

RECURSO CASACION Num.: 6929/2010

Votación: 14/01/2014

Ponente Excmo. Sr. D.: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: TERCERA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Pedro José Yagüe Gil

Magistrados:

D. Manuel Campos Sánchez-Bordona

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D^a. María Isabel Perelló Doménech

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Enero de dos mil catorce.

VISTO el recurso de casación registrado bajo el número 6929/2010, interpuesto por la Procuradora Doña Martina Quintero Sánchez, en representación de Doña AMALIA BLANCO PAÑOS, Don ISMAEL CARDO CASTILLEJO, Don AUGUSTO GERMÁN CHAMÓN ARRIBAS, Don FLORENCIO

FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Don JOSÉ MARÍA FRESNEDA FRESNEDA, Don JUAN PEDRO HERNÁNDEZ MOLTÓ, Don TOMÁS MARTÍN-PEÑATO ALONSO, Don ANTERO LUJÁN ALZALLU, Don FEDERICO ANDRÉS RODRÍGUEZ MORATA, Don EUGENIO SÁNCHEZ GARCÍA, Don JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ BODALO, Don ÁNGEL NICOLÁS GARCÍA y Don LUIS FRANCISCO GALÁN POLO, con asistencia de Letrado, contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2010, que desestimó el recurso contencioso-administrativo número 311/2009, formulado contra la resolución de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda de 12 de mayo de 2009, que desestimó el recurso de alzada planteado contra el Acuerdo de la Comisión Ejecutiva del Banco de España de 28 de marzo de 2009, por la que se acuerda sustituir provisionalmente el órgano de administración de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado, y el BANCO DE ESPAÑA, representado por la Procuradora Doña Ana Llorens Pardo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo número 311/2009, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia de fecha 18 de octubre de 2010, cuyo fallo dice literalmente:

«DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de D^a AMALIA CARDO CASTILLEJO (sic), D. AUGUSTO GERMAN CHAMON ARRIBAS, D. FLORENCIO FERNANDEZ GUTIERREZ, D. JOSE MARIA FRESNEDA FRESNEDA, D. JUAN PEDRO HERNANDEZ MOLTO, D. CARLOS JIMENEZ MORANTE, D. TOMAS MARTIN-PEÑATO ALONSO, D. FEDERICO ANDRES RODRIGUEZ MORATA, D. EUGENIO SANCHEZ GARCIA, D. JOSE FERNANDO SANCHEZ BODALO, D. ANGEL NICOLAS GARCIA, contra la Resolución de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de

Economía y Hacienda de fecha 12 de mayo de 2009, descrita en el fundamento jurídico primero de esta sentencia, la cual confirmamos por ser ajustada a derecho. Sin efectuar condena al pago de las costas.».

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal de Doña AMALIA BLANCO PAÑOS Y OTROS recurso de casación, que la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de fecha 16 de noviembre de 2010 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la representación procesal de Doña AMALIA BLANCO PAÑOS Y OTROS recurrentes, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 5 de enero de 2011, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, concluyó con el siguiente SUPLICO:

«Que teniendo por presentado el presente escrito, con el poder y sus copias, se sirva admitirlos todos ellos, me tenga por personado y parte en la representación que ostento y acredito de Doña AMALIA BLANCO PAÑOS, Don ISMAEL CARDO CASTILLEJO, Don AUGUSTO GERMÁN CHAMÓN ARRIBAS, Don FLORENCIO FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Don JOSÉ MARÍA FRESNEDA FRESNEDA, Don JUAN PEDRO HERNÁNDEZ MOLTÓ, Don TOMÁS MARTÍN-PEÑATO ALONSO, Don ANTERO LUJÁN ALZALLU, Don FEDERICO ANDRÉS RODRÍGUEZ MORATA, Don EUGENIO SÁNCHEZ GARCÍA, Don JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ BODALO, Don ÁNGEL NICOLÁS GARCÍA y Don LUIS FRANCISCO GALÁN POLO, ordenando que se entiendan conmigo las sucesivas actuaciones; y tenga por interpuesto en tiempo y forma el presente RECURSO DE CASACIÓN en su día preparado contra la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 18 de octubre de 2010, recaída en el recurso contencioso administrativo número 0000311/2009 interpuesto por mis mandantes, acordando su admisión y, en su día, previo los trámites procedentes, se sirva:

a) dictar Sentencia por la que, con estimación del presente recurso, casando y anulando la recurrida, se dicte en su lugar otra por la que se declare la nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Comisión Ejecutiva del Banco de España de fecha 28 de marzo de 2008 por la que

se acordó la sustitución provisional del órgano de administración de la entidad CAJA DE AHORROS DE CASTILLA LA MANCHA (CCM), así como se declare la nulidad de cuantos actos y acuerdos puedan traer causa de la señalada Resolución anulada, con base y al amparo de los motivos articulados en el presente recurso.

b) Y todo ello con expresa imposición de las costas de instancia a la parte demandada, que deberán hacerse extensivas a las de este recurso si infundadamente se opusiera a las justas pretensiones de esta parte. Y todo ello con todos los demás pronunciamientos inherentes a tal decisión.

Por Otrosí estima innecesaria la celebración de vista.».

CUARTO.- Por providencia de fecha 8 de septiembre de 2011, se admite el recurso de casación.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de fecha 30 de septiembre de 2011, se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y el BANCO DE ESPAÑA) a fin de que, en el plazo de treinta días, pudieran oponerse al recurso, lo que efectuaron con el siguiente resultado:

1º.- La Procuradora Doña Ana Llorens Pardo, en representación del BANCO DE ESPAÑA, por escrito presentado el día 18 de noviembre de 2011, expuso los razonamientos que creyó oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«Que, teniendo por presentado este escrito, en tiempo y forma, se digne admitirlo y, de conformidad con los fundamentos legales y doctrina jurisprudencial invocada y previos los trámites legales oportunos, dicte sentencia por la cual, conforme a lo previsto en el artículo (sic) desestime el recurso de casación formulado por Dña. Amalia Blanco Paños y doce más frente a la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Sexta, de la Audiencia Nacional el 18 de octubre de 2010 en el seno del procedimiento ordinario 311/2009, declarando dicha sentencia conforme a Derecho; todo ello con expresa imposición de costas al recurrente, conforme a lo previsto en el artículo 139 de la LJCA.

Por primer Otrosí manifiesta que no considera necesaria la celebración de vista.».

2º.- El Abogado del Estado, por escrito presentado el día 28 de noviembre de 2011, expuso, asimismo, los razonamientos que creyó oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que, habiendo por presentado este escrito y sus copias, se sirva admitirlo, tener por formulado escrito de oposición y dictar sentencia por la que sea inadmitido o, en su defecto y subsidiariamente, sea desestimado el recurso de casación interpuesto por Doña Amalia Blanco Paños y Otros contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2010 (autos 311/09), al ser la misma plenamente conforme a Derecho, con imposición de las costas a los recurrentes por ser preceptivas.».

SEXTO.- Por providencia de fecha 22 de octubre de 2013, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 14 de enero de 2014, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT**, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación.

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de Doña AMALIA BLANCO PAÑOS, Don ISMAEL CARDO CASTILLEJO, Don AUGUSTO GERMÁN CHAMÓN ARRIBAS, Don FLORENCIO

FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Don JOSÉ MARÍA FRESNEDA FRESNEDA, Don JUAN PEDRO HERNÁNDEZ MOLTÓ, Don TOMÁS MARTÍN-PEÑATO ALONSO, Don ANTERO LUJÁN ALZALLU, Don FEDERICO ANDRÉS RODRÍGUEZ MORATA, Don EUGENIO SÁNCHEZ GARCÍA, Don JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ BODALO, Don ÁNGEL NICOLÁS GARCÍA y Don LUIS FRANCISCO GALÁN POLO, tiene por objeto la pretensión de anulación de la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2010, que desestimó el recurso contencioso-administrativo promovido contra la resolución de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda de 12 de mayo de 2009, que desestimó el recurso de alzada planteado contra el Acuerdo de la Comisión Ejecutiva del Banco de España de 28 de marzo de 2009, por la que se acuerda sustituir provisionalmente el órgano de administración de la entidad Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha.

La Sala de instancia fundamenta la decisión de desestimación del recurso contencioso-administrativo con base en las siguientes consideraciones jurídicas:

«[...] Señala el fundamento de derecho tercero del escrito de demanda que no concurren en el expediente los presupuestos de hecho justificadores de la adopción de la medida; y en desarrollo de este argumento, de una parte se niega que haya quedado acreditada la situación de excepcional gravedad a que se refiere el artículo 31 LDIEC y, de otra, se afirma que dicha medida no está motivada.

1. Comenzando por el requisito formal de la motivación, motivar, en efecto, es hacer públicas las razones de hecho y de derecho que justifican y fundamentan un acto administrativo. Así, la obligación de motivar, entre otros, los actos limitativos de derechos subjetivos o intereses legítimos y aquellos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, según el artículo 54 de la Ley 30/1992, y ello con la finalidad de que quienes se consideren afectados en sus intereses legítimos por la resolución administrativa pueda hacer valer, frente a aquellas razones, los argumentos que entiendan insuficientes para justificar el acto administrativo y, por ende, fundamentar su anulación.

Pues bien, la resolución administrativa impugnada no adolece de vicio alguno de motivación, sino que recoge de forma clara las razones de hecho y de derecho que legitiman al Banco de España para acordar la medida excepcional respecto del órgano de administración de la Caja.

La resolución, de forma analítica y exhaustiva, señala una serie de hechos de cuya concurrencia se evidencia la existencia de una situación de excepcional gravedad para la estabilidad, liquidez y solvencia de Caja Castilla-La Mancha así como de la necesidad de actuar con urgencia al objeto de evitar daños mayores, cumpliendo en definitiva y en la medida en que se recogen los fundamentos en los que se basa la decisión de sustitución, con las exigencias que nuestro Ordenamiento jurídico establece en relación con la obligación de motivación de los actos administrativos. Por tanto, ha de decaer también este otro motivo de recurso referido a la falta de motivación.

[...] Tampoco puede prosperar ese mismo motivo de recurso en cuanto se refiere a la falta de los presupuestos determinantes de la adopción de la medida a que se refiere el art. 31 LDIEC en cuyos apartados 1 y 2 dispone:

"Artículo 31. Supuestos en que procede las medidas de intervención o sustitución provisional de los órganos de administración o dirección.

1. Únicamente cuando una entidad de crédito se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia, podrá acordarse la intervención de la misma o la sustitución provisional de sus órganos de administración o dirección. Estas medidas se mantendrán hasta que se supere la situación mencionada.

2. Lo dispuesto en el número 1 de este artículo será también aplicable en aquellos casos en que, existiendo indicios fundados de que concurra la situación de excepcional gravedad a que el mismo se refiere, la verdadera situación de la entidad de crédito no pueda deducirse de su contabilidad."

En efecto, en la resolución del Banco de España se contiene una concreta exposición sobre la situación de CCM, abordando ésta desde cinco puntos de vista diferentes, a saber: a) la marcha de la entidad e inspecciones practicadas por el Banco de España; b) su situación de liquidez; c) sus recursos propios; d) su cartera de inversión crediticia y e) la imposibilidad de encontrar una solución en el ámbito del Fondo de Garantía de Depósitos.

Estos cinco aspectos son los que, asimismo, analizaban los Servicios de Inspección del Banco de España en el informe emitido el día anterior a la adopción de la medida impugnada, cuya copia encabeza el expediente administrativo remitido.

La adopción de las medidas controvertidas tiene como base unos antecedentes relativos a la situación concreta de la entidad. Estos son los siguientes:

1.1 Relativos a a marcha de la entidad y a a actuación de la Inspección del Banco de España

Resultado de la fusión en 1992 de 3 cajas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha cuenta con un volumen de balance superior a 26.000 millones de euros (en adelante "M€"), con cuotas de mercado de depósitos en la comunidad autónoma del 27%, 3200 empleados y 600 sucursales. Ha mantenido un elevado y rápido crecimiento de su actividad crediticia en los últimos años que ha basado en el sector inmobiliario y que ha financiado en los mercados mayoristas, lo que se ha traducido en importantes desequilibrios.

Durante el año 2008 se ha realizado una inspección sobre estados de diciembre de 2007 centrada en la inversión crediticia y la liquidez. Los requerimientos realizados (mediante escrito de fecha 21 de octubre 2008), supusieron un incremento de saneamientos y ajustes en resultadas por 441 M€. Se incrementaron las provisiones específicas de la cartera crediticia en 245 M€ -de las que sobre estados de diciembre faltan por dotar en torno a 60 M€- y se constató un deterioro de instrumentos de capital por valor de 196 M€ a 30 de septiembre de 2008 (deterioro que tampoco se ha pasado por la cuenta de resultados en diciembre). Además se instaba a la entidad a reconducir su inestable estructura de financiación, reduciendo su apelación a los mercados mayoristas. Tampoco en este caso la entidad ha mejorado su situación ya que ha sido incapaz de incrementar los depósitos de su clientela por encima del crecimiento de su inversión crediticia, incurriendo en nuevas necesidades de financiación durante los últimos 13 meses, a pesar de que en el desarrollo de la inspección y con posterioridad en el seguimiento continuado, se viene insistiendo en la necesidad de controlar estas variables.

Ante la frágil situación de la entidad se comenzó otra inspección, continuación de la anterior, centrada en la revisión de la corporación, liquidez y la cartera de inversión crediticia, de la que, previsiblemente, se derivarán ajustes al patrimonio neto (incluyendo los de la auditoría) que superarán los 600 M€.

Desde el punto de vista de la gobernanza, la actuación ha sido deficiente. En primer lugar, el equipo directivo sobrevaloró el ciclo expansivo con un exceso de posicionamiento en el sector inmobiliario tanto a través de financiación directa como de participaciones en empresas de e sector. El Consejo no estableció los mecanismos necesarios para garantizar que recibía suficiente información de control de la cartera crediticia y, en general, del perfil de riesgo de la entidad, no habiendo sido capaces de reaccionar cuando el deterioro de la situación era ya manifiesto. Además, las áreas de gestión y control de riesgos han

sido insuficientemente dotadas de medios, lo que acompañado de una fuerte relajación de los criterios de concesión ha desembocado en la situación actual, socavando de forma muy grave la solvencia y la viabilidad de la entidad

1.2 Relativos a liquidez

La situación de Liquidez de la entidad se ha vuelto insostenible ante la continua retirada de depósitos, con todas las vías de financiación interbancaria prácticamente cerradas ante la bajada de rating de BBB+ a BB+ que se produjo el 19 de febrero de 2009 y careciendo de activos aptos para su descuento ante el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Estos hechos han obligado a la Caja a solicitar una Provisión Urgente de Liquidez por importe máximo de 900 M€ ante su incapacidad para hacer frente a sus obligaciones.

1.3 Relativos a recursos propios

Aunque la entidad presenta a fecha de hoy un patrimonio neto positivo, reconoce un déficit regulatorio de recursos propios a diciembre de 2008 de 157 M€ con un ratio de solvencia del 7,2%, presentando, además, exceso de concentración con dos grupos. La situación empeorará sensiblemente, si se tienen en cuenta los 600 M€ de ajustes al patrimonio neto que, previsiblemente, se derivarán de la inspección en curso.

1.4 Relativos a cartera de inversión crediticia

La inversión crediticia presenta una fuerte concentración sectorial en €4 negocio promotor- constructor (por encima del 40% del total de la inversión crediticia) así como por titulares, especialmente con empresas de su propio grupo económico. Una parte de estas concentraciones se explica por a presencia de empresarios relacionados con el sector promotor que, financiados en su mayor parte por la Caja, participan conjuntamente con ella en inversiones y proyectos inmobiliarios.

La morosidad durante el último ejercicio se deteriora pasando su ratio del 0,5% al 5,1% de la total inversión, mientras que la cobertura se reduce del 385% a 36%.

La mayor parte de la morosidad se concentra en la financiación a promotores y constructores, que supera el 9% incluyendo las daciones en pago del último trimestre.

1.5 Relativos a la imposibilidad de encontrar una solución en el ámbito del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro.

La entidad ha tratado de encontrar una solución de integración con otras cajas de ahorro que suponía la percepción de ayudas por parte del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros. La reunión de la Comisión Gestora del Fondo citado, de 27 de marzo de 2009 muestra que ha devenido imposible esta solución." (folios 15, 16 y 17 del expediente administrativo).

No hay duda que de los informes emitidos por los órganos técnicos del Banco de España se deduce con claridad la comprometida situación en la que la Entidad se encontraba ya en el ejercicio 2008, lo que motivó que se acordara iniciar entonces una nueva inspección que culminó con un informe que ponía de relieve una situación financiero/patrimonial de la Entidad muy delicada, situación que asimismo viene corroborada por el informe de auditoría correspondiente a dicho ejercicio y en el que se afirma, entre otras cosas:

- Que la entidad había sufrido los efectos adversos de la crisis, "entre los que cabe destacar el incremento de la morosidad, el deterioro de valor de una parte significativa de sus inversiones financieras, las fuertes restricciones de acceso a los mercados de financiación mayorista e interbancarios y un deterioro de su solvencia".

- "A 31 de diciembre de 2008, como consecuencia de las pérdidas incurridas durante el ejercicio 2008, se produce un déficit regulatorio de recursos propios de 539,2 millones de euros, presentando adicionalmente un exceso de concentración de riesgos con tres grupos económicos ...".

- "Durante la Primera del ejercicio 2009 ha continuado el deterioro de las principales magnitudes de la Entidad" de la página 3 del informe de auditoría.

- En el informe de gestión, incluido en el propio informe de auditoría se afirma: "Las presentes cuentas anuales reflejan a 31 de diciembre de 2008 un importante quebranto motivado por el incremento de la morosidad y el deterioro de las inversiones de renta variable. Sin embargo, la entidad tenía serios problemas: un coeficiente de capital regulatorio del 5,2%, inferior al mínimo exigido de 8% al tiempo que sus perspectivas financieras eran negativas, pues presentaba una posición de elevada morosidad (tasa de morosidad del 9,3%) en una cartera crediticia con una relevante exposición, directa o indirecta a través de sociedades participadas, al riesgo constructor inmobiliario (44%) y una generación de recursos recurrentes -línea de defensa crucial ante la concreción de dificultades y necesidades de saneamiento- insuficiente al cierre del ejercicio."

Todo ello en definitiva, es reflejo de una situación de excepcional gravedad que, en efecto, ponía en peligro la estabilidad de la Entidad de forma incontestable, frente a la afirmación de los demandantes de falta de prueba de la existencia de una situación objetiva de excepcional gravedad.

Si lo anterior no fuera ya de por sí suficiente, queda confirmado y reconocido expresamente por los propios recurrentes en su propio escrito de demanda (como ya lo habían hecho antes en sede administrativa),

donde al objeto de hacer responsable de la situación al Director General y al Comité de Dirección de Caja Castilla-La Mancha les imputan haber suministrado a los recurrentes "información contable completamente alejada de la realidad económica por la que atravesaba CCM, ... con la finalidad de hacer creer a los miembros del Consejo de la entidad que la evolución de la Caja de Ahorros de Castilla La Mancha era positiva, y ocultar a los Consejeros de CCM la situación económica y regulatoria real ..." (páginas 59 y 60 del escrito de demanda).

En suma, resulta de nuevo aplicable la doctrina sentada en la tantas veces citada Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2006 cuando señala:

"El art. 31 de la LDIEC establece, como requisito para la aplicación de la medida, que la entidad de crédito "se encuentre en una situación de excepcional gravedad", pero no de cualquier tipo de gravedad, sino específicamente en aquella que "ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia". A esta Sala le corresponde examinar si los presupuestos de hecho en que se basó la resolución, y que han sido aceptados en la sentencia recurrida, ocasionaban ese peligro, de tal forma que si se llegase a una conclusión afirmativa, habría que considerar que la situación era incardinable en el supuesto de la norma y por lo tanto la sustitución de los administradores era válida.

*...
"También hay que resaltar, frente a algunas manifestaciones de las partes, que no es preciso que ya se esté en situación de insolvencia, liquidez inestabilidad o ineficiencia de sus recursos propios, sino que basta que haya un peligro evidente de que se produzcan, no necesariamente todas estas situaciones, sino cualquiera de ellas, como claramente se desprende de la conjunción disyuntiva que usa la norma, por lo que resulta indiferente que algunas pérdidas, como señala uno de los recurrentes, sean reversibles, si basta la mera inestabilidad de la entidad, para que la medida pueda ser acordada."*

Pues bien, la incontestada situación económico-financiera de Caja Castilla-La Mancha suponía, con arreglo a la doctrina de referencia, una situación de excepcional gravedad, con peligro evidente para la solvencia y estabilidad de la entidad de crédito, sin que el precepto aplicable exija una efectiva y definitiva situación de insolvencia.

[...] En concreto, entiende la parte demandante, en cuanto a los resultados negativos de 2008, que no son motivo suficiente para estimar la situación de excepcional gravedad. A lo que cabe decir que, con independencia de que, de acuerdo con lo expuesto en la resolución impugnada, la cuenta de resultados arrojaría unas pérdidas de 750

millones de euros, lo relevante es que, según se explica en la propia resolución con base en los referidos informes, dichas pérdidas reflejan una muy difícil situación de la Caja en lo que se refiere a su estabilidad, liquidez y solvencia, debiendo tenerse en cuenta que dicha cifra es corroborada, como hemos dicho, por el propio informe de auditoría, una cifra de pérdidas antes de impuestos de más de 762 millones de euros.

En relación con la ratio de morosidad, no escapa a esta Sala la falta de rigor con la que actúan los recurrentes al negar hechos tan notorios y fácilmente contrastables o comparando magnitudes incomparables, como cuando quieren confrontar su índice de morosidad del 5,1, declarado al Banco de España respecto de 2008, con el de la media de las Cajas, pero al año siguiente, en concreto el correspondiente a 31 de octubre de 2009, resultando, finalmente, el índice de morosidad para CCM en 2008 de un 9,32%, mientras que la media para las Cajas quedó fijado en el 3,68% (ratio de morosidad total 3,01%), según consta en la página 52 de la Memoria 2008 emitida por la CECA obrante en los autos (documento nº 6 acompañado a la contestación a la demanda por el Banco de España). Y si lo que los actores pretenden es comparar datos del año 2009, entonces nos encontramos con que a 31 de octubre la Caja Castilla-La Mancha presentó un índice de morosidad 15,24% (la CNMV fijó el índice de morosidad en 14,15%, a junio de 2009, según el informe de gestión consolidado publicado por la CNMV), frente al 5,11% de la media de las Cajas.

Respecto a la bajada de rating, que fue bajado nuevamente con posterioridad a la emisión de los informes del Banco de España (de BBB+ a BB +) que evidencian el deterioro prolongado y progresivo que estaba sufriendo la Caja en el momento de ser intervenida (informe de calificaciones crediticias de fecha 26 de septiembre de 2008).

Recordemos que en la práctica los inversores se sirven de los ratings para estimar la probabilidad de recuperar su dinero de acuerdo con las condiciones de inversión; así, el uso de un rating certificado indica su función: Los que están dentro del "grado de inversión" (entre AAA y BBB en la escala internacional de ratings a largo plazo) comportan un riesgo de impago relativamente bajo, mientras que los que están dentro del "grado especulativo" (entre BB y D a largo plazo) indican, o bien que tienen un mayor riesgo de impago o que el impago ya se ha producido. Por lo tanto, no cabe duda que la rebaja del rating de la Entidad a BB + supone, de facto un duro golpe para la posible financiación interbancaria en los mercados, de ahí que no quepa, como pretende la recurrente restar valor a esa rebaja de rating afirmando que el empeoramiento afectó también a otras instituciones de crédito españolas, máxime cuando en el informe que también obra en las actuaciones emitido por la entidad de referencia en España, analistas financieros internacionales, a fecha 6 de marzo de 2009

(última actualización con carácter previo a la adopción de la medida de sustitución), que pone de relieve que a la fecha de adopción de la medida de intervención Caja Castilla-La Mancha era la única entidad de crédito a la que se había rebajado el rating por debajo de BBB+, esto es, era la primera entidad de crédito que pasaba a tener un rating enmarcado en la categoría **"grado especulativo"** frente a la categoría "grado de inversión" (que finaliza en BBB -).

Respecto de la ratio de solvencia de la Caja, la resolución del Banco de España afirma que su ratio de solvencia era del 7,2% de sus recursos propios, lo que supone, tal y como se dice por la actora, que los recursos propios se situaban al 90% del mínimo exigido, ahora bien, los recurrentes omiten que en la resolución también se señala que esta ratio **"estaba comprometida como consecuencia de la necesidad de realizar los ajustes contra patrimonio neto detectados en el transcurso de la inspección que en ese momento se estaba practicando a la Caja"**. Pues bien, una vez que acabó la inspección, el total de ajustes contra patrimonio propuestos por los Servicios de Inspección llegó a reducir los recursos propios de la Entidad en 500 millones de euros, quedando fijado su ratio de solvencia en el 1,23%.

En suma, la existencia de una situación de excepcional gravedad que ponía en peligro la estabilidad de CCM ha quedado acreditada, a juicio de la Sala, presupuesto objetivo en el que se basó el Banco de España para la toma de la medida provisional, habiendo sido tomada la medida con previos estudios e informaciones exhaustivas referidos a la marcha de la entidad, particularmente la cuenta de resultados de 2008, los datos relativos a la liquidez, la cifra de recursos propios y las ratios de solvencia, así como los datos referidos a la cartera de inversión crediticia (ratio de morosidad).

Todo lo cual permite a esta Sala, después de examinar los presupuestos de hecho en que se basó la resolución, en ningún momento desvirtuados por la parte actora en este proceso, que la entidad de crédito se encontraba en la situación exigida por el artículo 31 LDIEC, como requisito para la aplicación de la medida y, por tanto, que la situación era incardinable en el supuesto previsto en la norma y, en definitiva, que la sustitución de los administradores fue conforme a Derecho.

[...] Por último la Sala ha de descartar también la denunciada arbitrariedad en la adopción de la medida, cuando considera la parte actora que debería haber dado datos concretos por los que las personas sustituidas podrían suponer una traba para el saneamiento de la entidad, considerando que "falta en consecuencia una motivación, siquiera mínima, de la razón por la que, a juicio del Banco de España, como dice la Resolución objeto del presente recurso en el tercer párrafo de su página

26 -folio 285-, la medida adoptada, de entre todas las posibles, era la que mejor respuesta daba a la situación generada", llegando la actora a la conclusión de que la medida de sustitución "trae causa más del reproche que el Banco de España le merece la actuación pasada de los miembros del Consejo de Administración, que de la necesidad e idoneidad de la misma en orden a asegurar el desempeño de las funciones de saneamiento confiadas a los interventores nombrados por el Supervisor. "En suma, sostiene que debía haber adoptado la medida de intervención en lugar de la de sustitución provisional de los administradores y que la falta de justificación de la adopción de esta última medida hace incurrir a la resolución impugnada en arbitrariedad.

Debemos partir de que el art. 31.1 LDIEC establece ambas medidas como posibles y derivadas de una idéntica situación de hecho, la de peligro anteriormente referida, que queda así confirmada puesto que son los propios actores los que para cuestionar su sustitución propugnan la medida de intervención. A ello cabe añadir que el Tribunal Supremo dejó claro el carácter autónomo de este tipo de medidas y su independencia de la potestad administrativa sancionadora y, por ello, aquí no se está enjuiciando la conducta concreta de los miembros del Consejo de Administración sino la situación de especial gravedad de CAJA DE CASTILLA-LA MANCHA, situación objetiva e independiente de la actuación de los hoy recurrentes, cuya concreta actuación no puede ser aquí objeto de fiscalización.

Sentado lo anterior, la opción del Banco de España por la medida de sustitución provisional de los administradores, con preferencia a las de intervención, está plenamente justificada. En efecto, es el hecho notorio, de que el Consejo de Administración no fuera capaz de solventar la grave situación lo que motivó la medida de sustitución y no la intervención. Esto es ello no implica sanción alguna, sino justificación de la medida excepcional adoptada.

Tampoco sirve de excusa (antes bien, al contrario, corrobora el acierto de la decisión del Banco de España) la perspectiva de la parte actora tendente a poner de relieve que el equipo directivo suministró a los Consejeros recurrentes datos económicos erróneos, induciendo al Consejo a la falsa creencia -error inducido- de que la entidad no se encontraba en situación de extraordinaria gravedad, no pueden tampoco ser acogidos a los efectos pretendidos. En efecto, tal perspectiva supone que los administradores no pudieron, por la razón que fuese, hacer frente a la situación, por lo que difícilmente puede considerarse que su mantenimiento hubiese permitido solventar el problema.».

El recurso de casación se articula en la formulación de cinco motivos de casación.

En el primer motivo de casación, que se formula al amparo del artículo 88.1 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia y de las que rigen los actos y garantías procesales que ha producido indefensión, se denuncia que la sentencia recurrida incurre en la infracción de las reglas de congruencia y exhaustividad de la sentencia establecidas en el artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en cuanto la Sala de instancia no entra a analizar la cuestión jurídica planteada, relativa a la posible vulneración por la resolución impugnada de los presupuestos exigidos en el artículo 31 de la Ley de Disciplina e Intervención de las entidades de crédito, en relación con el cumplimiento del procedimiento legalmente previsto en la nueva normativa sobre solvencia de las entidades de crédito denominada Basilea II, prevista en el artículo 11 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, en la redacción dada por la Ley 36/2007, de 16 de noviembre, y desarrollada en el artículo 75 del Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras y la Norma 106 de la Circular 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos.

El segundo motivo de casación, que se formula también al amparo del artículo 88.1 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia y de las que rigen los actos y garantías procesales que ha producido indefensión, reprocha a la sentencia recurrida la infracción de los artículos 218, 319, 326, 348 y 386 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en relación con lo dispuesto en el artículo 60.4 LJCA. En el desarrollo de este motivo de casación se aduce que la sentencia recurrida incurre en defectos de motivación fáctica y jurídica, ya que no toma en consideración que el criterio de razonabilidad, requerido para la adopción por el Banco de España de medidas de intervención o de sustitución provisional de los administradores de una entidad de crédito por hallarse en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios, o su estabilidad, liquidez

o solvencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, constituye una presunción iuris tantum que ha quedado destruida, en el presente caso, por la prueba obrante en las actuaciones, que acreditaría a 31 de diciembre de 2008 una situación financiera y contable de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha de notoria viabilidad y solvencia, y que, tras la concesión de una provisión urgente de liquidez de 900 millones de euros en el mes de febrero de 2009, se solicitó el 17 de marzo de 2009 por la entidad acogerse al procedimiento legalmente previsto en el artículo 11 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, comprometiéndose a presentar en el plazo de un mes un Plan de Retorno al Cumplimiento del Capital.

El tercer motivo de casación, que se formula al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el artículo 88.3 LJCA, se fundamenta en que la sentencia recurrida incurre en infracción, por aplicación indebida, del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en cuanto el Tribunal sentenciador ha omitido pruebas concluyentes que evidencian que el Banco de España ha infringido la mencionada disposición legal, ya que no procedía adoptar la medida excepcional de sustitución provisional del órgano de administración de la entidad CCM una vez que se había comprometido a presentar un Plan de viabilidad económico-financiera de la mencionada entidad.

El cuarto motivo de casación, formulado al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con lo dispuesto en el artículo 88.3 LJCA, se sustenta en la infracción del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, por inaplicación del artículo 11 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, en la redacción dada por la Ley 36/2007, de 16 de noviembre, del artículo 75 del Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, y la norma 108 de la Circular del Banco de España 3/2008, de 22 de mayo.

El quinto motivo de casación, que se funda al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, imputa a la sentencia recurrida la vulneración de lo dispuesto en el artículo 31.1 in fine de la

Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en relación con los artículos 24 y 37 del referido texto legal, por cuanto la medida de sustitución provisional del órgano de administración de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha fue adoptada por el Banco de España en desviación de poder, con la finalidad de proceder a ofrecer en pública subasta la cesión a terceros de los activos y pasivos financieros, manteniéndose los tres administradores nombrados en el ejercicio de sus funciones «provisionales» más allá del plazo de seis meses, procediendo a impulsar la liquidación de CCM y la pérdida de su condición de entidad de crédito.

SEGUNDO.- Sobre las causas de inadmisibilidad del recurso de casación aducidas por el Abogado del Estado.

La pretensión de que se declare la inadmisibilidad del recurso de casación, que postula el Abogado del Estado en su escrito de oposición, con base en el artículo 93.2 b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que se sustenta en la alegación de no guardar relación las citas hechas con las cuestiones debatidas en vía administrativa, y pretender en el escrito de conclusiones la mutación del objeto del recurso, con infracción de lo dispuesto en el artículo 65.1 de la referida Ley de la Jurisdicción, no puede ser acogida, por cuanto no apreciamos que el escrito de interposición adolezca del rigor exigible en la técnica casacional ni que incurra en desviación procesal, ya que constatamos que en su formulación se realiza una crítica congruente, desde la perspectiva formal, a los razonamientos jurídicos expuestos de forma explícita o implícita en la sentencia recurrida, que estimamos cumple el presupuesto de «exposición razonada», a que alude el artículo 92.1 LJCA.

La pretensión de que se declare la inadmisión del recurso de casación que, en segundo término, propugna el Abogado del Estado, con base en el artículo 93.2 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tampoco puede ser acogida, pues rechazamos el argumento de que el recurso de casación carezca manifiestamente de fundamento, por pretender un nuevo y total examen del tema controvertido desde los puntos de vista fáctico y jurídico, ya que apreciamos que en el desarrollo argumental de los motivos de casación articulados se cuestiona la aplicación del Derecho procesal y

del Derecho que regula la supervisión de las entidades de crédito realizada por la Sala de instancia en términos jurídicos que estimamos razonables, lo que determina que debamos pronunciarnos sobre las cuestiones de Derecho planteadas.

Al respecto, resulta oportuno recordar la reiterada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre el alcance y significado de la carga procesal, que impone la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a los recurrentes en casación, de desarrollar argumentalmente las infracciones del ordenamiento jurídico que considera ha cometido la sentencia impugnada, en razón de la naturaleza extraordinaria de esta modalidad de recurso jurisdiccional, con el objeto de preservar la función revisora del Tribunal Supremo en la interpretación del Derecho aplicado y circunscrito al caso resuelto, que se sustenta en la sentencia de 13 de junio de 2006 (RC 882/2003), en los siguientes términos:

«Refiere esta Sala en la sentencia de 9 de mayo de 2001 (RC 1049/1996), que, en el recurso de casación, es necesario: en primer lugar, que los preceptos o la jurisprudencia que se citen como infringidos, tanto en los motivos formales como en los de fondo, guarden relación con la cuestión o cuestiones debatidas en la instancia, como se desprende de la lectura del artículo 100.2.b) de la Ley Jurisdiccional, que permite declarar la inadmisión del recurso "cuando no se citan las normas o la jurisprudencia que se reputan infringidas" y cuando las citas hechas "no guardan relación alguna con las cuestiones debatidas"; y, en segundo término, que no se introduzcan a través de los motivos casacionales, del 4º del art. 95.1 fundamentalmente, cuestiones jurídicas que no hayan sido planteadas ni debatidas en la instancia, esto es, "cuestiones nuevas", entendiendo por tales aquellas en que se postule una nueva calificación jurídica o la aplicación de un precepto o de una doctrina jurisprudencial, hasta el momento no invocada, que comporte unas consecuencias jurídicas que en la instancia no se hayan planteado ni debatido. Este último requisito es fundamental para no confundir la "cuestión nueva" en casación con la simple aportación de nuevos argumentos o, incluso, la cita de nuevos preceptos o nuevas sentencias que sirvan para sustentar la misma calificación o consecuencia jurídica, esto es, que no supongan la alteración del punto de vista jurídico. Téngase presente que, siendo la pretensión principal que se hace valer en un proceso contencioso administrativo una pretensión de anulación, la "causa petendi" está integrada no solo por los hechos individualizadores de esa pretensión, sino también por el título jurídico en virtud del cual se solicita la anulación. Por

consiguiente, si la cita de un distinto precepto como infringido comporta un cambio del título o motivo de nulidad esgrimido en la instancia, que no ha sido debatido en ella ni ha podido ser considerado en la sentencia que le hubiera puesto fin, se estaría ante una "cuestión nueva" no susceptible de articulación en un recurso de casación, situación distinta a la de cambios que signifiquen una ampliación, matización o complemento del punto de vista jurídico mantenido en la instancia».

En este mismo sentido, en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 de junio de 2005 (RC 2775/2002), hemos precisado los requisitos de forma exigidos al escrito de interposición del recurso de casación, en los siguientes términos:

«El artículo 92.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, prescribe como requisito formal, cuya carga corresponde a la parte recurrente, que el escrito de interposición del recurso de casación exponga razonablemente el motivo o motivos en que se ampara, citando las normas o la jurisprudencia que considere infringidas, de modo que el incumplimiento de estos presupuestos puede dar lugar a la inadmisibilidad del recurso como establece el artículo 93.2 b) de la referida Ley procesal, o a su desestimación por apreciar que el recurso de casación carece de fundamento.

Estos deberes procedimentales que exigen al recurrente cumplimentar con rigor jurídico los requisitos formales que determinan el contenido del escrito de interposición descansan en la naturaleza extraordinaria del recurso de casación, que, según de forma unánime y reiterada viene sosteniendo esta Sala, como se refiere en la sentencia de 15 de julio de 2002 (RC 5713/1998), interesan las siguientes directrices jurisprudenciales:

«a) Que la naturaleza del recurso de casación es la de un recurso extraordinario, sólo viable por motivos tasados y cuya finalidad no es otra que la de depurar la aplicación del derecho, tanto en el aspecto sustantivo como procesal, que haya realizado la sentencia de instancia, contribuyendo con ello a la satisfacción de los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación del ordenamiento jurídico mediante la doctrina que, de modo reiterado, establezca este Tribunal al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre o los principios generales del derecho, - artículo 1.6º del Código Civil -. No es, por consiguiente, un recurso ordinario, como el de apelación, que permite un nuevo total examen del tema controvertido desde los puntos de vista fáctico y jurídico, sino un recurso que sólo indirectamente, a través del control de la aplicación del

derecho que haya realizado el Tribunal “ a quo ” resuelve el caso concreto controvertido. No puede ser, y no lo es, pues, suficiente el vencimiento para abrir la entrada a un recurso de casación, como sucede en el ámbito de otros medios de impugnación de resoluciones judiciales, en concreto la apelación

b) Siendo por tal naturaleza, de motivos tasados, y no estableciéndose como motivo de casación el de “error de hecho en la apreciación de la prueba”, una, también, consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala declara que cuando de resolver un recurso de casación se trata, este Tribunal ha de basarse siempre en los hechos que el Tribunal de Instancia haya declarado probados, salvo que las conclusiones alcanzadas por aquel hayan sido combatidas correctamente por infringir normas o jurisprudencia o principios generales del derecho al valorar las pruebas, o se hubiesen establecido tales conclusiones de manera ilógica, irracional o arbitraria.».

La conclusión que alcanzamos, sobre la desestimación de las causas de inadmisión del recurso de casación aducidas por el Abogado del Estado, se revela acorde con el derecho de acceso a los recursos, que se integra en el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrando en el artículo 24 de la Constitución, según observa el Tribunal Constitucional en las sentencias 248/2005, de 10 de octubre, y 131/2009, de 1 de junio, el derecho a la revisión de las resoluciones judiciales, dejando a salvo el ámbito del orden jurisdiccional penal, en que se garantiza el derecho a la doble instancia, es un derecho de configuración legal en el que no resulta aplicable con la misma intensidad el principio pro actione, que opera en la fase inicial del proceso, por lo que la inadmisión de los recursos resulta constitucionalmente admisible si se acuerda de forma razonada y motivada, con base en la aplicación de una causa legal interpretada de forma no rigorista, sin incurrir en su apreciación en error patente o en arbitrariedad o en manifiesta irracionalidad.

Asimismo, este pronunciamiento respecto de la admisibilidad del recurso de casación resulta conforme al derecho a un proceso equitativo, que garantiza el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ratificado por España por Instrumento de 29 de septiembre de 1979, que constituye para los órganos judiciales una fuente interpretativa prevalente del derecho a la tutela judicial efectiva, de conformidad con el artículo 10.2 de la Constitución, que exige que los órganos judiciales contencioso-administrativos apliquen las causas de inadmisión

respetando el principio de proporcionalidad entre las limitaciones impuestas al derecho de acceso a un tribunal para que examine el fondo del recurso y las consecuencias de su aplicación. (Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004. Caso Sáez Maeso) y de 7 de junio de 2007 (Caso Salt Hiper, S.L.).

TERCERO.- Sobre el primer motivo de casación: la alegación de infracción de las normas reguladoras de la sentencia enunciadas en el artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El primer motivo de casación, fundamentado en la infracción de las reglas de congruencia y exhaustividad de la sentencia enunciadas en el artículo 218 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, no puede ser acogido, pues descartamos, en primer término, que la Sala de instancia haya incurrido en incongruencia omisiva por eludir pronunciarse sobre la cuestión suscitada en el escrito de conclusiones formalizado por la parte actora en el proceso de instancia, relativa a que la resolución impugnada es nula de pleno derecho por cuanto el Banco de España adoptó la medida de intervención de la entidad de crédito Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha habiendo prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido ex artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al incumplir el procedimiento previsto en la nueva normativa sobre solvencia de las entidades de crédito Basilea II, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 13/1995, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, y el artículo 75 del Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, ya que, aunque pueda cuestionarse la oportunidad de dicho planteamiento argumental una vez terminada la fase procesal de formalización de la demanda y la contestación, en la medida en que fue alegado dicho motivo de impugnación en infracción del artículo 65 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, consideramos que la lectura de la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida evidencia que el Tribunal sentenciador expone de forma clara y convincente porque estima que concurren los presupuestos fácticos y jurídicos que justifican que el Banco de España adoptara la medida de sustitución

provisional del órgano de administración de la entidad Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, de acuerdo con las previsiones del artículo 31.1 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, el encontrarse dicha entidad en una situación de excepcional gravedad que ponía en peligro la efectividad de sus recursos propios, su estabilidad, liquidez y solvencia, tras analizar de forma pormenorizada, entre otros datos financieros y contables relevantes, la situación de liquidez para hacer frente a sus obligaciones, el ratio de solvencia, el ratio de morosidad, la cartera de inversión crediticia y la cuenta de resultados de la mencionada Caja de Ahorros.

En efecto, no compartimos la tesis argumental que propugna la defensa letrada de los recurrentes en la exposición de este primer motivo de casación, respecto de que la Sala de instancia debió hacer mención a este motivo de impugnación por ser una cuestión de estricta legalidad, en aplicación del principio *iura novit curia*, ya que el Banco de España -según se aduce- no podía válidamente adoptar el acuerdo de sustitución del órgano de administración de una entidad de crédito sin dar la oportunidad a sus administradores de presentar el Plan de Retorno al Cumplimiento del Capital, previsto en el artículo 75 del Real Decreto 216/2008, de 145 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, pues, como argumenta el Letrado defensor del Bando de España en su escrito de oposición, conforme a lo dispuesto en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no cabe alterar el debate procesal suscitado en la fase de alegaciones introduciendo intempestivamente en el escrito de conclusiones cuestiones o argumentos no suscitados en los escritos de demanda y de contestación, en aras de respetar la prohibición de *mutatio libelli*.

Al respecto, resulta adecuado consignar la doctrina del Tribunal Constitucional, formulada respecto del alcance y significado del principio de congruencia de las resoluciones judiciales, que se expone en la sentencia 30/2007, de 12 de febrero, y que se reitera, sustancialmente, en las sentencias 53/2009, de 23 de febrero, 83/2009, de 25 de marzo y 24/2010, de 27 de abril, en los siguientes términos:

«En particular, respecto de la congruencia de las resoluciones judiciales, y a salvo las singularidades del ámbito penal, desde la STC 20/1982, de 5 de mayo, venimos recordando que la misma se mide por el

ajuste o adecuación entre lo resuelto y los términos en que las partes han formulado sus pretensiones y peticiones, de manera tal que no puede la Sentencia otorgar más de lo que se hubiera pedido en la demanda, ni menos de lo que hubiera sido admitido por el demandado, ni otorgar otra cosa diferente, que no hubiera sido pretendida.

Siendo ello así, la incongruencia procesal puede revestir tres modalidades. Existe, en primer lugar, la llamada incongruencia omisiva o ex silentio que tendrá lugar "cuando el órgano judicial deje sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución" (SSTC 202/1998, de 14 de octubre, FJ 5; 124/2000, de 16 de mayo, FJ 3; y 85/2006, de 27 de marzo, FJ 5). La denominada incongruencia extra petitum se produce, en segundo lugar, cuando el pronunciamiento judicial recae "sobre un tema no incluido en las pretensiones deducidas en el proceso, de tal modo que se haya impedido a las partes la posibilidad de efectuar las alegaciones pertinentes en defensa de sus intereses relacionados con lo decidido, provocando su indefensión al defraudar el principio de contradicción" (SSTC 311/1994, de 21 de noviembre, FJ 2; 124/2000, de 16 de mayo, FJ 3; y 116/2006, de 24 de abril, FJ 8). La incongruencia por error acontece, en tercer lugar, cuando se dan al unísono las dos anteriores clases de incongruencia, tratándose, por tanto, de supuestos "en los que, por el error de cualquier género sufrido por el órgano judicial, no se resuelve sobre la pretensión formulada en la demanda o sobre el motivo del recurso, sino que equivocadamente se razona sobre otra pretensión absolutamente ajena al debate procesal planteado, dejando al mismo tiempo aquélla sin respuesta" (SSTC 369/1993, de 13 de diciembre, FJ 4; 213/2000, de 18 de septiembre, FJ 3; y 152/2006, de 22 de mayo, FJ 5).».

Asimismo, resulta oportuno referir que, en la sentencia constitucional 204/2009, de 23 de noviembre, se delimitan los presupuestos de vulneración del principio de congruencia, distinguiendo entre lo que son pretensiones y alegaciones de orden sustancial deducidas por las partes, de los argumentos no relevantes planteados, en los siguientes términos:

«Este Tribunal ha tenido ocasión de desarrollar una amplia y consolidada doctrina la cuestión. En lo que ahora interesa la reciente STC 73/2009, de 23 de marzo, resume esta doctrina señalando que «el vicio de incongruencia omisiva existe cuando el órgano judicial deja sin respuesta alguna de las cuestiones planteadas por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación

tácita cuya motivación pueda deducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución, pues la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva no exige una respuesta explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones que se aducen como fundamento de la pretensión, pudiendo ser suficiente a los fines del derecho fundamental invocado, en atención a las circunstancias particulares del caso, una respuesta global o genérica a las alegaciones formuladas por las partes que fundamente la respuesta a la pretensión deducida, aun cuando se omita una respuesta singular a cada una de las alegaciones concretas no sustanciales por todas, STC 218/2003, de 15 de noviembre, FJ 4 b). La exposición de esta conocida doctrina exige reiterar la precisión de que la congruencia exige dar respuesta, no sólo a las pretensiones propiamente dichas, sino también a las alegaciones sustanciales, pues, tal como recordábamos en la STC 85/2006, de 27 de marzo: ``el derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva `no sólo se vulnera cuando la pretensión no recibe respuesta, sino también cuando el órgano judicial omite toda consideración sobre una alegación fundamental planteada oportunamente por las partes. Así lo ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos Hiro Balani c. España y Ruiz Torija c. España de 9 de diciembre de 1994, y lo han reconocido nuestras SSTC 85/2000, de 27 de marzo; 1/2001, de 15 de enero; 5/2001, de 15 de enero; 148/2003, de 14 de julio, y 8/2004, de 9 de febrero, entre otras (FJ 3)``. Finalmente, la circunstancia de que la pretendida incongruencia omisiva se considere producida en una Sentencia que resuelve un recurso de apelación, hace necesario recordar que la relevancia constitucional de la omisión de respuesta judicial a una pretensión o alegación fundamental exigirá que la concreta alegación forme parte del debate procesal que imperativamente ha de resolver el órgano judicial, bien porque haya sido expresamente reiterada o planteada ex novo por alguna de las partes en la fase de apelación, bien porque, pese a aquella falta de reiteración de la petición subsidiaria en los sucesivos grados jurisdiccionales, la configuración legal del recurso de que se trate obligue a dar respuesta a todas las cuestiones controvertidas que hayan sido objeto del litigio, lo que implicará entonces, en defecto de una respuesta judicial completa, un vicio de incongruencia STC 218/2003, de 15 de diciembre, FJ 4.b), que recuerda que así ocurría en el supuesto resuelto por nuestra STC 53/1991, de 11 de marzo, en relación con la casación por infracción de Ley».».

Cabe, asimismo recordar, que el cumplimiento de los deberes de motivación y de congruencia, conforme es doctrina de esta Sala, formulada en la sentencia de 30 de septiembre de 2009 (RC 1435/2008), se traduce en una triple exigencia: de un lado, la exteriorización de un razonamiento que, siendo jurídico, por discurrir sobre aquello que en Derecho pueda ser relevante, se perciba como causa de la decisión a la que llega el juzgador; de otro, la extensión de tal

razonamiento, explícita o implícitamente, a las cuestiones que, habiendo sido planteadas en el proceso, necesiten ser abordadas por depender de ellas la decisión; y, en fin, una decisión cuyo sentido abarque, inequívocamente, todas las pretensiones deducidas

En suma, en aplicación al caso litigioso examinado de las doctrinas del Tribunal Constitucional y de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo expuestas, concluimos el examen del primer motivo de casación confirmando el criterio de que la Sala de instancia no ha incurrido en incongruencia omisiva o ex silentio ni en violación de la regla de exhaustividad de la sentencia, puesto que, como hemos constatado, en la fundamentación de la sentencia recurrida se responde de forma suficientemente razonada a los argumentos aducidos en el escrito de demanda para fundar las pretensiones deducidas, rechazando que proceda estimar el motivo de nulidad articulado con base en la falta de presupuestos y la falta de motivación del ejercicio por el Banco de España de la facultad contemplada en el artículo 31.1 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, de modo que descartamos que se haya producido un desajuste entre los términos en que quedó planteada la controversia y la decisión judicial que sea determinante para apreciar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24 de la Constitución.

CUARTO.- Sobre el segundo motivo de casación: la alegación de infracción de los artículos 218, 319, 326, 348 y 386 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en relación con el artículo 60.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El segundo motivo de casación, fundamentado en la infracción de los artículos 218, 319, 326, 348 y 386 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en relación con el artículo 60.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no puede ser acogido, ya que descartamos que la Sala de instancia haya incurrido en defectos de motivación fáctica y jurídica, por no tener en cuenta que el criterio de razonabilidad, exigido para que el Banco de España pueda válidamente adoptar las medidas contempladas en el artículo 31.1 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de

Crédito, con base en la acreditación de una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia, ha quedado destruido por la prueba obrante en los autos, en cuanto constatamos que en la fundamentación jurídica de la sentencia se exponen de forma pomenorizada los hechos relevantes que justifican la aplicación del régimen jurídico de supervisión de las entidades crediticias, que son determinantes para desestimar el recurso contencioso-administrativo y confirmar la validez de la resolución de la Comisión Ejecutiva del Banco de España de 28 de marzo de 20087, por la que se acuerda sustituir provisionalmente el órgano de administración de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha.

Al respecto, cabe poner de relieve que la defensa letrada de los recurrentes reprocha a la Sala de instancia, desde la perspectiva de quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, la omisión de valoración de pruebas concluyentes obrantes en las actuaciones, que, según su criterio, acreditarán que, en relación a la entidad de crédito Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, no se había producido la situación de excepcional gravedad a la que alude el artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, lo que sería indicativo de falta de justificación de la medida adoptada, pero cabe señalar que, conforme a una reiterada jurisprudencia de esta Sala jurisdiccional, expuesta en sentencia de 14 de diciembre de 2010 (RC 2559/2008), la pretensión de revisión de la convicción del juzgador no es atendible en el seno de un recurso extraordinario de casación, porque, según sostuvimos en las sentencias de esta Sala de 4 de octubre de 2001 (RC 295/1995) y de 3 de abril de 2002 (RC 2075/23002), la apreciación de la prueba queda al arbitrio y criterio de los tribunales de instancia con arreglo a las reglas de la sana crítica, y el posible error de los órganos de instancia en dicha apreciación no constituye motivo casacional, salvo que su valoración fuese manifiestamente ilógica, arbitraria o contraria a las normas del razonar humano, lo que no acontece en el supuesto enjuiciado.

En este sentido, en la sentencia de esta Sala de 25 de junio de 2008 (RC 4590/2004), dijimos:

«La naturaleza de la casación, como recurso especial, tiene como finalidad corregir los errores en que se haya podido incurrir en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y encuentra uno de sus límites tradicionales, por lo que hace al caso, en la imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, luego veremos con qué excepciones. Baste, por ahora, con señalar que cualquier alegación, por tanto, referida a una desacertada apreciación de la prueba, debe tomar como presupuesto elemental que los medios probatorios aportados al proceso, su valoración, y la convicción resultante sobre los datos fácticos relevantes para decidir el proceso corresponden a la soberanía de la Sala de instancia, sin que pueda ser suplantado, o sustituido, en tal actividad, por esta Sala de casación, pues el defecto en la valoración de la prueba no está recogido, como motivo de casación, en el orden contencioso-administrativo.

No obstante, el acceso de las cuestiones relacionadas con la prueba podrían ser revisadas en casación únicamente por los medios que permite la jurisprudencia de esta Sala, desde sus Sentencias 2 de noviembre de 1999 y 20 de marzo de 2000. Estas Sentencias, y muchas posteriores, sistematizan la revisión en casación de las cuestiones ligadas a la prueba en el proceso, permitiendo su acceso a la casación por las siguientes vías: a) cuando se denuncia la vulneración de las reglas que rigen el reparto de la carga de la prueba, contenidas en el artículo 217 de la vigente LEC; b) por el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, con indefensión de la parte (artículo 88.1.c/ LJCA); c) mediante la infracción o vulneración de las normas del ordenamiento jurídico relativas a la prueba tasada o a la llamada prueba de presunciones; d) cuando se denuncie la infracción de las reglas de la sana crítica si la apreciación de la prueba se haya realizado de modo arbitrario o irrazonable o conduzca a resultados inverosímiles; e) si la infracción cometida, al socaire de la valoración de la prueba, ha realizado valoraciones o apreciaciones erróneas de tipo jurídico, como puede ser la aplicación a los hechos que se consideran probados de conceptos jurídicos indeterminados que incorporan las normas aplicables; f) ante la invocación de errores de tipo jurídico cometidos en las valoraciones llevadas a cabo en los dictámenes periciales, documentos o informes, que, al ser aceptados por la sentencia recurrida, se convierten en infracciones del ordenamiento jurídico imputables directamente a ésta; g) mediante, en fin, la integración en los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia».

Asimismo, rechazamos que la Sala de instancia haya incurrido en defecto de motivación, por no tomar en consideración documentos, certificados y actuaciones que se enumeran, que -según se aduce- serían idóneos para destruir

la presunción iuris tantum relativa a la concurrencia del presupuesto de razonabilidad, cuya exigencia se desprende del artículo 31.1 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito -escrito del Banco de España de 27 de octubre de 2009, que revelaría que no se inició una segunda visita de inspección a la entidad; certificado de la Confederación Española de Cajas de Ahorro de 15 de abril de 2010, que acreditaría la publicación del Balance Público y la Cuenta de Resultados de la entidad a 31 de diciembre de 2008; la concesión por el Banco de España en febrero de 2009 de una provisión urgente de liquidez de 900 millones de euros; escrito remitido el 17 de marzo de 2009 por CCM al Banco de España sobre la situación financiera de la entidad, pues constatamos que el pronunciamiento de la Sala de instancia relativo a la confirmación de la actuación del Banco de España se sustenta esencialmente en la valoración del Informe del Departamento de Inspección del Banco de España realizado el 27 de marzo de 2009, relativo a la situación de los Administradores de la entidad, y en el Informe de Auditoría de la Entidad referida al ejercicio de 2008, cuyos datos económicos, financieros y contables reflejan la comprometida situación de la entidad Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha que justifica la medida de suspensión provisional del órgano de administración a los efectos de corregir su deficiente gobernanza corporativa y proceder a su saneamiento.

Resulta adecuado consignar la consolidada doctrina de esta Sala jurisdiccional sobre el alcance de la interdicción de que los órganos judiciales incurran en violación del deber de motivación de las decisiones judiciales que garantiza el artículo 120.3 de la Constitución, que constituye una garantía esencial para el justiciable, como hemos señalado, mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no fruto de la arbitrariedad, y que impone, según se afirma en las sentencias del Tribunal Constitucional 118/2006, de 24 de abril, 67/2007, de 27 de marzo, 44/2008, de 10 de marzo, 139/2009, de 15 de junio y 160/2009, de 29 de junio, no sólo la obligación de ofrecer una respuesta motivada a las pretensiones formuladas, sino que, además, ésta ha de tener contenido jurídico.

En las sentencias de 4 de noviembre de 2005 (RC 428/2003), 18 de noviembre de 2005 (RC 2084/2003) y 7 de junio de 2006 (RC 8952/2003), dijimos:

«El derecho fundamental a la motivación de las resoluciones judiciales que garantiza el artículo 24 de la Constitución, engarzado en el derecho a la tutela judicial efectiva, y que constituye el marco constitucional integrador del deber del juez de dictar una resolución razonable y motivada que resuelva en derecho las cuestiones planteadas en salvaguarda de los derechos e intereses legítimos que impone el artículo 120 de la Constitución, exige, como observa el Tribunal Constitucional en la Sentencia 8/2004, de 9 de febrero, acogiendo las directrices jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencias de 9 de diciembre de 1994, Caso Hiro Balani contra España y Caso Ruíz Torija contra España), la exposición de un razonamiento suficiente, aunque no obligue al juez a realizar una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le lleve a resolver en un determinado sentido ni le impone un concreto alcance o intensidad argumental en el razonamiento, de modo que el juez incurre en incongruencia cuando efectúa razonamientos contradictorios o no expresa suficientemente las razones que motivan su decisión, pero no cuando se puede inferir de la lectura de la resolución jurisdiccional los fundamentos jurídicos en que descansa su fallo.».

En suma, en aplicación al caso litigioso examinado de la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, concluimos el examen del segundo motivo de casación confirmando el criterio de que la Sala de instancia no ha incurrido en vulneración de la garantía de motivación de las resoluciones judiciales, puesto que hemos constatado que en la fundamentación de la sentencia recurrida se declaran los hechos probados que se consideran relevantes para apreciar la situación de excepcional gravedad de la entidad financiera Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, que determina la aplicación del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, sin incurrir en error patente ni en manifiesta irrazonabilidad o irracionalidad en la valoración de las circunstancias concurrentes.

QUINTO.- Sobre el tercer motivo de casación: la alegación de infracción del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

El tercer motivo de casación, fundamentado en la infracción, por aplicación indebida, del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en que se reprocha a la Sala de instancia haber omitido hechos relevantes, así como la falta de valoración de pruebas concluyentes que acreditarían que la medida excepcional adoptada por el Banco de España, de sustituir provisionalmente el órgano de administración de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, carecía de justificación, no puede prosperar, pues consideramos que en el supuesto enjuiciado -tal como se razona con convincente rigor jurídico en la fundamentación de la sentencia recurrida-, concurre el presupuesto objetivo exigido en dicha disposición legal, respecto de que la entidad de crédito se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios, o su estabilidad, liquidez o solvencia, ya que ha quedado debidamente acreditado en el procedimiento administrativo y en el proceso seguido en la instancia la frágil situación financiero patrimonial de la referida entidad crediticia, y la deficiente gestión de los órganos de dirección y control de la entidad, que requieren de la adopción, por el Supervisor de medidas instrumentales idóneas, adecuadas y proporcionadas tendentes a lograr el saneamiento y viabilidad de la entidad CCM, que, en el supuesto enjuiciado, comporta la sustitución del gobierno corporativo de la entidad en su integridad.

Con el objeto de abordar adecuadamente el examen de este tercer motivo de casación, cabe significar que la finalidad de las medidas contempladas en el artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, según dijimos en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2006 (RC 624/2002), es evitar que el peligro, que en ese momento es potencial, se transforme en real, con el consiguiente daño que ello supondría no sólo para la entidad y sus clientes, sino para todo el conjunto del sistema financiero en general, que tendría que reparar las consecuencias derivadas de la insolvencia:

«[...] No es, por tanto, una medida dirigida a reprobación una conducta supuestamente ilícita. Si además ésta existiera, la autoridad administrativa competente tiene otros medios a su alcance para perseguirla y castigarla.

Se trata de una medida que aunque pueda guardar relación con el campo sancionador, como señala la Exposición de Motivos de la LDIEC, tiene su propia autonomía e independencia. Esto es así, no sólo por la finalidad que con ella se persigue, sino porque claramente se infiere de su propia regulación. En efecto, mientras en el Título I de la LDIEC se establece el "régimen sancionador de las entidades de crédito", el Título III se dedica, como antes se dijo, a la sustitución e intervención de las mismas entidades, lo que ya permite inicialmente adelantar que se refiere a instituciones distintas. Más esclarecedor es el propio artículo 31, cuando indica en su apartado 3 que "las medidas de intervención o sustitución a que se refiere este artículo podrán adoptarse durante la tramitación de un expediente sancionador o con independencia del ejercicio de la potestad sancionadora, siempre que se produzca alguna de las situaciones previstas en los números anteriores", lo que indudablemente demuestra el distinto campo en que ambas potestades administrativas se desenvuelven.».

La justificación de someter a las entidades de crédito a un riguroso y estricto régimen de supervisión e inspección se basa en la necesidad de preservar el interés general que se concreta en la exigencia de proteger el conjunto de la economía y el adecuado funcionamiento del sistema financiero, así como la confianza de los clientes, según se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de la Entidades de Crédito:

«[...] Numerosas experiencias internacionales y la propia española, acumuladas a lo largo de muchos años, han puesto de manifiesto la absoluta necesidad de someter las Entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa, en general mucho más intenso que el que soporta la mayoría de los restantes sectores económicos. Esas entidades captan recursos financieros entre un público muy amplio, carente en la mayor parte de los casos de los datos y los conocimientos necesarios para proceder a una evaluación propia de la solvencia de aquéllas. La regulación y supervisión públicas aspiran a paliar los efectos de esa carencia, y facilitan la confianza en las entidades, una condición imprescindible para su desarrollo y buen funcionamiento, esencial no sólo para los depositantes de fondos, sino para el conjunto de la economía, dada la posición central que reúnen esas entidades en los mecanismos de pago.

Esos problemas se suelen afrontar en todas las partes articulando unos dispositivos especiales de supervisión de las instituciones. Dichos

mecanismos se componen básicamente de un conjunto de normas tendentes a facilitar a la autoridad supervisora una completa información sobre la situación y evolución de las entidades financieras, y de otro conjunto de normas tendentes a limitar o prohibir aquellas prácticas u operaciones que incrementen los riesgos de insolvencia o falta de liquidez, y a reforzar los recursos propios con que pueden, en su caso, atenderse esos riesgos, evitando perjuicios para los depositantes.»

Al respecto, cabe poner de relieve que el marco europeo y estatal regulatorio de la supervisión de las entidades de crédito ha sido objeto de profunda revisión, aún con cierta dilación, con la finalidad de dotar a las autoridades reguladoras competentes y a los órganos de supervisión de herramientas, procedimientos y técnicas flexibles de intervención necesarias para afrontar y corregir situaciones de inviabilidad transitoria de entidades de crédito, en aras de garantizar la estabilidad del sistema financiero y crediticio.

El Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria en el marco de una estrategia que debía desarrollarse con el objetivo de solventar los problemas de liquidez y solvencia que afectaban al sistema bancario español, y reguló los procesos de reestructuración de entidades de crédito, así como estableció instrumentos financieros para el reforzamiento de los recursos propios de dichas entidades.

La Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, modificó el apartado 1 bis del artículo 30 bis de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, con el propósito de reforzar las exigencias de transparencia y responsabilidad de las entidades de crédito, a cuyo tenor:

«Las entidades de crédito y los grupos consolidables de entidades de crédito dispondrán, en condiciones proporcionadas al carácter, escala y complejidad de sus actividades, de una estructura organizativa adecuada, con líneas de responsabilidad bien definidas, transparentes y coherentes, así como de procedimientos eficaces de identificación, gestión, control y comunicación de los riesgos a los que estén o puedan estar expuestos, junto con mecanismos adecuados de control interno, incluidos procedimientos administrativos y contables sólidos y políticas y prácticas

de remuneración coherentes con la promoción de una gestión del riesgo sólida y efectiva.

Como parte de esos procedimientos de gobierno y estructura organizativa, las entidades de crédito y grupos consolidables de entidades de crédito elaborarán y mantendrán actualizado un Plan general de viabilidad que contemple las medidas a adoptar para restaurar la viabilidad y la solidez financiera de la entidad en caso de que estas sufran algún deterioro significativo. El plan será sometido a aprobación del Banco de España que podrá exigir la modificación de su contenido y, en caso de considerarlo insuficiente, imponer a la entidad las medidas previstas en el artículo 24 de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Reglamentariamente, se especificará el contenido que habrá de incluir el Plan general de viabilidad.

Igualmente, como parte de esos procedimientos de gobierno y estructura organizativa, las entidades de crédito y grupos consolidables de entidades de crédito que presten servicios de inversión deberán respetar los requisitos de organización interna recogidos en el artículo 70 ter.2 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, con las especificaciones que reglamentariamente se determinen.

La adopción de tales medidas se entiende sin perjuicio de la necesidad de definir y aplicar aquellas otras políticas y procedimientos de organización que, en relación específica con la prestación de servicios de inversión, resulten exigibles a dichas entidades en aplicación de la normativa específica del mercado de valores.».

La referida Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, también procedió a la modificación del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en los siguientes términos:

«1. Cuando una entidad de crédito se encuentre en alguna de las situaciones descritas en la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, podrá acordarse la sustitución provisional de su órgano de administración en los términos previstos en esta Ley y con las particularidades recogidas en la citada Ley.

2. También podrá acordarse la intervención de una entidad de crédito o la sustitución provisional de su órgano de administración en los términos previstos en esta Ley cuando existan indicios fundados de que aquella se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro su estabilidad, liquidez o solvencia.

3. Asimismo, procederá la intervención o la sustitución provisional del órgano de administración de una entidad de crédito en las situaciones descritas en los artículos 59 y 62, relativas a incumplimientos de las personas que poseen una participación significativa.

4. Las medidas de intervención o sustitución a que se refiere este artículo podrán adoptarse durante la tramitación de un expediente sancionador o con independencia del ejercicio de la potestad sancionadora, siempre que se produzca alguna de las situaciones previstas en los apartados anteriores.».

En el ámbito de la Unión Europea, la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE, y el Reglamento (UE) 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 648/2012, contienen el marco jurídico de acceso a la actividad de las entidades de crédito, las modalidades de su gobierno, y las facultades y funciones de supervisión, así como aquellas disposiciones que recogen los requisitos prudenciales aplicables a dichas entidades, que se refieren al funcionamiento de los mercados de servicios bancarios y financieros, que tienen por objetivo garantizar la estabilidad financiera de los operadores en este mercado como alcanzar un elevado grado de protección de los inversores y depositantes.

La petición de integración de hechos, que formula la defensa letrada de los recurrentes, al amparo del artículo 88.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con el objeto de tratar de demostrar que no concurre el criterio de razonabilidad en la adopción por el Banco de España de la medida de sustitución provisional del órgano de administración de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, no puede prosperar, en cuanto que consideramos que la circunstancia de que la entidad, por comunicación dirigida al Banco de España el 4 de marzo de 2009, se comprometiera a presentar un Plan de Retorno al Cumplimiento del Capital, con el objetivo de corregir la situación de insuficiencia de recursos propios, no condiciona la aplicación del artículo 31 de la Ley 26/2988,

de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de la Entidades de Crédito, pues ha quedado plenamente acreditado que en el momento en que se adoptó dicha medida la situación de la entidad era de socavamiento muy grave de los ratios de solvencia y los relativos a recursos propios y liquidez, y que era necesario sustituir el órgano de administración de la entidad debido a que el Consejo mostró cierta pasividad en el desempeño de sus funciones corporativas, ya que «no estableció los mecanismos necesarios para garantizar que recibía suficiente información de control de la cartera crediticia y, en general, del nivel de riesgo de la entidad».

Particularmente, la circunstancia aducida por la defensa letrada de los recurrentes, respecto de que no se inició una segunda visita de inspección a la entidad Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, tras el escrito de requerimiento del Banco de España de 21 de octubre de 2008, que podría ser reflejo de una cierta inacción, pasividad o tolerancia del Supervisor en el ejercicio de sus potestades de supervisión enunciadas en la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, no es concluyente para apreciar que cuanto se adopta por la Comisión Ejecutiva del Banco de España el acuerdo de sustitución provisional del órgano de administración de CCM no se encontraba en una situación de excepcional gravedad que justificara la aplicación del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Por ello, consideramos que resulta irrelevante que esta Sala del Tribunal Supremo, en su función de Tribunal de Casación, deba promover la facultad procesal de integrar en los hechos admitidos como probados por el Tribunal de instancia, en virtud de la aplicación del artículo 88.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aquellos, que habiendo sido omitidos por éste, estén suficientemente justificados según las actuaciones, pues no apreciamos que su toma en consideración resulte necesario para apreciar la infracción alegada del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, porque la defensa letrada de la parte recurrente pretende, en apelación a este precepto, incurriendo en desviación procesal, una distinta valoración del material documental aportado a las actuaciones al que había sido realizada por la Sala de instancia, lo que está vedado a esta Sala jurisdiccional, para respetar los límites

de enjuiciamiento inherentes al recurso de casación, que le vincula a respetar el principio de intangibilidad de los hechos acreditados por la Sala "a quo".

SEXTO.- Sobre el cuarto motivo de casación: la alegación de infracción del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en relación con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

El cuarto motivo de casación, basado en la infracción del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en relación con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, en la redacción debida a la Ley 36/2007, de 16 de febrero, en el artículo 75 del Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, y en la Norma 108 de la Circular del Banco de España 3/2008, de 22 de mayo, no puede prosperar, ya que rechazamos que la Sala de instancia incurra en error de Derecho al apreciar que, en el supuesto enjuiciado, concurre el presupuesto fáctico determinante de la existencia de una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios, o su estabilidad, liquidez o solvencia, que faculta al Banco de España para adoptar la medida de sustitución provisional del órgano de administración de la entidad crediticia Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha.

En efecto, cabe poner de relieve que, aunque en la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida no se haga mención al resultado del Acta de Inspección del Banco de España, que concluyó con el escrito de respuesta de CCM de 21 de octubre de 2008, ni se haga referencia a la comunicación del Banco de España enviada en el mes de marzo de 2009 a la Confederación Española de Cajas de Ahorros sobre la situación de la entidad crediticia, ni se cite expresamente el escrito remitido por la entidad crediticia al Director General de Supervisión del Banco de España el 17 de marzo de 2009, en que se advierte que a 4 de marzo de ese año CCM se hallaba en el 7'2 por 100 del margen de

solvencia, equivalente a un déficit del 9'8 de los recursos propios, como advierte el letrado defensor de los recurrentes en la formulación de este motivo de casación, a los efectos de integrar los hechos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la eventual consideración de estas circunstancias no es óbice para estimar ajustado a Derecho el Acuerdo de la Comisión Ejecutiva del Banco de España de 28 de marzo de 2009, que se sustenta en el riguroso análisis del Informe del Departamento de Inspección del Banco de España de 27 de marzo de 2009, y en el Informe de Auditoría de la entidad correspondiente al ejercicio de 2008, que reflejan, de forma inequívoca, la deteriorada situación financiera y patrimonial de la mencionada Caja de Ahorros.

Asimismo, procede significar que no compartimos la tesis argumental que propugna la defensa letrada de la parte recurrente, respecto de que la aplicación del artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, está supeditada a la prosecución del procedimiento a que alude el artículo 75 del Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, previsto para garantizar que la entidad retorne al cumplimiento de los niveles mínimos de recursos propios exigible, pues se trata de medidas específicas que tratan de corregir una situación transitoria de incumplimiento de los márgenes de solvencia de la entidad, que no inhabilita al Banco de España para que, en el ejercicio de sus facultades de intervención que le confiere el artículo 31 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, adopte la medida de sustitución provisional del órgano de administración de la entidad si aprecia que el estado financiero de la entidad se encuentra en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro su estabilidad, liquidez o solvencia, y valora prudencialmente que el actual equipo directivo de la entidad no será capaz de resolver dicha situación, debido a que su actuación puede calificarse de deficiente, al haber sobrevalorado el ciclo expansivo con un exceso de posicionamiento en el sector de promoción inmobiliaria, que ha derivado en una pérdida de calidad de sus activos, que ha puesto en peligro la viabilidad de la entidad, tal como advirtió el Departamento de Inspección del Banco de España.

SÉPTIMO.- Sobre el quinto motivo de casación: la alegación de infracción del artículo 31.1 in fine de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en relación con lo dispuesto en los artículos 24.2 y 37 del referido texto legal.

El quinto motivo de casación, fundado en la infracción del artículo 31.1 in fine de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en relación con lo dispuesto en los artículos 24.2 y 37 del referido texto legal, no puede ser acogido, pues consideramos que la Sala de instancia no ha incurrido en error de Derecho al rechazar que la medida de suspensión provisional del órgano de administración de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha fuera adoptada por la Comisión Ejecutiva del Banco de España incurriendo en desviación de poder o en vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en cuanto que no apreciamos que la decisión del Supervisor no esté plenamente justificada en aras de asegurar la viabilidad de la entidad e impedir que siga padeciendo una gobernanza deficiente, gravemente lesiva para los intereses de la entidad y de sus clientes y depositantes.

En efecto, en el supuesto enjuiciado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sostenemos que la circunstancia invocada, relativa a que la medida de sustitución del órgano de administración de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, adoptada por la Comisión Ejecutiva del Banco de España, fuera seguida de la decisión de segregación de los activos financieros para proceder a su pública subasta, que produjo su posterior adjudicación a Cajastur, no es determinante para apreciar una actuación arbitraria del Supervisor, pues la culminación del proceso de reestructuración financiera de la entidad -tras aprobarse un aval de 9.000 millones de euros y una inyección de 3.000 millones de euros, como pone de relieve el Abogado del Estado en su escrito de oposición-, es consecuencia de la aplicación del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que trata de mitigar, según se refiere en su Exposición de Motivos, los efectos perniciosos que la crisis financiera internacional ha causado al conjunto del sistema bancario español, con el objetivo de indiscutible interés público de incrementar «la

fortaleza y solvencia» de las entidades de crédito, de manera que «las entidades que subsistan sean sólidas y puedan proveer crédito con normalidad».

Por ello, no compartimos la tesis argumental que postula la defensa letrada de los recurrentes de que la Sala de instancia habría vulnerado el artículo 31.1 in fine de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, al mantener inalterada la medida «provisional» de sustituir al órgano de administración de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, en contradicción con lo dispuesto en dicha disposición legal, que advierte que «dicha medida se mantendrá hasta que se supere la situación mencionada» de puesta en peligro de la efectividad de los recursos propios, o su estabilidad, liquidez o solvencia, en cuanto trata de cuestionar decisiones adoptadas con posterioridad al Acuerdo de la Comisión Ejecutiva del Banco de España de 28 de marzo de 2009 recurrido, que tenían su base jurídica en otras disposiciones con rango legal reguladoras del proceso de reestructuración de las entidades de crédito, que desborda el objeto de este recurso de casación.

En consecuencia con lo razonado, al desestimarse íntegramente los cinco motivos de casación articulados, declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Doña AMALIA BLANCO PAÑOS, Don ISMAEL CARDO CASTILLEJO, Don AUGUSTO GERMÁN CHAMÓN ARRIBAS, Don FLORENCIO FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Don JOSÉ MARÍA FRESNEDA FRESNEDA, Don JUAN PEDRO HERNÁNDEZ MOLTÓ, Don TOMÁS MARTÍN-PEÑATO ALONSO, Don ANTERO LUJÁN ALZALLU, Don FEDERICO ANDRÉS RODRÍGUEZ MORATA, Don EUGENIO SÁNCHEZ GARCÍA, Don JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ BODALO, Don ÁNGEL NICOLÁS GARCÍA y Don LUIS FRANCISCO GALÁN POLO contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 311/2009.

OCTAVO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente.

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha de satisfacer la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de cuatro mil euros a la parte contraria.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

F A L L A M O S

Primero.- Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Doña AMALIA BLANCO PAÑOS, Don ISMAEL CARDO CASTILLEJO, Don AUGUSTO GERMÁN CHAMÓN ARRIBAS, Don FLORENCIO FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Don JOSÉ MARÍA FRESNEDA FRESNEDA, Don JUAN PEDRO HERNÁNDEZ MOLTÓ, Don TOMÁS MARTÍN-PEÑATO ALONSO, Don ANTERO LUJÁN ALZALLU, Don FEDERICO ANDRÉS RODRÍGUEZ MORATA, Don EUGENIO SÁNCHEZ GARCÍA, Don JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ BODALO, Don ÁNGEL NICOLÁS GARCÍA y Don LUIS FRANCISCO GALÁN POLO contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 311/2009.

Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente, en los

términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- Pedro José Yagüe Gil.- Manuel Campos Sánchez-Bordona.- Eduardo Espín Templado.- José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.- María Isabel Perelló Doménech.- Rubricados.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Aurelia Lorente Lamarca.- Firmado.