

SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL DE 16 DE ABRIL DE 1997

Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª

Recurso nº: 1788/93
Ponente: Dª Mercedes Pedraz Calvo
Acto impugnado: Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 11 de febrero de 1993 confirmada en reposición por Resolución del mismo Ministerio de 12 de julio de 1993
Fallo: Desestimatorio

En Madrid, a 16 de Abril de 1997

Vistos los autos del recurso contencioso-administrativo que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha interpuesto la Procuradora de los Tribunales D^a. M.J.G.D. en nombre y representación de D. M.C.L.I. frente a la Administración del Estado defendida y representada por el Sr. Abogado del Estado, contra la Orden dictada por el Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de julio de 1993 en materia relativa a sanción por infracción de la Ley del Mercado de Valores con una cuantía indeterminada. Ha sido Ponente la Magistrada D^{ña}. Mercedes Pedraz Calvo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal indicada interpuso recurso contencioso-administrativo ante esta Sala contra la Resolución de referencia mediante escrito de fecha 18 de septiembre de 1993 dictándose por la Sala Providencia acordando tener por interpuesto el recurso, ordenando la reclamación del expediente administrativo y la publicación de los correspondientes anuncios en el B.O.E.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó la demanda, mediante escrito presentado el 5 de abril de 1995, en el cual, tras exponer los fundamentos de hecho y de derecho que estimó de rigor, terminó suplicando: *"dicte Sentencia que estime el recurso, anule la resolución impugnada y los actos confirmados por la misma, declarando su no conformidad a Derecho, y, dadas las circunstancias, imponga las costas a la Administración."*

TERCERO.- El Sr. Abogado del Estado contestó a la demanda para oponerse a la misma y, tras alegar los fundamentos de hecho y de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando la desestimación del recurso.

CUARTO.- La Sala dictó Auto el 21 de septiembre 1995 acordando recibir a prueba el recurso, practicándose la documental y la pericial a instancias de la actora, con el resultado obrante en autos.

QUINTO.- Las partes por su orden presentaron sus respectivos escritos de conclusiones para ratificar lo solicitado en los de demanda y contestación a la demanda.

SEXTO.- La Sala dictó Providencia señalando para votación y fallo del recurso la fecha del día 9 de abril de 1997 en que se deliberó y votó habiéndose observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso-administrativo la Orden dictada el día 12 de julio de 1993 por el Ministerio de Economía y Hacienda resolviendo el recurso de reposición interpuesto por Don. M.C.L.I. contra otra Orden dictada el 11 de febrero de 1993 por la que se resuelve el expediente sancionador seguido contra "I.B., SVB, SA", Don M.C.L.I. y Don J.S.L.D.

En ésta, al actor se le impone, por la comisión de una infracción muy grave, comprendida en el art. 99 i) de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, una sanción de inhabilitación para ejercer cargos de administración en cualquier entidad financiera durante el plazo de cinco años.

En la O.M. de 12 de julio de 1993 el Ministerio acuerda subsanar el error material de la Resolución impugnada acerca de la sanción de inhabilitación para ejercer cargos de administración en cualquier entidad financiera que se debe entender impuesta, conforme al art. 105 apartado d) de la Ley 24/88, solo respecto de cualquier entidad financiera de la misma naturaleza que aquella en que el sancionado prestaba sus funciones.

SEGUNDO.- Los motivos de impugnación alegados por el recurrente pueden resumirse como sigue: 1º) Diversos defectos formales consistentes en a) la ausencia de declaraciones a las que se hace referencia en el expediente; b) Se han unido pruebas que proceden de otros expedientes, que afectan a personas distintas; c) Se ha infringido el art. 98 de la Ley del Mercado de Valores en relación con el art. 21 de la Ley 26/1988, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito; d) La Resolución recurrida es incongruente. 2º) Vulneración de derechos fundamentales del recurrente: 3º) La acusación no se ha probado.

TERCERO.- La actora considera que debería haberse tramitado un único expediente con todas y cada una de las infracciones por las que ha sido sancionado, si bien parece limitar tal pretensión a las de índole administrativo, excluyendo las de carácter penal.

El actor figuraba como administrador de diversas sociedades, una de ellas un banco, otra una Sociedad de Valores y Bolsa, todas pertenecientes a un mismo grupo financiero, y si bien es cierto que tal pertenencia constituyó el elemento común que permitió la realización de los hechos constitutivos de las infracciones, también lo es que el distinto carácter y objeto social de las mercantiles implicadas ha determinado la infracción de distintas normas legales.

La propia organización del Grupo "I" y las distintas y variadas infracciones cometidas ha exigido la sustanciación de distintos procesos civiles, penales y procedimientos administrativos, en los que ha sido parte (en el sentido procesal del término) el hoy actor. Ello ha exigido que determinadas pruebas practicadas en procedimientos administrativos instruidos por la CNMV, se hayan incorporado a otros: en cada caso, Don M.C.L.I. era parte en

el expediente, por lo que no puede alegar indefensión ni pretender que se ignoren hechos que se han probado, con contradicción, en otros expedientes seguidos contra él mismo como administrador de empresas del Grupo.

La interpretación del art. 21 de la Ley 26/88 (en relación con lo previsto en el art. 98 de la Ley 24/88) debe realizarse teniendo en cuenta que hace referencia a una misma infracción y en los expedientes abiertos a "S.F., SA", "G.F.I., SA", "I.C., SGC., SA". e "I.B., SVB, SA" no se está investigando y en su caso sancionando "una misma infracción" sino varias y tipificadas en distintas normas legales. A tales efectos no es relevante el que la existencia de todas esas Sociedades y de otras fuera imprescindible para consumar los hechos constitutivos de las distintas infracciones. Finalmente, de constituir una única infracción y por tanto merecer un único expediente, se habría sancionado al actor varias veces por los mismos hechos con infracción del principio ne bis in idem, que no es alegada.

CUARTO.- En el pliego de cargos, como establecía el art. 136 de la Ley de Procedimiento Administrativo en su párrafo 2º, deben contenerse "los hechos imputados", pero no necesariamente la calificación jurídica, y menos aún el razonamiento propio del acto de imposición de la sanción (o de la sentencia en el proceso penal) de valoración de la prueba practicada a fin de declarar cometida una infracción, su tipificación y la imposición de la sanción correspondiente. Pese a ello, en el supuesto enjuiciado, el pliego de cargos contenía las indicaciones al expedientado dirigidas a asegurar su derecho de defensa.

En este sentido el Tribunal Constitucional en el Auto 4/89 de 12 de enero de 1989 ha establecido que *"Las irregularidades denunciadas hacen referencia al pliego de cargos por incluirse en él hechos que no habían motivado la iniciación del expediente, repetición de alguno de ellos a efectos sancionatorios y falta de pruebas en el expediente. Ninguna de estas irregularidades tienen contenido constitucional, pues si bien es cierto que este Tribunal ha declarado reiteradamente desde la STC 18/81 que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al derecho administrativo sancionador, también ha declarado que las garantías del art. 24 de la Constitución están referidas a la tutela judicial y que, por tanto, no son trasladables sin más, a los procedimientos administrativos a que se refiere el artículo 105 c) de la Constitución. Por tanto, las irregularidades que denuncia el recurrente y que han sido revisadas en la vía jurisdiccional, afirmando la sentencia, tras un detenido examen del expediente sancionador, que en él se han observado por parte de la Administración las garantías esenciales del procedimiento en la medida que el propio recurrente pudo formular el oportuno pliego de descargos, conocer en su momento la propuesta del instructor, practicarse pruebas y recurrir administrativa y judicialmente la resolución dictada, es claro que, por tratarse de problemas de legalidad ordinaria, no tienen el contenido constitucional con el que se plantean"*. De cuanto queda expuesto resulta la desestimación del correspondiente motivo de recurso.

QUINTO.- En cuanto a la denegación de medios de prueba, el art. 24 de la Constitución, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional (entre otras, en la sentencia 89/86 de 1 de julio) no implica en modo alguno un derecho ilimitado a practicar todas y cada una de las pruebas que proponga el expedientado, siendo tarea del instructor el dilucidar la pertinencia de las mismas.

SEXTO.- La infracción por la que se sanciona al recurrente es la prevista en el art. 99 letra i) de la Ley del Mercado de Valores, 24/88, de 28 de julio: *"Constituyen infracciones muy graves de las personas físicas y jurídicas a las que se refiere el artículo 95 de esta Ley los siguientes actos u omisiones:(...) i) El desarrollo de prácticas dirigidas a falsear la libre formación de los precios en el mercado de valores"*.

El precepto en cuestión no exige como se ve un fin ilícito, sino la realización de unas prácticas que tengan el designio de falsear la libre formación de los precios, de manera que el hecho de que se falsee la libre formación de precios con una finalidad posterior no sancionable, no exime de responsabilidad. La infracción se consume, en consecuencia, cuando las prácticas en cuestión logran que se forme el precio del valor fuera del libre juego de la oferta y la demanda.

Como acertadamente exponía la O.M. de 11 de febrero de 1993, el bien jurídico protegido en el precepto estudiado es el mecanismo de libre formación de los precios en el mercado, con la finalidad de garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades entre los inversores. Los precios formados en esas circunstancias garantizan a su vez la eficaz asignación de los recursos económicos, por lo que la vigilancia de dichas transparencia e igualdad de oportunidades de los inversores encomendada por la Ley a la CNMV tiene trascendencia no sólo para éstos en particular sino para el sistema financiero en general.

En el expediente administrativo se ha acreditado que mercantiles pertenecientes a "G.F.I." compraron títulos de "S.F., SA", (en muchos casos la propia "S.F., SA" para su autocartera, y en otros muchos financiando la adquisición de los mismos a empresas participadas por ella) en los siguientes porcentajes: 1º) entre Marzo y Junio de 1990, el 73,66 %; 2º) en Diciembre de 1990, el 65 % y entre Enero y Marzo de 1991 el 33,44%. Con estos medios crearon una apariencia artificial de mercado que a su vez generó un precio artificial que incitó a otros a negociar el título a dicho precio.

Los peritos designados por la actora, elaboran un informe de contenido teórico, plagado de conclusiones didácticas, pero carente, salvo excepciones, de un análisis concreto sobre los hechos probados. Cuando este análisis se produce, por ejemplo en la página 61, se concluye que *"o bien la información disponible no fue valorada negativamente o bien como se señala en la propuesta de resolución, las entidades relacionadas con el grupo intervinieron comprando acciones a un precio no aceptado por el mercado a fin de sostener artificialmente las cotizaciones de S.F., S.A."*.

A continuación aclaran los peritos que tal versión es inverosímil porque *"no tendría sentido que el equipo directivo, con una elevada y estable participación en el capital de la sociedad, arbitre de forma continuada operaciones de compra sabiendo que los precios de los títulos están sobrevalorados en el mercado"*

La Administración razonó en su momento cómo influyó el hecho de que los compradores pertenecientes al "G.F.I." fueran "privilegiados" en el proceso de formación de precios, frente a los compradores independientes, por ejemplo cuando entre marzo y junio del 90 "S.F., SA"

compra 650.000 títulos para su posterior amortización, decisión de amortización que el público solo conoce en junio cuando se celebra la Junta General de Accionistas, y que de haberse conocido con anterioridad hubiera tenido influencia indudable en la formación de los precios correspondientes, máxime cuando en ese mismo periodo los inversores no pertenecientes al grupo vendieron más de un millón de títulos. Frente a esta tendencia vendedora, la compradora fue muy baja, y atendida como se ha visto por el propio Grupo en un 73 %, de manera que, no mediando tales compras en las circunstancias descritas (autocartera y financiación a mercantiles del Grupo para la adquisición de acciones propias por "S.F., SA") el precio habría descendido significativamente.

Como la propia actora indica en su demanda (pág. 30) el 19 de junio de 1990 (una semana antes de la Junta General) las sociedades participadas por el mismo Don M.C.L.I.; "P.C.P.I."; "M". y "N.C." venden 450.715 acciones en total al "G.F.I.", venta que se realiza al 940 % de su valor nominal.

Cuando posteriormente a la Junta General de Accionistas se inicia la caída del precio del valor, se completa la manipulación utilizando la tesorería de la Sociedad para adquirir las acciones de algunos minoritarios y no de otros.

La conclusión, obviando la repetición de todas y cada una de las operaciones que tejieron un entramado minuciosamente desentrañado por la CNMV y documentado en el expediente, es que a lo largo del año 1990 y parte del año 1991 se realizaron prácticas que incidieron directamente en la formación del precio de los títulos de "S.F., SA".

Los peritos insisten, para desvirtuar los razonamientos de la Administración, en que, de haberse sostenido artificialmente el precio, visto lo ocurrido en la Junta General, el desplome debió tener lugar en julio, y no en agosto, atribuyendo a la Guerra del Golfo el desastre.

Esta Sala estima que el mercado no reacciona con la celeridad y prontitud que le atribuyen los peritos, sino que por el contrario necesita tiempo para asimilar las informaciones; así fue que en Agosto se inició un imparable desplome de la cotización de esos títulos, que no frenaron pequeñas adquisiciones por parte de empresas del Grupo, de manera que en Octubre de 1990 se cotizaban a una tercera parte de aquel precio al que vendieron en junio "N.C." y "M".

SÉPTIMO.- La propia actora reconoce que "I.B., SVB, SA" pertenece al "G.F.I.", que concentró las órdenes de compra y venta de acciones de "S.F., S.A." y que ella misma adquirió en fechas relevantes acciones de dicha empresa para su cartera de valores.

Si a esto se suma el que todas las sociedades instrumentales que desarrollan las operaciones ilícitas son constituidas por personas vinculadas profesionalmente al actor, y que él mismo era Presidente de "I.B.", se llega por la Sala a la misma conclusión que la Administración: que Don M.C.L.I. poseía un conocimiento privilegiado y especializado de la evolución de las cotizaciones de "S.F., SA", y es responsable personalmente de la infracción.

La gravedad de las actuaciones enjuiciadas, la trascendencia que para la confianza del público en el sistema financiero tuvieron los hechos probados justifica que la sanción se imponga en el grado máximo.

De cuanto se ha expuesto resulta la desestimación de presente recurso.

OCTAVO.- No se aprecian razones que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 131 pfo. 1 de la Ley Jurisdiccional, justifiquen la condena al pago de las costas.

Vistos los preceptos legales citados v los demás de pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Don M.C.L.I. contra la Orden dictada por el Ministro de Economía y Hacienda el 12 de julio de 1993, descrita en el fundamento jurídico primero de esta sentencia, la cual confirmamos así como la O.M. de 11 de febrero de 1993 de que trae origen por ser conforme a derecho. Sin efectuar expresa condena al pago de las costas.

Notifíquese a las partes esta sentencia dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 248 párrafo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

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