

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 12 DE MARZO DE 1999

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª**

Procedimiento: Ley 62/78 (Derechos Fundamentales)  
Recurso nº: 757/95  
Ponente: D. Juan José González Rivas  
Acto recurrido: Resolución del Consejo de Ministros de 13 de octubre de 1995  
Fallo: Parcialmente estimatorio

En la Villa de Madrid, a doce de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso contencioso-administrativo núm. 757/1995, interpuesto por el Procurador de los Tribunales Don V. R. C. en nombre y representación de Don C.P.R.G.D., al amparo de la Ley 62/78, de 28 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, contra la Resolución del Consejo de Ministros de 13 de octubre de 1995, habiendo sido parte en el proceso la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- El Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de octubre de 1995, como consecuencia de la previa resolución adoptada por el Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores de 14 de diciembre de 1994, sobre acumulación de diversos expedientes sancionadores incoados a "G.M.B., SVB, SA", "G.M., SGIIIC, SA" y "S.G.I.I.C., SA", y en virtud de los Acuerdos del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores de 16 de junio y 7 de julio de 1994, sometiendo al Consejo de Ministros la propuesta que se eleva por el Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores de 6 de septiembre de 1995, acordó imponer a Don C.P.R.G.D. las siguientes sanciones:

1º) Multa de tres millones de pesetas por la comisión de una infracción muy grave, tipificada en la letra e) del artículo 99 de la Ley 24/1988, por llevar "G.M.B., SVB, SA" su contabilidad durante los ejercicios 1993 y 1994 con vicios e irregularidades esenciales que impiden conocer su verdadera situación patrimonial y financiera.

2º) Separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos de Administración o Dirección en cualquier otra entidad financiera de la misma naturaleza por un plazo de seis años, por la comisión de una infracción muy grave tipificada en la letra s) del artículo 99 de la Ley 24/1988, por la intervención y realización de forma continuada, entre septiembre de 1993 y mayo de 1994, de operaciones sobre valores de renta fija y deuda pública por cuenta de C. A. FIM, C. F. FIM y C. FIAM, que implican simulación de transferencias de la titularidad de las mismas.

SEGUNDO.- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo al amparo de la Ley 62/78, la parte recurrente sostiene, en la cuestión examinada, la vulneración del artículo 25.1 de la Constitución por considerar que existe quebrantamiento del principio «non bis in idem» en cuanto a la subsistencia por los mismos hechos de una actuación penal, no valoración de un concurso medial de infracciones que inciden también en el contenido constitucional del artículo 25.1 y finalmente, por entender la inaplicabilidad en las relaciones de sujeción especial del referido principio.

TERCERO.- A dichas alegaciones que se formulan en el escrito de demanda, se opone el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado.

a) El Ministerio Fiscal entiende que es inexistente la vulneración del principio «non bis in idem», que no puede aceptarse la existencia de un concurso medial de infracciones porque éstas se encuadran en distintos órdenes de valores jurídicos y responden a diferentes autoridades y finalmente, que la pertenencia del recurrente a una entidad mercantil, cuyo tráfico jurídico está sujeto a una legislación específica que es la Ley 24/1988, permite afirmar que estamos ante una relación especial de supremacía de la Administración, que queda determinada por la aplicación de la normativa específica, por lo que considera que el recurso contencioso-administrativo debe ser desestimado.

b) Iguales razonamientos sostiene el Abogado del Estado, para quien entiende que no existe vulneración del artículo 25.1 de la Constitución, al partir de una falta de identidad en los hechos, situaciones y fundamentos jurídicos entre las actuaciones examinadas en este proceso contencioso-administrativo y las derivadas de las actuaciones penales, concretamente de las diligencias previas instruidas en el Juzgado de Instrucción nº 14 de Madrid y en el Juzgado nº 26 de Madrid, posteriormente acumuladas, con el nº 2261/95 del Juzgado de Instrucción nº 26 de Madrid.

Estima, también, el Ministerio Fiscal que no existe una identidad de fundamento al existir una dualidad normativa prevenida en el Código Penal y en la Ley 24/88 perfectamente diferenciable, que permite llegar a la consideración de inexistencia de vulneración del artículo 25.1 y finalmente, existe una atribución legal de potestad sancionadora en la Ley 24/88, que desvirtúa la vulneración del principio de legalidad en la forma prevista por la parte recurrente.

CUARTO.- Por Auto de 19 de febrero de 1997 se recibió el proceso a prueba, informando ante esta Sala el Fiscal-Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que el estado que mantienen las diligencias previas 2261/95 que se siguen por querrela presentada por la Fiscalía ante el Juzgado de Instrucción nº 26 son secretas, por imperativo legal.

QUINTO.- Cumplidas las prescripciones legales, se señaló para votación y fallo el día 9 de marzo de 1999.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- El objeto del recurso interpuesto por el Procurador de los Tribunales Don V.R.C., en nombre de Don C.P.R.G.D., al amparo del proceso previsto en la Ley 62/78 de 26 de diciembre, por vulneración del artículo 25.1 de la CE (legalidad y vulneración del principio

«non bis in idem») se concreta en determinar si concurre la indicada violación que la parte actora imputa al Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de octubre de 1995.

Un análisis extractado de los diecinueve tomos que integran el expediente administrativo y de la Resolución recurrida nos lleva a destacar los aspectos de mayor relevancia que se contienen en ésta, a los efectos de la resolución del recurso, teniendo en cuenta la constatación de los datos inferidos del examen del expediente administrativo y, en un afán de síntesis, podemos realizar la siguiente sinopsis expositiva:

A) Del expediente remitido por la Administración demandada, se deducen los siguientes extremos:

1º) El Consejo de la Comisión Nacional de Mercado de Valores acordó, en fecha 16 de junio de 1994, incoar expediente sancionador, entre otros, al demandante por la presunta comisión: a) Una infracción grave, tipificada en el art. 100 g) de la Ley 24/88, por incumplimiento del coeficiente de liquidez durante los ejercicios 1993 y 1994; b) Infracción muy grave, tipificada en el art. 99 e), por irregularidades contables en las cuentas anuales y estados financieros correspondientes al ejercicio 1993, remitidos a la Comisión Nacional del Mercado de Valores; c) Infracción muy grave del art. 99 s), por simulación de transferencias de titularidad; e) Infracción grave del art. 100 g) por superación del límite de concentración de riesgos mediante el mantenimiento de saldos deudores de determinados clientes en noviembre de 1993, marzo y abril de 1994 por encima de los máximos autorizados.

2º) El 7 de julio de 1994, el referido Consejo incoa un nuevo expediente por la presunta comisión de una infracción muy grave tipificada en el art. 99 s) de la tan citada Ley 24/88, por simulación de transferencias.

3º) El 14 de diciembre de 1994, el Consejo de la Comisión Nacional de Mercado de Valores dictó Resolución por la que se acordaba la acumulación de ambos expedientes.

4º) El 14 de julio de 1995 el Ministerio Fiscal formuló querrela criminal, originando las Diligencias Previas 3359/95 del Juzgado de Instrucción nº 14, acumuladas a las Diligencias Previas nº 2261/95 del Juzgado de Instrucción nº 26 de esta capital, por delitos continuados de estafa, apropiación indebida y falsedad en documento mercantil, tipificados, respectivamente, en los arts. 528 y 528.7º; 303 en relación con el art. 302.2.3.4.6 y todos ellos en relación con el art. 69 bis) del Código Penal.

B) Además de las circunstancias anteriormente reseñadas, un examen del expediente administrativo, en lo concerniente a la actuación del recurrente, permite fijar los siguientes elementos determinantes a los efectos de la resolución:

a) Consta incorporado en el Tomo III, pág. 790 y siguientes el pliego de cargos en el que los instructores imputan al recurrente los siguientes: 1º) «Inobservancia por G. M. B., SVB, SA» de las normas del apartado K, art. 73, Ley 24/88 relativas al coeficiente de liquidez período 1993-1994. 2º) Carecer la entidad «G. M. B., SVB, SA» de contabilidad y registros legalmente

exigidos, con vicios esenciales que implican desconocer la situación patrimonial. 3º) La intervención por «G. M. B., SVB, SA» de operaciones sobre valores que implican simulación de transferencias de titularidad. 4º) Inobservancia del art. 73 b) de la Ley 24/88 relativa a la superación del límite de concentración de riesgos mediante el mantenimiento de saldos deudores de clientes (noviembre 1993, marzo y abril 1994) por encima de los permitidos.

b) En el Tomo VII, pg. 1.696 y siguientes, se incorporan las alegaciones del recurrente centradas en la consideración de que se omite toda referencia a su actuación singular, nunca conoció de la compensación de saldos acreedores y deudores, tampoco se planteó el Consejo de Administración la ejecución de operaciones que implicaran el incumplimiento de coeficientes legales y, finalmente, señala que desconocía las operaciones sobre simulación de transferencias.

c) En el Tomo IX, pg. 2.287 y siguientes formula alegaciones al pliego de cargos centradas en la invocación reiterada de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre exigencia de responsabilidad de las personas físicas, no aplicación del automatismo en la fijación de las penas y vulneración del derecho a la presunción de inocencia.

d) En el Tomo XII, pgs. 3.249 a 3.336 y sucesivas se contiene la propuesta de resolución que contiene, en lo que concierne a Don C. P. R. G. D. las siguientes sanciones:

1ª) Por la comisión de una infracción muy grave, tipificada en la letra s) del art. 99 de la Ley 24/88 de 28 de julio del Mercado de Valores, por la intervención y realización, de forma continuada, entre septiembre de 1993 y mayo de 1994, de operaciones sobre valores de renta fija y deuda pública, por cuenta de C. A. FIM, C. F. FIM y C. FIAM, que implican simulación de transferencias de la titularidad de los mismos y la separación de cargos con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección de cualquier entidad financiera de la misma naturaleza por un plazo de seis años. 2ª) Por la comisión de una infracción muy grave tipificada en la letra e) del artículo 99 del mismo texto legal, por llevar su contabilidad durante los ejercicios 1993 y 1994, con vicios e irregularidades esenciales que impiden conocer su verdadera situación patrimonial y financiera, multa de tres millones de pesetas. 3ª) Por la comisión de una infracción grave tipificada en la letra g) del artículo 100 del mismo texto legal, por incumplimiento del coeficiente de liquidez, durante los ejercicios de 1993 y 1994, multa de un millón de pesetas. 4ª) Por la comisión de una infracción grave tipificada en la letra g) del artículo 100 del mismo texto legal, por superación del límite de concentración de riesgos, mediante el mantenimiento de saldos deudores de determinados clientes durante los ejercicios de 1993 y 1994, multa de un millón de pesetas.

e) En el Tomo XVII, págs. 5.253 y siguientes Don C.P.R.G.D. formula alegaciones a la propuesta de resolución señalando, entre otros razonamientos: 1º) La nulidad de la propuesta de sanción, por violación del art. 96 de la Ley del Mercado de Valores. 2º) Nulidad de la propuesta de sanción por violación del principio «non bis in idem» (arts. 24.2 y 25.1 de la CE). 3º) Violación del principio «non bis in idem» por la imposibilidad de imposición de

más de una sanción por la comisión de un hecho que ataca distintas normas. 4º) Inexistencia de la pretendida simulación de transferencias en las titularidades de valores.

C) Del análisis de la resolución impugnada, se infieren las siguientes circunstancias en lo relativo a la parte recurrente, de modo muy extractado:

«... HECHOS

Segundo. El Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en su reunión del día 16 de junio de 1994, adoptó el siguiente acuerdo:

Incoar expediente sancionador a la entidad "G. M. B., SVB, SA", y a Don M. R. R., Don J. M. C., Don A. V. S. A., Don J. M. Q., Don C. P. R. G. D., Don J. I. R. F., Don J. M. S. P., Don J. B. A. y Don C. A. A. por la presunta comisión de:

-Una infracción grave tipificada en la letra g) del artículo 100 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, por incumplimiento del coeficiente de liquidez durante los ejercicios de 1993 y 1994.

-Una infracción muy grave tipificada en la letra e) del artículo 99 del mismo texto legal, por irregularidades contables sustanciales reflejadas en las cuentas anuales y estados financieros remitidos a la Comisión Nacional del Mercado de Valores correspondientes al ejercicio 1993.

-Una infracción muy grave tipificada en la letra s) del artículo 99 del mismo texto legal por simulación de transferencias por las actuaciones practicadas en relación a la supuesta adquisición por C. FIAMM de diversos valores de renta fija por importe de 1.271 millones de pesetas en diciembre de 1993 y enero de 1994.

-Una infracción grave tipificada en la letra g) del artículo 100 del mismo texto legal por superación del límite de concentración de riesgos mediante el mantenimiento de saldos deudores de determinados clientes en noviembre de 1993, marzo y abril de 1994 por encima de los máximos permitidos.

Quinto. Con fecha 7 de julio de 1994, el Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores adoptó el siguiente acuerdo:

Incoar expediente sancionador a Don C.P.R.G.D. por la presunta comisión de una infracción muy grave tipificada en la letra s) del artículo 99 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores por haber realizado operaciones en septiembre de 1993, que implican simulación de transferencias de titularidad de Bonos de BCL, Obligaciones de RENFE, de «Huarte y Cía.» y de ENDESA.

Octavo. El Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en su reunión del 14 de diciembre de 1994, adoptó, a propuesta de los Instructores de los expedientes citados, una resolución por la que se acordaba acumular los expedientes incoados con fecha 16 de junio

y 7 de julio de 1994 y ampliar, por el tiempo máximo permitido, tanto el plazo total para tramitar y resolver, como los plazos parciales para cada uno de los trámites, en el expediente resultante de la acumulación. Dicha resolución fue debidamente notificada a los interesados.

Decimoctavo. El Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores acordó en su reunión del día 26 de julio de 1995, la división del expediente administrativo en dos partes, una relativa a los hechos que se consideran constitutivos de las infracciones muy graves y otra relativa a los demás hechos, y la remisión de la primera al Comité Consultivo, a los efectos del informe preceptivo previsto en el artículo 23 de la Ley del Mercado de Valores, que fue emitido por éste en su sesión del día 6 de septiembre de 1995.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. La Comisión Nacional del Mercado de Valores es competente para la incoación e instrucción del presente expediente, así como para proponer las sanciones que correspondan, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros y en los artículos 97 y siguientes de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores y en el apartado seis del artículo 32 de la Ley 46/1984, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva, correspondiendo la imposición de sanciones por infracciones muy graves al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, previo informe de su Comité Consultivo, salvo la de revocación de autorización que se impondrá por el Consejo de Ministros.

Sexta. Respecto al supuesto "non bis in idem" que manifiestan los expedientados se produce al considerar que un mismo hecho da lugar a tres infracciones muy graves distintas, debe indicarse que esto no se produce. Los hechos que dan lugar a cada una de las infracciones a las que se refieren los expedientados, es decir, simulación de transferencias, irregularidades contables y poner en situación de gravísimo riesgo a los partícipes de C. A. FIM, C. F. FIM y C. FIAMM, son sustancialmente distintos, formando cada uno de ellos parte de un todo que da lugar a la actuación que aquí es objeto de análisis.

Así, la infracción por simulación de transferencias está sustanciada en el hecho de que "G. M., SGILC, SA" colaboró de manera activa en la actuación desarrollada por "G. M. B., SVB, SA" consistente en simular la realización e intervención o la transmisión para su ejecución a la entidad habilitada para ello, de operaciones de renta fija o de Deuda Pública, no requiriendo de ésta la documentación que justificara de manera fehaciente la efectiva realización de dichas operaciones, lo que es constitutivo de una infracción muy grave tipificada en la letra s) del artículo 99 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

Adicionalmente, "G. M., SGIIC, SA" contabilizó en las carteras de los Fondos de Inversión indicados, las operaciones que "G. M. B., SVB, SA" le indicaba aún a sabiendas de que dichas operaciones no se habían llegado a realizar, al menos en las fechas en que "G. M. B., SVB, SA" indicaba, incurriendo en el consiguiente falseamiento de la contabilidad de C.A. FIM, C.F. FIM y C. FIAMM, lo que es constitutivo de una infracción muy grave, comprendida en la letra a) del apartado 4 del artículo 32 de la Ley 46/1984, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva.

Finalmente, "G.M., SGIIC, SA" ha puesto en grave peligro los intereses de los partícipes de los Fondos, no por colaborar activamente en la realización de operaciones simuladas, ni por contabilizar en sus carteras operaciones falsas, sino porque ha permitido que "G.M.B., SVB, SA" utilizara el efectivo de los mismos para fines distintos de la compra de valores durante un período de tiempo determinado, con la consiguiente situación de incertidumbre en la que colocó a los partícipes de éstos y ante el posible quebranto económico que podría haberse producido.

Novena. No procede apreciar la manifestación realizada por algunos de los expedientados en relación con la suspensión del procedimiento administrativo, por aplicación del artículo 96 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, al considerar los expedientados que los hechos objeto del presente expediente sancionador son inseparables de los que se sustancian por la Fiscalía de Madrid.

Como proclama el citado artículo 96, la potestad sancionadora es independiente de la eventual concurrencia de delitos o faltas de naturaleza penal y sólo procede la suspensión del expediente administrativo cuando se esté tratando un proceso penal por los mismos hechos o por otros, cuya separación de los que se dilucidan en el procedimiento sancionador sea racionalmente imposible y se aprecie identidad de sujeto y fundamento, circunstancia que en este caso no se produciría.

Duodécima. En definitiva, se ha detectado que "G.M.B., SVB, SA" ha venido desarrollando de forma continuada, desde septiembre de 1993 hasta mayo de 1994, una actuación tendente a simular determinadas operaciones sobre valores de renta fija o Deuda Pública para C.A. FIM, C.F. FIM y C. FIAMM, con la finalidad de obtener financiación para sí misma o para terceros. Las tres simulaciones detectadas, puesto que responden todas ellas a una misma finalidad, no han de sancionarse como tres infracciones independientes, sino como una única simulación de transferencias continuada en el tiempo, debiéndose apreciar las especiales circunstancias de gravedad que concurren en este caso.

Ha quedado acreditado a lo largo de la fundamentación de esta Propuesta de Resolución que "G. M. B., SVB, SA" venía manipulando de manera continuada sus registros contables, así como el conjunto de estados financieros públicos y reservados que se remitían a la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Además, se reflejaban en dichos estados financieros una serie de operaciones realizadas o intermediadas por la sociedad de forma simulada, no recogiendo dichas operaciones en las cuentas correspondientes de acuerdo

a su verdadera naturaleza, sino en aquellas que se derivan de su carácter simulado, no reflejando los activos y pasivos de la entidad su verdadera situación patrimonial.

Decimosegundo. En la elección de las sanciones que corresponde aplicar para cada una de las infracciones cometidas, se ha tenido en cuenta la gravedad de los hechos cometidos por "G.M.B., SVB, SA", así como la importancia de los bienes jurídicos protegidos. Por otro lado y en cuanto a la graduación de las sanciones elegidas, se ha tenido en cuenta tanto el principio de proporcionalidad como los criterios establecidos en el artículo 14 de la Ley 26/1988, de Disciplina e Intervención en Entidades de Crédito. Y ha sido, no de manera discrecional, sino teniendo en cuenta todas las circunstancias mencionadas, por lo que se ha considerado que las sanciones a imponer deben serlo en su grado máximo.

Decimotercero. A la luz de la documentación que obra incorporada al expediente, queda acreditado que en la reunión del Consejo de Administración de "G. M. B., SVB, SA" celebrada el 28 de julio de 1993, se adoptaron, entre otros, los siguientes acuerdos:

1º) Aceptación de la dimisión del Director General que hasta la fecha había llevado la gestión, Don M. R. R., y el nombramiento para su sustitución de dos Directores Generales de la entidad, Don C. A. A. y Don C. P. R. G. D.

2º) La actividad de cada uno de los Directores Generales consistía, en el caso de Don C. A. A., en la organización interna de la entidad, y Don C. P. R. G. D. en las operaciones de la sociedad.

3º) Así, el Consejo de Administración de "G. M. B., SVB, SA", a partir del 28 de julio de 1993, queda constituido por Don J. M. C., Don C. A. A., Don C. P. R. G. D., Don J. M. S. P., Don J. B. A., Don A. V. S., Don J. M. Q. y Don J. I. R. F.

Como ya se ha indicado, se constituyó con fecha 28 de julio de 1993 un Comité Interno de Dirección formado por tres consejeros Don J. M. C., Don C. A. A. y Don C. P. R. G. D., desempeñando estos dos últimos, además, el cargo de Directores Generales de la entidad, con unas funciones específicamente establecidas, ya mencionadas. Don A. V. S. fue nombrado vicepresidente de la entidad en sustitución de Don J. M. C., en el Consejo de Administración celebrado el 23 de marzo de 1994, al tener que abandonar éste sus funciones por problemas de salud.

Por tal circunstancia, en este supuesto es aplicable la letra b) del número 2 del artículo 15 de la Ley 26/1988, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en virtud de lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, que establece que *"no obstante lo señalado en el apartado anterior, serán considerados responsables de las infracciones muy graves o graves cometidas por las entidades de crédito sus administradores o miembros de sus órganos colegiados de administración, salvo en los siguientes casos:*

*Cuando dichas infracciones sean exclusivamente imputables a comisiones ejecutivas, consejeros-delegados, directores generales u órganos asimilados, u otras personas con funciones en la entidad."*

Caso distinto es el de Don C. A. A. y Don C. P. R. G. D., ya que ambos formaron parte del Comité de Dirección durante todo el período en el que se desarrollaron los hechos constitutivos de infracción, y además, eran los encargados de la gestión y marcha diaria de la sociedad, debiendo informar de la misma al Consejo de Administración.

En ambos casos, se aprecia responsabilidad no sólo por su conducta negligente sino incluso por su actuación dolosa, ya que tenían encomendadas por el Consejo la función de dirigir la sociedad y tomar las decisiones oportunas para su buen funcionamiento. Además, tenían la obligación de conocer todas las actuaciones que venía realizando "G.M.B., SVB, SA", y de informar de todo ello al Consejo, cosa que no se hizo, e incluso cuando los consejeros no ejecutivos preguntaron sobre la existencia de alguna irregularidad en la marcha de la entidad, se les informó que todo era correcto.

No son admisibles las alegaciones realizadas por Don J. M. C. y Don C. P. R. G. D., en el sentido de que el mero hecho de ser miembro del Consejo de Administración no puede suponer responsabilidad administrativa alguna, y ello porque no se aprecia responsabilidad por tal circunstancia sino por su pertenencia a un Comité Interno de Dirección, con funciones ejecutivas en la entidad, que, obviamente, no ejerció dichas funciones, o las ejerció sin la diligencia debida, apreciándose, por tanto, una conducta negligente. En definitiva, no se aprecia responsabilidad objetiva como manifiestan los expedientados, sino subjetiva, como consecuencia de su conducta culpable o negligente. Es evidente que de la lectura de las actas del Consejo de Administración no puede deducirse que los expedientados participaran en acuerdo alguno en el que se adoptara la decisión de ejecutar los hechos que han dado lugar a las infracciones administrativas objeto del presente expediente, pero es que, no son las decisiones adoptadas en el Consejo las que motivaron la comisión de las infracciones mencionadas, sino que fueron decisiones que se adoptaron en la gestión diaria de la entidad, la cual estaba precisamente atribuida a Don J. M. C. y a Don C. P. R. G. D.

La situación de Don C. P. R. G. D. era bien distinta, ya que éste no sólo era Consejero y además miembro del Comité Interno de Dirección, incurriendo por ello en idéntica responsabilidad por negligencia, sino que además era Director General de la entidad, encargado de las operaciones de la entidad, y por lo tanto, no sólo debía conocer la actividad desarrollada por "G.M.B., SVB, SA" en el día a día, sino que estaba obligado incluso a decidirla, abandonando completamente sus obligaciones y dejando que fuese otra persona, Don M. R. R., como más adelante se fundamentará, el que tomara todas las decisiones, en cuya ejecución necesariamente colaboró Don C.P.R.G.D., dadas las competencias que tenía atribuidas. Pero es más, incluso en su calidad de Director General de la entidad y miembro del mencionado Comité, informaba al Consejo de Administración de la marcha de "G.M.B., SVB, SA", no informando sobre la verdadera situación de la misma, sobre la presencia de Don

M. R. R. en ella, ni sobre el hecho de que era dicha persona la que tomaba las decisiones en la entidad, a pesar de su dimisión como Director General y como Consejero.

En virtud de todo lo anterior, las sanciones que corresponde imponer a las personas físicas mencionadas anteriormente, que ejercían, de hecho, cargos de administración o dirección en la entidad, son las siguientes:

Por la comisión de una infracción muy grave de la letra s) del artículo 99 de la Ley 24/1988, separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier otra entidad financiera de la misma naturaleza y por un plazo de seis años a Don C. P. R. G. D.

Por la comisión de una infracción muy grave tipificada en la letra e) del artículo 99 del mismo texto legal, tres millones de pesetas a Don C. P. R. G. D.

Para la determinación de las sanciones se han tenido en cuenta los criterios establecidos en el artículo 14 de la Ley 26/1988, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, apreciándose circunstancias agravantes, como la naturaleza y entidad de la infracción, el perjuicio causado y la gravedad del peligro ocasionado, que aconsejan la imposición de sanciones graves por las infracciones cometidas, si bien, su cuantificación es diversa en función del grado de culpabilidad que se aprecia en cada uno de los expedientados y en aplicación del principio de proporcionalidad.

...»

D) En la parte dispositiva del Acuerdo recurrido se contiene la siguiente determinación, en lo concerniente al recurrente:

«Vistos los artículos 4, 69, 95, 99, 102 y 105 de la Ley 24/1988, de 28 de julio del Mercado de Valores; los artículos 14 y 15 de la Ley 26/1988 de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito; la Ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva; la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Real Decreto 1393/1990, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 46/1984; el Real Decreto 276/1989, de 22 de marzo, sobre sociedades y agencias de Valores; el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora; el Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros; Orden Ministerial de 31 de julio de 1991, sobre valores de elevada liquidez; Circular 5/1990, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre normas contables, modelos reservados y públicos de los estados financieros, y cuentas anuales de carácter público de las Sociedades y Agencias de Valores, y demás preceptos legales aplicables, se acuerda:

-Imponer a Don C. P. R. G. D., las siguientes sanciones:

1.-Multa de 3.000.000 (tres millones) de pesetas, por la comisión de una infracción muy grave tipificada en la letra e) del artículo 99 de la Ley 24/1988, por llevar «G.M.B., SVB, SA» su contabilidad, durante los ejercicios 1993 y 1994, con vicios e irregularidades esenciales que impiden conocer su verdadera situación patrimonial y financiera.

2.-Separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier otra entidad financiera de la misma naturaleza por un plazo de 6 años, por la comisión de una infracción muy grave tipificada en la letra s) del artículo 99 de la Ley 24/1988, por la intervención y realización, de forma continuada, entre septiembre de 1993 y mayo de 1994, de operaciones sobre valores de renta fija y deuda pública, por cuenta de C.A. FIM, C.F. FIM y C. FIAMM, que implican simulación de las transferencias de la titularidad de los mismos.

Contra la presente resolución cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de dos meses desde el día siguiente a la recepción de la presente notificación, conforme a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa».

SEGUNDO.- Una síntesis de las alegaciones en las que la parte actora funda su pretensión impugnatoria puede concretarse en los siguientes puntos:

a) Infracción del principio «non bis in idem» por cuanto se han incoado dos procedimientos por unos mismos hechos: el administrativo y el sancionador que ha desembocado en la resolución hoy recurrida y las diligencias previas que se siguen en el Juzgado de Instrucción núm. 26 de esta capital, en virtud de querrela formulada por el Ministerio Fiscal.

b) La no aplicación de la figura del concurso medial de infracciones conculca, igualmente, el principio «non bis in idem».

c) Lesión del principio de legalidad, reconocido en el art. 25.1 CE. Dicho principio se lesiona en su vertiente material porque el art. 99 e) de la Ley de Mercado de Valores, en aplicación del cual se le ha sancionado, remite al art. 69 en el cual -entiende la actora- no existe referencia alguna al carácter de ilícito administrativo de la conducta sancionada.

Concluye el actor postulando la nulidad del acto impugnado, por lesionar derechos fundamentales del recurrente.

TERCERO.- Analizando la vulneración del artículo 25.1 de la Constitución por infracción del principio «non bis in idem», entiende la parte recurrente que se han incoado dos procedimientos por unos mismos hechos, que son el administrativo y el penal, por lo que desde este punto de vista procede entender vulnerado el artículo 25.1 de la Constitución, en el Acuerdo recurrido, con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal y del Tribunal Constitucional.

En el análisis de este punto llegamos a sentar las siguientes premisas, en el conocimiento de la cuestión suscitada:

1º) El Ministerio Fiscal promueve una querrela como consecuencia de la remisión de lo actuado por la Comisión Nacional del Mercado de Valores ante los Juzgados de Instrucción núms. 14 y 26 de Madrid, posteriormente acumuladas en el nº 2261/95 ante el Juzgado de Instrucción nº 26 de Madrid, por posibles delitos de estafa, apropiación indebida y falsedad en documento mercantil.

2º) En el ámbito administrativo y al amparo de lo dispuesto en la Ley reguladora del Mercado de Valores 24/1988, de 28 de julio, se siguen actuaciones encaminadas a la averiguación de las conductas tipificadas en dicha norma reguladora, teniendo en cuenta que la indicada ley contempla un régimen sancionador análogo al previsto en la Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito y que tiene como objetivo la supervisión, inspección y sanción por parte de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, no sólo a las Sociedades y Agencias de Valores, sino también a cuantas personas físicas y jurídicas ejerzan actividades relacionadas en el artículo 71 de la Ley, emisores de valores y demás personas o entidades, en la medida en que realicen actividades reguladas en la propia Ley y se relacionen con el Mercado de Valores, ajustándose, en todo caso, el procedimiento sancionador a las directrices igualmente previstas en la ley sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y al control del Banco de España y de su inspección.

3º) En el caso examinado, la jurisdicción penal no puede limitar ni condicionar el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración en el ámbito específico de sus atribuciones, pues una y otra obligación nacen de causas distintas, la primera tiene naturaleza penal y trata de determinar unas responsabilidades punibles dentro de los tipos previstos en el Código Penal y la segunda, dimana de conductas sancionables con arreglo a la Ley 24/1988 de 28 de julio, llegándose, en este punto, a señalar como criterios determinantes:

a) El fundamento de la pretensión que discurre por el procedimiento administrativo no se anuda a ningún delito, sino a una posible responsabilidad administrativa sancionadora, al amparo de la indicada ley.

b) El procedimiento seguido ante el Juzgado de Instrucción nº 26 de Madrid tiene una finalidad concreta y determinada, que es la averiguación de la existencia del delito por acción u omisión y las facultades que competen a la Comisión del Mercado de Valores, se enmarcan en un ámbito distinto, teniendo en cuenta la previsión del artículo 96 de la Ley 24/1988, que indica que el ejercicio de la potestad sancionadora es independiente de la eventual concurrencia de delitos o faltas de naturaleza penal, admitiéndose, únicamente, la suspensión del proceso administrativo dando prevalencia al penal cuando se esté tramitando un proceso penal por los mismos hechos o por otros, cuya separación de los sancionables con arreglo a la ley, sea racionalmente imposible.

CUARTO.- Partiendo de las indicadas premisas, en la cuestión examinada son de aplicación los siguientes criterios:

1º) No existe una plena identidad subjetiva entre el procedimiento administrativo sancionador y la causa penal instruida en el Juzgado de Instrucción nº 26 de Madrid y de lo actuado en este proceso contencioso-administrativo, no figura como querellado el recurrente, sino tan sólo consta incorporada una declaración como testigo. Sin embargo, en este punto, aprecia la Sala, como ya lo hiciera en la precedente Sentencia de 14 de noviembre de 1997, al resolver el recurso nº 754/1995 interpuesto por Don M.R.R., que la querrela interpuesta el 14 de julio de 1995 por el Ministerio Fiscal por los presuntos delitos de estafa, apropiación indebida y falsedad documental, querrela que dio lugar a las Diligencias Previas nº 2261/1995, que se tramitan en el Juzgado de Instrucción número 26 de Madrid, está fundamentada en los mismos hechos que se consideran probados en la resolución del Consejo de Ministros de 13 de octubre de 1995, objeto del presente recurso contencioso-administrativo en lo relativo a la calificación, en el número 2 del acuerdo de imposición de sanciones al recurrente, por la simulación de transferencias de titularidad verificadas en operaciones sobre valores de renta fija y deuda pública, siendo coincidentes los hechos contenidos en la querrela y en la resolución recurrida.

2º) No es idéntica la norma jurídica aplicada, ya que la actuación penal viene condicionada por la averiguación de hechos constitutivos de estafa, apropiación indebida y falsedad en documento mercantil, mientras que en el caso que estamos examinando, las sanciones contra las que se recurre no encuentran su fundamento en el Código Penal, sino en la Ley 24/88 de regulación del Mercado de Valores, de forma que a los hechos, supuestamente constitutivos de delito (por estafa, apropiación indebida y falsedad en documento mercantil), serían aplicables los artículos 528, 529.7ª, 535, 303 en relación con el 302 y 69 bis del Código Penal, en la redacción anterior a la vigente Ley Orgánica 10/95 de 23 de noviembre por el momento en que se producen los hechos y en el caso que aquí enjuicamos, por la aplicación de la Ley 24/88, se constata la tipificación administrativa y la sanción del incumplimiento de obligaciones que persiguen garantizar la solvencia de las entidades financieras, tutelando los derechos de tercero, defendiendo la prioridad de los intereses de los inversores sobre los de las entidades bursátiles y velando por la transferencia del Mercado de Valores.

3º) En consecuencia, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (STC nº 77/83), el principio «non bis in idem» está íntimamente unido al principio de legalidad de las infracciones que recoge el artículo 25 de la Constitución, lo que conduce a declarar que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos sancionadores, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, dicho enjuiciamiento no puede hacerse con independencia en lo que se refiere a la apreciación de tales hechos, pues es claro que los mismos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado. Por ello, existe la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de Justicia y la primera no puede actuar mientras no lo hayan hecho los órganos jurisdiccionales, por lo que debe, en todo caso, respetarse, cuando actúe «a posteriori», el planteamiento fáctico

que los Tribunales hayan realizado, ya que, en otro caso se produce un ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del artículo 25 de la Constitución y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones estatuidas por el referido precepto.

4º) El Consejo de Ministros, al sancionar en su resolución unos hechos sobre los que existe pendiente proceso penal, ha infringido el principio «non bis in idem» en su vertiente procedimental y, por tanto, el artículo 25 de la Constitución, lo que debe conducir a la anulación de la segunda sanción impuesta al recurrente en el Acuerdo de 13 de octubre de 1995, pero entendiendo dicha anulación dentro de los siguientes límites:

a) Solamente afecta a la sanción de separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos de administración y dirección en cualquier otra entidad financiera de la misma naturaleza por un plazo de seis años, impuesta por la comisión de una infracción muy grave tipificada en la letra s) del artículo 99 de la Ley 24/1988.

b) Por constituir un supuesto de la aplicación del principio «non bis in idem» en su vertiente procedimental, solamente implica la anulación de la sanción en el momento presente, ordenándose retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la imposición de la citada sanción, única afectada por la anulación, con el fin de que la Administración, una vez que se haya pronunciado sentencia firme por los Tribunales de Justicia en el proceso penal iniciado como consecuencia de la querrela del Ministerio Fiscal, si lo estima procedente, por encontrarse ante un caso de relaciones de sujeción especial, imponga la sanción pertinente con base en los hechos declarados probados por el órgano competente del orden jurisdiccional penal.

QUINTO.- Completan la anterior reflexión los siguientes criterios, extraídos del análisis de la jurisprudencia constitucional:

a) El principio «non bis in idem» requiere identidad fáctica de lo enjuiciado y existencia de una condena que tenga en sustrato una idéntica valoración jurídica, es decir, que se vuelva a valorar desde la misma perspectiva jurídica lo que haya sido valorado, como ya afirmó la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 154/90 y el posterior Auto de inadmisión 329/95.

b) El principio «non bis in idem» es aplicable dentro de un mismo proceso o procedimiento, a una pluralidad de sanciones principales ante una identidad de sujetos, hechos o fundamentos, objeto o causa material y acción punitiva, impidiendo sancionar doblemente por un mismo delito desde la perspectiva de defensa social o por un mismo delito sobre un sujeto, recayendo una sanción penal principal, doble o plural, invocándose, también, en el supuesto de pluralidad de sanciones, en los que la no estimación de la excepción de cosa juzgada cuando concurren los requisitos necesarios para que opere podría conducir a la vulneración del citado principio, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias del Tribunal nº 2/81, fundamento jurídico cuarto; nº 154/1990; nº 234/1991 y nº 204/1996, fundamento jurídico segundo).

c) La prohibición que expresamente reconoce la sentencia del Tribunal Constitucional 66/86, fundamento jurídico segundo, de un ejercicio reiterado del "ius puniendi" del Estado, que impide castigar doblemente en el ámbito de las sanciones penales y en el de las administrativas y proscribire la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas en aquellos casos en los que adecuadamente se constate que concurre la identidad de sujeto, hecho y fundamento, constituye un principio o regla que por lo que concierne a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, se encuentra enunciado entre las que disciplinan el ejercicio de tal potestad, en la forma que reconoce el artículo 133 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (Auto del Tribunal Constitucional 365/91, fundamento jurídico quinto, todo ello completado con la previsión contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 221/97, fundamento jurídico tercero).

En el caso examinado, además de la previsión contenida en el artículo 133 de la Ley 30/92, es de tener en cuenta que al amparo del artículo quinto del Real Decreto 1398/93 de 4 de agosto, que regula el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, el órgano competente resuelve y el principio al que venimos aludiendo presenta, en la cuestión examinada, un distinto alcance en función del modo y tiempo en que se ejerce el ius puniendi del Estado, pues se produce con la aplicación de una doble sanción administrativa y penal, lo que ofrece un perfil claramente diverso al que muestra en aquellos supuestos en los que la reacción represiva se circunscribe exclusivamente a un único ámbito sancionatorio.

SEXTO.- El segundo motivo en que se basa la parte recurrente para entender vulnerado el artículo 25.1 de la Constitución, se manifiesta en la consideración de que no se ha apreciado el concurso material de infracciones en la cuestión examinada.

Además de no ser cierta la invocada referencia, pues el análisis de la resolución impugnada, especialmente en el fundamento jurídico duodécimo de las consideraciones jurídicas, pone de manifiesto que se ha detectado que "G.M.B., SVB, SA" ha venido desarrollando de forma continuada desde septiembre de 1993 hasta mayo de 1994, una actuación tendente a simular determinadas operaciones sobre valores de renta fija o deuda pública para C. A. FIM, C. F. FIM y C. FIAM con la finalidad de obtener financiación por sí mismo para terceros y las tres simulaciones detectadas, puesto que responden a una misma finalidad, no se sancionan como tres infracciones independientes, sino como una única simulación de transferencia continuada en el tiempo, apreciando las circunstancias de gravedad que concurren en el caso, desde esta perspectiva no cabe hablar de inexistente aplicación del principio del concurso real o medial de infracciones que incida en el contenido constitucional del artículo 25.1 de la Constitución, por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria ajena a este proceso y ceñida a la interpretación y aplicación de las normas que establecen las distintas infracciones.

En consecuencia, debe rechazarse la alegación fundada en este punto, también en la vulneración del principio non bis in idem, puesto que éste consiste en la prohibición de un doble proceso con un mismo objeto, según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional

(SSTC nº 77/83, 159/85, 94/86, 107/89, 154/90, 204/96, 41/97 y 222/97, así como los Autos de inadmisibilidad 1001/87, 263/89, 289/94 y 329/95, entre otras resoluciones) y se trata, a mayor abundamiento, de una apreciación de los hechos ajena al ámbito estricto del referido principio.

A esta misma conclusión se llega si se atiende al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 y ratificado por España (B.O.E. de 30 de abril de 1977) y en el caso que examinamos, según la doctrina expuesta, no se ha vulnerado el principio, en este punto, no consta que se haya dictado sentencia definitiva en el orden penal y no cabe deducir violación de este principio por el hecho de que se incida en una cuestión de pura legalidad, cual es la apreciación del llamado concurso medial de infracciones, que expresamente aparece examinado y aplicado por la Comisión Nacional del Mercado de Valores en la propuesta de resolución, definitivamente aprobada por el Consejo de Ministros en el Acuerdo de 13 de octubre de 1995, que entiende aplicable la existencia de una sanción continuada en el tiempo, como consecuencia de las diversas infracciones cometidas.

SÉPTIMO.- Finalmente, alude la parte recurrente a que en el proceso contencioso-administrativo se ha producido una lesión del principio de legalidad en cuanto a la valoración de los tipos sancionadores e igualmente, en cuanto a su no incidencia en relación con las situaciones de supremacía especial.

En la cuestión examinada, la aplicación de las sanciones que se imponen al recurrente aparecen claramente delimitadas por la aplicación de los tipos previstos en la Ley 24/1988, de 28 de julio, en especial la configuración de infracción muy grave, en el artículo 99, en particular en el apartado e) por carecer las Sociedades citadas, en el artículo 86, de la Contabilidad y Registros exigidos o llevarlos con vicios o irregularidades esenciales que impiden conocer la situación patrimonial y financiera de la entidad y las operaciones que ejecuten o en las que medien y el apartado s) del mismo artículo 99, que implica la realización de actos fraudulentos o la utilización de personas físicas o jurídicas interpuestas con la finalidad de conseguir un resultado cuya actuación directa implicaría la comisión de una infracción grave, así como la intervención o realización de operaciones sobre valores que implique simulación de transferencias de la titularidad de las mismas aunque, en este punto, la sanción definitiva quede condicionada a la sentencia penal.

Las consecuencias jurídicas, en cuanto al ámbito sancionador, vienen especificadas en el artículo 102, que impone por la comisión de infracciones muy graves al infractor multas que llegan hasta cinco millones de pesetas (tres millones es la cuantía de la multa impuesta al recurrente) y sanción de separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos de Administración y Dirección en cualquier otra entidad financiera de la misma naturaleza por plazo no superior a diez años, lo que pone de manifiesto que no estamos ante preceptos en los cuales se quebrante la legalidad, por cuanto que, como ya afirmó el Tribunal Constitucional en las sentencias 69/89, 116/93 y reitera en la 306/94, la utilización de conceptos por parte de las leyes sancionadoras es posible siempre que la concreción del concepto sea razonablemente factible, en virtud de criterios lógicos, técnicos o de

experiencia que permiten prever con suficiente seguridad la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de infracción, extremo que se produce en la cuestión examinada, por lo que desde este primer punto de vista, tampoco resulta quebrantado el principio de legalidad.

OCTAVO.- A mayor abundamiento, interesa analizar, desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional, el principio de reserva de ley en materia sancionadora, que se puede concretar en los siguientes puntos:

1º) El artículo 25.1 de la Constitución establece dos garantías: a) la primera, de orden material y alcance absoluto, por lo que se refiere al ámbito penal y a las sanciones administrativas, reflejando el principio de seguridad jurídica en los ámbitos limitativos de la libertad individual, exigiendo la predeterminación normativa de conductas ilícitas y sanciones correspondientes; b) la segunda garantía que establece el artículo 25.1 tiene carácter formal y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de las conductas, pues el término legislación vigente contenido en el artículo 25.1 de la Constitución, es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora, criterio que ha sido examinado por reiterada jurisprudencia constitucional (sentencias, entre otras, 8/81, 159/86, 2/87, 42/87, 133/87, 3/88, 101/88, 29/89, 69/89, 150/89, 219/89 y 61/90) que ponen de manifiesto que el principio de legalidad sancionadora constituye un verdadero derecho subjetivo de carácter fundamental, que, en sentido material, supone una concreción del principio de seguridad jurídica y, en sentido formal, exige el rango formal de ley, lo que se aplica en las relaciones de supremacía general y en las relaciones de supremacía especial, como ha reconocido la Sentencia constitucional 61/90.

2º) Respecto de las normas preconstitucionales, la exigencia de reserva de ley no es retroactiva, al no ser el principio de legalidad exigible antes de la vigencia de la Constitución y respecto de las normas reglamentarias dictadas tras la Constitución y que tengan su cobertura en las anteriores, hay que distinguir dos supuestos: a) Por un lado, que el Reglamento postconstitucional tipifique nuevas infracciones e introduzca nuevas sanciones o altere el cuadro de las existentes, con lo cual se contravendría el artículo 25.1 de la Constitución o b) se limite a aplicar el derecho preestablecido, al objeto particularizado de su propia regulación material, en cuyo caso, no hay una remisión innovadora, sino una mera reiteración.

3º) El alcance, en suma, del principio de reserva de ley establecido en el artículo 25.1 de la Constitución no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones, como con referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias o, por último, por exigencias de prudencia y oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de la ordenación territorial o por razones materiales, puesto que aquel precepto determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, como han tenido ocasión de reiterar las sentencias constitucionales 77/83, 87/85 y 2/87, entre otras.

4º) La sentencia constitucional 101/88 establece dos aspectos fundamentales: a) No es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el derecho anterior a la Constitución, como ya reconoció la precedente sentencia constitucional 11/81 y b) Tampoco cabe ignorar que el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de ley, no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada, como reconoció la sentencia constitucional 15/1981.

5º) Finalmente, la sentencia constitucional núm. 29/89, de 6 de febrero, no hace sino ya reiterar la doctrina expuesta por el Tribunal en las sentencias constitucionales 42/87 y 101/88, según las cuales son nulas las normas reglamentarias postconstitucionales que se aprueben en virtud de habilitaciones que hayan de entenderse derogadas por la Constitución, siempre que aquellas normas innoven el sistema de infracciones y sanciones preestablecido, pues, en caso contrario, no puede decirse que se hayan servido de una remisión normativa ya caducada.

Del análisis precedente se infiere que con arreglo a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional la normativa sancionadora resulta constitucionalmente lícita cuando es la ley la que ha de servir de cobertura y quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, como reconoció la jurisprudencia constitucional en precedentes sentencias, algunas de las cuales han sido invocadas, como las STC núms. 77/83, 83/84 y 3/88.

NOVENO.- Por último, no cabe hablar de la inaplicación del principio de legalidad en las relaciones de supremacía especial, puesto que si bien la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido la nota del debilitamiento o relativización del principio de legalidad en los casos de las llamadas relaciones de sujeción especial, no es menos cierto que su incidencia aparece plenamente vigente, partiendo del principio que la regulación de las sanciones administrativas está inspirado en los mismos principios y caracteres del Derecho penal, habiendo declarado el Tribunal Constitucional en las sentencias constitucionales 8/81, 159/86, 2/87, 42/87, 133/87, 3/88, 101/88, 29/89, 69/89, 150/89, 219/89 y 61/90, entre otras, que se produce la ausencia de vulneración del principio de legalidad en las relaciones de sujeción especial, puesto que la doctrina que prohíbe la duplicidad de sanción administrativa y penal respecto de los mismos hechos, se exceptúa únicamente en los supuestos en los que la potestad sancionadora de la Administración deriva de una relación de supremacía especial y se basa en un fundamento distinto del genérico *ius puniendi* del Estado.

En este caso, lo que se está garantizando a través de la sanción es que el servicio de los ciudadanos y el servicio de la sociedad se preste en condiciones adecuadas por parte de las entidades (Sociedades y Agencias de Valores) que ejercen actividades relacionadas con la Ley 24/1988, de 28 de julio, incumbiendo a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y ulteriormente al Consejo de Ministros, los mayores esfuerzos supervisores para que la actuación de los Agentes del Mercado de Valores, los inversores, los observadores del

Mercado y los medios públicos de información, ejerzan una efectiva vigilancia en el ámbito de la actividad financiera, que queda sujeta de esta forma a una norma homogénea de regulación.

DÉCIMO.- Los razonamientos expuestos conducen a la estimación parcial del recurso interpuesto y no habiendo sido aceptadas ni rechazadas todas las pretensiones (artículo 10.3 de la Ley 62/78, de aplicación por el momento en que se producen los hechos) no procede hacer expresa imposición de costas.

## **FALLAMOS**

Debemos estimar y estimamos, en parte, el recurso contencioso-administrativo interpuesto, al amparo de la Ley 62/1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, nº 757/95, por el Procurador de los Tribunales Don V. R. C., en nombre y representación de Don C. P. R. G. D. contra Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de octubre de 1995, procediendo hacer los siguientes pronunciamientos:

1º) Anular y anulamos la sanción impuesta al recurrente en el punto segundo que contiene la separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier entidad financiera de la misma naturaleza por un plazo de seis años, impuesta al amparo del artículo 99 s) de la Ley 24/1988, ordenando la retroacción de actuaciones administrativas al momento inmediatamente anterior a la imposición de dicha sanción para que la Administración, una vez que se dicte sentencia firme en la vía jurisdiccional penal por los Tribunales de Justicia, pueda dictar la resolución que estime pertinente, al resultar infringido el artículo 25.1 de la CE, en este punto, del Acuerdo recurrido, y en la forma que reconocemos en el fundamento jurídico cuarto, apartados 1º y 4º.

2º) Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto en todo lo demás, confirmando la multa de TRES MILLONES DE PESETAS impuesta al recurrente por la comisión de una infracción muy grave tipificada en la letra e) del artículo 99 de la Ley 24/1988.

3º) No procede hacer expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.