

29 de enero de 1955.

## **CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD MUNICIPAL DE VIGO**

- Apertura de Sucursales.
- Denegación municipal para establecer Sucursal.
- Recurso contencioso-administrativo para impugnarla.
- Argumentos para deducirlo y mantenerlo.
- Falta de atribuciones del Ayuntamiento.
- Fórmula *salvo jure tertii*.
- Recurso de plena jurisdicción.
- Preexistencia de un derecho administrativo lesionado.
- Cierre de Sucursales abiertas sin las debidas autorizaciones.
- Solicitud de licencias de apertura.
- Aplicación de las normas sobre silencio administrativo.
- Estimación tácita.
- Normas legales.
- Obligatoriedad.
- Promulgación.
- Normas generales y actos administrativos.
- Potestad discrecional.
- Creación de Sucursales y Agencias.
- Requisitos.
- Rivalidad y competencia.

## DICTAMEN

### EMITIDO A INSTANCIA DE LA CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD MUNICIPAL DE VIGO

#### ANTECEDENTES

En la provincia de Pontevedra existen dos únicas Cajas de Ahorro Benéficas: la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Vigo, y fundada en el año 1890 y garantizada por el Excmo. Ayuntamiento de Vigo, y la. Caja de Ahorros Provincial de Pontevedra, garantizada por la Excma. Diputación Provincial.

Esta última Caja de Ahorros viene obstaculizando y oponiéndose siempre a la apertura de filiales de la de Vigo. Así, en 1942, acordó la Caja de Vigo establecer una Sucursal en Porriño, a lo que se opuso la de Pontevedra, alegando que tenía allí establecidas unas oficinas de Ahorro, lo cual, después de comprobado por el Presidente de la Federación de Cajas de Ahorro de Galicia, resultó no ser cierto, y el Ministerio autorizó a Vigo para abrir la sucursal.

En 1944 decidió la Caja de Vigo establecer una sucursal en La Estrada, la cual fue autorizada por el Ministerio, previo informe favorable del Presidente de la Federación Gallega, en el que también se decía que la Caja Provincial de Pontevedra no estaba en condiciones económicas de extenderse por la provincia. Una nueva interferencia de la Caja de Pontevedra en este asunto dio lugar a que el Jefe de la Sección de Cajas de Ahorro del Ministerio emitiera informe con fecha 4 de noviembre de 1944, en el que puede leerse lo siguiente:

«No tienen existencia real y efectiva ninguna de las trece sucursales o agencias de Pontevedra. Las establecidas en La Estrada y Redondela son completamente inoperantes, con una vida puramente imaginativa; son ficción legal que impiden o entorpecen a otras Cajas el desarrollo de la meritísima obra fomentadora del ahorro y del espíritu de previsión.» Termina el informe diciendo que no hay razón alguna para oponerse a la legítima y noble aspiración de la Caja de Vigo.

A pesar de todo, la Caja de Pontevedra instaló más tarde en La Estrada unas oficinas, sin la autorización del Ministerio, haciendo caso omiso de las normas de 13 de febrero de 1946.

Lo mismo ocurrió en Villagarcía de Arosa, donde la Caja de Vigo acordó establecer otra sucursal, en 1945, siendo autorizada por la Dirección General de Previsión. Al enterarse la Caja de Pontevedra, instaló allí unas oficinas, también sin permiso del Ministerio, y formuló recurso contencioso-administrativo contra la autorización dada por el mismo a la de Vigo; recurso que aún no ha sido resuelto. En el informe emitido por la Sección de Cajas de Ahorro se recuerda que la Caja Provincial de Pontevedra está intervenida por Orden Ministerial de 24 de junio de 1943.

En Cangas de Morrazo, la Caja de Vigo estableció otra sucursal en 1946. Y la de Pontevedra alquiló un piso bajo en aquella villa, anunciando en la prensa que iba a instalar en él sus oficinas, aunque después no lo llevó a efecto.

Con fecha 24 de marzo de 1947, solicitó la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Vigo autorización para abrir treinta y una oficinas de Ahorro, adscritas a las Sucursales de Villagarcía, La Estrada, Porriño, Redondela, Cangas y Bayona, y la Dirección General recabó el informe de la Federación Gallega, que convocó una reunión en la que, después de largas discusiones, sin éxito alguno, entre los representantes de las Cajas de Pontevedra y Vigo, se adoptó el acuerdo de que el Presidente de la Federación visitara las oficinas que la Caja de Vigo tiene establecidas en la provincia y también todas las que decía tener la de Pontevedra y que emitiera un informe al respecto.

De este informe, emitido en 24 de septiembre de 1949, resulta que las Oficinas de la Caja Provincial de Pontevedra establecidas en Cuntis, La Estrada, Forcarey, Caldas de Reyes, Villagarcía de Arosa, Cambados, El Grove, Bueu, Moaña, Marín, Puente Caldelas, Tomiño, La Guardia y Puenteareas funcionan, la mayoría, sin autorización de apertura, sin que conste, en las restantes, si solicitaron y obtuvieron dicha autorización.

En cuanto a la Caja de Vigo, todas las filiales abiertas lo fueron después de tener las correspondientes autorizaciones del Ministerio. En el informe se dice que todas ellas están magníficamente instaladas, y se propuso como solución para zanjar las cuestiones surgidas entre las dos Cajas hacer una división de la Provincia, para que a cada una le correspondiese una zona; o bien dejar en libertad a las dos para establecerse donde tuvieran por conveniente. A todo ello se opuso la Caja de Pontevedra, alegando su condición de Caja Provincial con facultades para establecerse en todos los pueblos de la provincia, en tanto que la de Vigo, por ser municipal, quedaba circunscrita a su propio término. La Caja de Pontevedra, al argumentar así, no tuvo en cuenta la existencia del Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular, aprobado por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerios de Hacienda, de la Gobernación y de Trabajo y Previsión, de fecha 14 de marzo de 1933, cuyo artículo 6.º dice así:

«En cuanto a la acción coadyuvante del Estado, todas las Cajas Generales de Ahorro Popular, cualquiera que sea la persona fundadora o el Organismo o la Corporación que las patrocine, tendrán igual consideración, respecto de su naturaleza, derechos y obligaciones y de la amplitud de sus fines y extensión de sus servicios.»

Así las cosas, en 1953 se giró una visita a Galicia por el Jefe de la Sección de las Cajas de Ahorro, quien, al parecer, había resuelto proponer al Director General que se dejase plena libertad a las Cajas para establecerse en cualquier pueblo, y como pasara el tiempo y no se recibiese la resolución de Madrid referente a la solicitud de 24 de marzo de 1947, para la apertura de 31 Oficinas de Ahorro, por el Presidente de la Caja de Vigo se hizo una gestión cerca del Director General de Previsión, quien manifestó que la solución de este asunto habría de llevarse a cabo teniendo en cuenta las nuevas normas para el establecimiento de Oficinas de Ahorro, y que pronto recibiría la Caja de Vigo autorización para establecer filiales, por de pronto, en Puenteareas, La Cañiza, La Guardia, Goyan, Arcade y Moaña, por lo que podían empezarse ya los trabajos para la instalación de las oficinas. Esta autorización no se recibió. Informada la Junta de la Caja de Vigo en sesión de 18 de mayo de 1953 de estas manifestaciones, se acordó proceder

a la instalación de dichas filiales, comenzando por las de Moaña y Arcade, de cuyos Alcaldes se solicitó el correspondiente permiso de apertura, que en este último pueblo (perteneciente al Ayuntamiento de Sotomayor) fue denegado por haberlo así dispuesto el Presidente de la Diputación de Pontevedra, según se supo más tarde. En Moaña también se hicieron gestiones por parte del Presidente de la Diputación para que no se concediera el permiso, que no tuvieron efecto porque ya se había otorgado. La apertura de estas sucursales dio lugar a un incidente que provocó una reunión, presidida por el Gobernador Civil, en la cual se reconocieron los hechos anteriormente expuestos. Por iniciativa del propio Gobernador se celebró una entrevista de los Presidentes de la Caja de Pontevedra y Vigo con el Director General de Previsión, que tuvo lugar el 11 de noviembre de 1953 y en la que se llegó al siguiente acuerdo:

1.º La Dirección General de Previsión ofrece y garantiza, por medio de la resolución correspondiente, convalidar la situación de las 12 Agencias de Ahorro que la Caja Provincial de Pontevedra abrió en los pueblos de Caldas de Reyes, Cambados, Cuntis, El Grove, Forcarey, La Cañiza, Lalín, Marín, Mondariz, Puenteareas, Tuy y Villagarcía y que en el día de la fecha funcionan sin la debida autorización oficial escrita por el Ministerio protector.

2.º A partir del presente acuerdo no podrá ser autorizada la creación de nuevas oficinas de Cajas de Ahorros, de cualquier naturaleza que sea, en las localidades en que existiera ya establecida y funcionando en esta fecha alguna sucursal autorizada de otra Caja. Por localidad habrá de entenderse siempre todo el ámbito territorial del correspondiente término municipal.

3.º Si alguna de las Oficinas de Ahorro, cuya apertura y actuación se convalida conforme a lo dispuesto en la cláusula primera, tuviera carácter de Agencia, la Caja de Ahorros afectada podrá solicitar la transformación de dicha oficina en sucursal, sin perjuicio de que también la otra Caja pueda solicitar y le será concedida la correspondiente autorización para instalarse en la misma localidad.

4.º En las localidades de la provincia de Pontevedra en que no existiera abierta y funcionando legalmente ninguna sucursal de Cajas de Ahorro, podrá ser abierta previa la correspondiente solicitud y autorización necesaria del protectorado por la Caja de Ahorro que así lo interese.

5.º El plazo para solicitar la creación y autorización para el funcionamiento de una sucursal de Caja de Ahorros será el de dos meses a partir de la fecha del presente acuerdo. La correspondiente autorización que se otorgue a estos efectos por la Dirección General de Previsión, tendrá una validez de seis meses, estimándose caducada la expresada autorización si en dicho plazo no se hubiese efectuado la apertura oficial y funcionase la sucursal aludida, en cuyo caso la Caja de Ahorros correspondiente perderá su derecho a reproducir su petición.

6.º Las anteriores cláusulas no implican excepción alguna en favor de las Cajas de Ahorros de Pontevedra y Vigo, sobre su obligación de atenerse a las normas de carácter general que sobre apertura y funcionamiento de las oficinas de Ahorro pudieran dictarse por la Dirección General de Previsión.

7.º Las características y condiciones de las oficinas de Ahorro, en lo que respecta a su calificación como sucursales o agencias , serán las que señala la resolución de la Dirección General de Previsión de 13 de noviembre de 1948.

8.º La Dirección General de Previsión se reserva la facultad de inspeccionar el cumplimiento del presente acuerdo y adoptar las medidas necesarias para su eficaz ejecución.

A este proyecto de convenio enviado por el Director General de Previsión al Presidente de la Caja de Vigo se acompañaban unas notas sobre la situación del ahorro en la provincia de Pontevedra, conteniendo relación, en cuanto a la Caja Provincial de Pontevedra, de las sucursales y agencias abiertas con autorización y sin ella, y de las agencias solicitadas; y por lo que se refiere a la Caja Municipal de Vigo, igualmente otra relación de las sucursales y agencias abiertas autorizadas (no existiendo ninguna sin autorización) y agencias solicitadas.

La Junta de Gobierno de la Caja de Vigo aceptó íntegramente el convenio y como el plazo que se le daba para establecer sucursales donde tuviera agencias la Caja Provincial era de seis meses, dispuso con urgencia que se buscaran locales, y así se hizo en varias villas, entre ellas en la de La Guardia.

Con respecto a esta última localidad es preciso hacer constar que el alquiler del local para las oficinas de la Caja figura a nombre de D. Joaquín Gómez Escuredo, con cláusula de cesión del arriendo sin indemnización. Y en relación con el propósito de abrir allí una sucursal, se produjeron los siguientes hechos:

Por el Sr. Gómez Escuredo se presentó, en 12 de abril de 1954, instancia dirigida al Alcalde de La Guardia solicitando permiso municipal de apertura de una oficina destinada a Comisiones y Representaciones y otros servicios similares, permiso que fue concedido en sesión de 23 de abril. Pero en 16 de septiembre se comunica a dicho señor por el Alcalde que, habiendo tenido noticia de que en aquel local se trata de proceder a la apertura de una sucursal de la Caja de Ahorros Municipal de Vigo, se sirva dar por anulado el permiso concedido y solicite el que corresponda a la nueva actividad. El Sr. Gómez Escuredo participa al Alcalde, con fecha 25 de septiembre, que ha hecho renuncia de sus derechos como arrendatario del local, a favor de la Caja de Ahorros, a la que da traslado de su oficio del 16. El Presidente de la Caja de Ahorros se dirige al Alcalde de La Guardia significándole que por su carácter y por la exención fiscal establecida en el artículo 5.º del Estatuto del Ahorro, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933, no precisa la Caja proveerse de la licencia exigida, insistiendo el Ayuntamiento en la necesidad de solicitar la autorización, acompañando a la misma el permiso de la Dirección General de Previsión que establece la Orden de 13 de febrero de 1946, sin cuyo requisito no podrá iniciar sus actividades. En 30 de septiembre de 1954 se eleva escrito por el Presidente de la Caja de Vigo al Gobernador Civil exponiéndole la situación, y en la misma fecha se presenta instancia al Alcalde de La Guardia en solicitud del permiso, comunicándole, en cuanto a la autorización de la Dirección General de Previsión, que no entiende necesaria su presentación como consecuencia del régimen de transición para el establecimiento de filiales en que se hallan las Cajas de Vigo y Pontevedra. Consultado el Abogado del Estado por el Gobernador Civil, emite informe encontrando justificada la denegación de permiso por el Ayuntamiento de La Guardia, cuya Comisión permanente acuerda dicha denegación,

que fue comunicada con fecha 30 de octubre de 1954 al Alcalde del Ayuntamiento de Vigo, Presidente nato de la Caja de Ahorros, quien, en escrito de 20 de noviembre de 1954, solicitó reposición del acuerdo.

Con arreglo a estos antecedentes y documentos que a los mismos se acompañan, se formula la siguiente

### CONSULTA

- 1.º Si la Caja de Vigo debe entablar recurso contra el acuerdo del Ayuntamiento de La Guardia, y qué probabilidades de éxito puede haber en la resolución.
- 2.º Si es viable y por qué medio el conseguir que sean cerradas las Oficinas de Ahorro que la Caja de Ahorros Provincial de Pontevedra tiene abiertas sin autorización.
- 3.º Si es viable, y a medio de qué Tribunal, que sea cerrada la sucursal que sin autorización abrió la Caja de Pontevedra, el día 9 de julio de 1954, en la villa de Puentecesures.
- 4.º En vista de la presión hecha por el Presidente de la Diputación cerca de los Alcaldes de los pueblos para que no autoricen a la Caja de Vigo la apertura de oficinas de Ahorro, ¿qué podríamos hacer para contrarrestar tal presión?
- 5.º ¿Qué recurso cabe para que la solicitud de apertura de nuevas filiales que con fecha 24 de marzo de 1947 presentó la Caja de Vigo a la Dirección General de Previsión, y que ésta no resuelve, sea despachada?

### DICTAMEN

- 1.º Si la Caja de Vigo debe entablar recurso contra el acuerdo del Ayuntamiento de La Guardia, y qué probabilidades de éxito puede haber en la resolución.

El acuerdo denegatorio del Ayuntamiento de La Guardia es susceptible de recurso contencioso-administrativo, conforme a los artículos 386 y 388 de la Ley de Régimen Local. Esto, en cuanto a la *viabilidad*.

En cuanto a las probabilidades de éxito, hay que partir de la base de que las razones aducidas en primer término, en su informe, por el Abogado del Estado de Pontevedra, son absolutamente inconsistentes, toda vez que la alusión que se hace a las Cajas de Ahorro en el apartado *i)* del artículo 101 de la Ley de Régimen Local, como materia de *actividad municipal*, se refiere a la competencia de los Ayuntamientos para establecer Cajas, pero no atribuye a dichas Corporaciones la facultad de autorizar el establecimiento de sucursales que pretendan hacer otras entidades.

La competencia municipal para conceder o denegar permiso de apertura de un local para sucursal de Caja de Ahorros se halla subsumida en el apartado *h)* del mismo artículo 101: «policía de... establecimientos mercantiles...». Guarda relación esta competencia con la de vigilar para que no se instalen en la localidad establecimientos insalubres, incómodos y peligrosos. Y la misión del Municipio se refiere, en los casos en que el género de establecimientos no se rige por disposiciones concretas, a inspeccionar la cubicación, medios de ventilación, suficiencias de los servicios sanitarios para el fin a que se destina el local, etc.

Ahora bien, para solicitar esa inspección, es decir, para *pedir el permiso* de apertura de local, se halla *legitimado activamente* cualquiera que tenga un derecho de goce sobre el local, como lo es un arrendatario; a menos de que en las Ordenanzas municipales de La Guardia se exija algún otro requisito. No siendo así, el Ayuntamiento de La Guardia carece de atribuciones para negar de plano la licencia solicitada, ya que no es de su incumbencia el constatar si el solicitante tiene autorización «de otro orden» para instalar una sucursal de Caja de Ahorros. Incluso se podría salvar todo escrúpulo por el Ayuntamiento haciendo la salvedad de que el permiso se concedía sin perjuicio de las demás autorizaciones administrativas que fueran pertinentes; algo así como la cláusula *salvo jure tertii* (sin perjuicio de derechos de tercero) implícita en toda concesión administrativa.

Sin embargo, a pesar de que la denegación acordada por el Ayuntamiento de La Guardia parece arbitraria y lesiva para los derechos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Vigo; y, no obstante, que el recurso contencioso-administrativo es la lógica y adecuada reacción contra las arbitrariedades municipales; razones de orden práctico acaso aconsejasen obtener antes la autorización de la Dirección General de Previsión, como medio idóneo para combatir con mayores probabilidades de éxito la excepción de falta de legitimación activa o de acción que acaso adujese la Administración recurrida.

Por de pronto, en el recurso de plena jurisdicción, si no se invocaba un texto de Ordenanza municipal regulador de esta clase de permisos, habría de razonarse débilmente la preexistencia de un derecho administrativo lesionado; pues el derecho arrendaticio es más bien de índole civil.

Por otra parte, es frecuente en algunas regulaciones de permisos administrativos exigir la justificación de un interés legítimo *actual*, no bastando el interés en proyecto o en tramitación. Así, en las concesiones de servidumbre de paso de corriente eléctrica, hay que justificar que se dispone del fluido, etc.

La falta de autorización de la Dirección General de Previsión, siquiera no sea obstáculo *legal* para pedir el permiso de apertura de la sucursal, puede menoscabar *prácticamente* las probabilidades de éxito del recurso contencioso-administrativo.

\*\*\*

2.º Si es viable y por qué medio el conseguir que sean cerradas las oficinas de Ahorro que la Caja de Ahorros Provincial de Pontevedra tiene abiertas sin autorización.

Supuesto que, al parecer, la Dirección General de Previsión no ha de suministrar esa certificación a menos que lo interesen los Tribunales de Justicia, podría pensarse en incoar algún procedimiento judicial que sirviera de motivo (o pretexto) para proponer tal prueba y que el Juzgado pidiera el documento.

Lo más eficaz sería plantearlo en la jurisdicción criminal; pero habría que salvar el escollo de no formular una denuncia o querrela calumniosa.

\*\*\*

3.º Si es viable, y a medio de qué Tribunal, que sea cerrada la sucursal que sin autorización abrió la Caja de Pontevedra, el día 9 de julio de 1954, en la villa de Puentecesures.

No se ve otro medio que obtener que el Ministerio de Trabajo declarase la ilicitud de dicha apertura y ordenase su cierre.

\* \* \*

4.º En vista de la presión hecha por el Presidente de la Diputación cerca de los Alcaldes de los pueblos que no autoricen a la Caja de Vigo la apertura de oficinas de Ahorro, ¿qué podríamos hacer para contrarrestar tal presión?

Ver la manera de recoger pruebas que demuestren esa presión (actas notariales, etc.) y examinar si había en ello materia para llevarlas a los Tribunales.

\* \* \*

5.º ¿Qué recurso cabe para que la solicitud de apertura de nuevas filiales que con fecha 24 de marzo de 1947 presentó la Caja de Vigo a la Dirección General de Previsión, y que ésta no resuelve, sea despachada?

Parece aconsejable que se presente nueva solicitud, para poderse acoger a las normas que; sobre *silencio administrativo*, se contienen en el artículo 28 del Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Trabajo, aprobado por Decreto de 2 de abril de 1954 (*Boletín Oficial del Estado* de 8 de mayo, Aranzadi, núm. 797).

En ese artículo 28 se dispone que, transcurridos cuatro meses desde la presentación de un escrito o recurso, o desde que se agotó el plazo reglamentario para dictar resolución, sin que la autoridad competente haya dictado acuerdo definitivo, el interesado podrá solicitar que se resuelva su petición. Si a los dos meses de haberse formulado tal requerimiento no hubiera recaído resolución, *se considerará estimada* tácitamente la petición deducida.

\* \* \*

Finalmente, cabe considerar este otro problema:

*FUERZADE OBLIGAR DE LA ORDEN DE 25 DE FEBRERO DE 1946*



La Orden de 25 de febrero de 1946, circulada por la Confederación Española de Cajas de Ahorro a las entidades confederadas, por no haberse publicado en el *Boletín Oficial del Estado* no tiene *fuera legal obligatoria*, puesto que las *leyes* no obligan sino a partir de su publicación en el periódico oficial, según el artículo 1.º del Código civil.

Ahora bien, esa Orden no es propiamente una *ley*, pues para ello le falta la nota de *generalidad*. Es más bien un *acto administrativo*, con destinatarios singulares, cual son las Cajas de Ahorro Benéficas.

Ese *acto administrativo*, en forma de «instrucción», es una manifestación del ejercicio de *proteccionado* que corresponde al Ministerio de Trabajo sobre dichas Cajas.

El Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933, no contiene preceptos explícitos relativos al objeto de ese *proteccionado*; por lo cual, y a falta de referencia a una *ley* (en sentido formal), puede decirse que el ejercicio de esas facultades ministeriales entra de lleno en el ámbito de la *potestad discrecional* cuyas aplicaciones tienen cerrada la puerta a la vía contencioso-administrativa.

En el artículo 21 de dicho Estatuto se atisba un principio que parece tener más un valor admonitorio (o de recomendación), que obligatorio. Pues dice: «Procurarán (estas Instituciones) secundar los estímulos del Ministerio de Trabajo y Previsión en sus orientaciones y actos de vida y difusión y perfeccionar su actividad y sus métodos en armonía con las conclusiones aprobadas por el Instituto Internacional del Ahorro y los Congresos Internacionales del Ahorro que se celebren, con asistencia de representación oficial de España.»

Respecto a creación de sucursales o agencias, solamente el artículo 13 habla de que con las solicitudes de inscripción de las Cajas deberán manifestarse las sucursales, etc.: pero no se exige expresamente autorización ministerial para crear una nueva sucursal.

Ahora bien, el artículo 49 señala como una de las atribuciones de la Junta Consultiva «conocer de los casos de rivalidad o competencia que entre las Cajas surjan, al efecto de indicar las soluciones que puedan adoptarse». De aquí se desprende que es función del *Proteccionado* reglamentar el establecimiento de sucursales para evitar las rivalidades y competencias.

Por consiguiente, parece poco probable que prosperase una impugnación que se intentase contra la Orden ministerial que se comenta, ya sea por falta de publicidad, ya por razones de fondo.

Esta es la opinión del Letrado que suscribe, que, como siempre, sometería gustoso a cualquier otra si resultare mejor fundada.

Madrid, 29 de enero de 1955.