

# **LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE INSPECCION SOBRE LAS CAJAS DE AHORRO \***

Por ANGEL SANCHEZ BLANCO

*Sumario:* I. Concepto de inspección.—II. Contenido de la inspección.—III. Límites de la función inspectora.—IV. Procedimiento de inspección.—V. Sanciones administrativas que pueden ser impuestas por la inspección.—VI. Recursos administrativos y jurisdiccionales.

## **I. Concepto de inspección**

Como concepto de inspección consideramos el conjunto interrelacionado de actuaciones de comprobación e investigación con base en las que la Administración Pública pretende dar efectividad a las normas que regulan la organización y proyección operativa de las Cajas de Ahorro, a cuyo efecto la Administración utiliza unas estructuras organizativas, unos medios instrumentales y unos procedimientos que concluyen en una resolución administrativa, que puede constatar la corrección de las actuaciones de la Caja objeto de inspección, conforme a la normativa

---

\* Trabajo preparado para el volumen de estudios en homenaje al profesor MESA-MOLES, recientemente editado por el Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, y cuya inclusión en el mismo no fue posible por razones de calendario editorial.

jurídica que las regula, o bien concluir en la demostración de infracciones normativas que pueden ser objeto de sanción administrativa.

Del concepto expresado pueden extraerse las siguientes connotaciones:

1. El carácter accesorio de la actividad de inspección, vinculado a la verificación de las normas sustantivas que regulan la organización y actividad de las Cajas de Ahorro o al cumplimiento de las directrices dictadas por los órganos responsables de la Administración económica, en base a la función de dirección que la normativa vigente reconoce al Banco de España.

2. La utilización instrumental por los órganos de inspección de las potestades administrativas reconocidas por el ordenamiento jurídico que, de modo paralelo, implican el sometimiento de las Cajas inspeccionadas a las obligaciones exigidas para la efectividad de la labor inspectora.

3. Coexistencia de las técnicas de comprobación sobre los datos, documentos, valoraciones, declaraciones... presentadas por las Cajas y de las técnicas de investigación que traten de detectar irregularidades jurídicas en su actuación.

4. Incardinación de las disposiciones reguladoras de la organización y actividad de las Cajas y de las disposiciones que regulan la actividad de inspección en el ordenamiento jurídico, en calidad de conjunto unitario en el que se integran las distintas regulaciones sectoriales.

El punto de referencia normativo que delinea conceptualmente la inspección encuentra expresión última en el artículo 3, c, del Decreto 1473/1971, de 9 de julio:

«comprobar el cumplimiento de las normas vigentes en relación con los balances, estructura de cuentas, intereses que se apliquen y, en lo referente al cumplimiento de las normas generales que regulen su funcionamiento y operaciones»

El precepto transcrito, no excesivamente afortunado, si se considera la primacía que concede a los factores instrumentales: balances, estructura de cuentas e intereses, en relación con las

normas generales reguladoras de su funcionamiento y operaciones, en calidad de factores sustantivos, sí permite, sin embargo, detectar la importancia que tiene para la inspección el particularizar los precisos instrumentos operativos, conexos, en último extremo, con el ejercicio de las prerrogativas a ejercitar sobre las Cajas por los órganos de inspección. No obstante, a pesar de la primacía que concede a los referidos componentes instrumentales, el Decreto de 1971 no entra en la consideración de los factores de tipo procedimental, para cuya concreción es obligado remitirse a la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940 que explicita las finalidades a cumplir por la inspección y, de modo parcial, los aspectos orgánicos y de procedimiento en ella implicados, consideración parcial que obliga, según tendremos ocasión de apreciar, a tener como referencia sustantiva el cuadro de las medidas administrativas previsto por el Estatuto de Cajas de 1929 (1). El juego de ambas normas: Orden Ministerial de 1940 y Estatuto de 1929, constituyen el punto de referencia normativo regulador de la inspección del Banco de España sobre las Cajas de Ahorro y, en este sentido, es preciso aportar el dato de cómo se ha desaprovechado la ocasión propiciada por el debate generado por la aprobación del reciente texto legal, regulador de los órganos rectores del Banco de España, para adaptar los citados textos normativos a los presupuestos determinados por el nuevo cuadro institucional definido por la Constitución de 1978 (2).

Limitándonos a los fines de la inspección, con la referencia normativa de la Orden ministerial de 1940, admiten ser sistematizados en los siguientes puntos:

1.º La adecuación de las Cajas a sus componentes teleológicos.

En este sentido incide la labor de la inspección para comprobar si, en su estructura y organización, se ajustan estas institu-

---

(1) Real Decreto-ley 21 de noviembre de 1929, cuya vigencia en este punto está reconocida en la Disposición final del Estatuto de 14 de marzo de 1933, que sólo deroga las disposiciones que le preceden, en la medida en que contradigan sus prescripciones, situación que no afecta a los aspectos conexos con la inspección de las Cajas, desconsiderada, en sus aspectos procedimentales, por el texto de 1933 y objeto de cuidada atención por el Estatuto de 1929.

(2) Ley 30/1980, de 21 de julio. «Diario Sesiones» Pleno del Congreso, núm. 67, 1980.

ciones a su carácter propio (3) y si cumplen, de modo adecuado, las finalidades de crédito y de carácter social que tienen encomendadas (4).

2.º La adecuación de las Cajas a los textos normativos que rigen su actividad.

En el cumplimiento de este objetivo se inscriben las específicas misiones atribuidas a la inspección, materializadas en: velar por el cumplimiento de las disposiciones que regulan su operar (5) y estudiar si, en virtud de las operaciones propias de cada Caja, éstas tienen la necesaria solvencia para su buena marcha administrativa y económica (6).

3.º La inserción de las Cajas en el ámbito territorial en el que operan.

En este objetivo se sitúa la obligación de los órganos de inspección de observar las necesidades de las regiones donde las Cajas actúan e informar en orden a la difusión de las mismas (7).

4.º Labor informativa del «Protectorado».

Por el concepto de «Protectorado» (8), y con referencia orgánica en 1940, se identificaba el Ministerio de Trabajo y, en la actualidad, el Banco de España (9).

5.º Intervenir, suspender operaciones, incautar y, eventualmente, liquidar las Cajas que incurran en los supuestos determinados de estas situaciones (10).

El contraste, entre el pormenorizado enfoque orientador de la actividad de inspección, en la Orden ministerial de 30 de octu-

(3) Art. 2-1 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(4) Art. 2-5 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(5) Art. 2-2 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(6) Art. 2-3 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(7) Art. 2-4 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(8) Art. 2-6 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(9) Decreto 28 de julio de 1957, Disposición adicional tercera de la Ley 19 de junio de 1971, Decreto 9 de julio de 1971 y Ley 30/1980, de 21 de julio.

(10) Art. 2-7 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940. Los criterios expresados significan una sustancial reorientación en referencia a los criterios liberales que estuvieron presentes en el Estatuto de 1933, orientados por la idea de «asistencia protectora» y que encontraron explícita concreción en la divulgación de obras y principios doctrinales; defensa, protección y prestigio de las Cajas, organización de certámenes, congresos y realización de funciones de representación nacional e internacional, planteamientos que contrastan con la política de intervención económica de postguerra de la que es tributaria la Orden ministerial de 1940.

bre de 1940, y el asistemático tratamiento de la inspección, en el Decreto 9 de julio de 1971, permite registrar la regresión que se materializa en la pérdida de los valores cualitativos, significativos en la atención a los factores orientadores de la actividad de las Cajas y de la misma función inspectora, para pasar al descarnado enfoque que permite apreciar la monosectorialización de la normativa vigente en función de los balances, estructura de cuentas e intereses, perspectiva, quizá justificada en relación con la fuerte dinámica inversora propiciada en la segunda mitad de la década de los sesenta y de la primera mitad de la década de los setenta, tributaria de los programas de inversión de los Planes de Desarrollo que, en notable medida, trataron de forzar el potencial inversor de todas las entidades financieras y, entre ellas, de las Cajas de Ahorro.

## II. Contenido de la inspección

La vertebración de la actividad inspectora está condicionada por esquemas similares a los que el Derecho financiero instrumenta para controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; el esquema comprobación-investigación orienta la metodología inspectora del Banco de España sobre las Cajas de Ahorro, de acuerdo con los mecanismos arbitrados por la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1940. Su artículo 3 determina que el servicio de inspección de las Cajas se ejercerá, en primer lugar, mediante el examen de los balances, inventarios, memorias y documentos que estas instituciones han de emitir al Ministerio (Banco de España) en los seis meses siguientes al cierre de cada ejercicio económico anual, técnica que, de modo inevitable, recuerda la figura de la declaración tributaria efectuada por el sujeto de imposición y que es objeto de posterior comprobación, con la finalidad de verificar la exactitud de lo declarado.

La segunda de las técnicas previstas por el precepto referido se concreta en las visitas periódicas acordadas por el Banco de España, lo que nos introduce en la peculiar técnica de la investigación, en base a la utilización de métodos orientados a averi-

guar datos, hechos o circunstancias desconocidos o carentes de la adecuada delimitación por los órganos de la inspección.

La dinámica operativa de la comprobación ha constituido un punto de referencia que cuenta con antecedentes normativos en las distintas disposiciones reguladoras de la estructura orgánica y funcional de las Cajas, que, de modo indefectible, han especificado la obligación de remitir a los órganos de inspección los balances y cuentas (11) sobre cuyos datos opera la actividad inspectora comprobando los datos aportados en la documentación expresada. Asimismo, la función investigadora realizada por la inspección ha estado avalada por el simultáneo reconocimiento de la obligación impuesta a las Cajas para facilitar a la inspección, en la forma y plazo que fije, los documentos, informes, datos, estadísticas, aclaraciones... que les sean solicitados (12).

La articulación del imperativo de aportar periódicamente balances y cuentas y la obligación de facilitar la actividad inspectora, nos introduce en la peculiar configuración de la naturaleza que orienta la estructura orgánica y operativa de la inspección, basada en el ejercicio de potestades administrativas sobre las Cajas que exigen correlativos —pero no incondicionados— deberes de las Cajas para con la inspección.

No obstante, antes de entrar en el análisis de la mecánica derechos-deberes, es preciso matizar la distinción metodológica entre comprobación e investigación, señalando la dificultad existente, en muchas ocasiones, para distinguirlos, como consecuencia de la interpenetración existente entre ambas técnicas y, en buena medida, el condicionamiento de la autonomía investigadora por el acabado diseño de las obligaciones a asumir por las Cajas de Ahorro en referencia a la declaración de sus datos económicos (13).

---

(11) Art. 32 del Real Decreto-ley de 9 de abril de 1926, art. 106 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, arts. 41 y 42 del Decreto de 14 de marzo de 1933.

(12) Art. 35 del Real Decreto-ley de 9 de abril de 1926 y arts. 121-2, 162 y 163 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929.

(13) Orden ministerial de 31 de marzo de 1970, sobre modelos de balances obligatorios, Decreto 16 de diciembre de 1965, relativo a regularización de balances y Orden ministerial de 13 de abril de 1981, sobre modelos de balance y cuentas de resultados de las Cajas de Ahorro.

### 1.º *Competencias reconocidas a la inspección.*

Los inspectores tienen que asumir el ejercicio de las siguientes competencias:

— Elaborar un informe basado en el escrupuloso estudio de las memorias, balances e inventarios, que las Cajas tienen la obligación de remitir, a cuyo efecto están facultados para solicitar de las Cajas cuantos antecedentes, datos y aclaraciones consideren necesarios para su informe.

— La realización de la inspección de las Cajas que les sean encomendadas, bien por iniciativa del Banco de España o por previa solicitud de las Cajas (14).

Su ejercicio está avalado por la expresa consideración de los inspectores como funcionarios públicos, a los efectos de la responsabilidad que pueda contraerse por quienes atenten contra su persona u ofendan su prestigio (15) y, como resultado de las comprobaciones e investigaciones realizadas y de las distonías en que puedan incurrir las Cajas, está prevista una gama de sanciones que tiene los polos extremos situados entre el apercibimiento y la liquidación forzosa (16).

### 2.º *Deberes asumidos por las Cajas*

Los deberes que las Cajas de Ahorro tiene que asumir ante la autoridad de inspección del Banco de España, encuentran sincrética concreción en el tenor literal de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940, según la cual:

«las Cajas Generales de Ahorro tienen la obligación inexcusable de facilitar a la inspección cuantos documentos, libros y datos solicite que conduzcan al pleno conocimiento de la constitución, organización, funcionamiento, operaciones y contabilidad de las mismas».

obligación que contribuye a garantizar las previsiones sancionatorias contenidas en el Estatuto de 1929, según las cuales la falta

(14) Art. 8, apartados *a)*, *b)* y *c)*, de la Orden ministerial 30 de octubre de 1940.

(15) Art. 9 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(16) Art. 156 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, y arts. 16 y 18 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

de presentación de documentos, dentro de los plazos señalados o de las eventuales prórrogas, puede dar lugar a una sanción diaria, del mismo modo que la resistencia grave y pertinaz al servicio de inspección puede dar lugar también a sanción económica (17).

La correlación derechos-deberes tiene como única referencia la dualidad inspección-Cajas, sin implicar a terceros, que, por lo que afecta a los impositores, en calidad de posibles terceros, sólo podrían ser considerados como beneficiarios colaterales de la actividad de inspección, sin perjuicio de las garantías de orden público económico que el Fondo de Garantías de Depósitos establece para la recuperación de unos mínimos niveles en los depósitos de fondo hechos en las Cajas (18).

### III. Límites de la función inspectora

El punto de referencia inmediato que particulariza los condicionantes presentes en la actividad inspectora está contenido en los criterios que, según la Orden ministerial de 1940, particularizan la función inspectora sobre las Cajas de Ahorro:

1.º Carácter tutelar de las inspecciones.

De acuerdo con el tenor del artículo 4 de la Orden ministerial, las visitas tendrán carácter tutelar, a cuyo efecto los inspectores deberán dar consejos y reglas que tiendan a mejorar la técnica administrativa de las Cajas, con la mira puesta en su mayor perfeccionamiento, en armonía con la función económico-social y benéfica, en calidad de fines primordiales de sus actuaciones.

2.º Absoluto cuidado y respeto para con la Caja inspeccionada, principio impuesto por el precepto supra mencionado y que exige, como así lo explicita, la mayor reserva y secreto en sus funciones.

3.º Respeto a los principios procedimentales y a la tipificación de los supuestos sancionatorios.

---

(17) Arts. 162 y 163 del Real Decreto-ley 21 de noviembre de 1929.

(18) Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre.

Los aspectos procedimentales y la tipificación de los supuestos determinados de sanción los haremos objeto de consideración independiente.

4.º El respeto a la Constitución y a la normativa estatutaria de cada Caja de Ahorro.

No puede ser obviado el carácter sustantivo que para la consideración de los límites de la función inspectora tienen los principios jurídicos que informan la actuación administrativa, en la que, de modo ineludible, se inserta la actividad de inspección y, en este sentido, los puntos de referencia jurídicos obligan a remitirnos al máximo nivel y tener, como engarce inmediato, el texto constitucional y los principios que orientan la actuación de la Administración que, de modo indefectible, tendrá que estar modulada por las peculiares connotaciones que definen la personalidad jurídica de las Cajas de Ahorro, en calidad de categoría genérica, y de cada Caja en función de su estatuto peculiar, planteamiento que remite a la bien elaborada doctrina sobre las modulaciones que inciden en la normativa general por efecto de los regímenes estatutarios, que adquieren naturaleza de primera fuente normativa. Al estar implicada la naturaleza jurídico-privada de las Cajas de Ahorro con el reconocimiento de un estatuto peculiar para cada Caja —tributario del factor fundacional que está en la base de su existencia— se comprenden los correctos planteamientos que orientan la actividad de inspección en la Orden Ministerial de 1940: el carácter tutelar de la inspección y el absoluto cuidado y respeto para con la Caja inspeccionada, planteamientos que, en referencia a lo que ha sido la práctica administrativa, ha estado condicionado por la inserción de las Cajas en el esfuerzo inversor propiciado por los Planes de Desarrollo, que propició la progresiva pérdida de la entidad estatutaria de las Cajas, para ser homologadas, desde los criterios de inversión que la Administración Central definía, con detrimento de valores que, como el territorial, define la actividad de las Cajas y orienta, según hemos apreciado, la misma actividad de la inspección en la Orden ministerial de 1940.

La sustancial variación que la Constitución de 1978 introduce en la dinámica institucional y económica, fuerza, por fortuna, a

volver a reconducir la organización y actividad de las Cajas de Ahorro a los principios estatutarios y a reorientar la actividad de la inspección administrativa que se pueda articular sobre ellas a los valores contenidos en la Orden de 1940, objetivo al que han contribuido los Reales Decretos sobre regulación de los órganos de gobierno y funciones de las Cajas y de regionalización de sus inversiones (19).

En función de estos criterios paso a analizar los aspectos procedimentales que rigen la actividad inspectora.

#### IV. Procedimiento de inspección

Las previsiones normativas sobre el procedimiento de inspección de las Cajas de Ahorro obligan a hacer un primer juicio de valor: la falta de delimitación de un procedimiento que establezca las adecuadas garantías para la Caja objeto de inspección y para el buen funcionamiento de la propia actividad inspectora. La Orden de 30 de octubre de 1940, cuyo objeto monográfico, centrado en la inspección de las Cajas, permitía suponer que daría cabida a una minuciosa regulación de ésta, se ve frustrado por la mínima atención que presta a los aspectos procedimentales. Los puntos relativos a procedimiento regulados por la Orden se limitan, respetando la sistemática de sus preceptos, a la consideración de la figura del acta en las inspecciones o visitas (20), al reconocimiento a las Cajas de que pueden solicitar la realización de inspecciones con la expresa previsión de que, en este supuesto, los gastos originados por la labor inspectora serían imputados a la Caja que solicitara inspección (21), y, finalmente, a la regulación del régimen de sanciones y de las medidas preventivas y cautelares a utilizar en función de las situaciones acreedoras a ser calificadas como faltas graves (22).

La informalidad de la Orden llega al extremo de reducir la existencia de expediente y el reconocimiento del trámite de audiencia de interesado al supuesto de concurrencia de falta grave.

(19) Reales Decretos 2289/1977, de 23 de julio y 2291/1977, de 27 de agosto.

(20) Art. 13 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(21) Art. 15 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(22) Arts. 16-19 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

en cuyo caso «la inspección propondrá a la superioridad la formación de expediente, en el que será oída la Caja interesada» (23). En concordancia con este planteamiento, se reconoce que la inspección, «por sí sola», podrá imponer, en virtud de las transgresiones observadas que sean faltas leves, las sanciones de advertencia y amonestación (24). Los criterios orientadores de la Orden ministerial se completan con el dato de la ignorancia de los recursos administrativos y jurisdiccionales.

La normativa orgánica de las Cajas no contribuye a salvar ausencias ni a corregir desenfoques, a salvo del reconocimiento, por el Estatuto de 1929, de los recursos administrativos y jurisdiccionales en contra de las sanciones impuestas a las Cajas de Ahorro (25).

La deficiente configuración de la Orden ministerial de 1940 permite afirmar, sin reservas, que la función inspectora sobre las Cajas de Ahorro carece del más elemental respeto a los principios jurídico-procedimentales y, en consecuencia, está muy distante de la adecuación a los criterios de garantía de derecho y de seguridad jurídica que subyace en toda normativa procedimental.

No obstante, al margen de los desenfoques y carencias detectados en la Orden ministerial de 1940, hay que comenzar por manifestar que, a falta de específicas previsiones sectoriales de carácter procedimental, entra en juego la supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo, sin olvidar el carácter ineludible que tienen los principios informadores de este texto legal (26).

A mayor abundamiento, no puede ser ignorada la incidencia de la Constitución y las garantías que establece en contra de la restricción de derechos y en favor de la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (27), los principios de objetividad y eficacia que tiene que orientar la actividad administrativa (28) y la constitucionalización del procedimiento administrativo, con expresa referen-

---

(23) Art. 16-2 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(24) Art. 16-1 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(25) Art. 15 del Real Decreto-ley 21 de noviembre de 1929.

(26) Art. 1-1 y 2 y art. 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

(27) Art. 9-3 de la Constitución.

(28) Art. 103 de la Constitución.

cia a la garantía de audiencia del interesado, inexcusable en los procedimientos que puedan implicar medidas sancionatorias (29).

A tenor de lo expuesto, se detentan las siguientes ausencias en la regulación del procedimiento de inspección del Banco de España sobre las Cajas de Ahorro:

1.º El reconocimiento de que toda actuación administrativa tiene que estar orientada por el principio de necesidad de expediente administrativo. Esta exigencia procedimental tiene especial justificación cuando puede implicar medias sancionatorias y tiene como primer punto de referencia el acuerdo de la correspondiente autoridad administrativa disponiendo la apertura del expediente. Estos criterios están en manifiesta colisión con la idea de que sólo la existencia de falta grave dará lugar a la apertura de expediente por la superioridad y a instancia de la inspección (30). No obstante, sin necesidad de acudir a principios jurídicos o a formulaciones doctrinales, es suficiente considerar el tenor literal del artículo 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que bloquea, a falta, como en este caso, de previsión procedimental específica, la posibilidad de imponer una sanción administrativa si no es en virtud del procedimiento regulado en el capítulo II del título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo, procedimiento que comienza por la providencia del correspondiente órgano administrativo disponiendo su apertura.

2.º Nombramiento de un inspector responsable de la función a realizar.

La configuración de los órganos de inspección está orientada por un criterio flexible; en este sentido es de citar que el criterio inicial de que la inspección estará encomendada a personal técnico especializado, bajo la dependencia directa del Jefe de la Sección de Cajas de Ahorro (31), es complementado por el matiz cualitativo de la posible utilización de los funcionarios del Ministerio, así como de los Directores y altos funcionarios de las Cajas y de la Confederación, en las visitas de inspección y en las inspecciones y comisariados (32). Este criterio, tributario de los limi-

(29) Art. 105-3 de la Constitución y 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(30) Art. 16-2 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(31) Art. 6 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(32) Art. 5 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

tados medios personales de los servicios de inspección (33), no admite objeciones, sino que, incluso, permite detectar el buen criterio de hacer posible el encomendar funciones inspectoras a personas que por estar vinculadas a las Cajas, por su condición de directores o altos funcionarios de las Cajas o de la Confederación, sin perjuicio de la objetiva función a asumir, pueden aportar un adecuado conocimiento del medio que contribuya a incrementar la funcionalidad de la misión a asumir. No obstante, hay un factor, exigido por los principios ordenadores del procedimiento sancionador, que es ignorado por la Orden ministerial de 1940: la particularización del inspector responsable de la adecuada tramitación del expediente, cuyo nombramiento deberá hacerse en la misma providencia en que se acuerde la incoación (34), a quien compete ordenar la práctica de cuantas pruebas y actuaciones conduzca al esclarecimiento de los hechos y determinar las responsabilidades susceptibles de sanción (35) y cuya designación habrá de ser comunicada al sujeto a expediente (36).

La utilidad de particularizar el inspector responsable de la tramitación del expediente, la identificación del designado en su idónea tramitación e, incluso, la comunicación a la Caja del nombramiento, constituyen un triple componente cuya virtualidad se manifiesta en garantizar la idónea realización de la inspección, que exige particularizar un sujeto, responsable e idóneo, que asuma, con objetividad, la función y, en directa conexión con este último aspecto, no puede pasar desapercibido el trámite de dar conocimiento a la Caja de quién es el inspector designado, lo que conecta con la irrenunciable facultad de la Caja objeto de inspección a recusar a la autoridad o funcionario designado para llevar a término la función inspectora, como consecuencia de la posible existencia de factores, de tipo personal o institucional, que pudieran estar en conflicto con la objetividad de la fun-

---

(33) La plantilla de inspectores está integrada por sólo 50 miembros y ello incide sobre la operatividad de estos funcionarios en la cada vez más compleja tarea de inspección de las instituciones financieras, lo que ha provocado, en determinados casos, el que la directa función inspectora haya tenido que ser reconducida a auditorías de carácter privado. Vid. «Diario Sesiones», Pleno del Congreso, núm. 85, 1980.

(34) Art. 135 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(35) Art. 136 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(36) Art. 135 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

ción pública a realizar y que pueden justificar qué medie, bien la oposición de la Caja implicada, planteando formalmente la recusación del designado, o que éste se abstenga, en función de los mismos motivos que pudieran ser alegados por la Caja sujeto de inspección, todo ello de acuerdo con el preciso diseño que realiza la Ley de Procedimiento Administrativo, en estricta fidelidad a los principios de objetividad y eficacia (37).

La exigencia de comunicación del acuerdo de inspección, con concreción del inspector designado, tiene también la virtualidad de matizar el mecanismo con el que la Orden ministerial de 1940 concibe las obligaciones de las Cajas ante la inspección, de lo que es adecuado reflejo el tenor de su artículo 14, que pretende imponer, de modo apriorístico, la «obligación inexcusable de facilitar a la inspección cuantos documentos, libros y datos solicite que conduzcan al pleno conocimiento de la constitución, organización, funcionamiento, operaciones y contabilidad de las mismas», contribuyendo a garantizar que tales obligaciones no son producto de la «ocurrencia» de un funcionario, sino que tiene su fundamento en motivos que justifican y objetivan el costo de la actividad administrativa de inspección y el costo empresarial de tener que asumir la inspección.

3.º Necesidad de motivar la inspección. Según hemos significado ya, la inspección de las Cajas se concibe como algo anejo a la existencia de estas instituciones que, en virtud del engarce con sus memorias y cuentas, bien como consecuencia de la mera comprobación de datos o de la investigación verificadora de partidas, datos o cumplimiento de disposiciones normativas, pudiera hacer pensar que es algo connatural con la existencia de las Cajas. En contra de esta deducción, derivada de la normativa orgánica de las Cajas y, en concreto, de textos tan peculiares como el Estatuto de 1929, tributario del momento político generado por la dictadura de Primo de Rivera, y del momento de postguerra en el que se sitúa la tantas veces referida Orden ministerial de 1940, es preciso ensamblar ambos textos con las premisas y criterios base del ordenamiento jurídico, desde los cuales el diseño de la autonomía de las personas jurídico-privadas, en

---

(37) Arts. 20 y 21 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

cuya órbita se insertan las Cajas de Ahorro, exige ser reivindicada. Con este objetivo, conviene recordar los precisos pronunciamientos que, al respecto, contiene la Ley de Procedimiento Administrativo, al disponer que los administrados sólo están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros datos de investigación, en la forma y en los casos previstos por la Ley o por disposiciones dictadas en virtud de la misma (38). La reserva legal a que está supeditada, según la Ley de Procedimiento Administrativo, la actividad inspectora, se salva formalmente por el rango de Decreto-ley del Estatuto de 1929. No obstante, constatada la cobertura formal de la inspección, es preciso señalar la previsión normativa que contiene el artículo 43 de la misma Ley de Procedimiento Administrativo, según la cual serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que limiten los derechos subjetivos y, no hay duda, que el cuadro de derechos de la persona jurídica Caja de Ahorro, afectada por una eventual inspección, son objeto de limitación que, en último extremo, implica la interferencia de una pieza extraña en la normal estructura orgánica funcional de la Caja implicada y la asunción de las explícitas obligaciones expresadas en puntos precedentes; por ello, la necesidad de motivación constituye un trámite procedimental ineludible y que debe justificar la interferencia de los órganos de inspección, en calidad de órganos administrativos, en la actividad de la persona jurídica privada Caja de Ahorro.

4.º El ineludible carácter contradictorio del procedimiento de inspección.

Con una simplicidad que es de lamentar, la Orden ministerial de 1940 da por cerradas las actuaciones de la inspección en las Cajas con el acta de inspección, que deberán firmar el oficial de inspección y un representante de la Caja inspeccionada, reservando, al que denomina el representante de la Caja, el hacer constar cuantos antecedentes, manifestaciones y protestas crea pertinentes (39). Este documento, en el caso de las denominadas faltas leves, que ni la Orden ministerial ni los Estatutos de 1929

(38) Art. 27 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(39) Art. 13 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

y 1933 tipifican, tiene la virtualidad de cerrar el expediente en determinados casos y llega a permitir que la inspección pueda imponer directamente las sanciones de simple advertencia y amonestación (40), lo que entra en manifiesta colusión con los principios que informan el procedimiento sancionador en la Ley de 1958, que exige la concreción de un pliego de cargos, después de que el instructor practique cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al establecimiento de los hechos y a la determinación de las responsabilidades susceptibles de sanción (41) y, formulado el pliego de cargos —que cabría ser identificado con el acta de inspección— y previa notificación a los interesados, se concede un período temporal, que la Ley de Procedimiento concreta en un plazo de ocho días, para que pueda ser contestado y, sólo a la vista de la contestación o transcurrido el plazo para poder hacerlo, es cuando es factible formular propuesta de resolución que, también, exige notificación a los interesados para que puedan alegar, en otro período temporal de ocho días, cuanto consideren conveniente a su defensa, cumplido lo cual o transcurrido el plazo para poder hacerlo, se remite la propuesta de resolución al órgano que ordenó la iniciación, para que lo resuelva o eleve lo actuado al órgano competente, con la finalidad de que pronuncie la oportuna resolución (42).

Los datos expresados, en contraste con la pretensión de dar al acto de inspección una trascendencia que no le corresponde, obligan a hacer las siguientes precisiones:

A) La necesidad de que el acta de inspección sea un primer punto de referencia documental que tiene que ser contemplado con los criterios expresados al respecto por los órganos responsables de la Caja, siempre que pueda ser referencia el acta para articular en base a ella cualquier tipo de sanción.

B) La necesidad de que el órgano que asuma la firma y contestación al acta sea el órgano que ostente la representación legal de la Caja, sin que sea posible trivializar el acta de inspección ni la representación de la Caja, con indeterminaciones que remiten a un abstracto «representante de la Caja», según término uti-

---

(40) Art. 16 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(41) Art. 138-1 y 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(42) Art. 138-2 y 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

lizado por el artículo 13 de la Orden ministerial de 1940; la Caja, en cuanto persona jurídica regida por un Estatuto peculiar, requiere la asunción de la responsabilidad social por el órgano *ad hoc* previsto en sus Estatutos.

C) En el espíritu y en el tenor de la Ley de Procedimiento Administrativo está claramente contenida la escisión entre el órgano de instrucción del expediente y el órgano resolutorio del expediente, en consecuencia: está en contra de los principios procedimentales establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo la previsión del artículo 16 de la Orden ministerial de 1940, según la cual el órgano de instrucción (inspector) puede imponer sanciones en el indeterminado nivel de las faltas leves.

D) El principio contradictorio que orienta el procedimiento sancionador exige que las contestaciones a los cargos o imputaciones contenidos en el acta sean efectuados, al menos, en el período temporal mínimo marcado en la Ley de Procedimiento Administrativo, con el respaldo del órgano que conforme al Estatuto de cada Caja tiene atribuida la representación de la entidad y, en la misma línea, tendrá que intervenir el órgano de representación de la Caja en el trámite específico de la Audiencia concedido ante la eventual propuesta de sanción.

E) Finalmente, constituye un principio ineludible del derecho sancionatorio la previa tipificación de los supuestos objeto de sanción, extremo que el texto constitucional de 1978 ha recogido (43) y que, respecto a las imputaciones de que puedan ser objeto las Cajas, presenta un cuadro cuyas implicaciones pasamos a analizar.

#### **V. Sanciones administrativas que pueden ser propuestas por la inspección**

El Estatuto de 1929 regula, con cierto detalle, el régimen de sanciones en que pueden materializarse las actividades administrativas de inspección sobre las Cajas de Ahorro. Con carácter genérico, el régimen de sanciones previsto en el Estatuto de 1929

(43) Art. 25 de la Constitución.

tiene como referencia el previo incumplimiento de sus disposiciones y los actos de difamación y desprestigio de las Cajas. Por lo que respecta al objeto de este estudio y centrados, en exclusiva, en la función inspectora sobre las Cajas, hay que entender la referencia al texto estatutario con la normativa que lo desarrolla y complementa, cuyos supuestos determinantes de sanción constituirán también referencia para los distintos tipos comprendidos en el cuadro de sanciones estructurado por el Estatuto de 1929 y que, por orden de menor a mayor trascendencia, se concretan en: apercibimiento, sanción pecuniaria y los supuestos que implican directa interferencia administrativa en la organización y operatividad de la correspondiente Caja y que se materializan en: la intervención, suspensión, incautación y liquidación forzosa (44).

#### 1.º APERCIBIMIENTO

Esta sanción tiene carácter sustantivo y se concibe como sanción previa de todas las demás, de modo que, sólo en el caso de que con el apercibimiento no se lograra el resultado apetecido, podrán aplicarse y simultanearse las sanciones, según el orden que se estime más justo en relación con la importancia de la falta (45). Esta configuración del apercibimiento, antesala del resto de las sanciones, libera de la tipificación de los supuestos determinantes y obliga a su utilización en cuanto se prueba, con la mediación de expediente contradictorio, la existencia de infracción, con independencia de su entidad y a modo de aviso, cuya ignorancia pondría en funcionamiento técnicas sancionatorias más contundentes. No obstante, si este es el criterio orientador de la figura del apercibimiento en el Estatuto de 1929, la Orden ministerial de 1940, en clara infracción del elemental prin-

---

(44) Art. 156 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929. Ni el Real Decreto-ley de 1929 ni la Orden ministerial de 1940 realizan la adecuada distinción entre la gravedad de las distintas sanciones, lo que deja sin adecuada cobertura a la distinción de competencias que establece la Ley de Organos Rectores del Banco de España entre el Consejo General del Banco, que aprobaría las propuestas de sanciones de carácter muy grave y el Consejo Ejecutivo, que elevaría las propuestas del resto de las faltas (arts. 15-10 y 16-7 de la Ley 30/1980, de 26 de junio. Esta carencia de concreción obliga a la exégesis del supuesto específico para concretar el órgano competente.

(45) Art. 156-2 del Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929.

cipio jurídico de jerarquía normativa, lo ha desvirtuado en una triple perspectiva:

1. Ignorando su denominación y desglosándola en dos figuras, que concreta en: «simple advertencia» y «amonestación».

2. Vinculando a estas dos figuras con las faltas leves, eliminando, en consecuencia, el carácter previo del apercibimiento en relación con el resto de las sanciones.

3. Desvinculando, según ya señalamos, la sanción del previo expediente, al vincular la existencia de este último a su elaboración por la superioridad y a los casos de falta grave, cuyos supuestos no tipifica (46).

La desvirtuación de que es objeto la figura del apercibimiento, insostenible desde la más elemental perspectiva jurídica, exige afirmar la manifiesta irregularidad en que incurre el artículo 16 de la Orden ministerial de 1940 y la necesidad de sentar la primacía del Estatuto de 1929, ignorando jurídicamente las figuras de la «simple advertencia» y la «amonestación», reconduciéndolas a la figura del apercibimiento, de mayor tradición conceptual dentro del derecho sancionador y directamente avalada por la normativa orgánica de las Cajas de Ahorro.

## 2.º SANCIONES PECUNIARIAS

Los supuestos determinantes de sanción pecuniaria son objeto de consideración en los artículos 149-164 del Estatuto de 1929 y permiten ser sistematizados según los puntos que expresan:

— Cuando una presunta Caja opera en el mercado sin previa inscripción o con inscripción denegada en el correspondiente registro administrativo, se considera supuesto determinante de sanción realizada y que va acompañada de la incautación de los fondos depositados en la presunta Caja (47).

— La realización de operaciones no autorizadas en la inscripción que constituye supuesto determinante de sanción y de la

---

(46) Art. 16 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

(47) Art. 160 del Real-Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

obligación de liquidar, en un período máximo de tres meses, los sectores de actividad no cubiertos por la autorización (48).

— La falta de presentación de los documentos exigidos por el Estatuto para su elevación a los órganos de inspección, dentro de los plazos señalados, constituye factor determinante de una sanción económica de carácter diario (49).

— La resistencia grave y pertinaz al servicio de inspección o, en los supuestos de intervención, a los órganos encargados de esta misión (50).

— El traslado de domicilio social sin haberlo puesto en conocimiento del Banco de España (51).

— La usurpación de denominaciones reservadas, que es considerado como determinante de sanción, que deberá ser cobrada, por vía de apremio y sobre los fondos que no integren la masa de los imponentes y, en su caso, por diferencia contra la fortuna personal de los gestores (52). La reincidencia en esta clase de infracción puede dar lugar al duplo de la cantidad inicial y a denuncia ante el Ministerio Fiscal.

La Orden ministerial de 1940 no incorpora factores novedosos a este esquema, a salvo de una nueva sustitución terminológica: la utilización del término multas en calidad de sustitutivo de sanción pecuniaria.

Como puede deducirse de lo expuesto, la tipificación de las situaciones determinantes de sanción están perfectamente particularizadas, y previa comprobación en expediente, trámite a que remite también la Orden ministerial de 1940 (53), y con el debido respeto a los principios procedimentales enunciados, puedan ser impuestas a las Cajas que incurran en los supuestos determinados.

---

(48) Art. 161 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(49) Art. 162 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(50) Art. 163 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(51) Art. 163 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(52) Art. 164 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(53) Art. 16-2 de la Orden ministerial de 30 de octubre de 1940.

### 3.º LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS CAJAS DE AHORRO

#### A) *Supuestos determinantes de intervención*

Los supuestos determinantes de la intervención administrativa de las Cajas de Ahorro están claramente expresados en el Estatuto de 1929, concretándose en los siguientes casos:

— Cuando las Cajas se negaren a presentar o exhibir los documentos reglamentarios.

— En el supuesto de que dejen de cumplir lo preceptuado respecto a inversiones.

— En los supuestos de simulación de garantía, alzamiento de fondos u ocultación de bienes confiados a su custodia.

— En los demás casos de grave irregularidad administrativa o económica (54).

Sin perjuicio de la concreción de supuestos específicos, el criterio determinante de la intervención administrativa de las Cajas impuesto con carácter de sanción administrativa —sin perjuicio de la intervención voluntaria, solicitado por la propia Caja o por las corporaciones que las garanticen (55)— se reconduce a los casos de grave irregularidad administrativa o económica.

Por su trayectoria temporal, las intervenciones pueden tener un carácter limitado en el tiempo, cuando el objeto se centra en la solución de anormalidades transitorias y tiene carácter permanente, si están orientadas a la vigilancia directa y constante del funcionamiento de una Caja. La tipología de las intervenciones se cierra con las de carácter liquidador, cuando su objeto se centrare precisamente en llevar a término la liquidación de las Cajas, imposibilitadas para continuar sus operaciones u objeto de la sanción administrativa de liquidación (56).

#### B) *Procedimiento de intervención*

Los requisitos procedimentales que condicionan la intervención-sanción obligan a distinguir entre procedimiento ordinario,

(54) Art. 121 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(55) Art. 120 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(56) Art. 122 y 123 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

de urgencia y procedimiento que implica a Cajas garantizadas por corporaciones públicas.

a) *Procedimiento ordinario*

Previa la fehaciente constatación, con arreglo a los principios procedimentales expresados, de las graves irregularidades administrativas o económicas determinantes de la intervención, corresponde la adopción del acuerdo de la intervención al Ministerio de Economía, a propuesta del Consejo General del Banco de España (57), con audiencia de la Confederación de Cajas y de la Caja afectada, decisiones y trámites que están condicionados, incluso a nivel de la Orden ministerial en la que se acuerda la intervención, por las «garantías que exige el sigilo profesional de las Cajas» (58), condicionante que parece excluir la posibilidad de publicidad de la intervención, si bien es factible estimar que el sigilo profesional apunta más a la lógica discreción que exigen las operaciones de la Caja que ha de impedir la trascendencia pública de la intervención, inevitablemente conocida por el resto de las Cajas y entidades financieras y, con fácil trascendencia pública, que, en buena medida, está exigida por la publicidad que entra dentro de las connotaciones peculiares de las medidas sancionatorias.

b) *Procedimiento de intervención para las Cajas garantizadas por corporaciones públicas*

Cuando las Cajas están garantizadas por Ayuntamientos, Diputaciones o Mancomunidades, las audiencias preceptivas impuestas, con carácter previo a la resolución administrativa de las corporaciones garantizadoras, siendo de registrar que la competencia para resolver pasa del Ministerio de Economía al Consejo de Ministros, que mediante Decreto acordará la intervención. El salto cualitativo que implica el paso de competencia está justificado en el carácter interadministrativo del conflicto y en la necesidad de que, ante la implicación, como órganos de tutela, de dos Departamentos ministeriales, Ministerio de Economía para las Cajas de Ahorro y Ministerio de Administración Territorial

(57) Art. 15-10 de la Ley 30/1980, de 21 de junio.

(58) Art. 116 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

para la Administración Local, la competencia pasa al órgano que integra a ambos Departamentos: Consejo de Ministros (59).

c) *Procedimiento de urgencia*

En los casos de probada urgencia, el Banco de España, bien por decisión del Gobernador o de su Comité Ejecutivo (60), está facultado para disponer la intervención de la Caja, dando cuenta al Ministro de Economía y a la Confederación de Cajas de Ahorro (61).

En todo caso, la resolución administrativa que acuerda la intervención debe expresar: su naturaleza, duración y alcance, y corresponde al Ministerio de Economía, en calidad de confirmante de la resolución del Banco de España, el aclarar las dudas que pueda suscitar (62).

Las competencias que los interventores asumen se concretan en las siguientes:

— Determinación de la situación financiera de la Caja objeto de intervención, tomando las medidas necesarias para el funcionamiento de la entidad.

— Asimilación del interventor a la condición de codirector o coadministrador con quienes ejercen tales cargos, y si faltaren éstos designará el sustituto, a propuesta en terna del órgano al que estatutariamente le corresponde hacer la propuesta.

— Inserción en los consejos de administración y juntas de gobierno de las Cajas intervenidas, con voz pero sin voto y con la facultad de suspender y anular los acuerdos de estos órganos colegiados.

— Facultad de suspensión de los acuerdos y actos de directores y administradores.

— Facultades suspensivas o limitativas de pagos y concesiones de prórrogas, aplazamientos y moras.

— Facultades cautelares, garantizadoras y resolutorias en situaciones de urgencia.

(59) Art. 117-1 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(60) Arts. 7-8, 16-8 y 17-4 de la Ley 30/1980, de 21 de junio, que en razón de la urgencia pueden implicar la marginación del Consejo General en la aprobación de las propuestas sancionatorias graves.

(61) Art. 117-2 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(62) Art. 124 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

— Facultades de propuesta ante el Banco de España, para que éste eleve al Ministerio de Economía, previa audiencia de la Confederación de Cajas, las medidas que estime pertinentes, en coherencia con la situación de la Caja objeto de intervención.

— Propuesta al Banco de España del cese de la intervención (63).

#### 4.º SUSPENSIÓN DE OPERACIONES

La suspensión de operaciones, en calidad de medida sancionatoria, impuesta por la Administración, puede afectar a la totalidad de las operaciones, en cuyo caso implica una medida preliminar de la liquidación de la Caja, o tener carácter parcial y afectar sólo a determinado tipo de operaciones, que, en todo caso, no podrán tener como referencias de primer grado.

Los componentes procedimentales que condicionan esta figura se concretan en el previo apercibimiento, por el Banco de España, a la Caja implicada para que rectifique los procedimientos seguidos o subsane las deficiencias que hicieron procedente la suspensión en el periodo temporal de dos meses. Si el apercibimiento no produjere los adecuados resultados puede ser acordada la suspensión de operaciones, acuerdo cuya adopción corresponde al Ministerio de Economía, a propuesta del Consejo General del Banco de España, con audiencia de la Confederación de Cajas (64).

#### 5.º INCAUTACIÓN

Los supuestos determinantes de la incautación se materializan en los siguientes:

— Cuando se opere sin haber solicitado la inscripción o haber sido ésta denegada.

— En el supuesto de alzamiento social.

— Cuando establecida una intervención no se rectificasen las infracciones u omisiones señaladas o no se hallare, en el plazo de noventa días, la fórmula normalizadora de la situación social.

(63) Arts. 125-129 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(64) Arts. 133-136 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929 y art. 15-10, 30/1980 de 21 de junio.

— En el caso de propuesta del Banco de España como único medio de garantizar la situación económica de la Caja y proteger los intereses del público.

— En el caso de liquidación forzosa en que, a juicio del Ministerio de Economía estimare necesaria la incautación para la plena garantía de las operaciones consiguientes a la liquidación (65).

Los supuestos transcritos, todos ellos objeto de fácil delimitación, están formalmente condicionados en su operatividad a que la propuesta de incautación, efectuada por el Consejo General del Banco de España, sea acogida por el Ministerio de Economía, quien, por Orden ministerial, particularizará la persona responsable de la incautación, con determinación de sus facultades, derechos y deberes, disponiendo el cese en sus funciones de los miembros de consejos y juntas y de los directores y liquidadores, que transmitirán todas sus facultades, a cuyo efecto formalizarán en un acta el inventario de la Caja incautada y las manifestaciones que se estime oportuno hacer valer por los cesantes (66).

Corresponde al Banco de España definir los criterios que han de regir la incautación en los supuestos no previstos por la Orden ministerial en la que se especifican las facultades, derechos y deberes del responsable designado para llevarla a término, a quien corresponde elevar las oportunas propuestas, salvo en los casos de urgencia, en que podrá tomar las medidas que crea oportunas a los fines de la incautación y a reserva de su confirmación por el Banco de España (67).

## 6.º LIQUIDACIÓN FORZOSA

La tipificación de los supuestos determinantes de la liquidación forzosa de una Caja de Ahorro tiene concreción en los siguientes puntos:

— Cuando hubieren operado sin el requisito de inscripción previa.

---

(65) Art. 137 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(66) Art. 138 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929 y art. 15-10 de la Ley 30/1980 de 21 de junio.

(67) Art. 139 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

— Como consecuencia de previa sanción de suspensión de operaciones.

— Cuando del examen del balance o de las actas de inspección resulte comprobada la imposibilidad de atender sus obligaciones (68).

Concurriendo uno de estos requisitos, el Ministerio de Economía, a propuesta del Consejo General del Banco de España, dispondrá el inicio de las operaciones de la liquidación de la Caja, a cuyo efecto y con referencia en las circunstancias concurrentes señalará la cifra máxima que podrá invertirse en los gastos y costas de la liquidación y, en el caso de que la cantidad prevista para este fin perjudicase los derechos de los imponentes, se procederá al ejercicio de acciones contra los consejeros, gerentes o administradores que fueren causantes de la situación, por actuaciones de mala fe o en provecho propio, y con el objetivo de recobrar tales gastos (69).

Cubiertos estos trámites por el Ministerio de Economía, pasan al Tribunal Arbitral las competencias exclusivas para conocer y decidir cuantas cuestiones de carácter civil o mercantil se formulen contra la Caja de referencia. El Tribunal Arbitral, de composición mixta, e integrador de representantes de la Magistratura, representantes de las Cajas y representantes de los imponentes (70), debe fijar las normas a que ha de ajustarse la liquidación y asuma la competencia exclusiva para conocer y decidir cuantas cuestiones de carácter civil o mercantil se formule (71).

De modo alternativo, puede autorizarse por el Banco de España, previa audiencia de la Confederación de Cajas, para hacerse cargo, mediante cesión de su activo y pasivo. En este caso la concesionaria tendrá la facultad de seguir realizando las funciones y servicios para llevar a cabo la liquidación (72).

---

(68) Art. 147 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(69) Art. 143 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929 y art. 15-10 de la Ley 30/1980 de 21 de junio.

(70) El Tribunal se compone de un presidente, magistrado del Tribunal Supremo o de la Audiencia Territorial de Madrid, dos representantes de las Cajas de Ahorros, dos imponentes, el asesor jurídico del Ministerio de Economía, un inspector del Cuerpo técnico y un secretario: el de la Confederación de Cajas de Ahorros.

(71) Arts. 151 y 152 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(72) Arts. 29 y 146 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

La liquidación definitiva de una Caja y la consecuente extinción está supeditada a la aprobación, por el Ministerio de Economía, de las operaciones realizadas que, por Orden ministerial, dispondrá la cancelación del correspondiente asiento de inscripción en el registro (73).

#### 7.º LA INTERRELACIÓN DE LAS MEDIDAS SANCIONATORIAS

Finalizada la consideración de los distintos tipos de sanciones, es factible apreciar las interrelaciones existentes entre ellas: en primer término, por la precisa configuración del apercibimiento como sanción previa de todas las demás y, en segundo lugar, por la mutua implicación de la intervención, suspensión, incautación y liquidación forzosa: suficiente es recordar el dato de que la ausencia de éxito en las intervenciones temporales avocaría a una incautación, o la utilización de esta última figura, en el caso de liquidaciones en las que no se diera la plena garantía en las operaciones a realizar, sin olvidar la conexión de la suspensión total de operaciones, en calidad de operación que puede ser previa a la liquidación.

La precedente observación implica que la correlación que puede existir, en especial, entre intervención, suspensión e incautación contribuyen a eliminar la sustantividad de la que quede configurada como instancia intermedia e, incluso, en el caso de llegarse a la liquidación, la posible intermediación del resto de las figuras sancionatorias.

El fenómeno descrito implica una singularidad, exigida por la mecánica de la inspección financiera que, por supuesto, no implica el que se incurra en la prohibición de *non bis in idem*, ya que cada figura tiene, según hemos constatado, sus peculiares condicionamientos e implica, en cada caso, una expresa resolución administrativa que constate la existencia de las circunstancias que concurren con las previsiones normativas que tipifican los supuestos determinantes de sanción (74).

(73) Art. 155 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(74) En este sentido, apreciamos cierta distonía entre el reconocimiento de la posible simultaneidad de sanciones, previsto en el art. 148-3 del Estatuto de 1929 y la perfecta delimitación de las causas legitimantes de la imposición de sanciones que

### 8.º LA RECONDUCCIÓN DEL TRIBUNAL ARBITRAL ENCARGADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LAS CAJAS A LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

En conexión con la problemática suscitada con la tipología sancionatoria y los aspectos procedimentales a ellos conexos, es obligado constatar la irregularidad que implica el pretender susstraer del estricto ámbito jurisdiccional las decisiones relativas a la liquidación de Cajas, atribuidas al denominado Tribunal Arbitral, marginado de la organización judicial, y que permite afirmar que: las competencias que tiene atribuidas y la pretensión de atraer los asuntos competencia de la jurisdicción ordinaria entran en claro conflicto con los principios constitucionales de universalidad y unidad jurisdiccional (75), lo que implica la ineludible necesidad de reconducir a la jurisdicción ordinaria la eventual liquidación de las Cajas.

## VI. Recursos administrativos y jurisdiccionales

La escisión orgánica existente entre las competencias para imponer la sanción de apercibimiento, que corresponde al Banco de España, salvo en los casos de difamación y desprestigio, que corresponde al Ministerio de Economía (76) y el resto de las sanciones que remiten a Orden del Ministerio de Economía, permite diferenciar con meridiana claridad el cuadro de los recursos administrativos, de modo que las sanciones de apercibimiento serán recurribles en alzada, ante el Ministro de Economía, que decidirá, previo informe de la Confederación de Cajas (77) y, en caso de una resolución negativa para la Caja del recurso administrativo de alzada, queda expedita la vía Contencioso-administrativa ante la Audiencia Nacional.

En los casos de suspensión de operaciones, incautación, intervención o liquidación, las resoluciones del Ministro de Economía,

---

configuran cada sanción con carácter autónomo respecto de las demás, sin perjuicio de su posible interrelación funcional.

(75) Art. 117-3 y 5 de la Constitución.

(76) Art. 156-3 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

(77) Art. 157 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929.

previa la interposición del preceptivo recurso de reposición ante el mismo Ministro y en el supuesto de su eventual desestimación, son recurribles en vía Contencioso-administrativa ante la Audiencia Nacional.

En el caso de intervención, la problemática de los recursos administrativos y jurisdiccionales tiene que ser complementada con los recursos que es posible interponer en relación con las decisiones adoptadas por los interventores a cuyo objeto, contra los acuerdos o medidas que adoptaren, es posible interponer recurso de reposición ante el Banco de España (78), con posterior alzada ante el Ministro de Economía, y la eventual resolución negativa de ambos recursos administrativos, permite el acceso ante la jurisdicción Contencioso-administrativa, con la referencia orgánica de la Audiencia Nacional.

---

(78) El art. 131 del Real Decreto-ley de 21 de octubre de 1929 califica el recurso a interponer ante el inspector general (Banco de España), en contra de las actuaciones de los interventores, como «recurso de alzada», no obstante, es preciso tener presente que las actuaciones de los interventores no son autónomas y que, en términos del art. 128 del mismo texto normativo, deben ser «comunicadas» al Banco de España en el plazo de cinco días y sólo «serán firmes», sino se las revoca o modifica en el término de diez días, lo que implica que el Banco de España asume y se responsabiliza del acto y que, en suma, la perfección del acto está supeditada a esa decisión y, en consecuencia, no cabe calificar como alzada lo que sólo implica una reconsideración del acto por el propio órgano que lo asume y que provoca el que tiene que ser calificado el recurso que procede como recurso de reposición.

