

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 7 DE MAYO DE 2026

Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª

Recurso núm.: 1890/2023
Ponente: D. José Luis Gil Ibáñez
Acto impugnado: Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 15 de diciembre de 2022
Fallo: Desestimatorio

En Madrid, a 7 de mayo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 1890/2023 interpuesto por la procuradora de los tribunales D.^a SBT, en representación de D. ARG, con la asistencia letrada de D.^a PMR, contra la sentencia de 15 de diciembre de 2022, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo número 571/2020, sobre sanción por infracción grave prevista en la Ley del Mercado de Valores, en el que ha intervenido como parte recurrida la Administración del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de D. ARG se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 18 de febrero de 2020, del Subsecretario de Asuntos Económicos y Transformación Digital, dictada por delegación de la Ministra del Departamento, que desestimó el recurso de alzada deducido contra la resolución de 29 de mayo de 2019, del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que impuso al interesado, en su condición de Consejero ejecutivo de Banco Popular Español, S. A., en las fechas en las que se cometió la infracción grave prevista en el artículo 296.1 de la Ley del Mercado de Valores, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, una multa por importe de 25.000€.

Admitido a trámite y seguido con el número 571/2020 en la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, terminó por sentencia de 15 de diciembre de 2022, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLAMOS:

- 1) *Desestimar el recurso.*
- 2) *Confirmar las resoluciones a que se contrae la litis.*
- 3) *Imponer a la parte actora las costas del proceso."*

La sentencia, tras delimitar sucintamente los términos del debate, advierte de que el planteamiento de los motivos de impugnación es en buena parte similar al realizado en otros procesos terminados por sentencias de la misma Sala de 6 de octubre de 2021, dictadas en los recursos contencioso-administrativos números 589/2020 y 699/2020, reproduciendo la fundamentación de la recaída en el primero, que analiza la tipicidad, la calificación de la infracción, la culpabilidad y la proporcionalidad de la sanción, añadiendo que la sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo número 589/2020 fue aclarada en un auto en el que se trató la caducidad del procedimiento administrativo en los siguientes términos:

"2.- La caducidad defendida pasaba por afirmar la indebida suspensión acordada por el Comité Ejecutivo de la CNMV para dar traslado del expediente sancionador al Banco de España y recabar el informe previsto en el artículo 273.1 in fine del TRLMV Real Decreto Legislativo 4/2015.

Del expediente y de la propia resolución sancionadora resultaba que:

- el plazo para resolver el expediente sancionador, plazo de 12 meses, fue ampliado en 6 meses, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 39/2015 por acuerdo del Comité Ejecutivo de la CNMV, en su sesión 21/09/2018, ampliación nunca cuestionada en su legalidad y regularidad, lo que determinaba que el plazo para resolver era de 18 meses. El Acuerdo de incoación fue adoptado en fecha 23/11/2017, mientras que la resolución del expediente sancionador fue notificada el 31/05/2019 (18 meses y 8 días).

- En el ínterin, antes de alcanzarse los 18 meses, con fecha 14/03/2019, el Comité Ejecutivo de la CNMV adoptó el siguiente Acuerdo:

"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."

- El citado Acuerdo fue debidamente notificado a los expedientados.

- Con fecha 25/04/2019 se recibió en la CNMV el informe de Banco de España que venía a recoger el del BCE al ser el Banco Santander, SA, entidad absorbente de Banco Popular Español, S.A., una entidad de crédito significativa en la conclusión de que "... la sanción impuesta no tendrá un impacto material en la solvencia ni en la estabilidad financiera de la Entidad."

- El 29/05/2019, el Consejo de la CNMV levantó la suspensión acordada.

En el argumentario de la parte, este informe sería únicamente preceptivo para la entidad de crédito sancionada (el Banco Santander, tras la absorción del Banco Popular), pero no para los consejeros, que carecen de la condición de entidad de crédito y por tanto, a criterio del recurrente, la suspensión que implicaba la solicitud de tal informe preceptivo (un mes y diez días a añadir a los 18 meses) no les afectaría, determinando la caducidad del expediente sancionador para ellos, obviando que se trata de un único expediente sancionador, sobre la base de una única infracción, y que la sanción a los consejeros descansa, como complementaria, sobre la sanción impuesta a la entidad, en este caso una entidad bancaria.

El artículo 307 del TRLMV, ya tratado en la sentencia cuyo complemento se pretende (FJ 7), precepto que lleva por rúbrica "Sanción complementaria por infracciones graves a quienes ejerzan cargos de administración o dirección", dispone en su apartado 1, primer inciso, que:

"Además de la sanción que corresponda imponer al infractor por la comisión de infracciones graves, cuando la infractora sea una persona jurídica podrá imponerse una o más de las siguientes sanciones a quienes, ejerciendo cargos de administración o dirección en la misma, sean responsables de la infracción (...)"

La sanción a los consejeros por los hechos que nos ocupan pasaba indefectiblemente por la sanción a la entidad bancaria y de ahí la solicitud y emisión del informe preceptivo del Banco de España.

La lógica del procedimiento sancionador, procedimiento único para el Banco y consejeros, sobre la base de una única y común infracción grave del artículo 296.1 del TRLMV, infracción por la omisión de datos y presentar datos engañosos en los IARC de la entidad correspondientes a los ejercicios 2013/2015, impone que no pueda concluirse el mismo de forma separada y disgregada y de ahí que resulte

imposible jurídicamente, dado el carácter complementario de la sanción a los consejeros, que el procedimiento sancionador respecto del sujeto principal concluyese con posterioridad al de los complementarios cuya responsabilidad descansa, precisamente, sobre la base de la responsabilidad del infractor persona jurídica cuya declaración hace inexcusable el informe preceptivo del Banco de España (hecho jurídico no cuestionado).

El art. 22.1.d) de la LPAC 39/2015 es claro al indicar que en el caso de que se solicite un informe preceptivo, la consecuencia legal prevista es la suspensión del plazo para resolver el procedimiento ("d) 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 ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento"), con independencia del número de personas físicas o jurídicas inculpas en él, ni de que el carácter preceptivo del informe venga establecido, solo, en el particular de uno de ellos, precisamente en este caso de aquel cuya responsabilidad es la que determina la de los restantes por complementaria.

Sentencia del Tribunal Supremo de 15/02/2021, recurso de casación 7363/2019.

"Respecto a la segunda de las cuestiones, consistente en precisar la jurisprudencia de esta Sala acerca del cómputo del plazo de la suspensión acordada en procedimientos únicos con múltiples interesados, a efectos de su eventual caducidad, debe concluirse 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, su ampliación y la finalización del mismo opera para todos por igual, al margen de las vicisitudes individuales respecto al cumplimiento del requerimiento acordado [...]."

Seguidamente, la sentencia, tras afirmar la aplicación de los anteriores razonamientos al supuesto de autos, añade otros, en concreto, sobre la caducidad, expone que:

"En relación con la alegada caducidad del procedimiento administrativo sancionador damos aquí por reproducido lo que se dice en la sentencia (mejor, en el auto de aclaración) recaída en el recurso nº 589/2020, que transcribimos más arriba. Tan solo añadiremos lo siguiente. La ampliación del plazo acordada por la Administración ex artículo 32 de la Ley 39/2015 cumple con los requisitos de este precepto y está avalada por la jurisprudencia (vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 20-3-2007 y de 21-12-2016 que se citan por la propia Administración demandada), e igualmente se acordó la suspensión del plazo ex artículo 22.1.d) de la misma Ley 39/2015 para solicitar determinada informe preceptivo, sin que la alegada falta de notificación al recurrente de la recepción de este último tenga una virtud invalidante, de tal manera que, teniendo en cuenta dichas ampliación y suspensión del plazo, al notificarse la resolución sancionadora no había transcurrido aún el plazo de caducidad del procedimiento. Cabría agregar que el expediente sancionador es único, sin perjuicio de que los recursos de alzada se hayan tramitado separadamente, y que el alegado en la demanda derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no es aplicable a los procedimientos administrativos conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (vid. STC nº 26/1994, de 27-1).

[...]

El informe del BdE era preceptivo [vid. artículo 273 del TRLMV y artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015], justificaba la suspensión del plazo del procedimiento sancionador, cuya suspensión afectaba a todos los interesados en el procedimiento (con incidencia en el plazo de caducidad del mismo), y la comunicación del BCE en lengua inglesa carece de virtud invalidante para el recurrente desde el

momento en que su contenido era ajeno a la responsabilidad personal y los derechos de defensa de este último.”

SEGUNDO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de D. ARG, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 6 de marzo de 2023, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal Supremo, por auto de 28 de septiembre de 2023, dictado por la Sección de Admisión, se acordó:

“1.º) Admitir el recurso de casación n.º 1890/2023 preparado por la representación procesal de D. ARG contra la sentencia de 15 de diciembre de 2022, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso n.º 571/2020.

2.º) Declarar que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia 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 TRLMV 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, 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.

3.º) Identificar como norma que, en principio, será objeto de interpretación, el artículo 273 Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores; y los artículos 22, 32 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Todo ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.

[...]”

CUARTO.- La parte recurrente presentó, con fecha 24 de noviembre de 2023, escrito de interposición del recurso de casación, en el que identificó la siguiente pretensión y los pronunciamientos solicitados:

“La pretensión deducida por mi mandante en el presente recurso de casación tiene por objeto, con estimación del presente recurso, que se declare la nulidad de la sentencia recurrida, por infracción de las normas citadas, casando la sentencia y declarando la nulidad de las resoluciones impugnadas, por estar caducado el expediente, procediendo su archivo; o subsidiariamente, se declare su nulidad de las mismas, por infracción del principio de culpabilidad y responsabilidad personal y el principio de «lex previa et certa» alegados.”

Para terminar suplicando a la Sala:

“[...] dicte Sentencia, por la que anulando y casando la Sentencia recurrida, declare la nulidad de las resoluciones impugnadas, en los términos expuestos en el recurso, por estar caducado el expediente,

procediendo su archivo; subsidiariamente, por infracción del principio de culpabilidad y responsabilidad personal y el principio «lex previa et certa», con condena en costas.”

QUINTO.- Dado traslado a la parte recurrida para que pudiera oponerse al recurso de casación, así lo hizo, por escrito de 5 de enero de 2024, en el que propugna como doctrina correcta la siguiente:

“(i) La suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar su resolución por el plazo que medie entre la solicitud del informe del Banco de España previsto en el segundo párrafo del artículo 273.2 TRLMV y la recepción de éste, afecta al plazo de resolución referida a los consejeros de la entidad de crédito, esto es, que los efectos de la suspensión también se extienden a dichos consejeros.

(ii) La ampliación del plazo de duración del procedimiento sancionador, realizada al amparo del artículo 32 LPAC, puede ser válida si la motivación aportada en el acuerdo de ampliación puede considerarse suficiente a los efectos del art. 23 LPAC, que es el precepto que regula efectivamente aquella ampliación.”

Suplicando a la Sala:

“[...] dicte sentencia por la que fije doctrina en los términos interesados en el anterior apartado tercero y desestime el recurso de casación, confirmando la sentencia recurrida por se ajustada a Derecho.”

SEXTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 28 de abril de 2026, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso de casación

1. La sentencia impugnada

La sentencia impugnada en este recurso de casación, de 15 de diciembre de 2022, dictada por la Sección Tercera de la Sala de este orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional, desestima el recurso contencioso-administrativo número 571/2020 interpuesto contra la resolución de 18 de febrero de 2020, del Subsecretario de Asuntos Económicos y Transformación Digital, dictada por delegación de la Ministra del Departamento, que desestimó el recurso de alzada deducido contra la resolución de 29 de mayo de 2019, del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), que impuso al recurrente, en su condición de Consejero ejecutivo de Banco Popular Español, S. A., en las fechas en las que se cometió la infracción grave prevista en el artículo 296.1 de la Ley del Mercado de Valores, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, una multa por importe de 25.000€.

La sentencia, como con mayor detalle se recoge en los antecedentes de hecho, advierte de otros dos pronunciamientos anteriores de la misma Sala, las sentencias de 6 de octubre de 2021, recaídas en los recursos contencioso-administrativos números 589/2020 y 699/2020, reproduciendo la fundamentación de la dictada en el primero, que analiza la tipicidad, la calificación de la infracción, la culpabilidad y la proporcionalidad de la sanción, añadiendo que esa misma sentencia fue aclarada en un auto en el que se analizó la caducidad del procedimiento administrativo, para descartar su concurrencia, en especial, por cuanto un informe solicitado al

Banco de España tuvo el efecto de interrumpir el plazo para dictar y notificar la resolución sancionadora.

Añade la sentencia aquí impugnada algún argumento más a los de las anteriores. Así, respecto de la alegada caducidad, considera que la ampliación del plazo cumple con los requisitos legales establecidos en el artículo 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y está avalada por la jurisprudencia, careciendo de efecto invalidante la falta de notificación de la suspensión del plazo acordada al amparo del artículo 22.1.d) de la misma Ley 39/2015, así como que el expediente sancionador es único, sin perjuicio de la tramitación separada de los recursos de alzada formulados por los distintos sancionados. En suma, afirma que el informe pedido al Banco de España justificaba la suspensión del plazo del procedimiento y que esta suspensión afectaba a todos los interesados, siendo ajena a la responsabilidad personal y a los derechos de defensa del recurrente una comunicación del Banco Central Europeo en lengua inglesa.

2. El auto de admisión

El auto de admisión del recurso de casación recuerda la admisión a trámite de otros anteriores por autos de 20 y de 21 de julio de 2022 (recursos 8651/2021 y 156/2022), que consideraron que tenían interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia las mismas cuestiones que las ahora planteadas, a saber: por un lado, 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 de la Ley del Mercado de Valores y la recepción de éste, afecta o no al plazo de resolución referida a los consejeros de la entidad de crédito; y, por otro lado, confirmar, completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala contenida en la sentencia de 23 de julio de 2020 (recurso 166/2019), en relación con el artículo 32 de la Ley 39/2015, para, en concreto, 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.

A estos efectos, identifica como reglas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, el citado artículo 273 de la Ley del Mercado de Valores y los artículos 22, 32 y 35 de la Ley 39/2015.

3. Posiciones de las partes

A. El escrito de interposición del recurso de casación

El escrito de interposición del recurso de casación contiene como pretensiones las de anulación de la sentencia recurrida y de las resoluciones administrativas impugnadas, por estar caducado el expediente o, subsidiariamente, por infracción del principio de culpabilidad y responsabilidad personal y del principio *lex previa et certa*, para lo que comienza exponiendo los antecedentes de interés, resumiendo las alegaciones desplegadas en la demanda formalizada en la instancia.

A continuación se centra, en primer lugar, en la infracción que imputa a la sentencia recurrida del artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, en relación con el artículo 273 de la Ley del Mercado de Valores y con los artículos 23 y 25 de la misma Ley 39/2015.

Así, tras resaltar la excepcionalidad de la suspensión, advierte de que el acuerdo de suspensión, invocando erróneamente el artículo 32 de la Ley 39/2015, no menciona el artículo 22 de dicha Ley ni en él se pide informe alguno, por lo que la suspensión fue nula, sin que produjera el efecto de

interrumpir el plazo para resolver, pues su único objeto fue “*evadir el plazo para resolver*”, sin que el criterio establecido en la sentencia de esta Sala de 15 de febrero de 2021 (recurso 7363/2019), en el que se apoya la impugnada, sea aplicable, al referirse al supuesto contenido en la letra a) del artículo 22.1 de la Ley 39/2015, no al de la letra d), único posible para suspender por necesidad de informes preceptivos. Además, el informe no era preceptivo para las personas físicas ni afectaba a la esfera jurídica del recurrente.

En segundo lugar, denuncia la vulneración del artículo 32 de la Ley 39/2015, cuya finalidad es otorgar a los administrados un plazo más amplio para los trámites, lo que no es el caso, pues ni la ampliación fue pedida por los expedientados, ni procedía para tal fin, ya que no había trámites pendientes, ampliándose el plazo para resolver de forma artificiosa y perjudicando al recurrente, vulnerando su derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas, sin que a ello obste que no se alegara la ilegalidad del acuerdo, como sí se hizo en alzada.

Por tanto, la sentencia debió declarar nula la ampliación del plazo para resolver y notificar, así como apreciar que, cuando se acordó dicha ampliación, el expediente ya estaba caducado, citando en apoyo de sus argumentos la sentencia de esta Sala de 23 de julio de 2020 (recurso 166/2019), que parcialmente transcribe.

En tercer lugar, denuncia la contravención del principio de culpabilidad y responsabilidad personal del artículo 25.1 de la Constitución y del artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dado que el recurrente no tuvo una conducta dolosa o negligente, como reconoce la propia Administración y se razona al respecto.

Finalmente, afirma que la sentencia impugnada contradice el artículo 296.1 de la Ley del Mercado de Valores y el principio *lex previa et certa* de los artículos 25.1 de la Constitución y 27 de la Ley 40/2015, en relación con los artículos 541 del Real Decreto-ley 1/2010 y 10 de la Orden ECC/461/2013, estos últimos relativos a la manera de informar sobre las compensaciones por prejubilación, argumentando sobre esta cuestión y señalando la falta de explicaciones en la sentencia con respecto a algunos extremos que resultan de la aplicación de los anteriores preceptos.

B. La oposición al recurso de casación

El escrito de oposición al recurso de casación presentado por la representación de la Administración del Estado solicita a la Sala que se fije la siguientes doctrina: por un lado, que la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar su resolución por el plazo que medie entre la solicitud del informe del Banco de España previsto en el segundo párrafo del artículo 273.2 de la Ley del Mercado de Valores y la recepción de éste, afecta al plazo de resolución referida a los consejeros de la entidad de crédito, esto es, que los efectos de la suspensión también se extienden a dichos consejeros; por otro lado, que la ampliación del plazo de duración del procedimiento sancionador, realizada al amparo del artículo 32 de la Ley 39/2015, puede ser válida si la motivación aportada en el acuerdo de ampliación puede considerarse suficiente a los efectos del artículo 23 de la misma Ley, que es el precepto que regula efectivamente aquella ampliación. Postulando, en consecuencia, la desestimación del recurso de casación.

Para sostener estas pretensiones reseña los antecedentes de hecho y de la sentencia impugnada que considera de interés para, antes de analizar las infracciones alegadas por el recurrente, advertir de la sentencia de 20 de junio de 2023 (recurso 8651/2021), que resolvió un recurso de casación

interpuesto por otro de los Consejeros del Banco Popular sancionado en el mismo expediente, planteándose en el auto de admisión idénticas cuestiones que en el de este recurso, reproduciendo algunos pasajes de dicha sentencia.

A continuación, niega la comisión de infracción por haberse suspendido el procedimiento para solicitar un informe que no es preceptivo para determinados interesados, habiéndose respetado el artículo 22 de la Ley 39/2015, ya que, conforme a la Ley del Mercado de Valores, la infracción cometida por la entidad de crédito y por las personas que ejercen cargos de administración y de dirección es la misma, aunque varíe la sanción, pero siguiéndose con plena legitimidad por la CNMV un único procedimiento sancionador. El informe solicitado al Banco de España afecta exclusivamente a la entidad financiera, pero este dato es insuficiente para valorar si el procedimiento puede continuar respecto de los demás interesados, debiendo esperarse a dicho informe para resolver, conjuntamente, sobre las sanciones a imponer, lo que se conforma con la doctrina de esta Sala expresada en la sentencia de 15 de febrero de 2021 (recurso 7363/2019), de la que reproduce algunos párrafos. En suma, la suspensión del procedimiento por la solicitud de informe afecta a todos los expedientados y el acuerdo de suspensión está motivado.

En cuanto a la vulneración del artículo 32 de la Ley 39/2015, sostiene que las alegaciones del recurrente no determinan la nulidad de la ampliación del plazo, sin que a ello obste lo expuesto por este Tribunal Supremo en la sentencia de 23 de julio de 2020 (recurso 166/2019), pues, aunque la ampliación constituye una excepción y ha de estar motivada, es posible fundarla en la complejidad del procedimiento, el volumen de las actuaciones o el elevado número de investigados, siendo así que el acuerdo de ampliación de plazo, que sustancialmente se reproduce en el escrito de oposición, responde a las exigencias de motivación y es ajustado a Derecho, lo que se asevera a la luz de los antecedentes recogidos en la resolución sancionadora, describiendo la multitud de trámites realizados, sin que se produjeran dilaciones indebidas.

Sentado lo anterior, respecto de la infracción del principio de culpabilidad y de responsabilidad personal, admite su denuncia en el escrito de preparación, pero sin ser incluida entre las cuestiones que, conforme al auto de admisión, presentan interés casacional objetivo, sin que proceda que en esta sentencia examinemos aquella alegación, como también ocurre con las invocadas contravenciones del artículo 296 de la Ley del Mercado de Valores y del principio *lex previa et certa*. En ambos casos, con carácter subsidiario, por si la Sala entrara a examinar estas cuestiones, se remite a lo expuesto al respecto en la contestación a la demanda.

SEGUNDO.- Marco jurídico y fáctico

1. Normativa relevante

A. La Ley del Mercado de Valores, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre

La Ley del Mercado de Valores, entre las *“disposiciones generales en materia de infracciones y sanciones”*, establece:

Artículo 273. Reglas para la incoación, instrucción y sanción.

1. La competencia para la incoación, instrucción y sanción en los procedimientos sancionadores a que se refiere este capítulo se ajustará a las siguientes reglas:

a) La incoación e instrucción de expedientes corresponderá a la Comisión Nacional del Mercado de Valores. La incoación de expedientes, cuando afecte a empresas de servicios de inversión autorizadas en otro Estado miembro de la Unión Europea, se comunicará a sus autoridades supervisoras, a fin de que, sin perjuicio de las medidas cautelares y sanciones que procedan con arreglo a esta ley, adopten las que consideren apropiadas para que cese la actuación infractora o se evite su reiteración en el futuro.

b) La imposición de sanciones por infracciones muy graves, graves y leves corresponderá a la Comisión Nacional del Mercado de Valores. La Comisión Nacional del Mercado de Valores dará cuenta razonada al Ministro de Economía y Competitividad de la imposición de sanciones por infracciones muy graves y, en todo caso, le remitirá con periodicidad trimestral la información esencial sobre los procedimientos en tramitación y las resoluciones adoptadas.

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.

2. El plazo para resolver y notificar la resolución será de un año, ampliable conforme a lo previsto en los artículos 23 y 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

[...]”

Además, la misma Ley, al regular las “Sanciones”, proclama la responsabilidad complementaria de quienes ejerzan cargos de administración o de dirección en los siguientes términos:

Artículo 307. Sanción complementaria por infracciones graves a quienes ejerzan cargos de administración o dirección.

Además de la sanción que corresponda imponer al infractor por la comisión de infracciones graves, cuando la infractora sea una persona jurídica podrá imponerse una o más de las siguientes sanciones a quienes, ejerciendo cargos de administración o dirección en la misma, sean responsables de la infracción:

1. Multa por importe de hasta 250.000 euros.

En el caso de empresas de servicios de inversión que incumplan las normas contenidas en el Reglamento (UE) n.º 575/2013, de 26 de junio, o que cometan las infracciones graves a las que se refiere el artículo 275.4.a), la multa a imponer será por importe de hasta 2.500.000 euros.

En el caso de los depositarios centrales de valores y de las entidades de crédito designadas a las que se refiere el artículo 54.2.b) del Reglamento (UE) n.º 909/2014, de 23 de julio de 2014, que cometan las infracciones graves a las que se refiere el artículo 298.3 y 4, la multa a imponer será por importe de hasta 2.500.000 de euros.

2. Suspensión en el ejercicio de todo cargo de administración o dirección que ocupe el infractor en la entidad por plazo no superior a un año.

3. Amonestación pública en el «Boletín Oficial del Estado» de la identidad del infractor y la naturaleza de la infracción o amonestación privada.

Cuando se trate de la infracción prevista el artículo 295.5, en relación con el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 227, se impondrá en todo caso la sanción recogida el apartado 1, sin que la multa pueda ser inferior a 12.000 euros.”

B. Las Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

De la Ley 39/2015 cabe reseñar los siguientes preceptos:

“Artículo 22. Suspensión del plazo máximo para resolver.

1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

[...]

d) 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 ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

[...]

Artículo 32. Ampliación.

1. 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.

2. La ampliación de los plazos por el tiempo máximo permitido se aplicará en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, sustanciándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.

3. Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recurso, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento.

[...]

Artículo 35. Motivación.

1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

- b) *Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.*
- c) *Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.*
- d) *Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en el artículo 56.*
- e) *Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.*
- f) *Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.*
- g) *Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.*
- h) *Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.*
- i) *Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.*

2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte."

C. Jurisprudencia

El auto de admisión del recurso de casación se refiere a la sentencia de esta Sala de 23 de julio de 2020 (recurso 166/2019), por lo que, sin perjuicio de los precedentes que luego mencionaremos, conviene tener presente lo que allí dijimos sobre la caducidad del procedimiento:

"CUARTO. Sobre la caducidad del procedimiento.

Se alega también la caducidad del nuevo procedimiento por entender que la ampliación del plazo para dictar la resolución de fondo [...] fue arbitraria. La recurrente afirma que no es posible proceder a la ampliación de la duración del procedimiento salvo en los supuestos concretos de suspensión del artículo 22 o el supuesto excepcional de ampliación del plazo de resolución, contemplado en el art. 23 de la Ley 39/2015.

En el supuesto que nos ocupa, la instructora solicitó la ampliación del plazo de duración del procedimiento en 45 días y como fundamento de esta petición, tras describir las actuaciones realizadas y constatar que dispone de un plazo de tres meses para notificar la resolución del procedimiento que finalizaría el 31 de octubre de 2018, invocó el art. 32 de la Ley 39/2015. La Administración, por resolución de 24 de octubre de 2018, amplió el plazo de resolución del procedimiento sancionador fundamentando esta decisión en: "aconsejarlo las circunstancias y puesto que no se perjudican derechos de terceros, de conformidad con lo previsto en el art. 32 de la citada ley".

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.

Este Tribunal Supremo ha tenido ocasión de analizar el instituto de la caducidad de los procedimientos administrativos en numerosas ocasiones, entre las más recientes cabe citar la STS nº 438/2018, de 19 de marzo (rec. 2054/2017) y STS nº 317/2019, de 12 de marzo de 2019 (rec. 676/2018). En ellas afirmábamos que el ejercicio por la Administración de sus potestades de intervención está sujeta a límites, uno de ellos es el establecimiento de un plazo máximo para resolver los procedimientos. Su razón de ser obedece al deber de las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley, con ello se pretende garantizar que los procedimientos administrativos se resuelvan en un tiempo concreto, evitando la prolongación indefinida de los mismos por razones de seguridad jurídica. El incumplimiento de estos plazos conlleva como consecuencia jurídica la caducidad del procedimiento y el consiguiente archivo de las actuaciones (artículo 44.2 de la Ley 30/1992). De modo que, si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo.

La ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento se contempla, por tanto, como una posibilidad excepcional, que aparece regulada en el art. 23 de la Ley 39/2015 y que bajo la rúbrica "Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar" dispone que "1. 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".

Este Tribunal, en STS de 13 de noviembre de 2013 (rec. 4037/2010), interpretando la previsión contenida en el art. 42.6 de la Ley 30/1992, con un contenido muy similar al precepto actual, ya señaló que "[...] Esa ampliación de plazos, a la vista del precepto, puede producirse legítimamente tanto en casos de elevado número de afectados como, según razona la Administración, en los de simple complejidad objetiva de la tramitación. [...]"

De modo que si bien la complejidad del procedimiento, el volumen de las actuaciones o el elevado número de investigados puede justificar la ampliación del plazo para resolver el procedimiento, dicha ampliación es excepcional y ha de estar motivada.

En el supuesto que nos ocupa, ni el volumen de las actuaciones, ni los hechos investigados ni el número de implicados permite extraer la conclusión de que se trata de un procedimiento especialmente complejo. Es más, no debe olvidarse que el procedimiento sancionador es el segundo que se tramita por estos mismos hechos.

Por otra parte, y por lo que respecta a la justificación de la ampliación acordada, la instructora al solicitarla no destacó ninguna circunstancia reveladora de dicha complejidad o excepcionalidad, se limita a afirmar que está próximo a vencer el plazo de caducidad, pero esta circunstancia no puede ser tomada en consideración para acordar la ampliación del plazo para resolver, pues ello podría ser aplicado a todos los procedimientos convirtiendo lo excepcional en habitual y su generalización implicaría la utilización de un mecanismo fraudulento para incumplir el plazo de caducidad fijado para

el procedimiento. Tampoco la Administración justifica su decisión en razones o circunstancias concretas, remitiéndose a una genérica mención a que "lo aconsejaban las circunstancias del caso", sin especificar a qué circunstancias se refería, por lo que consideramos esta justificación insuficiente a los efectos de fundar una decisión excepcional como la adoptada.

Por ello, ha de considerarse que la resolución que acordó la ampliación no es conforme a derecho, por lo que consecuentemente la resolución del Consejo de Ministros de fecha 30 de noviembre de 2018, con independencia de la fecha de su notificación, estaría fuera del plazo máximo para resolver y se habría producido la caducidad del procedimiento.

Ello determina la nulidad de la resolución administrativa impugnada, al haber dictado en un procedimiento que había caducado."

También hay que añadir la doctrina jurisprudencial que fija nuestra sentencia de 15 de febrero de 2021 (recurso 7363/2019) en respuesta a la segunda de las cuestiones de interés casacional objetivo allí planteadas:

"Respecto a la segunda de las cuestiones, consistente en precisar la jurisprudencia de esta Sala acerca del cómputo del plazo de la suspensión acordada en procedimientos únicos con múltiples interesados, a efectos de su eventual caducidad, debe concluirse 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, su ampliación y la finalización del mismo opera para todos por igual, al margen de las vicisitudes individuales respecto al cumplimiento del requerimiento acordado."

2. Hechos

La resolución del recurso de casación requiere que hagamos una relación fáctica de algunos trámites del procedimiento sancionador, como también se hace en sentencias precedentes de esta Sala recaídas en recursos de casación interpuestos por otros Consejeros de la misma entidad de crédito y a las que luego se hará mención:

1. La CNMV acordó la incoación de un procedimiento sancionador frente a 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 el Comité Ejecutivo de la CNMV, en fecha 14 de marzo de 2019, recabando informe preceptivo al Banco de España, de acuerdo con el artículo 273 de la Ley del Mercado de Valores, que fue notificado a los expedientados. En dicho acuerdo se exponía 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 resolución adoptada en la sesión de 29 de mayo de 2019, el Consejo de la CNMV levantó la suspensión del procedimiento e impuso sanciones a Banco Popular Español, S.A.U. (actualmente,

Banco Santander, S.A.), así como a diversos Consejeros, entre ellos el aquí recurrente, a quien se notificó el acuerdo el 3 de junio siguiente.

TERCERO.- Las infracciones del ordenamiento jurídico en las que se fundamenta el recurso de casación: precedentes

Hemos advertido con anterioridad que en esta misma Sala y Sección se han seguido otros recursos de casación, interpuestos por personas que, al igual que el aquí recurrente, fueron Consejeros de la misma entidad financiera y a quienes se impusieron otras multas en la resolución de 29 de mayo de 2019 del Consejo de la CNMV.

En estos recursos de casación, formulados contra sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que no apreciaron ninguna disconformidad con el ordenamiento jurídico de las alegadas contra la referida resolución y las que la confirmaron en alzada, sus respectivos autos de admisión declararon como cuestiones que presentaban interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia e identificaron como normas objeto de interpretación las que ahora se nos plantean.

Se trata de las sentencias de 20 de junio de 2023 (recurso 8651/2021, citado en el auto de admisión junto con el recurso 156/2022, si bien este último aborda otra problemática), mencionada igualmente en la oposición al recurso de casación, de 29 de abril (recurso 4011/2022) y de 30 de abril (recurso 4194/2022) de 2024, dándose la circunstancia de que las sentencias de 20 de junio de 2023 y de 30 de abril de 2024 resuelven recursos de casación interpuestos por personas que, como el aquí recurrente, fueron Consejeros ejecutivos de Banco Popular Español, S.A., en las fechas en las que se cometió la infracción, analizando estas sentencias unas infracciones del ordenamiento jurídico semejantes a las que se han denunciado en este recurso de casación.

En las sentencias que acabamos de identificar se expone una argumentación que, en aras de los principios de seguridad jurídica, de unidad de doctrina y de igualdad en la aplicación de la Ley, no corresponde sino reproducir, al no haber sido desvirtuada por la expuesta por las partes en este recurso de casación.

Se razona en la sentencia de 30 de abril de 2024:

“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.”

CUARTO.- Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión del recurso de casación

En respuesta a las cuestiones de interés casacional planteadas en el auto de admisión del recurso de casación, han de reiterarse las proporcionadas en las sentencias de 20 de junio de 2023 (recurso 8651/2021) y de 29 (recurso 4011/2022) y 30 (recurso 4194/2022) de abril de 2024, citadas, 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 la Ley del Mercado de Valores, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por razón de la petición del informe preceptivo al Banco de España previsto en el artículo 273 de dicha Ley, 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.

QUINTO.- Resolución del recurso de casación y costas procesales

A la vista de cuanto antecede, el recurso de casación ha de ser desestimado, puesto que la sentencia impugnada se acomoda a la interpretación que acabamos de reiterar, sin que proceda analizar las otras cuestiones relativas al fondo del asunto planteadas en el escrito de interposición, que no han sido recogidas en el auto de admisión ni guardan conexión con las que sí lo fueron, pues tienen sustantividad propia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículos 93.4 de la Ley de esta Jurisdicción, no procede hacer expresa imposición de costas en este recurso de casación.

F A L L O

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 cuarto fundamento de Derecho:

PRIMERO.- Declarar no haber lugar al presente recurso de casación número 1890/2023 interpuesto por la procuradora de los tribunales D.ªSBT, en representación de D. ARG, contra la sentencia de 15 de diciembre de 2022, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo número 571/2020.

SEGUNDO.- No hacer expresa imposición de las costas procesales de este recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.