

SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL DE 26 DE ENERO DE 1998

Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª.

Recurso nº: 266/94
Ponente: Dª Concepción Mónica Montero Elena
Acto impugnado: Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 16 de marzo de 1994.
Fallo: Desestimatorio.

En Madrid, a veintiséis de enero de mil novecientos noventa y ocho.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido "G.T., S.A." y en su nombre y representación el Procurador Sr. Don A.R.R.M. frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado sobre Resolución del Excmo. Sr. Ministro de Economía y Hacienda de fecha 16 de marzo de 1994, relativa a sanción, siendo la cuantía del presente recurso de 400.000.000 pesetas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo por "G.T. S.A." y en su nombre y representación el Procurador Sr. Don A.R.R.M. frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Resolución del Excmo. Sr. Ministro de Economía y Hacienda de fecha 16 de marzo de 1994 solicitando a la Sala, declare la nulidad, por no ajustada a Derecho, de la Resolución impugnada.

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

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

TERCERO.- Habiéndose solicitado recibimiento a prueba, practicadas las declaradas pertinentes y evacuado el trámite de conclusiones, quedaron los autos conclusos y pendientes de votación y fallo, para lo que se acordó señalar el día veintiuno de enero de mil novecientos noventa y siete.

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

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en estos autos la Resolución del Excmo. Sr. Ministro de Economía y Hacienda, de fecha 16 de marzo de 1994, por la que se acuerda imponer al hoy recurrente, la sanción de multa de cuatrocientos millones de pesetas, como consecuencia

de la comisión de la infracción tipificada en el artículo 99 p) de la Ley 24/1988 de 28 de julio del Mercado de Valores.

SEGUNDO.- Se imputa por la Administración, como fundamento de la sanción impuesta al recurrente, y resultan acreditados en el expediente administrativo, los siguientes hechos:

A) En el mes de octubre de 1991, "I.G.V., S.A." adquirió acciones de la sociedad cotizada PRIMA INMOBILIARIA, S.A. en porcentaje del 5% del capital social de esta última.

B) Desde octubre de 1991 "G.T., S.A." poseía el 99,91% del capital de "I.G.V., S.A.". El 23 de junio de 1993, "I.G.V., S.A." comunicó a la Comisión Nacional del Mercado de Valores la descrita adquisición, no haciéndolo la hoy actora.

Estos hechos no son negados por la demandante.

TERCERO.- En atención a tales hechos, la Administración demandada, imputó a la recurrente, la comisión de una infracción administrativa prevista en el artículo 99 p) de la Ley 24/1988, que dispone: "*Constituye infracción muy grave de las personas físicas y jurídicas (...) los siguientes actos u omisiones (...) p) La inobservancia del deber de información previsto en el artículo 53 de esta Ley, y la información con una demora respecto al plazo establecido igual o superior a este último*"; por su parte el artículo 53 dispone: "*Quien por sí; o por persona interpuesta, adquiera o transmita acciones de una sociedad admitida a negociación en alguna Bolsa de Valores y, como resultado de dichas operaciones, el porcentaje de capital suscrito que quede en su poder alcance o exceda los porcentajes del total capital suscrito que se establezca, deberá informar en las condiciones que se señalen, a la sociedad afectada, a las Bolsas en que sus acciones se negocien y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores del porcentaje del capital suscrito que quede en su poder tras aquellas operaciones (...)*".

El artículo 1.1 del Real Decreto 377/1991 de 15 de marzo fija en el 5% del porcentaje de capital social, la cuantía cuya adquisición ha de ser notificada en los términos previstos en el artículo 53 antes citado. El artículo 4º del mismo Real Decreto, en su letra c) impone la obligación de realizar la notificación, a la entidad que controle a la que realizó la operación sujeta a la obligación de informar, extendiendo así la obligación, no sólo a quien realizó la operación de manera directa, sino a la entidad que por el dominio sobre la misma, la controle y participe, ya sea indirectamente en la adquisición.

Es evidente por tanto que el comportamiento de la recurrente es subsumible en la infracción que venimos examinando, en los términos señalados en la Resolución impugnada.

Así las cosas, y en aplicación del artículo 102 de la Ley 24/1988, se impuso a la actora la multa de 400 millones de pesetas por la infracción cometida.

CUARTO.- Articula el recurrente su defensa desde tres aspectos esenciales, el primero, irregularidad en el procedimiento seguido, el segundo, falta de responsabilidad en la recurrente y el tercero, falta de proporcionalidad en la aplicación de la sanción.

QUINTO.- Argumenta la demandante, que el expediente sancionador había caducado al tiempo de ser dictada la Resolución de 16 de marzo de 1994, hoy impugnada, y ello por aplicación de la Ley 30/1992 y Real Decreto 1398/1992. Así, se afirma que el inicio del expediente se produce el 12 de mayo de 1993 y la Resolución se dicta el 16 de marzo de 1994, cuando han transcurrido seis meses desde el comienzo del expediente y por ello ha caducado el mismo.

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

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

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

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

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

El recurrente, al sostener que las normas de procedimiento favorables son retroactivas - artículo 128 de la Ley 30/92-, entiende que las contenidas en la Ley 30/1992 han de aplicarse al supuesto de autos. Tal afirmación no puede ser aceptada. El principio de retroactividad se establece respecto de normas jurídicas sustantivas -que establecen un nuevo sistema de valores-, no en relación a normas de procedimiento, para las cuales ha de estarse al Derecho transitorio.

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

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

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

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

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

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

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

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

En el presente recurso, el procedimiento se inicia el 12 de mayo de 1993, esto es, durante el período de adecuación -posterior a la Ley de 1992 y anterior al Real Decreto de 1993-, por ello le es de aplicación las normas de procedimiento anteriores a la Ley de 1992, hasta el 10 de agosto de 1993, a partir de tal momento, empieza a computar el plazo de seis meses y treinta días previsto en su transitoria. Tal plazo concluye el día 17 de marzo de 1994 -un día después de dictada la Resolución-, y ello porque, conforme al artículo 48 de la Ley 30/1992 y el 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo, los plazos señalados por meses se computan de fecha a fecha, y los señalados por días, se entiende que son hábiles.

De todo ello resulta el rechazo de la pretensión actora en orden a la declaración de caducidad del expediente.

SEPTIMO.- Se alega igualmente por la actora causa de indefensión por dos motivos: la no suspensión del procedimiento administrativo ante la existencia de una causa penal, y al no haber recibido copia de los escritos y alegaciones de los demás interesados.

En el primer caso se dicen vulnerados los artículos 47.1 c) de la Ley de Procedimiento y 62.1 a) de la Ley 30/1992. La no suspensión del procedimiento administrativo no supone omisión total del procedimiento, ni crea indefensión o vulneración del principio "ne bis in idem", y ello, de una parte, porque procedimiento ha existido -basta examinar el expediente para comprobarlo-, de otra, porque la existencia de un proceso penal no impide el ejercicio de todos los medios jurídicos de defensa en el procedimiento administrativo, y por último, porque los hechos enjuiciados en vía penal nada tienen que ver con los que fueron objeto de sanción, que consisten en la omisión de la preceptiva información de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que en absoluto constituye infracción penal.

En el segundo caso, la entrega de las copias de escritos y alegaciones a que se refiere el artículo 63 de la Ley de Procedimiento y 35 a) de la Ley 30/92, no afecta a todos y cada uno de los documentos integrantes del expediente, sino aquellos extremos que puedan ser de interés para el afectado. Lo que si es importante es el conocimiento del contenido de los documentos que le afecten -artículos 62 de la Ley de Procedimiento y 35 a) de la Ley 30/92-, y tal conocimiento en todo momento se tuvo, pudiendo hacer alegaciones y argumentando lo oportuno.

OCTAVO.- Se afirma igualmente la falta de culpabilidad dada la oscuridad de la norma, que impedía conocer con certeza si las sociedades dominantes intermedias estaban obligadas a realizar la información.

Tal alegación tampoco puede ser acogida. Tanto los términos del artículo 53 de la Ley 24/88 como el artículo 4 del Real Decreto 377/91 son claros al determinar que la obligación lo es de cualquiera que por sí o por persona interpuesta adquiera los títulos, es evidente que la sociedad dominante, aún la que lo sea de forma intermedia, al tener personalidad jurídica propia, participa de la adquisición en la forma que establecen los citados preceptos. No se aprecia oscuridad alguna en la configuración de las personas físicas o jurídicas obligadas.

Respecto al criterio de proporcionalidad seguido en la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 102 de la Ley, debe aceptarse el razonamiento de la Administración demandada, en cuanto se consideran los recursos propios de la entidad al 31 de diciembre de 1991 -cierre del balance correspondiente al tiempo de comisión de la infracción-, no constando el beneficio obtenido. No puede aceptarse que los recursos a considerar lo sean al tiempo de la imposición de la sanción, y ello porque, salvo previsión expresa de la Ley, todas las circunstancias que han de considerarse en relación a la sanción por infracción lo son al tiempo de la comisión de los hechos que la constituyen.

De lo expuesto resulta la desestimación del recurso y confirmación del acto impugnado.

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

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

FALLAMOS

Que desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por "G.T., S.A." y en su nombre y representación el Procurador Sr. Don A.R.R.M. frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Resolución del Excmo. Sr. Ministro de Economía y Hacienda de fecha 16 de marzo de 1994, debemos declarar y declaramos ser ajustada a Derecho la Resolución impugnada, y en consecuencia debemos confirmarla y la confirmamos, sin expresa imposición de costas.

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