

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 24 DE MAYO DE 2004

Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª

Recurso n°: 7600/00

Ponente: D. Francisco Trujillo Mamely

Acto impugnado: Sentencia de 27 de septiembre de 2000, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, de la Audiencia Nacional

Fallo: Desestimatorio

En la Villa de Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil cuatro.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación interpuesto por Don F.J.S.M., representado procesalmente por el Procurador Don R.R.N. y por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, con la representación que le es propia, contra la sentencia dictada el día 27 de septiembre de 2000 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) de la Audiencia Nacional, en el recurso número 420 de 1998, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de fecha 14 de enero de 1.998, que impuso a Don F.J.S.M., en su calidad de Presidente del Consejo de Administración de "A., S.A.", la sanción de treinta y cinco millones de pesetas, como autor de una falta muy grave tipificada en el artículo 99 ñ) de la Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores, en la redacción que al precepto le dio la Ley 3/1994, de 14 de abril, dejando reducida la sanción a la imposición de una multa en cuantía de un millón de pesetas.-

En este recurso son partes recurridas LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO y Don F.J.S.M., con las representaciones procesales arriba indicadas.-

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 27 de septiembre de 2000, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) de la Audiencia Nacional dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "FALLAMOS: Estimamos parcialmente la demanda, y reducimos la sanción en los términos que se expresan en el FJ 6 de esta Resolución. No ha lugar a una expresa imposición de costas a las partes litigantes".

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia, interpusieron recurso de casación Don F.J.S.M., a través de su Procurador Sr. R.N. y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, por medio del Sr. ABOGADO DEL ESTADO, que lo formalizaron por escrito, articulándolo, el primero, en tres motivo, todos ellos al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional, por infracción del artículo 24 de la CE, del artículo 99 ñ) de la Ley del Mercado de Valores, desde la perspectiva de la falta de responsabilidad, y del mismo artículo 99 ñ) de la citada Ley, en cuanto su actuación no puede subsumirse en tal precepto; el Sr. Abogado del Estado lo basó en un único motivo, al amparo del artículo 8.1 d), de la Ley Jurisdiccional, por entender que la sentencia infringía los artículos 99 ñ) y 98 de la Ley 24/1988, del Mercado de Valores en relación con el artículo 14 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención en la Entidades de Crédito, en relación con el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como la jurisprudencia que cita a lo largo del escrito en que desarrollaba el motivo. Terminaron suplicando a la Sala que se dictase sentencia estimando sus respectivos recursos, casando y revocando la sentencia de instancia e interesando, el primero, la revocación de la resolución impugnada y la declaración de exoneración de su responsabilidad; el segundo, el restablecimiento en su integridad de los pronunciamientos del acto administrativo que la sentencia de instancia había dejado parcialmente sin efecto.

TERCERO.- La ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, a través del Sr. ABOGADO DEL ESTADO, presentó escrito en el que previamente alego, la inadmisibilidad del recurso por ausencia de juicio de relevancia y por considerar que, al haber quedado para el recurrente, reducido a un millón de pesetas, el interés del asunto, no podía tener acceso a la casación por razón de la cuantía. A continuación formuló su oposición a los motivos de casación y finalmente suplicó a la Sala que en su día se dictase sentencia desestimatoria de dicho recurso e impusiera las costas causadas al recurrente.

CUARTO.- Mediante providencia de fecha 2 de marzo de 2004 se acordó señalar para deliberación y fallo de este recurso el día 12 de mayo siguiente, en que han tenido lugar dichos actos procesales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. FRANCISCO TRUJILLO MAMELY, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de este recurso de casación la sentencia dictada por la Sala de los Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de la Audiencia Nacional, que estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de fecha 14 de enero de 1.998, que impuso al hoy recurrente en casación Don F.J.S.M., en su calidad de Presidente del Consejo de Administración de "A., S.A.", la sanción de treinta y cinco millones de pesetas, como autor de una falta muy grave tipificada en el artículo 99 ñ), de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, en la redacción que al precepto le dio la Ley 3/1994, de 14 de abril, todo ello en virtud de expediente instruido por la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

La sentencia de instancia, tras haber rechazados los argumentos aducidos por el actor respecto a la infracción del artículo 24 de la CE, por falta de información de la acusación formulada, la falta de relevancia de actuaciones que no debían ser sancionadas, la infracción del principio de igualdad, la imputación de responsabilidad objetiva y la falta de tipicidad de la conducta imputada, estimó la infracción del principio de proporcionalidad de la sanción impuesta, dejando reducida la sanción a la imposición de una multa en cuantía de un millón de pesetas, razonando para ello del siguiente modo:

[...] " Finalmente debemos abordar la incidencia de los expuesto en el principio de proporcionalidad atendida la cuantía de la sanción impuesta. Contrasta la mínima motivación que lleva a la imposición de la multa en la mitad superior de su extensión, con el detalle con el que se justifica en la misma resolución la imposición atenuada de la multa a" A., S.A.". Nuevamente nos sorprende la OM en este punto, pues utiliza como criterio para graduación de la sanción la gravedad de los hechos, lo que, obviamente no resulta admisible por cuanto ello solo justifica la existencia del tipo sancionador, y también de forma incomprensible, justifica una reducción de la propuesta instructora en atención a que la conducta reprimida solo se desarrolló a efectos de la sanción durante 6 meses. El art. 131 Ley 30/1992 establece los criterios que deben tomarse en cuenta en la ponderación: reiteración, intensidad del daño, naturaleza de los perjuicios causados, lo que no consta que se hayan

tenido en cuenta en la resolución impugnada, sin que tenga mayor fundamento la propuesta de los instructores como parámetros a estos efectos, ya que, al igual que la decisión de imposición de la concreta sanción, se trata de un acto volitivo, ajeno a cualquier ponderación, carente de apoyo normativo, con estos antecedentes no queda otra opción que reducir la sanción impuesta a su grado mínimo, en cuantía de 1 millón de pts., pues no consta prueba alguna, ni menos aún posibilidad de alegación sobre ello, respecto de la posible reincidencia del recurrente, ni se acredita la causación de perjuicios materiales, ni en definitiva se ponderan las circunstancias concurrentes a la luz del citado art. 131 Ley 30/1992”.

SEGUNDO.- Disconformes con la sentencia de instancia se ha interpuesto este recurso de casación tanto por Sr. Abogado del Estado como por Don F.J.S.M..

El recurso de casación interpuesto por este se articula en tres motivos, todos ellos al amparo del apartado d), del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional, en los que se denuncian, respectivamente, la infracción del artículo 24 de la CE, la del artículo 99 ñ), de la Ley del Mercado de Valores, desde la perspectiva de la falta de responsabilidad y la del propio artículo 99 ñ), de la citada Ley, en cuanto su actuación no puede subsumirse en tal precepto. Dichos motivos no son otra cosa que reiteración literal de las argumentaciones de la demanda.

Mas previamente al enjuiciamiento de este recurso de casación ha de examinarse, por ser materia de orden público procesal y por ello de obligado cumplimiento, si existe o no la cuantía para admisión del citado recurso.

La casación contencioso-administrativa es un recurso extraordinario y limitado por razón de la cuantía, como resulta de lo establecido en el artículo 86.2 b) de la Ley Jurisdiccional que, al relacionar las resoluciones judiciales excluidas de ser impugnadas en casación, menciona las sentencias recaídas en asuntos cuya cuantía, cualquiera que fuere la materia, no exceda veinticinco millones de pesetas. El establecimiento de una “summa gravaminis” para el acceso a la casación tiene fundamento en el designio, que el Legislador explicitó en la Exposición de Motivos de la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal – y que se recoge en el apartado VI.2. párrafo tercero de la Exposición de Motivos de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, añadiendo que aunque la medida pueda ser rigurosa, es necesaria a la vista de la experiencia de los últimos años, pues las fijadas en aquella Ley no han permitido reducir la carga de trabajo que pesa sobre esta sala Jurisdiccional – de agilizar la actuación jurisdiccional en todos los órdenes para procurar que la Justicia se imparta de la forma más rápida y eficaz posible, de acuerdo con las exigencias del artículo 24 de la Constitución, y precisamente, asimismo, para que Tribunal Supremo, lejos de quedar bloqueado, pueda cumplir la función que legal y constitucionalmente le corresponde (ver, por todas la sentencia de 25 de marzo de 2000).

En ese sentido, es constante y reiterada la jurisprudencia de esta Sala que declara que resulta irrelevante, a efectos de la inadmisibilidad del recurso de casación por razón de la cuantía, que se haya tenido por preparado el recurso en la instancia o el ofrecimiento del mismo al notificarse la resolución impugnada, siempre, naturalmente, que la cuantía sea estimable e inferior al límite legalmente establecido. También este Tribunal Supremo viene declarando que no es obstáculo para la inadmisión, en trámite de sentencia, de un

recurso de casación la circunstancia de que hubiese sido admitido con anterioridad al tener esta admisión carácter provisional, como en este caso ocurrió (sentencias de 29 de marzo y 23 de septiembre de 2002, 2 de abril, 13 de junio, 14 y 20 de octubre de 2003 y 26 de marzo, 5 de abril y 3 de mayo del corriente año).

Pues bien, es evidente que en este caso la cuantía del recurso desde el punto de vista del interés económico del recurrente, ha quedado reducido a un millón de pesetas, que es el importe de la multa que resulta subsistente una vez dictada la sentencia recurrida.

Por todo ello, en atención a lo dispuesto en artículo 95.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y puesto que concurre el supuesto del artículo 93.2. a), ha de declararse la inadmisión de este recurso de casación en este trámite.

TERCERO.- El Sr. Abogado del Estado articula su recurso de casación a través de un solo motivo, al amparo, del artículo 88.1. d), de la Ley Jurisdiccional, por entender que la sentencia infringe los artículos 99 ñ) y 98 de la Ley 24/1988, del Mercado de Valores en relación con el artículo 14 de la Ley de Disciplina e Intervención en las Entidades de Crédito (Ley 26/1988, de 29 de julio), en relación con el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la jurisprudencia que cita a lo largo del escrito en que desarrolla el motivo.

Respecto de esta última parte del motivo, basta con reiterar lo que venimos diciendo de forma constante ante alegaciones análogas en materia sancionadora, ya que ninguna de las sentencias a que se refiere tienen relación con tal materia, sino con otras en que efectivamente cobra todo su sentido la discrecionalidad técnica, en tanto que en Derecho sancionador nos encontramos ante supuestos reglados, en los que por aplicación de los principios sancionadores del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionador, con los matices que ha señalado la jurisprudencia constitucional y la de esta propia Sala, cobra todo su valor el principio de proporcionalidad.

Pues, en efecto, el principio de proporcionalidad, en su vertiente aplicativa ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria; y, así, se viene insistiendo en que el mencionado principio de proporcionalidad o de la individualización de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho, hacen de la determinación de la sanción una actividad reglada y, desde luego, resulta posible en sede jurisdiccional no sólo la confirmación o eliminación de la sanción impuesta sino su modificación o reducción. Principio de proporcionalidad que es al que la Sala de instancia se remite, cuando comienza a señalar el contraste de la mínima motivación que se utiliza – y que se comprueba con la lectura de la Resolución administrativa, en sus Fundamentos de Derecho Decimotercero y Decimocuarto -, para imponer al hoy recurrente la sanción de multa en la mitad superior de su extensión, con el detalle con el que se justifica en la misma Resolución la imposición atenuada de la sanción a “A., S.A.”

Por otro lado, no es exacto afirmar que la Sala haya infringido el artículo 14 de la Ley 26/1988, por el hecho de que estime que la Administración ha utilizado como criterio para la graduación de la sanción sólo los criterios a que se remite el artículo 131 de la Ley 30/1992. Aunque así parezca al recurrente, si bien es cierto que la Sala critica el hecho de que la Administración haya utilizado de la gravedad de los hechos, también lo es que si se lee en su integridad el argumento en que se funda la rebaja de la cuantía de la multa impuesta, la Sala también lo tiene en cuenta cuando se refiere a que no se acredita la causación de perjuicios de ningún tipo, como hecho diferente de la gravedad que, en efecto, sirve para calificar la sanción, intensidad de los perjuicios materiales que son aquellos a que se refiere el artículo 14.1 b); aún cuando en la calificación de la infracción están ya implícitos los elementos de la gravedad.

Por ello, desde la perspectiva en que el motivo aparece planteado y, en cuanto es posible en aplicación de aquel principio de proporcionalidad, la individualización de la sanción –como hoy sucede en el propio Código Penal Común– cuando no concurren circunstancias agravantes ni atenuantes, en que se puede recorrer toda la extensión de la misma, con los elementos de que parte la sentencia, ni cabe extenderla a mayor cuantía ni aparece infracción de norma legal alguna, puesto que lo cierto es que no puede afirmarse que la Resolución administrativa se construyera con la aplicación de las circunstancias expresadas en el artículo 14 de la Ley 26/1988, que es algo que rechaza implícitamente la sentencia, que tampoco afirma que los criterios a aplicar sean únicamente los del artículo 131 de la Ley 30/1992, sino que estos han de ser contemplados, en función de todas las circunstancias en juego.

Por ello, el motivo ha de ser desestimado.

CUARTO.- En atención a lo dispuesto en los artículos 93.5, 95.3 y 139.2 de la vigente Ley Jurisdiccional, las costas de cada recurso de casación han de ser soportadas por los recurrentes.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emana del pueblo español, nos confiere la Constitución.

FALLAMOS

Declarar la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto por la representación procesal, de Don F.J.S.M. y desestimar el recurso de casación interpuesto por el Sr. Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo número 420/1.998. Con expresa imposición de las costas de cada recurso de casación a la parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.