

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 30 DE ABRIL DE 2024

**Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª**

**Recurso núm.:** 4194/2022  
**Ponente:** D. Diego Córdoba Castroverde  
**Acto impugnado:** Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 23 de marzo de 2022  
**Fallo:** Desestimatorio

En Madrid, a 30 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto por los magistrados indicados al margen, en su Sección Tercera, el recurso de casación número 4194/2022, interpuesto por la procuradora de los tribunales D.ª NMS, en nombre y representación de D. LHP, bajo la dirección letrada de D. JPO contra la sentencia de 23 de marzo de 2022, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso ordinario nº 590/2020.

Ha intervenido como parte recurrida el Abogado del Estado en la representación y defensa que ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** La Procuradora de los Tribunales D.ª NMS, actuando en nombre y representación de D. LHP, interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 23 de marzo de 2022 por la que se desestimó el recurso interpuesto por el citado recurrente contra la resolución de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital dictada por delegación por la Subsecretaria de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de 18 de febrero de 2020 por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Comisión Nacional del Mercado de Valores de 29 de mayo de 2019 por la que se resuelve el expediente administrativo sancionador nº 15/2017.

**SEGUNDO.** Mediante Auto de 15 de septiembre de 2022 se admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar consisten en: (i) determinar si la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar su resolución por el plazo que medie entre la solicitud del informe al Banco de España previsto en el segundo párrafo del artículo 273.2 del Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, y la recepción de éste, afecta o no al plazo de resolución referida a los consejeros de la entidad de crédito; y (ii) confirmar, completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala contenida en la STS de 23 de julio de 2020 (recurso 166/2019), en relación con el artículo 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en concreto, a fin de determinar los efectos que sobre la caducidad de los procedimientos pueda tener un acuerdo de ampliación del plazo máximo para resolver fundado en el citado precepto.

**TERCERO.** El recurso argumenta que la resolución de la CNMV declara que el Banco Popular, el recurrente y otros Consejeros del Banco incurrieron en una infracción grave del artículo 296.1 de la Ley del Mercado de Valores ("LMV"), cuyo Texto Refundido fue aprobado por virtud del Real Decreto legislativo 4/2015, de 23 de octubre, «por la omisión de datos y presentar datos engañosos en sus Informes Anuales sobre Remuneraciones de los Consejeros, correspondientes a los ejercicios 2013 a 2015, en relación con los sistemas de ahorro a largo plazo y pagos por resolución de lo contrato». A mi representado se le impuso una multa por importe de 18.000 euros.

En la resolución de la CNMV se recoge cómo el plazo para resolver el expediente sancionador fue ampliado en seis meses, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 39/2015. Este acuerdo de la CNMV, tal y como recoge la Sentencia, se fundamentó en la supuesta complejidad del asunto y en las numerosas alegaciones de los distintos expedientados, que habrían aportado excesiva documentación.

En virtud del indicado precepto, el plazo para resolver fue ampliado de 12 a 18 meses. Mi representado sostiene que el ordenamiento jurídico no ampara la ampliación de plazo ejercitada por la CNMV sobre la base del citado artículo 32 de la Ley 39/2015. Y lo hace sobre la base de un pronunciamiento del Tribunal Supremo en atención al cual dicho precepto prevé la ampliación de plazos dentro del procedimiento, pero no el de resolución.

Sin embargo, y en todo caso, este plazo de 18 meses ha sido superado. En efecto, el Acuerdo de incoación fue adoptado en fecha 23 de noviembre de 2017, mientras que la resolución del expediente sancionador fue notificada a mi representado el 31 de mayo de 2019. Esto es, 18 meses y 8 días. Ello hubo de determinar la caducidad del expediente administrativo.

En la resolución de la CNMV encontramos la supuesta justificación para haber excedido el indicado plazo de 18 meses. Se concreta en la suspensión del procedimiento acordada con la finalidad de solicitar al Banco de España el informe preceptivo a que se hace referencia en el artículo 273 de la LMV. En consecuencia, y durante un plazo superior a un mes, resultaría que el expediente, en opinión -y por acción- de la CNMV estuvo suspendido.

Ello podría llevar a afirmar, lógicamente, que se ha respetado el plazo máximo de resolución, postura defendida por la CNMV y acogida por la Sala de instancia. Mi representado defiende que ello no es así, toda vez que la suspensión acordada fue incorrecta y contraria a derecho.

El artículo 273 de la CNMV en el último párrafo de su apartado 1: *«Cuando la entidad infractora sea una entidad de crédito española o una sucursal de una entidad de crédito de un Estado que no sea miembro de la Unión Europea, será preceptivo para la imposición de la correspondiente sanción por infracciones graves o muy graves, el informe del Banco de España».*

Pues bien, ni mi representado ni ninguno otro de los expedientados, con la sola excepción del Banco Popular, hoy Banco Santander, son entidades de crédito españolas o sucursales de entidades de crédito de Estados no miembros de la Unión Europea. Si atendemos al expediente administrativo resulta que este es, precisamente, el motivo que justificó la suspensión del expediente. Ahora bien, tal causa no resulta de aplicación a mi representado, por lo que la suspensión acordada respecto de él y de otros expedientados es contraria a Derecho y, en consecuencia, ha de afirmarse que el expediente ha caducado también por este motivo.

No se ha justificado en modo alguno el motivo por el que el cumplimiento de tal obligación, que no se discute en cuanto a Banco Popular, habilitaba a la CNMV a suspender el procedimiento en cuanto a mi representado y los demás consejeros. Más aún cuando tal suspensión ha supuesto que se exceda el plazo máximo para resolver el expediente sancionador vulnerando de forma grave su derecho a la defensa. Hay una serie de argumentos que vienen a confirmar esta afirmación:

- a. El Informe del Banco de España es preceptivo únicamente para las entidades de crédito (artículo 273.1 de la LMV).
- b. La suspensión solo puede ser acordada en relación con informes preceptivos de acuerdo con el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, en el que se fundamenta la decisión de suspensión acordada.
- c. No hay informe preceptivo alguno en relación con interesados no entidad de crédito.
- d. Al acordar la suspensión del expediente administrativo, nada se dice en cuanto a los expedientados no entidad de crédito en el sentido de que se ignora por completo su derecho.
- e. La CNMV solicita el Informe y acuerda la suspensión en marzo de 2019, si bien ya en fecha 27 de septiembre de 2018 se indica la necesidad de contar con este Informe.
- f. Como hemos visto, el Banco de España se limita a señalar que la sanción no afectará a la entidad, por lo que la suspensión, es claro, no guarda relación alguna con los demás expedientados y era absolutamente innecesaria e improcedente en cuanto a ellos.

El Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han declarado de forma constante que el procedimiento es una garantía para el administrado. Y que la resolución en plazo es, asimismo, parte de esa garantía. La consecuencia de la falta de resolución en plazo de los procedimientos incoados de oficio, como es el que nos ocupa es la caducidad (de la que el Tribunal Supremo ha declarado resulta la nulidad de pleno Derecho de lo actuado).

Por lo tanto, exceder el plazo máximo de resolución (ampliado, incluso) supone en este caso haber vulnerado el derecho a la defensa de mi representado, así como la garantía del procedimiento. Y ello por cuanto se le ha suspendido la tramitación del procedimiento en atención a un informe que no es preceptivo para la mayoría de los expedientados. Y sin ninguna justificación o argumentación que explique tal proceder. En efecto, la justificación del Comité Ejecutivo de la CNMV se limita a recoger el artículo citado de la Ley 39/3015, pero sin motivar por qué la solicitud de un informe que no es preceptivo para mi representado y otros le habilita para suspender el procedimiento en cuanto a todos ellos.

De lo expuesto, mi representado deduce la vulneración de los artículos 22 de la Ley 39/2015, en relación con el artículo 273 de la LMV. Y también en relación con los artículos 32 y 35 de la Ley 39/2015, que exige en su apartado d) una especial motivación para los acuerdos de suspensión. Y en este caso es evidente que la mera cita de un precepto (el 273 de la LMV), que no justifica la suspensión para todos los expedientados no es motivación suficiente.

En consecuencia, bien sea porque se ha aplicado de manera incorrecta el artículo 22 de la Ley 39/2015, bien porque (además) no se ha motivado, la suspensión acordada en cuanto a mi representado, la Sentencia (y con ella la Resolución Impugnada) debe ser revocada.

La conclusión de todo ello es la caducidad del expediente sancionador, conforme al artículo 25.1.b de la Ley 39/2015, que establece que el efecto de la falta de resolución *«en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95»*.

Frente a esto, la Sala de instancia declara la conformidad a Derecho de la actuación de la CNMV. Así, en primer lugar, se limita a señalar que el procedimiento sancionador es único, sobre la base de una sola infracción. Que el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015 es claro a señalar la consecuencia de suspensión y que esa Sala (Sentencia de 15 de febrero de 2021) ha sido terminante al afirmar que *«en supuestos en que la paralización del procedimiento afecta a todos los interesados, como sucede en este caso referido a un procedimiento sancionador único incoado contra una persona jurídica. En la que se dilucida también la posible responsabilidad de los administradores en la comisión de la infracción a todos ellos alcanza los efectos de la suspensión del procedimiento acordada para la emisión del informe preceptivo del Banco de España previsto en el artículo 273.1 del TRLMV, dado el carácter complementario de la sanción que se pueda imponer a los que ejerzan cargos de administración de la persona jurídica infractora»*.

Dos son los motivos de impugnación que aduce:

1º Sobre la ampliación del plazo para resolver un expediente sancionador en base a lo previsto en el artículo 32 de la Ley 39/2015.

El artículo 32 de la Ley 39/2015 establece en su apartado 1 que *«la Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados»*.

Este precepto, con carácter general, se refiere a la ampliación de los plazos procedimentales, pero es evidente que no incluye una referencia expresa a la ampliación del plazo total para resolver. Para ello, la Ley 39/2015 tiene un precepto específico: el artículo 23, que dispone en su apartado 1 que *«excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento»*. Mi representado destacó en la instancia y en su escrito de preparación del presente recurso de casación cómo esa Sala, en Sentencia 1094/2020, de 23 de julio.

Ello obliga a atender a dicha Sentencia y entender que la Ley 39/2015 limita la ampliación del plazo para resolver a supuestos en los que exista carencia de medios. Es evidente que la CNMV ni aplica dicho precepto ni justifica dicha carencia para la ampliación acordada.

Lo que la CNMV realiza es una alegación genérica a la complejidad y al número de alegaciones y escritos de los expedientados.

Pues bien, podemos afirmar lo siguiente a este respecto:

- a. La mayoría de los expedientados compartían representación letrada y argumentación. La argumentación de todos ellos (menos dos, era la misma). Como lo era la documentación aportada.
- b. La ampliación de plazo se acuerda cuando quedan más de dos meses para el vencimiento del plazo original.
- c. La ampliación de plazo se acuerda una vez dictada Propuesta de Resolución y elevadas las actuaciones para Resolver.
- d. Desde la elevación de actuaciones al Consejo de la CNMV para resolver y la ampliación del plazo (septiembre de 2018) hasta la resolución (mayo de 2019) no consta ninguna actuación respecto de mi representado diferente de la comunicación de la solicitud de informe al Banco de España, que se le comunica (marzo de 2019).

Este Informe se anuncia como argumento en el Acuerdo de Ampliación, pero no se solicita sino muchos meses después.

- e. Del expediente administrativo no resultan actuación alguna, ni menos que justifique que se tarden ocho meses en dictar Resolución.
- f. Tampoco lo justifica la Resolución de la CNMV, de la que solo resulta la incorporación del Banco Santander y en marzo de 2018, la solicitud de informe al Banco de España.

De lo expuesto resultaría que en un expediente en el que ya se ha dictado propuesta de Resolución y elevadas las actuaciones al órgano competente para su resolución, una entidad como la CNMV requiere de más de ocho meses para resolver un expediente en el que imputa una única infracción a un número de consejeros por unos mismos hechos.

No es posible justificar la actuación de la CNMV, quien huye de las específicas causas de ampliación del artículo 23 de la Ley para acudir a un precepto diseñado con otra finalidad y que aplica, disminuyendo notablemente el nivel de justificación, pues el expediente acredita por completo que la complejidad no es tal, sino una mera excusa para dilatar el procedimiento. No hay nada en el expediente que la justifique.

La Sala debió de declarar caducado el procedimiento sancionador por la incorrecta aplicación del artículo 32 de la Ley 39/2015 y la deficiente motivación empleada para justificar su aplicación.

2º Sobre la suspensión del plazo para resolver mediante un informe que no es preceptivo para determinados interesados.

El artículo 273 LMV prevé un informe preceptivo para las entidades bancarias en casos de infracciones graves o muy graves. Por su parte, el artículo 22 de la Ley 39/2015 prevé la suspensión del procedimiento administrativo cuando es preciso recabar un informe preceptivo. Y el artículo

35.d) de la Ley 39/2015 exige la especial motivación de los acuerdos de suspensión del procedimiento.

La solicitud de este informe emitido por el Banco de España, que no es en su caso un informe preceptivo, ha llevado a superar el plazo máximo de resolución del expediente (para el supuesto en que se considerara por la Sala ajustada a Derecho la ampliación acordada ex artículo 32 de la Ley 39/2015 anteriormente analizada). En efecto, consecuencia de esta suspensión, el plazo ampliado a 18 meses fue superado en varios días.

La sentencia impugnada considera justificada esta suspensión al entender que la suspensión afecta a todos los expedientes dado que el procedimiento es único y porque la sanción que se impone al recurrente y a los demás expedientados es complementaria de la impuesta a la entidad bancaria. No habría habido sanción si el informe hubiese sido de distinto signo.

El recurrente discrepa de esta conclusión por varios motivos:

- a) en primer lugar porque el informe solo es preceptivo para entidades bancarias y no para el recurrente.
- b) en segundo lugar, la suspensión se acuerda sin la debida motivación, ya que se acuerda solicitar el informe porque es preceptivo para la entidad bancaria, pero no se justifica porque se anuncia su necesidad en septiembre de 2018 y no se pide hasta marzo de 2019 (seis meses después y cercano al plazo máximo de resolución). Y tampoco se explica porque la suspensión afecta a aquellos interesados para los que el informe no es preceptivo.

Es cierto que la sanción impuesta a los consejeros es complementaria a la impuesta a la entidad bancaria pero el informe no es necesario ni se prevé para sancionar a los administradores.

No cabe acudir, como hace la Sala de instancia a la unicidad del procedimiento. Y ello por cuanto nada impedía a la CNMV haber abierto varios expedientes, lo cual le habría obligado a respetar los plazos para mi representado. Esto es, en ese caso, de existir tramitaciones separadas, se justificaría la suspensión o se habría obligado a sí misma la CNMV a una tramitación diligente.

La necesidad de atender a la singularidad de los expedientados y de que pueden concurrir circunstancias dentro de un procedimiento que lleven a atender a diferentes plazos de caducidad es un criterio declarado por la Sala a la que tengo el honor de dirigirme, quien en su Sentencia de fecha 20 de diciembre de 2017 (Sentencia 2057/2017)

Nada justifica la indebida dilación en la solicitud del informe preceptivo, vulnerándose el art. 24 CE.

Por todo ello concluye que la Sentencia vulnera el artículo 32 de la Ley 39/2015, en relación con el artículo 22 de la misma Ley al considerar ajustada a Derecho y motivada la ampliación de plazo acordada en relación con mi representado.

La Sentencia, asimismo, vulnera el ordenamiento jurídico al declarar conforme a Derecho la suspensión del plazo acordada en aplicación del artículo 273 de la LMV sin la debida motivación y en términos que han permitido que determinados expedientados como mi representado vean excedido de manera contraria a Derecho el plazo máximo para resolver.

Todo lo anterior conlleva, además, y en este caso concreto, la vulneración del derecho a la defensa de mi representado y de varios principios recogidos en el presente escrito. Preceptos todos ellos que, si bien no han sido identificados en el Auto de Admisión, deben reputarse incluidos en el debate procesal por virtud del artículo 90.4 de la LJCA y reputarse infringidos por la Sentencia.

Por todo ello solicita se dicte sentencia por la que se anule la sentencia impugnada con imposición de costas y como consecuencia de la anulación el Tribunal Supremo se sitúe en la posición de tribunal de instancia y entre a examinar el fondo del asunto procediendo a la resolución del litigio estimando el recurso contencioso-administrativo y declarando la nulidad de las resoluciones impugnadas.

**CUARTO.** El Abogado del Estado se opone al recurso.

Es cierto que la sentencia del Tribunal Supremo de 23-7-2020, rec.166/2019, declara que el art. 32 LPAC está previsto para los trámites incidentales del procedimiento, sin que resulte aplicable a la ampliación del plazo máximo para resolver y que esta última posibilidad, que tiene carácter excepcional. Sin embargo, en la interpretación del art. 23 LPAC el TS considera que la ampliación puede producirse legítimamente tanto en casos de elevado número de afectados como en los de simple complejidad objetiva de la tramitación; constituye una excepción y ha de estar motivada, pero es posible fundarla en la complejidad del procedimiento, el volumen de las actuaciones o el elevado número de investigados.

El acuerdo de ampliación responde a las exigencias de motivación señaladas por la jurisprudencia, exteriorizando las razones, que justifican tanto lo complejo del expediente como la necesidad de practicar trámites significativos que afectan a instituciones no radicadas en España, como es el caso del BCE.

El acuerdo alude expresamente a la complejidad del expediente, aportando datos concretos que acreditan esa condición, como es la abundante documentación aportada por los interesados al expediente, el otorgamiento de ampliaciones de plazos intermedios a solicitud de los interesados, la existencia de impugnaciones de actos de trámite, resueltas por la Audiencia Nacional, y el carácter de Banco Popular como "entidad significativa" la necesidad de recabar informe del BCE, a través del Banco de España. Se trata de un acuerdo de ampliación suficientemente motivado, que responde a las exigencias de la jurisprudencia y que debe considerarse ajustado a derecho.

Y respecto a la infracción consistente en haber suspendido el procedimiento para solicitar un informe que no es preceptivo para determinados interesados (art. 22 LPAC).

La CNMV actúa con plena legitimidad tramitando un único procedimiento. El informe solicitado al Banco de España afecta exclusivamente a la entidad financiera, pero ese dato es insuficiente para valorar si el procedimiento puede continuar respecto de los demás interesados. Habría que ver si



es posible declarar la responsabilidad y sancionar a los consejeros, sin que previamente se haya concluido sobre la sanción a la entidad de crédito.

Y, hemos de concluir que no es posible, pues la sanción a los directivos se configura por el art. 307 TRLMV como sanción complementaria, que se impone “además” de la que corresponde a la persona jurídica. De manera que hay que esperar a recibir el informe del Banco de España para resolver, conjuntamente, sobre las sanciones a imponer.

Esa conclusión es plenamente compatible con la doctrina de la Sala, cuya expresión más reciente está constituida por la sentencia de 15-2-2021, RCA 7363/2019, en la que se examina el alcance de las anteriores sentencias del Tribunal Supremo de 20-12-2017, rec. 1416/2015 y 22-2-2013, rec. 4934/2009 y se fija doctrina.

**QUINTO.** Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 23 de abril de 2024, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** El presente recurso de casación impugna la sentencia de la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 23 de marzo de 2022 por la que se desestimó el recurso interpuesto por el citado recurrente contra la resolución de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital dictada por delegación por la Subsecretaria de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de 18 de febrero de 2020 por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Comisión Nacional del Mercado de Valores de 29 de mayo de 2019 por la que se resuelve el expediente administrativo sancionador nº 15/2017.

El Consejo de la Comisión del Mercado de Valores acordó incoar expediente sancionador al Banco Popular Español SA y varios Consejeros, entre los que se encontraba el recurrente D. LHP, en su condición de consejero miembro de la comisión de retribuciones.

La resolución administrativa de la CNMV de 29 de mayo de 2019 impuso al Banco y a varios consejeros sendas sanciones, en concreto a D. LHP, en su condición de consejero miembro de la Comisión de retribuciones del Banco Popular la sanción de 18.000 € por la comisión de una infracción grave del artículo 296.1 del TRLMV por la omisión de datos y presentar datos engañosos en los informes anuales sobre remuneración de los Consejeros.

**SEGUNDO.** La presente controversia se centra en determinar si se produjo o no la caducidad del procedimiento sancionador instruido contra la entidad Bancaria y sus Consejeros. Las cuestiones sobre las que el Auto de admisión considera que presentan interés casacional consisten en: (i) determinar si la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar su resolución por el plazo que medie entre la solicitud del informe al Banco de España previsto en el segundo párrafo del artículo 273.2 del Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, y la recepción de éste, afecta o no al plazo de resolución referida a los consejeros de la entidad de crédito; y (ii) confirmar, completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala contenida en la STS de 23 de julio de

2020 (recurso 166/2019), en relación con el artículo 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en concreto, a fin de determinar los efectos que sobre la caducidad de los procedimientos pueda tener un acuerdo de ampliación del plazo máximo para resolver fundado en el citado precepto.

Estas mismas cuestiones han sido analizadas y resueltas por este Tribunal en la sentencia STS nº 825/2023, de 20 de junio de 2023 (rec. 8651/2021), referida a este mismo procedimiento sancionador, en base al recurso planteado por otro de los Consejeros de dicha entidad. En dicha sentencia ya analizamos

**TERCERO.** En nuestra sentencia nº 825/2023, de 20 de junio de 2023 (rec. 8651/2021) destacamos como hechos relevantes en este procedimiento sancionador, a los efectos que nos ocupan, los siguientes:

1/ La CNMV acordó la incoación de un procedimiento sancionador frente al Banco Popular, S.A por resolución de fecha 23 de noviembre de 2017, que fue notificada al ahora recurrente.

2/ Por resolución del Comité Ejecutivo de la CNMV de fecha 21 de septiembre de 2018, se acordó la ampliación del plazo inicial de 12 meses de tramitación y resolución del expediente sancionador, en 6 meses más con arreglo a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 39/2015, lo que determinó que el plazo total para resolver era el de 18 meses. El acuerdo ampliatorio, que no fue cuestionado por los afectados, es del siguiente tenor:

*«En el procedimiento sancionador concurren circunstancias que hacen aconsejable la ampliación, por el tiempo máximo legalmente permitido, del plazo total para su tramitación y resolución.*

*Así, y en primer lugar, debe hacerse referencia a la complejidad del expediente, tanto por lo que se refiere a cuestiones de fondo que se ventilan en el mismo, como en lo relativo a cuestiones planteadas por los expedientados en sus escritos de alegaciones al Acuerdo de Incoación como a la Propuesta de Resolución formulada por los Instructores, que han requerido, y requieren del necesario análisis en profundidad para la adecuada resolución del expediente*

*Entre las cuestiones planteadas que deben ser debidamente analizadas, se encuentran la relativa a la imputación de responsabilidad que se hace a la Entidad expedientada - Banco Popular- que pasó por un proceso de resolución y venta a otra entidad de crédito en el ejercicio 2017, así como la cuestión sobre la que versa la imputación que se realiza a los expedientados, dirimir si existieron omisiones y datos engañosos en el Informe Anual de Remuneraciones de los Consejeros de los ejercicios 2013 a 2015.*

*En segundo lugar, ha de ponerse de manifiesto la abundante documentación recibida en contestación al Acuerdo de Incoación como a la Propuesta de Resolución formulada por los Instructores, la cual fue y debe ser debidamente analizada para resolver adecuadamente el presente procedimiento. El presente expediente se ha incoado a una Entidad de crédito y a siete de sus Consejeros, los cuales han presentado, cada uno de ellos, escritos de alegaciones con sus correspondientes anexos a lo largo del procedimiento, así como recursos -uno de ellos- a la Providencia de denegación de prueba solicitada por los expedientados, lo que conlleva su oportuno análisis y valoración. En concreto, y a modo de ejemplo, sirva señalar que en el procedimiento obran dieciséis escritos de alegaciones y uno de ellos anexa hasta treinta y nueve documentos. Dicha documentación debe ser debidamente valorada y analizada.*

*En tercer lugar, cabe destacar tanto las diversas actuaciones procedimentales realizadas como la ampliación de los plazos de diversos trámites intermedios efectuados, concretamente, las ampliaciones concedidas a los expedientados para contestar al Acuerdo de Incoación como a la Propuesta de Resolución formulada por los Instructores, todo lo cual está suponiendo un alargamiento temporal justificado de la tramitación del expediente.*

*Por último, y como circunstancia adicional, debe tenerse en cuenta la aplicación del Reglamento (UE) 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo (BCE) tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito desde la entrada en funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión europeo (MUS), y en concreto, la competencia supervisora respecto de las denominadas "entidades significativas", entre las que se encuentra uno de los expedientados del presente procedimiento sancionador, Banco Popular Español, S.A.(...) .»*

3/ Durante la tramitación del expediente sancionador, se dicta resolución por parte del Comité Ejecutivo de la CNMC, en fecha 14 de marzo de 2019, recabando informe preceptivo al Banco de España, de acuerdo con el artículo 273 TRLMV que fue notificado a los expedientados. En dicho acuerdo se refería lo siguiente:

*«Conforme a lo establecido en el artículo 273 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, remitir la propuesta de resolución del expediente sancionador incoado a BANCO POPULAR ESPAÑOL, S.A. (en la actualidad, BANCO SANTANDER, S.A.) a Banco de España a fin de recabar su informe preceptivo y suspender, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar su resolución, por el plazo que medie entre esta solicitud de informe a Banco de España y la recepción de éste por el Consejo de la CNMV, sin que el plazo de suspensión pueda exceder de tres meses.»*

4/ Recibido el meritado informe del Banco de España en fecha 25 de 2019, se indicaba en el mismo que la imposición de la sanción no tendría un impacto material en la solvencia ni en la estabilidad financiera de la entidad.

5/ Por nueva resolución de 29 de mayo de 2019, el Consejo de la CNMV dejó sin efecto la suspensión acordada y se continuó la tramitación del expediente sancionador que concluyó mediante Acuerdo sancionador dictado el 29 de mayo de 2019 que se notifica al recurrente en fecha 31 de mayo de 2019.

**CUARTO.** Tal y como hemos expuesto el recurrente argumenta en esencia la caducidad del procedimiento por entender que desde que se inicia el expediente sancionador hasta la notificación de la resolución sancionadora, ha excedido el aludido plazo de caducidad legal de 18 meses (12 meses, más la ampliación por 6 meses).

La cuestión que se suscita en el presente recurso es doble: por un lado, la infracción del artículo 32 LPAC, en cuanto el acuerdo de ampliación no puede sustentarse en este precepto y carece de la necesaria motivación, y por otro lado, la trascendencia a los efectos de la caducidad del procedimiento sancionador contra un directivo de la entidad de crédito objeto del expediente

sancionador, de la petición del informe al Banco de España al que se refiere el artículo 273 del TRLMV.

Por lo que respecta a la ampliación de los plazos prevista en el artículo 32 de la Ley 32/1995 ya afirmamos en nuestra sentencia nº 1094/2020, de 23 de julio de 2020 (rec. 166/2019) que *«El artículo 32 de la Ley 39/2015 permite la ampliación de los plazos establecidos, siempre que no exceda de la mitad de los mismos, "si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero" pero esta disposición está prevista para los plazos de los trámites incidentales del procedimiento, normalmente los concedidos a las partes, sin que esta previsión resulte aplicable para ampliar el plazo máximo para resolver el procedimiento»*.

La ampliación de los plazos máximos para resolver el procedimiento puede producirse en los casos previstos en el art. 23 en relación con el art. 21.5 de la Ley 39/2015 con referencia a los supuestos en los que el número de solicitudes o de afectados sea tal que pueda suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución., pero existen otros supuestos distintos como los contemplados en el artículo 22 de esta misma norma que bajo la rúbrica *«suspensión del plazo máximo para resolver» contempla diferentes supuestos, entre los que se encuentra «cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá comunicarse a los mismos [...]»* u otros motivos establecidos en procedimientos especiales.

Este Tribunal en la sentencia STS nº 825/2023, de 20 de junio de 2023 (rec. 8651/2021) en relación con la previsión del artículo 23, aunque por error se citó el art. 32, dijimos la ampliación del plazo máximo para resolver contemplada *«[...]tiene un carácter excepcional, si bien hemos admitido el uso de esta facultad legal cuando existe una situación de falta de medios materiales o cuando se trata de asuntos de gran complejidad objetiva que da lugar a un gran volumen de actuaciones, siendo estas causas que justifican la ampliación del plazo.*

*Y en el supuesto de autos, como hemos dejado transcrito, el acuerdo de ampliación justifica el mayor plazo en la complejidad del asunto, en la que se dilucidaba la responsabilidad del "Banco Popular, S.A" y la de sus siete Consejeros, que dio lugar a múltiples trámites de alegaciones y propuestas de prueba y documentos que fueron analizadas y resueltas por el órgano instructor, a lo que se añade la dimensión de la entidad de crédito, calificada como "entidad significativa" desde la entrada en funcionamiento del MUS con arreglo al artículo 33.2 del Reglamento UE 1024/2013, del Consejo, de 5 de octubre de 2013, que encomienda la supervisión prudencial de las entidades de crédito al BCE.*

*El acuerdo ampliatorio se encuentra suficientemente motivado, pues refleja las razones y las causas por las que resulta necesario la prolongación del plazo para la tramitación del procedimiento sancionador, expresando de forma acumulativa las distintas causas concurrentes, como son la complejidad del expediente, la abundante documentación recibida, las diversas actuaciones procedimentales y la aplicación del Reglamento UE 1024/2013, del Consejo de 15 de octubre de 2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito como la sancionada y su relevancia, sin que se aprecie el déficit de motivación al que la parte alude. Por contra, resultan acreditadas la complejidad del expediente, la intervención de una entidad de crédito significativa y la necesaria intervención a través de informe del Banco de España, así como la presentación de documentación y alegaciones de los diferentes afectados que dieron lugar a sucesivos y múltiples*

*trámites de traslado y alegaciones, con la correspondiente valoración y decisión por el instructor del expediente».*

Razones que en cuanto referidas a este mismo procedimiento sancionador son trasladables para resolver la cuestión planteada en este recurso.

La segunda de las cuestiones planteadas, aparece referida la caducidad del expediente por la suspensión de la tramitación del procedimiento por razón de la petición del informe preceptivo al Banco de España previsto en el artículo 273 TRLMV en relación con las infracciones cometidas por las entidades de crédito, que en su opinión, resulta innecesaria e inútil para los Consejeros de la entidad bancaria, a los que no concierne ni afecta dicha previsión legal. Por ende, a su juicio, se habría producido la caducidad del procedimiento para el recurrente, dada la carencia de virtualidad y eficacia de la suspensión del procedimiento acordada por razón de la emisión del referido dictamen, pues desde que se inició el procedimiento hasta la notificación de la resolución sancionadora, se superó el plazo de 18 meses, dado que cabe excluir del cómputo el período correspondiente a la suspensión por causa que no guarda relación con el recurrente.

Esta cuestión también fue abordada y resuelta en nuestra STS nº 825/2023, de 20 de junio de 2023 (rec. 8651/2021) en la que en respuesta a la misma afirmamos:

*«Para tratar esta cuestión es necesario recordar el objeto del expediente sancionador fue una infracción contemplada en el apartado 1º del artículo 296 del TRLMV, por la omisión de la información correspondiente a las condiciones de prejubilación de los Consejeros de la entidad bancaria, infracción que tiene la consideración de grave. Asimismo es necesario destacar la específica singularidad derivada de lo dispuesto en el artículo 307 TRLMV, que prevé la responsabilidad o sanción complementaria de los directivos de la entidad infractora. De modo que la comisión de una infracción grave por parte de la entidad de crédito da lugar a una doble responsabilidad: la de la propia entidad financiera como persona jurídica y la de aquellos que ejercen cargos de dirección y administración, que como personas físicas asumen una responsabilidad que lleva aparejada una sanción complementaria.*

*Así lo dispone de forma clara el artículo 307 del TRLMV, antes transcrito, que junto a la responsabilidad de la persona jurídica infractora, establece la sanción a quienes ejerzan cargos de administración o dirección, esto es, a los directivos y administradores como personas físicas.*

*A partir de la exigencia de responsabilidad a los consejeros de la entidad por la aludida infracción grave, cabe examinar la tramitación del procedimiento sancionador.*

*La CNMV acordó la incoación de un procedimiento sancionador único por la presunta comisión de la infracción grave por la entidad Banco Popular, consistente en que los Informes Anuales sobre Remuneraciones de Consejeros correspondientes a los ejercicios 2013 a 2015 incluían falsedades o estaban incompletos. Se tramitó así un procedimiento sancionador por una infracción del artículo 296.1 TRLMV dirigido contra la reseñada entidad financiera y asimismo contra siete Consejeros de dicho banco, que eran quienes en el momento de la infracción ocupaban puestos de dirección y administración de la sociedad. Esto es, se siguió un único procedimiento sancionador dirigido tanto contra la entidad crediticia como persona jurídica como frente a sus consejeros, personas físicas, y así figura en el acuerdo de incoación y en los sucesivos trámites del expediente que culmina con la resolución sancionadora que declara la responsabilidad de todos ellos y que, por lo que aquí interesa,*

*impone al recurrente una multa de 25.000 euros por no haber dado cumplimiento a la obligación contemplada en el artículo 541 de la Ley de Sociedades de Capital, cuyo Texto Refundido se aprueba por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, así como a la normativa de desarrollo en lo relativo a la información que han de contener dichos informes anuales, concretamente la relativa a la compensación o pensión por prejubilación.*

*Pues bien, no cabe hacer objeción a la incoación y tramitación de un único expediente sancionador para establecer y definir la infracción y las responsabilidades derivadas, de todos los implicados como se prevé en la LPAC (arts. 64, 89 y 90). Y precisamente, en el seno de dicho expediente único cursado contra todos los responsables, se acuerda la segunda suspensión aquí controvertida motivada por la necesidad de obtener el preceptivo dictamen del Banco de España, de carácter obligatorio, suspensión que afecta a todos los responsables de la infracción. Y aun cuando el aludido artículo 273 TRLMV prevé la emisión del informe del Banco de España, en tanto se encuentra implicada una entidad financiera, no cabe desgajar por tal razón el único procedimiento tramitado, diferenciando artificialmente entre el procedimiento seguido frente a las personas físicas y el tramitado respecto a la persona jurídica.*

*Es cierto que el informe del Banco de España afecta y se refiere a la entidad bancaria, no obstante, ese dato no determina ni justifica una alteración del procedimiento, que continúa su tramitación única respecto a todos los sujetos responsables concernidos.*

*Y es que la petición de dictamen al Banco de España se configura como un trámite necesario y preceptivo en la Ley, que exige tal intervención cuando se trata de la comisión de una infracción grave por parte de una entidad crediticia, de la que los consejeros son sus directivos, a los que la propia ley considera sujetos responsables. Así el artículo 307 TRLMV prevé la responsabilidad de los directivos que ejerzan cargos de dirección y administración y su sanción como complementaria a la de la propia entidad jurídica, sin que pueda separarse o deslindarse de forma autónoma la responsabilidad de la entidad crediticia de la de sus consejeros, por hallarse íntimamente vinculadas.*

*Ello comporta que la petición del informe al Banco de España y la suspensión del procedimiento por esta razón, afecta y produce sus efectos tanto respecto a la entidad financiera infractora como a los demás directivos legalmente responsables, por tratarse de un único procedimiento seguido por una misma infracción grave contemplada en el TRLMV, de la que derivan diferentes y conjuntas responsabilidades.*

*Se siguió el procedimiento frente a una pluralidad de implicados y se acordó una suspensión por la emisión de un dictamen preceptivo que afecta a todos los sujetos incurso en el expediente y que opera para todos ellos por igual. La emisión del informe es presupuesto legal necesario para delimitar la responsabilidad de la entidad bancaria y por ende, imprescindible también para resolver sobre la imputación de sus directivos, dado que es la propia ley la que establece una sanción complementaria, indisociable de la principal. En fin, la suspensión acordada por el Comité Ejecutivo de la CNMV para recabar el obligatorio parecer del Banco de España para la entidad crediticia se extiende a los agentes responsables ex artículo 307 TRLMV, y en suma, afecta y proyecta sus efectos sobre el plazo para resolver y notificar la resolución a todos los sujetos del procedimiento, tanto a las personas jurídicas como a las personas físicas a las que se refiere el artículo 307 TRLMV».*

**Razones que resultan enteramente trasladables al supuesto que nos ocupa.**

Cabe añadir, como ya señalamos en la STS nº 197/2021, de 15 de febrero de 2021 (rec. 7363/2019) que *«Cuando se tramita un único procedimiento con una pluralidad de implicados, y se acuerda una suspensión que afecta a todos, tanto el inicio del plazo de suspensión como la finalización del mismo opera para ellos por igual, al margen de las vicisitudes individuales respecto al cumplimiento del requerimiento acordado. Lo contrario generaría una enorme disparidad respecto de los periodos de suspensión aplicables con la consiguiente incidencia en el plazo máximo de duración del procedimiento común, que traería como consecuencia una notable inseguridad jurídica en los procedimientos con una pluralidad de afectados. Es más, obligaría a dictar tantas resoluciones como afectados existiesen, impidiendo, o al menos dificultando seriamente, la tramitación conjunta de procedimientos sancionadores en los que existiese una pluralidad de empresas implicadas por conductas concertadas o conectadas entre sí»*.

Finalmente, la parte aduce que se habría vulnerado su derecho a una tutela judicial efectiva por la tardanza de la Administración en solicitar el informe preceptivo lo que, a su juicio, conlleva la vulneración del artículo 24 CE.

Lo cierto es que las dilaciones indebidas y la vulneración del artículo 24 de la CE solo es invocable respecto de la actuación de los tribunales y no respecto de la actuación de la Administración y en todo caso el retraso en solicitar un informe carece de trascendencia anulatoria si no se excede del plazo de duración del procedimiento, extremo que ya ha sido analizado anteriormente.

**QUINTO.** Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada debe reiterarse lo ya afirmado en nuestra sentencia STS nº 825/2023, de 20 de junio de 2023 (rec. 8651/2021) en el sentido de que la suspensión de un procedimiento sancionador tramitado contra una entidad crediticia y sus directivos por la comisión de una infracción grave contemplada en el TRLMV por razón de la petición del informe preceptivo al Banco de España previsto en el artículo 273 de dicho Texto Refundido, afecta y opera para todos los sujetos incurso en el procedimiento, tanto a la entidad financiera como a aquellos que ejercen cargos de dirección y administración ex artículo 307 del mismo texto legal, a los efectos de la caducidad del procedimiento sancionador.

**SEXTO.** Costas.

En cuanto a las costas procesales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4, 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes; debiendo estarse a lo resuelto en la sentencia recurrida en lo que se refiere a las costas del proceso de instancia.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico quinto:

DESESTIMAR el recurso interpuesto por D. LHP contra la sentencia de la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 23 de marzo de 2022, sin hacer expresa condena en costas del recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.