, el inciso del -- artículo 10 principio general no solo comportaría una definición nada satisfactoria de sociedad financiera regional sino que además proporcionaría una noción del todo inadecuada al modelo económico que hemos venido analizando. El artículo 10 regula el aspecto de obtención de -- medios financieros para la cobertura del gasto, mientras que las espe-- cificaciones ulteriores referentes a los sujetos que pueden partici-- par en el capital y al ámbito de la actividad, se justifican en base a la consideración del carácter excepcional que debería tener el re-- curso al mercado financiero, en la política financiera de un ente lo-- cal. La interpretación restrictiva, de carácter cuantitativo o cuali-- tativo, disminuiría la eficacia y la validéz de las sociedades finan-- cieras, no correspondientes a las características de este instrumento, tal y como se han desarrollado en la experiencia italiana y extranje-- ra. Por otra parte, se continúa afirmando, carecería de sentido que -- estas limitaciones existieran para las financieras regionales y no en cambio para las sociedades por acciones con participación regional.

En el mismo sentido Predieri opina que dicha norma debe contem-- plarse como una confirmación de que las regiones pueden participar, -- tambien, en sociedades que ejerciten actividades en las cuales la re-- gión tiene competencia administrativa, y que la sociedad financiera -- constituye un instrumento privado alternativo a los instrumentos pú-- blicos, reforzando el carácter de instrumentalidad respecto a la re-- gión. En definitiva, en opinión del citado autor, las regiones con Es-- tatuto ordinario pueden promover o participar en sociedades financie-- ras, que financian a su vez, sociedades que ejercitan cualquier activi-- dad, siempre y cuando los estatutos regionales no lo prohiban, y sin embargo no pueden contraer mútuos, ni emitir obligaciones (recurrir -- al mercado de capitales, en suma) para financiar sociedades que ejer-- citen una actividad diversa o más amplia de las previstas en el artí-- culo 117 de la Constitución.

La elección del legislador de no favorecer que las sociedades fi

nancieras participen en empresas industriales debe encuadrarse en la tendencia a considerar la política industrial como dominio o reserva del Estado y que entra en conflicto con la configuración de la región como poder de planificación, dirección y coordinación.

Interesante es el argumento que presenta Clarizia, en cuya virtud el ejercicio por parte de sociedades financieras regionales de actividades no incluidas en las materias del artículo 117, deriva, además de los Estatutos, del principio de la capacidad general de Derecho privado de las personas jurídicas públicas. Afirmando que los límites de --competencia administrativa y legislativa de las regiones se refieren --a la actividad que se ejercita a través de actos administrativos, mientras que tienen una legitimación plena cuando realizan una actividad --de Derecho privado.

Cottino por su parte opina que no se deben confundir los objeti--vos directamente perseguibles por las regiones, entre los cuales no entra la política industrial, con los medios que la región puede utili--zar para conseguirlo. En definitiva, afirma el citado autor, si llegaramos a la conclusión de que cualquier sociedad en la que participe la financiera debe realizar exclusivamente actividades incluidas en la --competencia regional, se excluirían actividades empresariales no com--prendidas en el artículo 117, cuando es evidente que la ejecución de --los planes de desarrollo pasa inevitablemente a través de la predisposición de mecanismos empresariales, a valorar, no a través de la estre--chez del 117, sino como medios idóneos o no para la consecución de las finalidades que la región tiene el derecho y el deber de proponer.

En la misma línea se ha aducido que las complejas intervenciones de una sociedad financiera: participación en el capital social, "lea--sing", asistencia financiera y técnica, encuentran plena justificación sólo si se efectúan en el campo industrial y sin embargo tienen escaso sentido si se dirigen exclusivamente a los sectores de competencia regional, en los que es posible desarrollar una actividad empresarial. --Los Estatutos y las Leyes constitutivas regionales prevén expresamente que la acción de las financieras deba concurrir al desarrollo económico equilibrado e insertarse en el contexto de la programación regional Si analizamos los objetivos y algunas modalidades de intervención previstas por el legislador regional para las sociedades financieras, se

confirma la tendencia de que las financieras asumen participaciones en empresas industriales y que en general su actividad se realizará a través de un sistema de intervención dirigido a promover y condicionar el desarrollo industrial de las regiones interesadas, concepto que si bien no se refleja literalmente en las Leyes regionales aprobadas, está sin embargo presente en el espíritu y articulación lógica de las mismas (como sería el caso de las financieras: Sviluppumbria, Filse, Filas, Veneto-Sviluppo).

En contra de las últimas opiniones doctrinales expuestas, los Comisarios del Gobierno de distintas regiones, haciendo uso de las atribuciones reconocidas en el artículo 125 de la Constitución, han venido manteniendo en varias ocasiones la exigencia de una mención expresa a incluir en las Leyes constitutivas de las financieras regionales, de los artículos 117 y 118 de la Constitución, considerando que el ámbito de operaciones a realizar por las financieras vendría limitado o restringido a las materias en estos preceptos enumeradas.

De las mismas premisas se deriva la exigencia de que las leyes constitutivas de sociedades financieras regionales, al tratar las funciones a ellas asignadas, no sean definidas de manera genérica ya que tal indeterminación contrasta con el artículo 10 de la Ley 281 de 1970.

V.- LA ADOPCION DEL MODELO DE LA SOCIEDAD ANONIMA

A) La elección de la sociedad privada frente a las instituciones de Derecho público.

El problema que en este momento afrontamos se centra en la posibilidad jurídica de que las regiones utilicen un instrumento privado, concretamente la sociedad anónima, para conseguir los objetivos típicos de las sociedades financieras a los que nos hemos venido refiriendo.

Que los entes públicos puedan utilizar los instrumentos privados es cuestión que hoy no sorprende a nadie en la doctrina italiana, cuestión reconocida por la doctrina ius-publicista, que desde hace tiempo ha puesto de manifiesto como la bipartición de las personas y de las actividades en públicos y privados no coinciden, de manera que del carácter

privado de la actividad no es lícito deducir la naturaleza privada del sujeto que la realiza y cómo la calificación pública o privada de la actividad no es el fruto de elementos insitos en ella, sino que deriva del sujeto que la gestiona.

En nuestra época se asiste, según opinión mantenida por ius-publ^lcistæ y privatistas, a la "reconstrucción de un derecho común", en ex--presión del Profesor Giannini, a la transformación del derecho privado en aquel derecho común a operadores públicos y privados que existía -- en forma plena en el pasado, que había devenido débil criatura y que -- estaría renaciendo en la actualidad. Cuando el poder público deviene -- propietario, empresario, trabajador, contratista de servicios, pierde tendencialmente su condición de poder público y entra en el ámbito del derecho común.

En opinión de Galgano, la intervención de los poderes públicos en la economía se ha manifestado principalmente en la participación en so--ciedades anónimas, mientras que las figuras de empresa estatal y de en--te público económico han terminado asumiendo carácter marginal. Si -- bien, según la Exposición de Motivos del Código civil la elección de -- forma jurídica de la sociedad anónima obedecería a exigencias técnicas, ya que el Estado se somete a las normas sobre sociedades anónimas para asegurar una mayor rapidez en la gestión y nuevas posibilidades de ac--tuación. Sin embargo en opinión del citado autor no son exigencias téc--nicas sino de principio, la actividad de Derecho privado es explica---ción de la capacidad de derecho privado de los entes públicos y es, -- por tanto, índice de la posible titularidad de poderes y deberes jurí--dico privados.

No obstante las afirmaciones de prestigiosos ius privatistas, -- acerca de la imperfección de la sociedad anónima como instrumento para el ejercicio de la actividad pública, el Tribunal de Casación ha afir--mado la capacidad de derecho privado de las personas jurídicas públi--cas, en general, como cualquier otro sujeto de derecho.

En definitiva, mayor agilidad en el funcionamiento, posibilidad -- de participación de capital privado, no sometimiento a la rígida disci--plina en materia de contabilidad y contratación del Estado, serían las razones más claras que propugnarían la adopción del esquema jurídico -- de la anónima. En la misma línea se ha argumentado que la sociedad fi--

nanciera es un instrumento privado en mano pública que amplía la posibilidad de acción de las regiones, que permite agilizar los procedimientos de intervención y de gasto, que cataliza recursos y energías humanas y financieras, posibilitando la colaboración y confrontación con -- otros sujetos públicos y privados.

La utilización del instrumento societario, en el ámbito de la experiencia regional, encuentra su raíz en una motivación de carácter funcional. Ya hemos visto los límites y los condicionamientos a la capacidad operativa de las regiones. Hemos visto también que la utilización de poderes negociales permite una esfera de actuación de las regiones -- más amplia, más allá de las materias previstas en el art. 117.

Posteriormente tendremos ocasión de señalar y comprobar como la -- adopción del modelo de sociedad anónima comporta una serie de derogaciones a lo que podemos llamar principios generales de las sociedades anónimas, algunas de ellas previstas en el propio Código civil italiano, -- en concreto en los arts. 2458 y 2460 en los que se regula el nombramiento de representantes del Estado y otros entes públicos en las sociedades en las que participa. Junto a este tipo de derogaciones previstas -- en el Código civil existen otras derogaciones recogidas en las leyes -- constitutivas y en los Estatutos sociales de las financieras regionales, derogaciones que en cierta medida implican distorsiones del esquema societario como tendremos ocasión de señalar en su momento.

B) La causa del contrato de sociedad y la consecución del interés público.

a) Introducción.-- El punto en el que se centran las discusiones -- es la incidencia del interés público, que motiva la participación del -- Estado (en general la doctrina se plantea la cuestión en este ámbito -- que nosotros vamos a aplicar a nivel regional) sobre el interés privado de la sociedad; es decir la coordinación del interés público en función del cual el Estado o los entes públicos participan en sociedades anónimas, con la causa del contrato.

Los numerosos trabajos que han insistido sobre el tema que en este momento nos ocupa, nos obliga a prescindir de un análisis detallado de cada una de las soluciones, sin olvidar que la doctrina se plantea el --

tema en relación con la participación del Estado en determinadas sociedades anónimas. Parece aconsejable aclarar también en este momento que no tratamos de aplicar miméticamente la discusión o las soluciones propuestas ya que la institución jurídica que venimos analizando posee una serie de peculiaridades que en su momento explicitaremos.

En primer lugar nos encontramos con dos posiciones opuestas, a saber: a) el interés público no incide sobre la sociedad; b) el interés público transforma el organismo social.

De acuerdo con la primera teoría, el interés público que justifica la adquisición de las participaciones por el Estado, no penetra en la sociedad, permaneciendo extraño, por tanto, a la gestión de la empresa, que no puede resultar condicionada por el mismo, llegándose a la asimilación de la sociedad con participación pública a la sociedad anónima privada.

La posición contraria es mantenida por aquellos autores que afirman la incidencia del interés público en la sociedad y la consiguiente transformación absoluta del organismo societario que conduce a una distinción entre sociedad con preferente participación pública y sociedad privada.

No obstante, podríamos calificar como posición mayoritaria aquella en cuya virtud el interés público penetra en la sociedad sin transformarla, teoría que a su vez puede ser subdividida en función de los distintos argumentos empleados. En líneas generales dichas tesis se proponen explicar la presencia del interés público en la gestión de la sociedad y su posibilidad de incidir sobre la causa de la misma.

La doctrina que podemos considerar más clásica recurre a la teoría del negocio indirecto. Otra corriente plantea, en cambio, diversas interpretaciones del artículo 2247 del Código Civil, en el cual se incluye el fin de lucro como la causa del contrato de sociedad, llegándose, en una posición más reciente, a la concepción de la sociedad como negocio abstracto e idóneo para la consecución de cualquier interés lícito y por tanto también del interés público.

Santini afirma, tras la exégesis de las normas societarias que parecen derogar para la sociedad anónima el artículo 2247, que el contrato de sociedad tiene naturaleza abstracta, afirmando que en la actual fase de su desarrollo las sociedades se han convertido en pura forma, -

destinada a cumplir objetivos diversos y se prestan a responder, no sólo a la función lucrativa típica que representa su origen histórico, si no otras funciones distintas y heterogéneas.

Si bien se puede llegar a la conclusión de que la sociedad anónima se utiliza como una estructura adaptable a diferentes objetivos o finalidades, neutralidad ideológica e instrumentalidad entendida como adaptabilidad de la institución a contenidos varios, conviene destacar que - la práctica totalidad de la doctrina italiana que se ha ocupado del tema, considera que las sociedades deben operar de acuerdo con el criterio de economicidad (criterio establecido e impuesto para las participaciones - estatales en la Ley número 1589 de 22 de Diciembre de 1.956).

En suma, como afirma Ottaviano, cuando la empresa pública debe -- competir con la privada, debe actuar en un plano de igualdad, debe poder actuar con la misma rapidéz que los empresarios privados y debe ofrecer a los terceros con los que se relaciona las mismas condiciones de seguridad en el tráfico jurídico, además de inspirarse en las exigencias de -- economicidad análogas a las que está sometida la empresa privada. Quien inicia o realiza una actividad económica, es decir, alguna de las indicadas en el artículo 2195 del Código civil, sea un sujeto público o privado, tiene necesidad de recabar de la actividad desarrollada cuanto sea - necesario para compensar los factores productivos empleados. Una empresa que opere en una economía de mercado debe poder competir con las empre--sas similares y debe adecuarse al principio de economicidad para reducir los costos y ceder los productos en las mismas condiciones en que lo hagan las empresas competidoras. El principio de economicidad opera no sólo en el sentido de impulsar a reducir los costes y a recabar del cambio de los productos cuanto sea necesario para cubrir los gastos, sino también en la consecución o persecución de las coyunturas favorables para obtener una expansión de las empresas, siempre y cuando sea compatible con los fines públicos perseguidos. Como afirma Galgano el respeto a este criterio condiciona, pero no excluye la posibilidad de realizar intereses públicos o fines sociales.

Se plantea por tanto el problema o la dificultad de armonizar las finalidades institucionales y el equilibrio económico de la gestión, adecuando criterios de gestión que sin renunciar a los fines institucionales consigan un equilibrio económico.

Concretamente en las sociedades financieras regionales se plantea la cuestión en una doble vertiente, por un lado en cuanto sociedad anónima que se propone la realización del objeto social, de acuerdo con los principios o criterios de economicidad y conservación de patrimonio y -- por otro desde el punto de vista de organismos, que siendo instrumento de la programación regional, actúan por cuenta de la región, en sectores de inversión en los que la valoración de los resultados debe fundarse sobre todo en consideraciones supra-empresariales, por los efectos que se producen en el ámbito socio-económico del territorio.

b) El interés público y el interés social..- No vamos en este momento a detenernos a pergeñar las distintas interpretaciones doctrinales en torno al concepto de interés social, cuestión que abordamos en otro trabajo. Simplemente apuntamos la existencia de dos grandes corrientes doctrinales: la llamada teoría institucionalista que estima que el interés social es un interés superior y distinto al de los socios; y la teoría contractualista que identifica el interés social con el interés común de los socios.

Si siguiéramos la teoría institucionalista, el interés de la empresa en sí no tendría porqué identificarse con el interés general perseguible por el Estado o por el ente público, si por el contrario nos adscribimos a la teoría contractualista en su virtud se puede perseguir cualquier interés propio, limitado solamente en su elección por normas excepcionales como la que regula el conflicto de intereses.

En torno a la cuestión planteada, es decir, la relación entre el interés público, el interés social y/o el interés perseguible por los accionistas privados, la doctrina ha propuesto en líneas generales soluciones varias.

Según la mayoría de la doctrina mercantilista el interés público debe ser considerado como un interés extrasocial y por tanto no perseguible por los órganos sociales, cuando venga a incidir sobre la posibilidad de conseguir u obtener una mayor ganancia. En esta línea Asquini estima que ya que el Código civil coloca a las sociedades en mano pública sobre el mismo plano jurídico que las sociedades privadas, salvo algunas normas relativas a nombramiento de administradores, no hay razón para crear, en el plano jurídico privado, una categoría jurídica especial. Por su parte

Galgano afirma que cuando el interés público y el interés privado se encuentran en conflicto surge el problema de establecer cual de los dos debe prevalecer sobre el otro. La solución del problema es menos compleja en dos casos extremos: cuando la participación pública sea minoritaria, ya que prevalecerá el interés al beneficio de los accionistas privados mayoritarios, y en el supuesto de que la participación -- del Estado en el capital sea total, ya que el capital público podrá dirigir la sociedad a su placer, al ser accionista único. La hipótesis -- tendería a coincidir con la del ente público económico, diferenciándose tan sólo en que los órganos sociales estarán vinculados siempre por las normas del Código civil: los administradores deberán redactar el balance según las normas del Código civil, estarán sujetos a las acciones de responsabilidad planteadas por los acreedores sociales, etc. Mayor -- complejidad se plantea sin embargo en el caso intermedio, es decir, en el supuesto de sociedad anónima con capital mixto, con participación pública mayoritaria.

Otros autores mantienen que cuando la participación social pública sea mayoritaria, la sociedad podrá derogar el principio de mayor beneficio, para perseguir objetivos públicos, que pueden limitar o anular el lucro perseguible, en principio, por los accionistas privados, ya -- que el interés social es reconducible o identificable con el interés -- del socio mayoritario, y el socio minoritario, al estipular el contrato de sociedad, acepta previamente concurrir al desarrollo de una actividad económica gestionada por el socio mayoritario y esta aceptación implica la eliminación del conflicto de intereses.

Según Ottaviano si el interés público se introduce en el interior de la sociedad no sería una sociedad privada, sino un ente destinado directamente a un fin público y por tanto estaríamos en presencia de una sociedad o ente público. El citado autor reconoce que el interés público que impulsa al Estado a asumir participaciones es siempre externo a la sociedad, distinguiendo los distintos fines que el Estado o los entes públicos pretenden conseguir con la adquisición de las participaciones: a) el interés en la realización del objeto o actividad desarrollada por la sociedad; b) interés a que la sociedad adecue su actividad a la política económica de la Administración; c) interés en los resultados -- económicos obtenidos por la sociedad. En el primer supuesto la partici-

pación pública estaría íntegramente sujeta a la disciplina privada, -- mientras que en los otros dos casos, partiendo del hecho de que la -- participación se realiza a título privado y que por tanto no es suficiente la posesión de la mayoría para hacer prevalecer el interés público sobre el interés social, afirma Ottaviano que es necesaria una norma que legitime tal prevalencia, norma que puede ser deducida a -- disposiciones que prevean en fase de constitución la asignación de la mayoría de las participaciones al Estado o a un ente público, o bien la constitución de la sociedad para un fin determinado.

Cottino por su parte opina que el interés es un interés particular del socio público y afirma que el interés colectivo constituye -- una componente del interés social. Sena distingue aquellas sociedades en las cuales el único accionista es el Estado o un ente público, de las sociedades mixtas en las que el Estado o ente público ha intervenido con posterioridad y en las cuales permanecen, con participaciones más o menos consistentes, también accionistas privados. En la sociedad en la que el único socio es el Estado o un ente público, es decir la -- primera hipótesis, quedan al margen aquellos problemas que hacen referencia a la estructura interna y a las relaciones entre los socios y -- los diversos límites al poder del accionista; faltando la pluralidad -- de accionistas o la pluralidad de centros de interés, no hay en el interior de la sociedad ningún límite a la libre actuación del accionista soberano, que no encuentra frente a sí otros socios. En las llamadas sociedades de economía mixta nos enfrentamos a todos los problemas típicos de la sociedad, en particular al de las relaciones entre -- los socios y los poderes de cada uno de ellos, relativos al contenido y a los límites del poder que el ente público accionista tiene en el -- interior de las sociedades. El Estado o ente público encontrará limitada su libertad de determinación por los derechos de los accionistas -- privados, a menos que intervengan normas particulares a favor del interés público (por ejemplo arts. 2458 a 2461 del Código civil). Se trata de traer sobre el plano estrictamente técnico del derecho de sociedades el problema del objetivo que pretende el ente público, partiendo -- de la idea de que aquello que es útil para el interés general no tiene porqué serlo para los intereses particulares perseguidos por los otros socios.

El conflicto entre el interés público y el interés social ha sido superado de modos diversos en los distintos ordenamientos, a través de la introducción de clausulas estatutarias o acuerdos parasociales, como ha sucedido en Alemania, Francia y Gran Bretaña, o bien a través de una norma expresa que admite la existencia de sociedades anónimas - con otras finalidades diferentes del fin lucrativo, como ha sucedido - en el ordenamiento suizo. La orientación más actual es la de considerar el interés público compatible con el interés social.

La conclusión obvia es que el esquema social, desprovisto de contenidos ideológicos, se preste como eficaz instrumento, incluso en -- sistemas opuestos, para la consecución de objetivos sólo aparentemente análogos. En esta línea Santini mantiene que se podrá operar para realizar el propio interés, en este caso el interés público, con los mismos límites que encuentra el accionista privado, el cual debe respetar los Estatutos y el interés del grupo que éste interpreta. La adhesión de la estructura social a las nuevas finalidades se adquiere cuando -- los accionistas privados, como consecuencia de la intervención estatal, han aceptado la pérdida de importancia del fin de lucro que esta intervención puede comportar.

En definitiva, el problema que se plantea es importante hasta el punto de que prestigiosos juristas han auspiciado en sede de reforma - del regimen jurídico de las sociedades anónimas una regulación expresa dirigida a asegurar la prevalencia del interés público.

En el ámbito de las sociedades financieras regionales no podemos proceder aplicando miméticamente las soluciones ofrecidas por la doctrina en los supuestos de participación del Estado en sociedades anónimas, entre otras consideraciones que expondremos a continuación, porque dentro de los objetivos a conseguir por parte de la sociedad, y -- así se refleja en los distintos estatutos sociales, el "leit motiv" de la creación o constitución de estas sociedades, la finalidad que cumplen, consiste precisamente en el desarrollo económico, concibiéndose como instrumento de la programación. En tema de financieras regionales debemos partir de una doble consideración: de la institución jurídica por un lado, es decir la sociedad anónima que se propone conseguir la realización del objeto social, a la luz de principios de economicidad y conservación del patrimonio; y por otro de organismos, que siendo --

instrumentos de la programación regional, actúan por cuenta de la región en sectores de intervención en los cuales la valoración de los resultados debe basarse sobre todo en consideraciones supra-empresariales, por los efectos que se producen en el ámbito socio-económico del territorio. De la doble función que viene a desarrollar la sociedad financiera, en razón de la actividad de empresa ejercitada según las normas del Código civil para el empresario en general (o sometida en cuanto sociedad anónima a las normas del C. civil) y por otra parte desvinculada de estas normas al realizar una actividad que se puede considerar administrativa por los fines a conseguir y por los intereses tutelados, es en esta segunda vertiente donde actúa según criterios políticos, prescindiendo de las leyes del mercado.

Las sociedades financieras regionales en el momento mismo en que iniciaron su actividad se encontraron con la siguiente alternativa: realizar la actividad inspirándose en criterios de economicidad (o criterios que permitan salvar la integridad del patrimonio) o inspirándose en criterios en base a los cuales el interés a la integridad del patrimonio y del capital no tuvieran una gran relevancia. Hacia la primera de estas direcciones impulsaba la estructura social de las financieras y la consiguiente necesidad de observar las normas del Código civil; hacia la segunda, su posición instrumental frente a las regiones. Si partimos de la idea de que la sociedad financiera debe tender a la autosuficiencia, como parece que debe mantenerse, ello excluiría que la empresa pública, en este caso la financiera regional, pudiera actuar según criterios preferentemente políticos.

En el supuesto de las sociedades financieras regionales nos encontramos, además, con el dato de que tanto las leyes constitutivas como los Estatutos sociales hacen referencia a la consecución de intereses, que se incluyen dentro del objeto social y no siempre con la propiedad o precisión deseable, que se concreta en la promoción, desarrollo económico, etc., objetivos que evidentemente superan los intereses meramente privados o de realización de una actividad económica para la obtención de un lucro.

La presencia mayoritaria de la región no es neutral y vendrá a asegurar la consecución de éstos objetivos. Al mismo tiempo en algunos estatutos de las financieras se recoge el criterio de economicidad, que

se explicita precisamente para excluir la función de "salvataggio". Por otra parte, como ya hemos apuntado, no se excluye la finalidad lucrativa, preveyéndose incluso el destino de las ganancias o beneficios obtenidos (sin excluir su reparto en forma de dividendos entre los accionistas). Todo ello avala la configuración de la financiera como una sociedad anónima, así como las continuas referencias en los estatutos a las normas del Código civil, y no sólo al artículo 2458, sino también, por ejemplo, al ejercicio del derecho de suscripción preferente.

Por otra parte, la constitución de fondos especiales, tema en el que profundizaremos más adelante, viene a garantizar de alguna forma -- que estas sociedades operarán de acuerdo con el criterio de economicidad, destinándose dichos fondos a la satisfacción de exigencias de carácter meramente social, sin comprometer el patrimonio estrictamente social. Es, por tanto, conclusión admitida por la mayoría de la doctrina italiana que las sociedades financieras regionales deben operar de acuerdo con el criterio de economicidad. Adelantamos en este momento que precisamente la consecución del interés público, que se puede concretar en la promoción regional, en el desarrollo de áreas deprimidas, etc, no debe o no tiene porque ser incompatible con la gestión de la sociedad de acuerdo con el criterio de economicidad; el interés general o el interés público no tendrían, por otra parte, que identificarse con la realización de operaciones de salvamento, como creemos que hemos tenido ocasión de demostrar a lo largo de este trabajo. No podemos olvidar que -- los fondos de la región, que se invierten en las sociedades financieras regionales, son fondos públicos y que por tanto a la colectividad le debe interesar también la rentabilidad de la inversión, no tanto en el sentido de percepción de beneficios, sino de alguna manera en la democratización de la inversión o racionalización de la misma.

Sin duda los problemas que se plantean a nivel de participaciones estatales se minimizan en el ámbito de las financieras regionales, con referencia a las posibles tensiones o conflictos entre intereses privados e interés público, ya que los sujetos idóneos para participar junto con el ente región en las sociedades financieras, se encuentran inicialmente implicados en el proyecto, no con el fin de obtener una ganancia inmediata sino para colaborar en el desarrollo económico regional, estando institucionalmente interesados en ello (valga como ejemplo la par

ticipación de los entes locales), o bien dado su interés en el mantenimiento de las sociedades que recaban el apoyo financiero de la financiera regional (este sería el caso de las entidades bancarias). Dificilmente, por tanto, se planteará en la práctica dicha tensión porque estos "partners" conocen y asumen la función y la finalidad para la que se -- constituye la financiera y porque finalmente resultaría incongruente, -- dadas las declaraciones explícitas de contribución al desarrollo general y otras semejantes, que se pretendiera una abstención o se promoviera -- una impugnación de un acuerdo social motivado más que por intereses estrictamente económicos por intereses de carácter promocional o social.

Por otra parte se podría hipotizar que el interés público se inserta en el interior de la sociedad desde el momento que se declara en los estatutos y en las Leyes constitutivas, no pudiendose considerar o calificar como interés extrasocial y por tanto no dando lugar a la aplicación del artículo 2373 del Código civil cuando la región en el ejercicio del voto persiga esta finalidad. Asimismo la finalidad lucrativa no viene expresamente excluida y los accionistas privados podrán perseguir la obtención de lucro, pero por aplicación de la regla de la mayoría, -- los objetivos propuestos por la región prevalecerán desde el momento en que el ente región se asegure su consecución o realización al establecerse a nivel legal, en la mayoría de las ocasiones, como requisito para la constitución de la sociedad, la participación mayoritaria del ente región

En suma, únicamente nos encontraríamos en una situación de difícil salida si dogmatizáramos en torno a la identificación del interés común de los socios con el interés a la consecución de un beneficio económico repartible entre los mismos.

Abundando en las ideas anteriormente señaladas, se puede afirmar -- que las típicas funciones de la sociedad financiera regional que hemos -- venido describiendo, parecen escasamente rentables para servir de reclamo a la iniciativa económica privada. La gestión de este tipo de institución se plantea como un negocio poco conveniente para quienes quieren invertir capitales con el fin de obtener rendimiento económico directo. -- Aún admitiendo que la financiera opere con éxito, es decir, efectúe una rotación de las inversiones mediante el procedimiento de la desmovilización y rescate de las participaciones, que trataremos también más adelante, es difícil imaginar que la renta obtenida por tales participaciones

sea de tal entidad que permita, además de la cobertura de los costos -- del ejercicio, una satisfactoria remuneración del capital propio, teniendo en cuenta, además, que estas sociedades pretenderían la no distribución de beneficios para posibilitar una mayor volúmen de inversiones. Si además no todas las empresas participadas logran realizar los progresos auspiciados, creándose inevitables posiciones de inmovilización o de pérdida de capital, es realista pensar que el equilibrio entre costes y ventajas podría constituir para la financiera un resultado aceptable.

Estas consideraciones ponen de manifiesto como la financiera no puede realizar las citadas funciones y al mismo tiempo preocuparse -- constantemente de una adecuada remuneración de los capitales que mantienen o apoyan su actividad. Es evidente que el problema de la oferta u obtención del capital debe hacerse a sujetos dispuestos a contribuir a la realización de una iniciativa útil para la colectividad y útil -- en particular para el sector de las pequeñas y medianas empresas. Los posibles suscriptores del capital de una sociedad pueden comprenderse en dos categorías fundamentales: a) entes públicos que operan en función exclusiva del interés colectivo en sentido amplio; b) organismos públicos o privados dispuestos a sostener la actividad de la financiera, en cuanto están directamente interesados en la solidez económica -- de las empresas que son destinatarias de tal actividad. Si en la primera categoría podemos incluir las regiones y los otros entes locales territoriales o institucionales, en el otro caso un puesto preminente -- ocupan las instituciones crediticias. Dificilmente se podría mantener que el interés de la región a la participación permanece externo a la sociedad, sino que deviene motivo de su constitución y de su operatividad.

En suma el interés público que pueden perseguir o que se pueden plantear alcanzar las sociedades financieras regionales no consiste en efectuar una inversión invirtiendo en empresas o sociedades que están destinadas a la quiebra porque su misión no es igual a la de otros entes, como el Gepi, sino que se trataría de la promoción y del desarrollo invirtiendo en empresas productivas que por diversas causas atra--viesan dificultades económicas de carácter coyuntural o que por cualquier razón están necesitadas de una inyección monetaria, y sin olvi--

dar que la ayuda que pueden proporcionar las sociedades financieras -- puede consistir en la realización de operaciones de leasing, de asistencia técnica o empresarial, etc.

Estimamos por último y a modo de conclusión que si seguimos la -- primera teoría, es decir que el interés público permanece como interés extra-social y el interés social se debe concretar en el interés común de los accionistas y en especial en la consecución de una ganancia obtenida y repartible, las declaraciones de las leyes constitutivas y de los estatutos en las que se incluye el desarrollo económico de acuerdo con la programación regional se podría considerar su inclusión como -- declaraciones "ad pompam vel ostentationem". Si seguimos la segunda -- teoría nos encontramos que si el interés público se incluye como tal -- en el contrato de sociedad se desvirtúa la sociedad anónima y se estaría en presencia de un ente que se ha calificado de ente público. Si -- se tratara de un acuerdo parasocial todos perseguirían este interés ex trasocial y no habría conflictividad. También se podría plantear que -- el interés público corresponderá sólo al socio público no identificándo se necesariamente con el interés social.

En definitiva, la posición mantenida por la doctrina iusprivatista y concretamente por Sena es una solución correcta desde el punto de vista exclusivamente privado y en lógica, si el Estado, o en nuestro caso la región, adopta una forma jurídica privada debería operar en situación de igualdad con el resto de los accionistas privados y respetando las -- normas establecidas en el Código civil referentes a la sociedad anónima. Ello no obstante, difícilmente esta solución puede mantenerse en el supues to de las sociedades financieras regionales. En algunos supuestos el con flicto no se planteará porque inicialmente la participación queda restringida a la región y a otros entes públicos, no presentándose un conflicto de interés entre ellos y por tanto no existiendo frente al interés público la limitación del interés privado del que son portadores los accionistas privados y cuya tutela viene a establecer el Código civil. La cues--- tión adquiere una mayor complejidad cuando junto al ente región parti--- cipan sujetos privados, complejidad que en la práctica disminuye por las ca racterísticas del resto de los sujetos que participan en las financieras, como hemos apuntado.

C) Nombramiento, revocación y responsabilidad de los administra-

dores. Análisis de los artículos 2458 y 2460 del Código civil.

La sección XII del capítulo V del Código civil italiano contiene una serie de preceptos destinados a regular algunos aspectos de las sociedades en las que participa el Estado u otros entes públicos. El nombramiento y revocación de los administradores previsto en los arts. -- 2458 y 2460 del Código civil para aquellas sociedades que poseen participación estatal o de entes públicos, implican una derogación del principio básico en derecho de sociedades, en virtud del cual la adopción de los acuerdos corresponde a la Junta General de accionistas, considerada como órgano máximo de la formación de la voluntad social. Concretamente estos preceptos suponen una derogación del regimen general previsto en el artículo 2381, 1º del Código civil italiano en virtud del --- cual el nombramiento de los administradores corresponde a la asamblea, a excepción de aquellos nombrados en el acto constitutivo y salvo lo -- previsto en los arts. 2458 y 2459. Entre ambos preceptos, el art. 2459 supone una derogación más intensa y un mayor privilegio ya que se concede la facultad al Estado y a los entes públicos de nombrar administradores, aún en el caso de que no posean la condición de accionistas. Es oportuno señalar asimismo que esta facultad del Estado se establece -- con independencia de la entidad de la participación. Se estima que se trata de una facultad que puede transformarse en obligación, en opinión de Minervini, en virtud de Ley especial o como consecuencia de pactos - entre la sociedad y el Estado o ente público.

Ambos preceptos y fundamentalmente el artículo 2458, son de aplicación a la institución que estamos analizando, por dos razones: en primer lugar porque el citado artículo menciona expresamente, no sólo al - Estado sino a los demás entes públicos, en nuestro caso la región, y en segundo lugar porque las propias leyes constitutivas de las financieras, hacen referencia, al tratar del órgano de administración, a la facultad que se reserva la región de nombrar a sus propios representantes en el seno de dichos órganos, invocando los citados preceptos del Código civil.

El acto de nombramiento tiene naturaleza administrativa y supone - una relación de derecho público que no se agota en el nombramiento porque también corresponde al Estado o al ente público el poder o facultad

de revocación. En opinión de algunos autores dichas normas, calificadas de Derecho público son las únicas que prevén expresamente desviaciones públicas al sistema jurídico privado de la sociedad anónima.

Asimismo se ha afirmado que la relación entre el ente público y el administrador es una relación de naturaleza pública, mientras que la relación entre el administrador o administradores y la sociedad es de naturaleza privada, opinión esta última que tiene su base en el propio Código civil, ya que el artículo 2458 establece expresamente que dichos administradores tienen los mismos derechos y obligaciones que los miembros nombrados por la Junta.

En efecto dos son las relaciones que deben ser tomadas en consideración, por una parte la referente al ente público que procede al nombramiento y la persona nombrada, la otra entre esta última y la sociedad

Por ello uno de los problemas que plantea el artículo 2458 del Código civil consiste precisamente en dilucidar si existe una relación de dependencia entre el administrador y el ente público que lo nombra, de tal manera que este deba perseguir el interés público y respetar las directrices impartidas por el Estado o el ente público que lo nombra o si, por el contrario, los administradores nombrados siguiendo este procedimiento se consideran en definitiva sometidos a la disciplina común, no debiendo impregnar las decisiones correspondientes a los administradores y en definitiva a la sociedad, de carácter público. Volvemos a encontrarnos con la cuestión de interés público-interés social pero en esta ocasión referida al órgano de administración, en concreto a los administradores nombrados siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 2458 del Código civil italiano. En torno a esta problemática señalamos que -- mientras la mayoría de los autores excluyen que en aplicación de la disciplina contenida en los artículos 2458 y 2460 del Código civil el sujeto público pueda imponer a la sociedad una dirección en este sentido, -- más recientemente se ha mantenido la tesis contraria, asumiéndose que -- los administradores nombrados por el ente público están vinculados por las directrices del sujeto que los nombra y que puede inspirarse y dirigir con fines públicos la sociedad.

Nos encontramos ante una compleja realidad que caracteriza la posición del administrador así nombrado, que depende de dos centros posibles de poder o por lo menos dependiendo de uno debe responder de su actua---

ción frente al otro, la sociedad, si bien el sujeto una vez nombrado en tra a formar parte de un sistema normativo autónomo que prescinde de la originaria elección fiduciaria (Merussi). Así, en opinión de Minervini, el administrador nombrado por el Estado podrá perseguir el interés pú-- blico, pero deberá hacerlo de acuerdo con los caracteres del medio jurí-- dico adoptado y dentro de los límites del mismo. Por tanto deberá perse-- guir, en cuanto empresa la autosuficiencia económica y en cuanto socie-- dad anónima una ganancia a distribuir. En aplicación del artículo 2458, el Estado podrá influir en cuanto desarrolla una política que incide so bre el cómo y el cuando de los beneficios a perseguir, sin anular dicha exigencia.

Si bien ya hemos apuntado que existe una relación de dependencia - y que el acto de nombramiento tiene naturaleza análoga al acto de nom-- bramiento de cualquier funcionario, según Ottaviano, conviene destacar que no será necesario un acuerdo de nombramiento de la Junta de la So-- ciedad porque si así fuera no tendría ningún sentido la inequívoca for-- mulación del artículo 2458 del Código civil.

Como señala Cottino, la normativa a la que nos venimos refiriendo no ha encontrado aplicación en lo concerniente al Estado en grandes hol-- dings públicos, ya que en cuanto accionista mayoritario o de control no tiene necesidad de incluir cláusulas particulares en el acto constituti-- vo de la sociedad para nombrar administradores o síndicos en las socie-- dades controladas, sin embargo ha tenido aplicación en el supuesto de - las sociedades controladas por entes locales o regionales, fundamental-- mente sociedades financieras regionales, como hemos tenido ocasión de - apuntar en distintos momentos.

Por ello es de interés recoger la sentencia del Consejo de Justicia Administrativa de la Región Siciliana de 18 de Enero de 1.964 n.º 69 en - cuya virtud el acto de nombramiento y revocación de los administradores, en aplicación del art. 2458, tiene naturaleza pública. La sociedad con - participación pública tiene título para intervenir en el juicio concer-- niente al nombramiento y revocación de los administradores por parte del ente público, en cuanto titular de un interés indirecto a la regularidad del propio funcionamiento.

Antes de entrar en el complejo o en los complejos temas de la revo-- cación y la responsabilidad de los administradores nombrados por el Esta-- do consideramos oportuno señalar que los administradores deberían operar

según criterios de economicidad porque en definitiva el interés público o general no se concretará en la inversión de los fondos en empresas -- ruinosas que no tienen ninguna posibilidad de renacer. Los fondos invertidos son en última instancia detraídos de los propios ciudadanos y su utilización debe ser correcta, siguiendo criterios de economicidad. La solución de algunos de los problemas planteados se efectuaría teniendo presente un control democrático de los poderes públicos, y en ocasiones una mayor autonomía de estas sociedades y de sus administradores, que no debieran limitarse a seguir meras órdenes de carácter político, olvidando la eficacia y finalidad de la institución.

En cuanto al tema de la responsabilidad de los administradores la primera cuestión a plantear es si dichos administradores nombrados por el Estado o el ente público son responsables exclusivamente frente a la sociedad o si por el contrario son responsables frente a la sociedad y frente al órgano que los ha nombrado, o por último si la responsabilidad se plantearía únicamente respecto al ente público que ha procedido al nombramiento. Sobre este problema se ha afirmado (Roversi Monaco) -- que la norma que venimos analizando peca por exceso en cuanto establece la paridad de poderes y deberes y por defecto porque no declara expresamente una responsabilidad solidaria del Estado.

En este tema consideramos que la problemática se debe plantear tomando en consideración distintas hipótesis: en primer lugar se podría contemplar el supuesto del perjuicio causado a la sociedad por el administrador cuando el daño es una consecuencia del cumplimiento de las directrices emanadas del Estado o ente público. En este supuesto el Estado no podría quedar exento de responsabilidad ya que la responsabilidad constituye la contrapartida de su autoridad, responsabilidad que no subsistiría si la Junta ha hecho suyas las directrices emanadas por el ente público. Si en la segunda hipótesis el daño es causado por iniciativa del administrador, contraviniendo las directrices del Estado, en la ejecución técnica de las mismas, el ente público o el Estado no será responsable y sin embargo lo será el administrador por partida doble, es decir frente a la sociedad y frente al ente público (en este supuesto como la Junta general no tiene poder de revocación sólo le quedaría la acción de responsabilidad). Si por el contrario el administrador actúa en beneficio exclusivo de la sociedad, su responsabilidad frente al Estado depen-

derá de si la actuación es simplemente técnica o ligada a motivos de fondo.

En definitiva los sujetos nombrados son responsables frente a la sociedad por la actividad realizada, no frente al ente público, frente al que el administrador responderá por el incumplimiento de las directrices impartidas, no en cuanto órgano de la sociedad sino en cuanto dependiente del ente, relación por otra parte garantizada por el poder de revocación que analizamos a continuación.

Concretamente refiriéndonos a las financieras regionales el Estatuto de la región Emilia Romagna en el nº 5 del artículo 62 prevé la responsabilidad de los representantes de la región en el Consejo regional por la actividad desarrollada. Esta disposición no cambiaría la posición del administrador en la sociedad en cuanto el Código civil en los artículos 2458-2460 pone a disposición de la región los instrumentos idóneos para establecer una conexión o relación de carácter público con los administradores directamente nombrados por ella. El artículo 5 de la citada Ley regional nº 44 de 1.973, constitutiva de la Ervet, prevé que la gestión de todas las iniciativas de la sociedad deberá ser realizada según las finalidades establecidas en el Estatuto de la región Emilia Romagna. En este punto los márgenes de autonomía de la administración de la Ervet resultan poco consistentes en cuanto el Consejo Regional, con el fin de garantizar que todas las iniciativas de la sociedad respondan a los fines previstos en el Estatuto regional, podría ejercitar un control puntual sobre todos los actos realizados por los administradores y eventualmente impugnarlos en cuanto contrarios al artículo 5 de la Ley constitutiva. En suma, en distintos estatutos se establece la subordinación de los administradores a las directrices del Consejo Regional o de la Junta, atribuyéndose responsabilidades a los mismos en orden al cumplimiento de las directrices impartidas.

En cuanto a la revocación de los administradores nombrados por el ente público, según el sistema vigente en el ordenamiento jurídico italiano, la sociedad no puede revocar a los administradores y el Estado o el ente público no responde de la actividad dañosa de estos sujetos. No obstante algún autor como Ferri estima que la revocación por parte de la Junta sería procedente si existe justa causa. Y Fiorentino opina que, en cuanto a la posible indemnización que tuviera que efectuar la socie-

dad, cuando la revocación se produce sin justa causa, tal y como viene establecido en el Código civil italiano, desde el momento en que el acto procede de un sujeto diverso a la sociedad, esta no respondería. -- Minervini por el contrario argumenta que la sociedad en este supuesto debe pagar, porque el Estado cuando revoca se sitúa como organo social.

Se ha planteado, asimismo, que podría existir un exceso o desviación de poder en el acto de revocación por parte del ente público que no se presentaría en el supuesto de que concurriera justa causa, si -- bien algún autor ha mantenido que el Estado cuando revoca al adminis--trador actúa siempre con justa causa, no teniendo por tanto obligación de indemnizar.

En opinión mayoritaria de la doctrina, el administrador o el sín--dico es únicamente revocable por el ente que lo ha nombrado, excluyéndose, según algunos autores, la aplicación del artículo 2393, párrafo 3º con las distintas matizaciones anteriormente explicitadas, y del artículo 2409, donde se prevé la posible sustitución de los administrados y síndicos por un administrador judicial. En este sentido se ha -- considerado que el juez ordinario no podría anular, modificar o suspender el acto administrativo. Ello no obstante estimamos de interés la -- opinión de Verucci y Ferri cuando afirman que la limitación del poder de revocación de la Junta General únicamente existe para la revocación sin justa causa, ya que si esta existiera la Junta podría plantear la revocación.

En cuanto a la revocación como consecuencia de la acción de responsabilidad prevista en el artículo 2393-3º del Código civil se ha -- afirmado que si los administradores nombrados por el ente público tienen los mismos derechos y obligaciones que los nombrados por la Junta, no habría excesivas dificultades para admitir la posibilidad, por parte de la sociedad, de plantear dicha acción de responsabilidad (previo acuerdo adoptado con el voto favorable de un quinto del capital social) que comporta automáticamente la revocación, en virtud del párrafo 3 del artículo 2393.

D) La participación en el capital y su regimen jurídico.

En distintos estatutos y leyes constitutivas, la región se reserva

la participación mayoritaria en las sociedades financieras cuya constitución promueve, preveyéndose incluso, expresamente, que dicha mayoría no sólo debe estar presente en el momento constitutivo sino que debe permanecer durante la vida de la financiera y reconociendo, asimismo, - el derecho de suscripción preferente en los aumentos de capital.

En cuanto a las consecuencias de la pérdida de la mayoría por parte de la región, algún autor ha expresado que dicha pérdida comportaría exclusivamente la ausencia de la finalidad o finalidades de carácter público que la región impondría a la sociedad financiera regional, afirmandose que al tratarse de una sociedad anónima, esta podría continuar de la misma manera desarrollando la actividad u objeto social. No nos detenemos a tratar las implicaciones y consecuencias de tal participación mayoritaria de la región, puesto que estas cuestiones han sido tratadas anteriormente.

E) Relaciones de la sociedad financiera con las sociedades en las que participa.

En este ámbito se plantean básicamente tres cuestiones de interés, a las que nos referiremos a continuación: a) la participación minoritaria de la financiera en las sociedades en las que participa; b) el "risatto", o movilización de las acciones propiedad de la financiera regional; c) nombramiento de los representantes en el Consejo de Administración y en el "Collegio sindacale" que se reserva también la financiera en los distintos estatutos y leyes constitutivas.

a) La participación minoritaria de la financiera en las sociedades en las que participa. La primera cuestión prevista en los distintos estatutos se presenta como la alternativa más viable para conseguir un apoyo eficaz a las empresas de pequeñas y medianas dimensiones y que se complementa con otras medidas también previstas en los distintos estatutos y leyes constitutivas.

Tanto en el "Parere" del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo como en la Mesa Redonda organizada por el INIP se estimó oportuna la participación minoritaria de las financieras en el capital de las empresas o sociedades en las que invierten.

El C.N.E.L. opina que para realizar su objetivo de la manera más eficaz, las sociedades financieras regionales de desarrollo deben utilizar las participaciones minoritarias en el capital de riesgo de las pequeñas y medianas empresas, en vía de constitución o de transformación en forma de sociedades anónimas, en búsqueda de una organización más equilibrada de su estructura financiera, tras un cuidadoso estudio y valoración de sus posibilidades de renacimiento, sea en términos empresariales como en términos de contribución al desarrollo local.

Como ya declaraba el C.N.E.L. en su pronunciamiento de 1.961, el problema de la financiación de las inversiones industriales no puede ser resuelto únicamente mejorando la organización crediticia. En este ámbito, la sociedad financiera regional, calificándose como instituto que no intenta asumir poderes gerenciales, pone a disposición del pequeño y mediano empresario una ayuda financiera que no perjudica su permanencia en la dirección de la empresa. De tal manera, la financiera que sepa obtener la plena confianza de la empresa asistida se encontrará en condiciones óptimas para impulsar la reestructuración financiera, la revisión de la organización y del trabajo, la racionalización de los procedimientos técnicos y administrativos, la mejora de las prácticas comerciales, la ampliación del mercado, etc.

b) El rescate o transmisión de las acciones propiedad de las financieras regionales.- La movilización o cesión a otros sujetos de las participaciones que las financieras ostentan, tienen como finalidad la recuperación de los recursos invertidos por estas, cuando se han cumplido los objetivos previstos, es decir, cuando la operación ha funcionado porque la sociedad en la que se ha invertido ha recobrado su equilibrio económico. Ello viene a poner de manifiesto el carácter temporal o transitorio de la inversión de la sociedad financiera en las sociedades en las que participa. Este principio asegura una ayuda a las empresas hasta que se logra la estabilidad empresarial, principio que responde a las ideas inicialmente expuestas sobre intervención indirecta y ayuda a las empresas o sociedades privadas.

La cesión de las acciones debe ser prevista en las leyes constitutivas o en los estatutos de las financieras, especificando los objetivos y las modalidades así como los criterios para proceder. Podría realizar

se, en principio, de dos modos: mediante la separación de la sociedad o mediante la enajenación de las participaciones. El primero de los procedimientos plantea ciertos problemas, ya que en base al artículo 2437 -- del Código Civil italiano sólo puede ejercitarse el derecho de separación en tres supuestos: transformación de la sociedad; cambio de objeto social y traslado de la sede social al exterior. En opinión de De Ferra, excluida una interpretación extensiva del artículo 2437 del Código civil, es claro que para asegurarse el derecho de separación, la financiera regional debería pretender una modificación del acto constitutivo de la sociedad en la que va a participar para introducir negocialmente la facultad de separación que la ley no le reconoce, de otra manera, continúa afirmando el citado autor, deberá confiarse a la voluntad ajena --- cuando quiera liberarse de las participaciones, ya que, evidentemente, excluido el acto unilateral de separación no queda más que recurrir a un negocio jurídico bilateral para efectuar la transmisión. Por ello -- convendría estudiar la forma de vincular, en el momento de la suscripción del capital, a los otros socios para que adquieran posteriormente dicha participación, al no poderse plantear que la propia sociedad adquiera sus acciones dados los obstáculos que el propio Código civil opone a este tipo de operación.

Esta facultad de rescate de las propias acciones está prevista en acuerdos parasociales que preceden a la constitución de sociedades con participación de la financiera, en las que se incluyen condiciones específicas que varían en función del periodo de tiempo dentro del cual se va a ejercitar esta facultad de rescate (en este sentido el art. 12 del Estatuto de la Sofis y el art. 5 del Estatuto de Friulia).

Si partimos de la conveniencia de la temporalidad de la inversión financiera, para hacer posible la circulación de sus inversiones, podremos recurrir a dos tipos de operaciones diferentes: la inclusión o reconocimiento expreso en los estatutos de las sociedades en que la financiera participa del derecho de separación, por parte del socio público, con los consiguientes problemas que hemos apuntado anteriormente; o bien el reconocimiento del derecho de opción por parte de los socios mayoritarios de la sociedad en las que participa, expresión que no sólo debería constar en los Estatutos sociales de las financieras, sino que se deben reflejar también en los estatutos de las sociedades en los que hanefec--

tuado la inversión. En la práctica únicamente se realizará o se ejercerá este derecho de opción si la sociedad se ha recuperado económicamente, ya que tratándose de un derecho de opción o de adquisición preferente, difícilmente los socios mayoritarios lo ejercerán si la sociedad continúa obteniendo pérdidas y no ha logrado el equilibrio económico que se pretendía al efectuarse la inversión por parte de la sociedad financiera.

F) El control de la sociedad financiera por la región.

Casi todos los Estatutos de las regiones de autonomía ordinaria reservan a los órganos regionales unas atribuciones que tienen como finalidad de control de la gestión de las sociedades financieras con participación regional. Poder que se concreta no sólo en el nombramiento de administradores y representantes regionales en el colegio sindical, cuestión a la que ya hemos hecho referencia anteriormente, sino también en otra serie de poderes o atribuciones que tienden a asegurar que la actividad de las financieras se desarrolle conforme a las directrices fijadas, y que ha llevado a afirmar la autonomía formal de dichas sociedades. En este sentido los Estatutos de Piemonte (art. 72) del Veneto (art. 50), de la Toscana (art. 59) de la región Marche (art. 52), del Lazio (art. 54), de Basilicata (art. 59), Calabria (art. 70), prevén específicamente el poder del Consejo o de la Junta Regional de vigilar la gestión de la sociedad financiera.

De las normas examinadas hasta el momento un sector de la doctrina deduce que en tema de controles, la intervención de la región es externa, no influyendo sobre su estructura, y por tanto sobre su naturaleza, ni implica derogaciones del régimen jurídico de las sociedades anónimas. Sin embargo, en opinión de otros autores, estos poderes o atribuciones vienen a confirmar una autonomía meramente formal de las sociedades financieras regionales.

La tendencia a mantener a la sociedad financiera bajo tutela política está presente, con diversa intensidad, en todos los Estatutos y Leyes Regionales, y se concreta en el poder de los órganos regionales de dirigir directa o indirectamente la financiera hacia los objetivos desea

dos y propuestos. De manera que en la práctica la responsabilidad por la actuación y dirección general de la sociedad financiera se atribuye a los órganos regionales. No puede desconocerse que cuando la región promueve la constitución de una sociedad financiera se reserva - en el acto constitutivo, con carácter inderogable, el control de la actividad de la sociedad y de sus órganos.

En definitiva, las previsiones normativas contenidas tanto en -- los Estatutos regionales como en las leyes constitutivas de las financieras regionales implican una subordinación y por tanto una dependencia de las sociedades financieras de los poderes políticos regionales, que se concretarían en el control de sus actos fundamentales, concepto en el que se incluirían los balances, las aprobaciones de aumento de capital, la remisión de los programas de las actividades a desarrollar que posteriormente deberán ser coordinados con la programación regional, etc. Cuestiones todas ellas que encuentran su base en los estatutos y leyes constitutivas de las financieras que se incluyen -- entre sus finalidades la coordinación de la actividad con los programas regionales de desarrollo y porque precisamente a la hora de decidir en qué empresa o sociedades se va a invertir será decisivo que -- desarrollen su actividad en el ámbito regional y la coordinación con la planificación.

Evidentemente este tipo de control puede suponer una nueva distorsión del esquema de la sociedad anónima, en cuanto implica una carencia de autonomía y una injerencia externa, al imponerse la información y la verificación de los acuerdos y de los resultados de la gestión realizada.

Por todo ello podríamos llegar a la conclusión de que la autonomía de la que gozan las sociedades financieras es una autonomía formal, y de carácter precario.

G) Los fondos especiales.

En un sentido amplio, el tema de los fondos especiales se afronta habitualmente desde la perspectiva de las fuentes de financiación de las actividades de las sociedades financieras, considerándose como una de las fuentes extraordinarias de financiación de este tipo

de sociedades, en cuanto es distinta a la fuente ordinaria de financiación de la sociedad constituida por las aportaciones de --- los socios. Los fondos especiales, genéricamente, serían aquellas su mas que se incluyen o entran en el patrimonio social sin integrar el capital social. Según Basciu esta noción nos llevaría a un contexto excesivamente genérico e insuficiente, ya que los fondos especiales son algo - más que una fuente extraordinaria de financiación puesto que, en ocasiones, (como los constituidos por la Ley regional Sardá nº 66 de 1.976), - su custodia se confía a la sociedad financiera y no está dirigida a in-crementar el patrimonio de la misma.

El problema de los fondos especiales se ha planteado originariamente por la exigencia de asegurar a la sociedad financiera la obtención de los medios necesarios para desarrollar su actividad, si bien han cambiado su fisonomía, transformándose en un medio para financiar actividades que no siempre entran en las actividades propias de estas sociedades.

La expresión "fondos especiales" se utiliza para referirse a una - serie de fenómenos que bajo el aspecto formal, se presentan con características diversas. Son sumas aportadas por la región para afrontar situaciones en relación a las que los intereses políticos y sociales prevalecen sobre los económicos. Por otra parte, en orden a la utilización de - los fondos, se atribuyen a la Junta general amplios poderes discrecionales y su gestión se realiza a través de la sociedad financiera.

Si anteriormente nos referíamos al criterio de economicidad, que - debe presidir la actuación de las sociedades financieras regionales, al tratar, en este momento, de los fondos especiales, y como cuestión previa, podemos afirmar con la doctrina italiana que, al no formar parte de los medios propios de la financiera, su utilización no queda vinculada - al criterio de economicidad.

El exámen de la legislación regional nos permite destacar que, -- mientras en algunos casos el fondo especial permanece en el ámbito de la plena disponibilidad jurídica de la región, en otros consiste en una atribución patrimonial a la sociedad financiera con particulares características en el sentido, de que, ni tan siquiera en estos casos, la financiera podría disponer libremente del fondo.

De la gestión de los fondos especiales responde la región, salvando la hipótesis de violación por parte de la financiera y de sus administra-

dores y de las directrices e instrucciones impartidas por el órgano que los nombra, es la región quien establece cómo y donde dirigir la inversión de los fondos especiales. La responsabilidad de las decisiones permanece en el ámbito de las decisiones políticas de la región, ya que la financiera queda jurídicamente vinculada por las directrices impartidas. Por tanto, la responsabilidad por la gestión de los fondos especiales se atribuye al poder público quien, en el supuesto de incumplimiento de las instrucciones o directrices, puede hacer uso de los instrumentos jurídicos que competen al mandante en el contrato de mandato.

La constitución de fondos especiales está previsto en la mayoría de las leyes constitutivas de las sociedades financieras regionales.



FUNDACION JUAN MARCH

SERIE UNIVERSITARIA

TITULOS PUBLICADOS

Serie Azul

(Derecho, Economía, Ciencias Sociales, Comunicación Social)

- 17 Ruiz Bravo, G.:
Modelos econométricos en el enfoque objetivo-instrumentos.
- 34 Durán López, F.:
Los grupos profesionales en la prestación de trabajo: obreros y empleados.
- 37 Lázaro Carreter, F., y otros:
Lenguaje en periodismo escrito.
- 74 Hernández Lafuente, A.:
La Constitución de 1931 y la autonomía regional.
- 78 Martín Serrano, M., y otros:
Seminario sobre Cultura en Periodismo.
- 85 Sirera Oliag, M.^a J.:
Las enseñanzas secundarias en el País Valenciano.
- 108 Orizo, F. A.:
Factores socio-culturales y comportamientos económicos.
- 124 Roldán Barbero, H.:
La naturaleza jurídica del estado de necesidad en el Código Penal Español: crítica a la teoría de la exigibilidad de la conducta adecuada a la norma.
- 128 De Esteban Alonso, J.:
Los condicionamientos e intensidad de la participación política.
- 135 Santillana del Barrio, I.:
Evaluación de los costes y beneficios de proyectos públicos: referencia al coste de oportunidad en situaciones de desempleo.
- 153 Maravall Herrero, F.:
Organización industrial, estructura salarial y estabilidad de la inversión: Un análisis del caso español.
- 155 Alcántara Sáez, M.:
La ayuda al desarrollo acordado a Iberoamérica. Especial referencia al papel concesionario de la C. E. E.
- 162 Vanaclocha Bellver, F. J.:
Prensa político-militar y sistema de partidos en España (1874-1898).
- 170 Solé Puig, C.:
La integración socio-cultural de los inmigrantes en Cataluña.
- 184 Morán Aláez, E.:
La evolución demográfica en España: un test de la teoría de la respuesta multifásica de K. Davis.
- 185 Moreno Feliú, P. S.:
Análisis del cambio en las sociedades campesinas. Un caso de estudio: Campo Lameiro (Pontevedra).
- 187 Lojendio Osborne, I.:
La transmisión por endoso del certificado de depósito.
- 188 Arias Bonet, J. A.:
Lo Codi y su repercusión en España. Los manuscritos 6.416 y 10.816 de la Biblioteca Nacional.
- 192 Embid Irujo, A.:
Las libertades en la enseñanza.
- 198 Escuin Palop, V.:
Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo.

- 201 González Rus, J. J.:
Bien jurídico y Constitución (Bases para una teoría).
- 204 Sorribes Monrabal, J.:
Crecimiento económico, burguesía y crecimiento urbano en la Valencia de la Restauración (1894-1931).
- 209 López Alonso, C.:
Los rostros y la realidad de la pobreza en la sociedad castellana medieval (siglos XIII-XV).
- 210 Iglesias Cano, M.ª C.:
Paradigma de la naturaleza: Montesquieu, Rousseau, Comte.
- 212 Molini Fernández, F.:
Ensayos de un geógrafo sobre el federalismo fiscal de los Estados Unidos.
- 213 Amadeo Petitbó, J.:
La rentabilidad de las grandes empresas industriales españolas.
- 218 Menéndez de la Hoz, M.:
Alternativas del sector pesquero nacional frente a la política común de pesca comunitaria.

