

**SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL DE 9 DE OCTUBRE DE
2023**

Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª

Recurso núm.: 586/2020

Ponente: D. José Félix Méndez Canseco

Acto impugnado: Resolución de la CNMV de 29 de mayo de 2019 confirmada en alzada por Resolución del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital de 18 de febrero de 2020.

Fallo: Desestimatorio

Madrid, a nueve de octubre de dos mil veintitrés.

Visto el recurso contencioso-administrativo que ante esta Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y bajo el **número 586/2020**, se tramita a instancia de **AML** representado por la Procuradora NMS contra la resolución de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación digital, de 18 de febrero de 2020, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Comisión Nacional del Mercado de Valores de 29 de mayo de 2019, por la que se resuelve el expediente administrativo sancionador n.º 15/2017, y en el que la Administración demandada ha estado representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El acto impugnado procede del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y es la Resolución de fecha 18 de febrero de 2020.

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo contencioso administrativo de esta Audiencia Nacional, después de admitido a trámite y reclamado el expediente administrativo, se dio traslado al recurrente para que formalizara la demanda, solicitando en el suplico la estimación del recurso.

TERCERO.- Presentada la demanda, se dio traslado de la misma al Abogado del Estado, con entrega del expediente administrativo para que la contestara y, formalizada dicha contestación, solicitó en el suplico que se desestimaran las pretensiones del recurrente y que se confirmaran los actos impugnados por ser conformes a Derecho.

CUARTO.- Contestada la demanda y fijada la cuantía por diligencia de ordenación de fecha 5 de octubre de 2020 en **18.000 €**, se solicitó el recibimiento del pleito a prueba, que fue denegado mediante auto de fecha 18 de julio de 2020.

Siendo el siguiente trámite el de Conclusiones, a través del cual, las partes, por su orden, concretaron sus posiciones y reiteraron sus respectivas pretensiones quedaron los autos conclusos para sentencia, señalándose para votación y fallo el día 18 de julio de 2023. Por resolución de fecha 13 de julio de 2023 y por necesidades del servicio, se dejó sin efecto el señalamiento acordado para el día 18 de julio de 2023, y se señaló nuevamente para que tuviese lugar la votación y fallo del presente recurso el día 19 de septiembre de 2023, señalamiento que tuvo que posponerse nuevamente para el día 26 de septiembre en el que, efectivamente, se votó y falló.

QUINTO.- En el presente recurso contencioso-administrativo no se han quebrantado las formas legales exigidas por la Ley que regula la Jurisdicción. Y ha sido Ponente el Magistrado de esta Sección D. José Félix Méndez Canseco.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Las cuestiones planteadas en el presente recurso contencioso-administrativo, interpuesto por AML a propósito de una resolución sancionadora similar o igual a otras resoluciones (dictadas por el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, dictada por delegación del Ministro de Asuntos Económicos y Transformación digital, de 18 de febrero de 2020 por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la CNMV de 29 de mayo de 2019) son cuestiones ya resueltas por el Tribunal Supremo confirmando la sentencia y auto complementario dictados por esta Sala el 6 de octubre de 2021 y auto de 20 de octubre de 2021 que la complementa, recaídos en el recurso contencioso-administrativo n.º 589/2020 de 23 de marzo de 2022.

Se dan aquí por reproducidos también los fundamentos jurídicos de la sentencia dictada por este tribunal recaída en el recurso 590/2020, en caso sustancialmente igual al presente, si bien ahora no se solicita por la actora la anulabilidad de la actuación administrativa por causa de caducidad, cuestión suscitada en aquel otro recurso y ya resuelta al haberse pronunciado al respecto la sentencia del Tribunal Supremo que se relacionará.

SEGUNDO.- En efecto; la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, sentencia núm. 825/2023, de 20 de junio de 2023, declara lo que sigue:

“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 tipicidad de la conducta; calificación de la infracción; culpabilidad; igualdad de la demandante con relación a los demás sancionados; y proporcionalidad de la sanción. Si bien 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 no fue analizada en dicha Sentencia, sino en el ulterior auto de complemento de la sentencia de fecha 20 de octubre de 2021, que desestima expresamente tal alegación de caducidad. En el auto de aclaración/complemento se rechaza el argumento de caducidad, razonando la Sala en los siguientes términos: << (...) La lógica del procedimiento sancionador, procedimiento único para el Banco y consejeros, sobre la base de una única y común infracción grave del artículo 296.1 del TRLMV, infracción por la omisión de datos y presentar datos engañosos en los IARC de la entidad correspondientes a los ejercicios 2013/2015, impone que no pueda concluirse el mismo de forma separada y disgregada

y de ahí que resulte imposible jurídicamente, dado el carácter complementario de la sanción a los consejeros, que el procedimiento sancionador respecto del sujeto principal concluyese con posterioridad al de los complementarios cuya responsabilidad descansa, precisamente, sobre la base de la responsabilidad del infractor persona jurídica cuya declaración hace inexcusable el informe preceptivo del Banco de España (hecho jurídico no cuestionado). El art. 22.1.d) de la LPAC 39/2015 es claro al indicar que en el caso de que se solicite un informe preceptivo, la consecuencia legal prevista es la suspensión del plazo para resolver el procedimiento (“d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”), con independencia del número de personas físicas o jurídicas incursas en él, ni de que el carácter preceptivo del informe venga establecido, solo, en el particular de uno de ellos, precisamente en este caso de aquel cuya responsabilidad es la que determina la de los restantes por complementaria. Sentencia del Tribunal Supremo de 15/02/2021, recurso de casación 7363/2019. <<“Respecto a la segunda de las cuestiones, consistente en precisar la jurisprudencia de esta Sala acerca del cómputo del plazo de la suspensión acordada en procedimientos únicos con múltiples interesados, a efectos de su eventual caducidad, debe concluirse que cuando se tramita un único procedimiento con una pluralidad de implicados, y se acuerda una suspensión que afecta a todos, tanto el inicio del plazo de suspensión, su ampliación y la finalización del mismo opera para todos por igual, al margen de las vicisitudes individuales respecto al cumplimiento del requerimiento acordado”.> ». 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 20 de julio 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 artículos 22, 32 y 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ello sin perjuicio -añade el propio auto- de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso. TERCERO.- La posición de las partes procesales. La representación

procesal de D. FGM, a la sazón, Consejero del Banco Popular en el momento en el que acaecieron los hechos objeto de sanción, 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 bancarias 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 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 expedientes 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 concluyo 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.

Pues bien, 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 32 LPAC 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, como hemos dejado transcrito, el acuerdo de ampliación justifica el mayor plazo en la complejidad del asunto, en la que se dilucidaba la responsabilidad del «Banco Popular, S.A» y la de sus siete Consejeros, que dio lugar a múltiples trámites de alegaciones y propuestas de prueba y documentos que fueron analizadas y resueltas por el órgano instructor, a lo que se añade la dimensión de la

entidad de crédito, calificada como «entidad significativa» desde la entrada en funcionamiento del MUS con arreglo al artículo 33.2 del Reglamento UE 1024/2013, del Consejo, de 5 de octubre de 2013, que encomienda la supervisión prudencial de las entidades de crédito al BCE.

El acuerdo ampliatorio se encuentra suficientemente motivado, pues refleja las razones y las causas por las que resulta necesario la prolongación del plazo para la tramitación del procedimiento sancionador, expresando de forma acumulativa las distintas causas concurrentes, como son la complejidad del expediente, la abundante documentación recibida, las diversas actuaciones procedimentales y la aplicación del Reglamento UE 1024/2013, del Consejo de 15 de octubre de 2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito como la sancionada y su relevancia, sin que se aprecie el déficit de motivación al que la parte alude. Por contra, resultan acreditadas la complejidad del expediente, la intervención de una entidad de crédito significativa y la necesaria intervención a través de informe del Banco de España, así como la presentación de documentación y alegaciones de los diferentes afectados que dieron lugar a sucesivos y múltiples trámites de traslado y alegaciones, con la correspondiente valoración y decisión por el instructor del expediente.

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.

Pues bien, no cabe hacer objeción a la incoación y tramitación de un único expediente sancionador para establecer y definir la infracción y las responsabilidades derivadas, de todos los implicados como se prevé en la LPAC (arts. 64, 89 y 90). Y precisamente, en el seno de dicho expediente único cursado contra todos los responsables, se acuerda la segunda suspensión aquí controvertida motivada por la necesidad de obtener el preceptivo dictamen del Banco de España, de carácter obligatorio, suspensión que afecta a todos los responsables de la infracción. Y aun cuando el aludido artículo 273 TRLMV prevé la emisión del informe del Banco de España, en tanto se encuentra implicada una entidad financiera, no cabe desgajar por tal razón el único procedimiento tramitado, diferenciando artificialmente entre el procedimiento seguido frente a las personas físicas y el tramitado respecto a la persona jurídica.

Es cierto que el informe del Banco de España afecta y se refiere a la entidad bancaria, no obstante, ese dato no determina ni justifica una alteración del procedimiento, que continúa su tramitación única respecto a todos los sujetos responsables concernidos. Y es que la petición de dictamen al Banco de España se configura como un trámite necesario

y preceptivo en la Ley, que exige tal intervención cuando se trata de la comisión de una infracción grave por parte de una entidad crediticia, de la que los consejeros son sus directivos, a los que la propia ley considera sujetos responsables. Así el artículo 307 TRLMV prevé la responsabilidad de los directivos que ejerzan cargos de dirección y administración y su sanción como complementaria a la de la propia entidad jurídica, sin que pueda separarse o deslindarse de forma autónoma la responsabilidad de la entidad crediticia de la de sus consejeros, por hallarse íntimamente vinculadas.

Ello comporta que la petición del informe al Banco de España y la suspensión del procedimiento por esta razón, afecta y produce sus efectos tanto respecto a la entidad financiera infractora como a los demás directivos legalmente responsables, por tratarse de un único procedimiento seguido por una misma infracción grave contemplada en el TRLMV, de la que derivan diferentes y conjuntas responsabilidades.

Se siguió el procedimiento frente a una pluralidad de implicados y se acordó una suspensión por la emisión de un dictamen preceptivo que afecta a todos los sujetos incurso en el expediente y que opera para todos ellos por igual. La emisión del informe es presupuesto legal necesario para delimitar la responsabilidad de la entidad bancaria y por ende, imprescindible también para resolver sobre la imputación de sus directivos, dado que es la propia ley la que establece una sanción complementaria, indisoluble 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. ...

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 n.º 8651/2021 interpuesto por D. FGM, contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 6 de octubre de 2021 dictada en el recurso contencioso-administrativo n.º 589/2020.

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 refiere a las costas del proceso de instancia

TERCERO.- En consecuencia, es lo procedente, de acuerdo con el criterio expuesto, desestimar el presente recurso.

La parte recurrente ha de ser condenada al pago de las costas, según lo previsto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional.

FALLAMOS

Que **desestimamos** el presente recurso interpuesto por **AML**.

Condenamos a la parte recurrente al pago de las costas.

“La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.”

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.