

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 29 DE ABRIL DE 2024

Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª

Recurso núm.: 4011/2022
Ponente: D. María Isabel Perelló Doménech
Acto impugnado: Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 23 de marzo de 2022
Fallo: Desestimatorio

En Madrid, a 29 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación nº 4011/2022 interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Doña MCG, en nombre y representación de D. FAV con la asistencia Letrada de D. JPO contra la Sentencia de la Sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional (Sección 3ª) de 23 de marzo de 2022, , dictada en el recurso contencioso -administrativo nº 588/2020 . Se ha personado como parte recurrida LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª María Isabel Perelló Doménech.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, (Sección 3ª), dictó Sentencia de fecha 23 de marzo de 2022, desestimatoria del recurso promovido por la representación procesal de D. FAV, contra la resolución de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación digital dictada por delegación por la subsecretaria de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de 18 de febrero de 2.020 en el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Comisión Nacional del Mercado de Valores de 29 de mayo de 2019, que resuelve el expediente administrativo sancionador nº 15/2017. En dicho expediente se acordó imponer a Banco Popular Español S.A. (en la actualidad Banco Santander S.A), por la comisión de una infracción grave del artículo 296.1 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, una multa por importe de 1.000.000 euros, y, en lo que a este recurso de casación interesa, a D. FAV, en su condición de Consejero ejecutivo de Banco Popular Español S.A, en las fechas en las que se cometió la infracción, una multa de 25.000 euros.

SEGUNDO.- Notificada a las partes la sentencia a que acabamos de referirnos, preparó recurso de casación la representación procesal de D. FAV, teniéndose por preparado dicho recurso por auto de la Sala de instancia de fecha 12 de mayo de 2022, siendo el mismo admitido a trámite por auto de la Sección Primera de esta Sala de 15 de septiembre de 2022 en el que, asimismo, se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

<< (...) 2º 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.

3º) 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 si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA>>.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera y personadas las partes que se recogen en el encabezamiento de esta resolución, la representación procesal de D. FAV formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito presentado el 10 de Noviembre de 2022 en el que, tras exponer los antecedentes del caso, desarrolla los argumentos en los que basa su recurso.

A modo de conclusión, la recurrente destaca los siguientes puntos:

- La Sentencia vulnera el artículo 32 de la Ley 39/2015, en relación con el artículo 22 de la misma Ley, al considerar ajustada a Derecho y motivada la ampliación de plazo acordada en relación con mi representada.

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

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

- Lo que ha de llevar, en esencia, a la estimación del presente recurso de casación, la estimación del recurso de instancia y a declarar nulas las resoluciones impugnadas por haber incurrido en caducidad, ex artículo 25.1.b) de la Ley 39/2015.

Termina el escrito de la recurrente solicitando que se dicte sentencia que resuelva las cuestiones suscitadas en este recurso de casación, con los siguientes pronunciamientos:

- a) Con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida.
- b) Como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la Sentencia impugnada, el Tribunal Supremo se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal de instancia, y entre al examen del fondo del asunto, resolviendo el litigio en los términos solicitados.
- c) En consecuencia, estime el recurso contencioso-administrativo, declarando la nulidad de las Resoluciones Impugnadas, por haber caducado el expediente en que fueron dictadas.

CUARTO.- Seguidamente se tuvo por interpuesto el recurso y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiera formular su oposición.

La Abogacía del Estado formalizó su oposición mediante escrito de 23 de enero de 2023 en el que se opone a los motivos de impugnación esgrimidos por la recurrente.

Por las razones expuestas en el escrito de oposición, considera el Abogado del Estado que la sentencia recurrida es ajustada a derecho y procede su confirmación, con desestimación del recurso de casación.

Y en relación con las cuestiones planteadas en el Auto de admisión 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 al 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.

Termina el escrito solicitando que se 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 ser ajustada a Derecho.

QUINTO.- No considerándose necesaria la celebración de vista pública dada la índole del asunto, por providencia de 26 de enero de 2024, se ha señalado para la votación y fallo del recurso el día 23 de abril del año en curso, en que han tenido lugar dichos actos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal de D. FAV interpone el presente recurso de casación nº 4011/2022, contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 23 de marzo de 2022 dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 588/2020.

La sentencia de la Audiencia Nacional aquí recurrida en casación, desestima el recurso contencioso-administrativo que interpuso dicha representación contra resolución de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, dictada por delegación por la Subsecretaria de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de 18 de febrero de 2020 que desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la CNMV de 29 de mayo de 2019 por la que se resuelve el expediente administrativo sancionador nº 15/2017.

Las razones en las que la Sala de la Audiencia Nacional fundamenta la desestimación del recurso se exponen en los fundamentos jurídicos de la sentencia, en los que se abordan sucesivamente las cuestiones relativas a la caducidad del procedimiento sancionador, la violación del principio de tipicidad, la procedencia de la calificación de la infracción de como leve, la infracción de los principios de culpabilidad, igualdad y proporcionalidad.

La cuestión ahora controvertida, relativa a la caducidad del expediente sancionador por razón de la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar su resolución por el tiempo que media entre la solicitud del informe al Banco de España y la recepción de dicho informe fue analizada en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia de instancia en los términos siguientes:

<<(…) En este caso el plazo original de la resolución del expediente había sido ampliado de 12 a 18 meses y la notificación se hizo en un plazo de 18 meses y 8 días. Si se descuenta el período en que estuvo suspendido para la realización del informe preceptivo del Banco de España (14 de marzo al 25 de abril de 2019), la resolución en lo que afecta al recurrente, consejero de la entidad, habría sido dictada superando el plazo de caducidad, siendo la consecuencia que debe declararse nula de pleno derecho en lo que respecta al mismo, con independencia que se mantenga la impuesta a la entidad de crédito.

Considera el recurrente que la suspensión del procedimiento acordada por el Comité Ejecutivo de la CNMV conforme al artículo 22.1 d) de la ley 29/2015 para recabar al Banco de España el informe preceptivo previsto en el artículo 273.1 del TRLMV, sólo le afectaba a la entidad de crédito sancionada pero no al resto de los consejeros, que carecen de la condición de entidad de crédito. Por tanto, a su juicio, la realización de ese trámite sólo suspendió el plazo para dictar la resolución respecto al banco Popular, pero no para los consejeros.

Respecto a la cuestión relativa a si en un procedimiento colectivo el plazo de caducidad ha de ser necesariamente común a todos los interesados, de forma que toda interrupción del mismo ha de aplicarse a todos ellos, o si bien el transcurso de dicho plazo puede separarse en función de las circunstancias que afecten a los diversos sujetos el criterio mantenido por el Tribunal supremo en la sentencia nº 2057/2017 de 20 de diciembre, recurso 1416/2015, es que cuando una interrupción pueda estar determinada por circunstancias atinentes solo a uno de ellos, o debido a la propia actuación del mismo en el procedimiento, no puede sostenerse razonablemente, que cualquier suspensión deba afectar necesariamente al cómputo del plazo de caducidad para todos los interesados. Así, en esa sentencia se consideró que un requerimiento de información que afectaba a una de las empresas, pero no a otra, a la que no se le notificó la suspensión del procedimiento, sólo a la primera le afectó el plazo de suspensión del procedimiento a efectos del cómputo de plazo de caducidad. En cambio, en el caso analizado en la sentencia nº 197/2001 de 5 de febrero de 2021 (recurso 7363/2019) en que se requirió a todas las empresas investigadas par que aportaran el volumen de negocio y a todas ellas se notificó la suspensión se consideró 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".

La cuestión, por tanto, a analizar es si en este caso en que existe un procedimiento único con una pluralidad de implicados, si la suspensión afecta a todos los implicados.

Efectivamente, como señala el recurrente, el informe del Banco de España previsto en el artículo 273.1 del TRLMB es preceptivo para la imposición de la correspondiente sanción por infracciones graves o no muy graves a una entidad de crédito, pero no para los consejeros. Ahora bien, la emisión de ese informe sí que afecta a los consejeros, no en cuanto a su contenido que se refiere exclusivamente a la entidad de crédito, sino por la naturaleza complementaria de la sanción que se impone a los consejeros de entidades de crédito, ya que sólo se puede declarar responsables a los consejeros si previamente o simultáneamente se declara que la entidad de crédito ha cometido una infracción.

La sanción que se impone a los consejeros es una sanción complementaria a la infracción cometida por la entidad de créditos. Así la califica el artículo 307 del TRLMV que lleva por rúbrica "Sanción complementaria por infracciones graves a quienes ejerzan cargos de administración o dirección" y dispone en su apartado 1, 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 de la misma, sean responsables de la infracción".

Acorde con ello, la resolución recurrida vincula la sanción de los consejeros a la infracción cometida por la persona jurídica, de forma que sin previa infracción de la persona jurídica no se puede declarar responsable de esa infracción a los que ejerzan cargos de administración. Así señala la resolución recurrida:

"habiendo incurrido Banco Popular en la comisión de una infracción grave del artículo 296.1 del TRLMV, resultaría de aplicación lo previsto en el artículo 307 del mismo texto legal que prevé, tratándose de infracciones graves cometidas por una persona jurídica, la posible imposición de sanciones a quienes, ejerciendo cargos de administración o dirección en la entidad infractora, sean responsables de las infracciones cometidas".

Por tanto, era necesario que se paralizara el procedimiento con efectos para todos los expedientados, tanto la entidad de crédito como los consejeros, dado que, si bien ese informe se refería exclusivamente a la entidad de crédito, estaban afectados todos los consejeros debido a la interconexión entre la responsabilidad de los administradores y la infracción cometida por la persona jurídica.

Por tanto en conclusión, en supuestos en que la paralización del procedimiento afecta a todos los interesados, como sucede en este caso referido a un procedimiento sancionador único incoado contra una persona jurídica, en la que se dilucida también la posible responsabilidad de los administradores en la comisión de la infracción a todos ellos alcanza los efectos de la suspensión del procedimiento acordada para la emisión del informe preceptivo del Banco de España previsto en el 273.1 del TRLMV, dado el carácter complementario de la sanción que se puede imponer a los que ejerzan cargos de administración de la persona jurídica infractora.>>

SEGUNDO.- Cuestión que el auto de admisión del recurso señala como de interés casacional y marco jurídico aplicable.

El auto de la Sección Primera de esta Sala de 15 de Septiembre de 2022, declara que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste 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.

El auto identifica las normas jurídicas que en principio han de ser objeto de interpretación: 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 y 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

TERCERO.- La posición de las partes procesales.

La representación procesal de D. FAV, a la sazón, Consejero del Banco Popular en el momento en el que acaecieron los hechos objeto de sanción, y plantea una serie de argumentos en relación a la caducidad del expediente sancionador, que podemos sintetizar en los siguientes puntos:

1/ El artículo 273 LMV prevé un informe preceptivo para las entidades de crédito en casos de infracciones graves o muy graves. Por su parte, el artículo 22 de la Ley 39/2015 contempla la suspensión del procedimiento administrativo cuando es preciso recabar un informe preceptivo. Y, el artículo 35 d) de la Ley 39/2015 exige la especial motivación de los acuerdos de suspensión del procedimiento.

2/ En el presente caso, el informe del Banco de España solo era preceptivo respecto de las entidades bancarias, pero no lo es en lo que se refiere a los demás sujetos al expediente, como es el recurrente, Consejero del Banco Santander, al que no le es aplicable dicho precepto. Por ello, se ha suspendido el procedimiento y se ha superado el plazo máximo a resolver en atención a un informe que era innecesario en relación con el recurrente. Al haber transcurrido 18 meses y 8 días, se ha superado el plazo de caducidad del expediente sancionador y ello vulnera lo previsto en el artículo 22 de la Ley 39/2015.

3/ Añade a lo anterior que la petición del informe al Banco de España y la suspensión del plazo para resolver se acuerda sin la debida y exigida motivación. Del acuerdo de suspensión resulta, simplemente, que el informe se solicita porque es preceptivo para la entidad bancaria; pero no se justifica por qué se anuncia su necesidad en septiembre de 2018 y no se pide hasta marzo de 2019, seis meses después, cercano ya el plazo máximo de resolución, del expediente y tampoco se explica el motivo por el que la suspensión ha de afectar a aquellos interesados para los que el informe en cuestión no tenía el carácter de preceptivo. preceptivo.

4/ No cabe acudir, como hace la Sala de instancia, al argumento de la unicidad del procedimiento por cuanto nada impedía a la CNMV haber abierto varios expedientes, lo cual le habría obligado a respetar los plazos para la recurrente. No olvidemos que el plazo se extendió y el informe

anunciado en septiembre de 2018 solo se solicita seis meses después (el plazo ampliado, precisamente).

5/ Por otra parte, la necesidad de atender a la singularidad de los expedientados y de que pueden concurrir circunstancias dentro de un procedimiento que lleven a atender a diferentes plazos de caducidad es un criterio declarado por esta Sala del Tribunal Supremo, que en Sentencia 2057/2017, de fecha 20 de diciembre de 2017, declara que «no puede sostenerse razonablemente, en efecto, que cualquier suspensión deba afectar necesariamente al cómputo del plazo de caducidad para todos los interesados en un procedimiento, cuando una interrupción puede estar determinada por circunstancias atinentes sólo a uno de ellos».

6/ Del expediente resulta que nada justifica la indebida dilación en la solicitud del Informe preceptivo, que es lo que ha demorado, en gran medida, la resolución. Al menos, si se tiene en cuenta que la recurrente formuló su escrito de alegaciones a la propuesta de resolución en agosto de 2018, en septiembre del mismo año se anunció ya la necesidad del informe y se elevaron las actuaciones al Consejo de la CNMV para resolver y que la resolución se dilató hasta mayo del año siguiente.

7/ A modo de conclusión, la recurrente destaca en el apartado III. 3 del recurso los siguientes puntos:

- La Sentencia vulnera el artículo 32 de la Ley 39/2015, en relación con el artículo 22 de la misma Ley, al considerar ajustada a Derecho y motivada la ampliación de plazo acordada en relación con mi representada.
- La Sentencia, asimismo, vulnera el ordenamiento jurídico al declarar conforme a Derecho la suspensión del plazo acordada en aplicación del artículo 273 de la LMV sin la debida motivación y en términos que han permitido que determinados expedientados vean excedido de manera contraria a Derecho el plazo máximo para resolver.

Por su parte, el Abogado del Estado se opone a los motivos de impugnación esgrimidos por la recurrente aduciendo, dicho aquí de forma resumida, lo siguiente:

1/ Desestimación de la alegación relativa al artículo 32 LPAC por razones de fondo. Sostiene que el acuerdo de ampliación del plazo del expediente fue debidamente notificado al recurrente, y en él se exponen las circunstancias que aconsejaban la ampliación por el tiempo máximo legalmente permitido para su tramitación y resolución. Transcribe el mencionado acuerdo para concluir que se cumplen las exigencias de motivación señaladas por la jurisprudencia exteriorizando las razones que lo justifican, como la complejidad del expediente a la necesidad de recabar informe del BCE, a través del Banco de España.

2/ En cuanto a la infracción por haberse suspendido el procedimiento para solicitar un trámite que no es preceptivo para determinados interesados (art 22 LPAC), recuerda que el artículo 273 TRLMV establece la solicitud de informe preceptivo respecto a las infracciones cometidas por las entidades de crédito y que la LPAC prevé la suspensión del procedimiento cuando es preceptivo el informe (art 22 LPAC) suspensión que ha de motivarse adecuadamente (artículo 35 d/ LPAC).

3/ Y que la infracción cometida por la entidad de crédito y sus Consejeros o directivos es la misma, tipificada en el artículo 296 TRLMV, si bien la sanción prevista para estos últimos es la prevista en el artículo 307 TRLMV-, y ello determina la existencia y tramitación de un único expediente y la suspensión acordada afecta tanto a la entidad crediticia como a los Consejeros o directivos de la entidad.

4/ Que la sanción a los directivos de la entidad crediticia se configura en el artículo 307 TRLMV como una sanción complementaria que se impone además de la que se exige a aquella, de modo que es necesario esperar el informe del Banco de España para imponer las sanciones que correspondan.

5/ Que esa conclusión es conforme con la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo, expuesta en la STS de 15 de febrero de 2021 (RC 7363/2019) en la que se examina el alcance de precedentes sentencias de la Sala. Señalando, finalmente que el acuerdo de suspensión se encuentra motivado y que no resulta acreditado que la resolución de la CNMV, resulte contraria a los principios de legalidad, buena fe y eficacia administrativa, sin que se haya generado dilaciones o negligencia en la tramitación del expediente sancionador.

CUARTO.- Para el examen de la cuestión relativa a la eventual caducidad del procedimiento sancionador por la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento resulta conveniente recordar el marco legal aplicable.

Disponen los apartados 1º y 2º del artículo 273 TRLMV, lo siguiente:

«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.»

Por su parte, el artículo 307 del mismo Texto Refundido establece la responsabilidad complementaria de aquellos que ejerzan cargos de administración o dirección, en los siguientes términos:

«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.»

Por lo que se refiere a nuestra jurisprudencia que invocan ambas partes procesales para sustentar sus respectivas posiciones procesales, cabe reseñar la Sentencia de fecha 15 de febrero de 2021 (RCA 7363/2019), citada en el Auto de aclaración/complemento en la que dijimos:

«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.»

QUINTO.- Antecedentes del procedimiento sancionador.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, como hemos expuesto, la tesis del recurrente consiste, en esencia, en que transcurrió el plazo de caducidad legalmente previsto para dictar resolución y su notificación, pues desde que se inicia el expediente sancionador respecto al recurrente, administrador de la entidad, 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). Considera que la suspensión contemplada en el TRLMV se circunscribe al procedimiento seguido contra la entidad de crédito, pero no afecta al recurrente, en su condición de administrador del Banco Popular, S.A., para quien dicho trámite es totalmente inexistente y superfluo y carece de virtualidad para suspender el procedimiento.

La cuestión que se suscita en el presente recurso es doble: por un lado, se plantea la infracción del artículo 32 LPAC, en cuanto el acuerdo de ampliación carece de la necesaria motivación, y por otro lado, la trascendencia a los efectos de la caducidad del procedimiento sancionador seguido ex artículo 307 TRLMV 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.

Respecto a la primera de las cuestiones, cabe recordar que nuestra jurisprudencia ha venido exigiendo que la ampliación del plazo máximo para resolver contemplada en el artículo 23 LPAC (en la anterior STS 825/2023, se indica el 32, por error) 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 una gran volumen de actuaciones, siendo estas causas que justifican la ampliación del plazo.

Y en el supuesto de autos, con independencia de la cita formal del precepto, es lo cierto que 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.

La segunda cuestión que introduce la parte recurrente es 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, 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.

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.

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.

SEXTO.- Conclusión y costas.

Doctrina que se fija: La suspensión de un procedimiento sancionador tramitado contra una entidad crediticia y sus directivos por la comisión de una infracción grave contemplada en el TRLMV por razón de la petición del informe preceptivo al Banco de España previsto en el artículo 273 de dicho Texto Refundido, afecta y opera para todos los sujetos incurso en el procedimiento, tanto a la entidad financiera como a aquellos que ejercen cargos de dirección y administración *ex artículo 307 del mismo texto legal*, a los efectos de la caducidad del procedimiento sancionador.

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

FALLO

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

1.- No ha lugar al recurso de casación nº 4011/2022 interpuesto por D. FAV, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 23 de marzo de 2022 dictada en el recurso contencioso-administrativo 588/2020.

2.- No se imponen las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, manteniéndose el pronunciamiento de la sentencia recurrida en lo que se refiere a las costas de instancia.

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

Así se acuerda y firma.