

## **SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL DE 23 DE MARZO DE 1998<sup>1</sup>**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª**

Recurso nº: 596/94  
Ponente: Dª Concepción Mónica Montero Molina  
Acto impugnado: Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 7 de febrero de 1994, confirmada en reposición por otra del mismo Ministerio de 6 de mayo de 1994  
Fallo: Desestimatorio

---

<sup>1</sup> Anulada parcialmente en casación por Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2003.

En Madrid a veintitrés de Marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido "B.C., S.L.", y en su nombre y representación la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> M.L.C.C., frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por Sr. Abogado del Estado, sobre Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 7 de Febrero de 1994, siendo la cuantía del presente recurso de 128.516.744 pesetas.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo por "B.C., S.L.", y en su nombre y representación la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> M.L.C.C., frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Orden del Ministerio Economía y Hacienda de fecha 7 de Febrero de 1994, solicitando a la Sala, se declare la nulidad del acto impugnado.

SEGUNDO.- Reclamado y recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente para que en plazo legal formulase escrito de demanda, haciéndolo en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, y suplicando lo que en el escrito de demanda consta literalmente.

Dentro de plazo legal la administración demandada formuló a su vez escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a la misma y alegando lo que a tal fin entendió oportuno.

TERCERO.- Habiendo sido solicitado el recibimiento a prueba, practicadas las declaradas pertinentes y evacuado el trámite de conclusiones, quedaron los autos conclusos y pendientes de votación y fallo, para lo que se acordó señalar el día dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

CUARTO.- En la tramitación de la presente causa se han observado las prescripciones legales previstas en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y en las demás disposiciones concordantes y supletorias de la misma.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en autos la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 7 de Febrero de 1994, confirmada en reposición por la Orden de 6 de Mayo de 1994, la cual, como consecuencia de la comisión de la infracción tipificada en el

artículo 99 q) de la Ley 24/1988 de 28 de Julio, en relación con el artículo 71 j) de la misma Ley, impone al hoy actor las sanción de 128.516.744 pesetas.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo resulta acreditado, y no es discutido por la recurrente, que por ella se gestionó carteras de terceros sin autorización para ello, respecto de un número de clientes de 227 aproximadamente. Tales hechos son subsumibles en el tipo infractor antes señalado.

TERCERO.- El recurrente ataca la Resolución impugnada desde dos puntos de vista. El primero, desde la atribución a la misma de vicio formal cual es la caducidad del expediente, que, a su juicio, constituye causa para la anulación de la Orden sancionadora. El segundo reproche lo es de fondo.

Argumenta la demandante, que el expediente sancionador había caducado al tiempo de ser dictada la Resolución de 7 de Febrero de 1994, hoy impugnada, y ello por aplicación de la Ley 30/1992 y Real Decreto 1398/1993. Así, se afirma que el inicio del expediente se produce el 31 de Marzo de 1993 y la Resolución se dicta el 7 de Febrero de 1994, cuando han transcurrido mas de seis meses desde el comienzo del expediente y por ello ha caducado el mismo.

Ciertamente, el artículo 43.4 de la Ley 30/1992 determina el efecto de la caducidad, respecto de aquellos procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir efectos favorables para los interesados alterando de tal forma, la anterior regulación contenida en los artículos 61 y 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La alegación actora requiere el examen de las normas de aplicación:

A) El artículo 98 de la Ley 24/1988 se remite en materia de procedimiento a la Ley 26/1988, la que, a su vez, remite en su artículo 19 a los artículos 133 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo. Por tanto, los procedimientos sancionadores habrán de seguirse por los trámites previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo, salvo las expresas especificaciones de las normas especiales –Ley del Mercado de Valores y Ley de Disciplina e Intervención Bancaria-.

B) La regulación contenida en la Ley de Procedimiento anterior a la reforma de 1992, en lo que interesa, establecía el plazo máximo de seis meses para la conclusión de los expedientes administrativos –artículo 61.1-, pero añadía que el incumplimiento de tal plazo no supondría la nulidad de la actuación administrativa salvo que fuese esencial – artículo 49-.

C) La Ley 30/1992 altera tal configuración y constituye el plazo de las actuaciones administrativas en esencial determinando la caducidad de aquellos expedientes no favorables que lo sobrepasen –artículo 43.3-.

El recurrente, al sostener que las normas de procedimiento favorables son retroactivas - artículo 128 de la Ley 30/92-, entiende que las contenidas en la Ley 30/1992 han de aplicarse al supuesto de autos. Tal afirmación no puede ser aceptada. El principio de retroactividad se establece respecto de normas jurídicas sustantivas –que establecen un

nuevo sistema de valores-, no en relación a normas de procedimiento, para las cuales ha de estarse al Derecho transitorio.

Pues bien la regulación contenida en la Ley 30/1992, en lo que a normas transitorias se refiere es la que sigue:

A) La disposición final de la Ley determina su entrada en vigor a los tres meses de su publicación –el día 26 de Febrero de 1993-. Pero establece las normas por las que han de regirse los procedimientos iniciados con anterioridad a su vigencia y los que se inicien durante el periodo de adecuación. Así, la disposición transitoria segunda, determina que los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley se regirán por la normativa anterior. Respecto a los procedimientos iniciados durante el periodo de adecuación se regirán, hasta la entrada en vigor de las normas de desarrollo, por las normas de procedimiento anterior, una vez en vigor las normas de adecuación, por estas.

Por su parte, la disposición adicional tercera, establece el plazo de seis meses para el desarrollo reglamentario de los procedimientos contenidos en la Ley.

B) En lo que ahora nos interesa, el Real Decreto 1398/1993 de 4 de Agosto, reguló el procedimiento para el ejercicio de la potestad disciplinaria, estableciendo en su disposición transitoria la aplicación de las normas de procedimiento anteriores a su vigencia, respecto de aquellos procedimientos iniciados con anterioridad al propio Real Decreto; si bien establece el plazo de seis meses para su resolución, bajo sanción de caducidad, transcurridos treinta días desde la explicación del plazo.

CUARTO.- Del conjunto normativo expuesto resultan tres momentos a considerar:

1) Procedimientos iniciados con anterioridad a la vigencia de la Ley 30/1992, se rigen por las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo. En tal sistema se determina el plazo para la conclusión del procedimiento en seis meses pero sin la consecuencia de la caducidad en caso de incumplimiento.

2) Procedimientos iniciados con posterioridad a la vigencia de la ley 30/92, pero anteriores al Real Decreto 1398/93, que se rigen por el sistema anterior y por la disposición transitoria del Real Decreto, en el que se establece el plazo de caducidad transcurridos seis meses y treinta días. Este plazo ha de computarse desde la entrada en vigor del propio Real Decreto, porque otra cosa sería tomar parcialmente un sistema y otro, de suerte que se reconocería efectos propios del actual sistema, pero iniciando el cómputo durante la vigencia del anterior. Debe pues aceptarse cada uno de ellos con su propia configuración.

3) Procedimientos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto de 1993 que se regulan por la ley de 1992 y por el propio Real Decreto.

En el presente recurso, el procedimiento se inicia el 31 de Marzo de 1993, esto es, durante el periodo de adecuación –posterior a la Ley de 1992 y anterior al Real Decreto de 1993-, por ello le es de aplicación las normas de procedimiento anteriores a la Ley de

1992, hasta el 10 de Agosto de 1993, en que entra en vigor el Real Decreto 1398/93, a partir de tal momento, empieza a computar el plazo de seis meses y treinta días previsto en su transitoria. Tal plazo concluye el día 17 de Marzo de 1994 –más de un mes después de dictada la Resolución-, y ello porque, conforme al artículo 48 de la Ley 30/1992 y el 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo, los plazos señalados por meses se computan de fecha a fecha, y los señalados por días, se entiende que son hábiles.

De todo ello resulta el rechazo de la pretensión actora en orden a la declaración de caducidad del expediente. No se observa, pues, el defecto formal denunciado por el actor.

QUINTO.- Respecto al ataque de fondo, nada alega la recurrente respecto de la veracidad de los hechos –sobradamente probados-, ni de la subsunción de los mismos en el tipo infractor –correctamente realizada por la Administración-; ahora bien, discute lo que ha de entenderse por beneficio bruto a los efectos del artículo 102 de la Ley 24/1988.

Es de advertir desde ahora, que la sanción ha sido impuesta, consideradas las circunstancias concurrentes, en su grado mínimo, esto es, el tanto del beneficio bruto. La Administración ha entendido por beneficio bruto obtenido por las operaciones objeto de sanción, todos los ingresos obtenidos como consecuencia de las mismas, esto es, las comisiones percibidas –sin que tal beneficio se integre por las comisiones pagadas a terceros, que obviamente no han sido percibidas por la entidad sancionada-.

Tal interpretación ha de ser acogida por la Sala. El beneficio bruto se integra por todos los ingresos sin descontar los gastos, porque tal descuento determinaría el beneficio neto. El concepto que utiliza la norma que se comenta es el de “beneficio bruto”, que no puede ser identificado, ni en términos económicos ni jurídicos, con el concepto de “beneficio” –respecto del cual podría ser admisible la interpretación actora al afirmar la necesidad de deducción de gastos realizados para la obtención del beneficio-; porque si bien es cierto que “beneficio” es aquello que supone un provecho, tal concepto genérico admite restricciones, pudiendo distinguirse entre un “beneficio bruto” y un “beneficio neto”, el primero referente a todo el provecho o rendimiento percibido, el segundo respecto del resultado de deducir del provecho o rendimiento global las cantidades invertidas en su adquisición. Al utilizar la Ley el concepto de beneficio bruto, está claramente excluyendo la posibilidad de deducir gastos. Cualquier otra normativa que regule sanciones diferentes a las que ahora se analizan desde otros parámetros, no es aplicable al supuesto enjuiciado, que se regula por normas específicas, ni tampoco puede admitirse una interpretación teleológica que contradice los propios términos empleados por la norma de aplicación.

SEXTO.- De lo expuesto resulta la desestimación íntegra del recurso y confirmación del acto impugnado, al ser ajustados a Derecho los pronunciamientos en el contenidos.

No se aprecian méritos que determinen un especial pronunciamiento sobre costas, conforme a los criterios contenidos en el artículo 131.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, por el poder que nos otorga la Constitución:

## **FALLAMOS**

Que desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por "B.C., S.L.", y en su nombre y representación la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> M.L.C.C., frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 7 de Febrero de 1994, debemos declarar y declaramos ser ajustada a Derecho la Resolución impugnada, y en consecuencia debemos confirmarla y la confirmamos, sin expresa imposición de costas.

Así por ésta nuestra sentencia, que se notificará haciendo constar que contra la misma cabe recurso de casación, siguiendo las indicaciones prescritas en el artículo 248.2 de la Ley Orgánica 6/1985, y testimonio de la cual será remitido en su nombre a la oficina de origen a los efectos legales junto con el expediente, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.