

Roj: STS 2892/2015 - **ECLI:**ES:TS:2015:2892
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 3523/2014
Nº de Resolución:
Fecha de Resolución: 02/07/2015
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH
Tipo de Resolución: Sentencia

cf1Resumen:

parUD. Sanción entidades de crédito. CAJA DE AHORROS DE CASTILLA-LA MANCHA, sanción a persona que ejerce cargo de Vocal del Consejo de Administración. -Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervencion de las entidades de crédito.- (Expdte. IE/CA-1/2009).par

Encabezamiento

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dos de Julio de dos mil quince.

VISTO por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo el recurso de casación para la unificación de doctrina número 3523/2014, interpuesto por D. Héctor representado por la Procuradora D^a. Marina Quintero Sánchez, contra la *sentencia de fecha 22 de noviembre de 2013 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 491/2010* . Se han personado como parte recurrida BANCO DE ESPAÑA representado por la Procuradora D^a. Ana Llorens Pardo, y la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El procedimiento contencioso-administrativo número 491/2010, seguido ante la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, se interpuso por D. Héctor , contra la Orden de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda de fecha 21 de julio de 2010, sobre sanciones de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, que sancionaba a CAJA DE AHORROS CASTILLA LA MANCHA (CCM) y a determinadas personas que ejercían cargos de administración y dirección en la entidad, entre ellos al recurrente que ejerció de vocal de la Comisión Ejecutiva delegada del Consejo de Administración de la CCM, en el expediente disciplinario NUM000 incoado por el Banco de España.

Se imponían a la CAJA DE AHORROS DE CASTILLA LA MANCHA (CCM) y a determinadas personas que ejercían cargos de Administración y Dirección en la entidad, entre otros a D. Héctor , que ejerció de Vocal de la Comisión Ejecutiva delegada del Consejo de Administración de la CCM desde el día 1 de enero de 2004 hasta la fecha de sus sustitución provisional por el Banco de España de 29 de marzo de 2009, las siguientes sanciones:

- Multa por importe de 25.000 euros, prevista en el art. 12.1.a) de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre *Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito* (LDIEC), por comisión de la infracción muy grave del art.4.n) LDIEC, consistente en "*presentar la entidad de crédito, o el grupo consolidable o conglomerado financiero a que pertenezca, deficiencias en su estructura organizativa, en sus mecanismos de control interno o en sus procedimientos administrativos y contables, incluidos los relativos a la gestión y control de los riesgos, cuando tales deficiencias pongan en peligro la solvencia y viabilidad de la entidad o la del grupo consolidable o conglomerado financiero al que pertenezca*".

- Multa por importe de 10.000 euros, prevista en el art. 13.1.c) de la LDIEC, por la comisión de la infracción grave tipificada en el artículo 5.i), consistente en "*el incumplimiento de las normas vigentes en materia de límites de riesgos o de cualquiera otras que impongan limitaciones cuantitativas, absolutas o relativas, al volumen de determinadas operaciones activas o pasivas*".

- Multa por importe de 12.000 euros, prevista en el art. 12.1.a) de la LDIEC, por la comisión de la infracción muy grave tipificada en el art. 4.c), consistente en "*incurrir las entidades de crédito o el grupo consolidado o el conglomerado financiero a que pertenezcan en insuficiente cobertura de los requerimientos de recursos propios mínimos, cuando estos se sitúen por debajo del 80 por ciento del mínimo establecido reglamentariamente en función de los riesgos asumidos, o por debajo del mismo porcentaje de los requerimientos de recursos propios exigidos, en su caso, por el Banco de España a una entidad determinada, permaneciendo en tal situación por período de, al menos, seis meses*".

SEGUNDO.- La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la *Audiencia Nacional*, dictó *Sentencia de fecha 22 de noviembre de 2013*, cuya parte dispositiva dice textualmente:

<<DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Héctor, contra la Orden de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda de fecha 21 de julio de 2010, a que las presentes actuaciones se contraen y, en consecuencia, confirmar la resolución impugnada por su conformidad a Derecho.

Sin expresa imposición de costas a la parte actora. >>

TERCERO.- Contra la mencionada Sentencia, la representación procesal del recurrente, formuló recurso de casación para la unificación de doctrina mediante escrito de 24 de enero de 2014, con el que identificó como sentencias de contraste los siguientes:

- STS Secc.2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de septiembre de 2008, en el Recurso para unificación de doctrina 317/2004.

- SAN Secc.6,ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 3 de junio de 2008, en el Recurso 146/2005, sobre infracción de la normativa sobre prevención del blanqueo de capitales.

Terminando por suplicar a la Sala, que dicte sentencia por la que con expresa estimación del recurso, case y anule la Sentencia recurrida citada, declarando al

mismo tiempo, nula y no conforme a derecho la resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 21 de julio de 2010.

CUARTO.- El Abogado del Estado presentó escrito de fecha 30 de julio de 2014 de oposición al recurso de casación para la unificación de doctrina, en la que solicita se pronuncie resolución en la que se inadmita o, en su defecto y subsidiariamente, sentencia que lo desestime.

Por su parte el Banco de España presentó escrito el 18 de septiembre de 2014, en el que suplica la inadmisión del recurso de casación para la unificación de doctrina, por no concurrir los requisitos de admisibilidad que a tal efecto se señalan en los *arts. 96.1 , 96.3 y 97.1 LJCA* , todo ello con expresa imposición de costas a la recurrente.

Emplazadas las partes, las representaciones procesales comparecieron en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y recibidas las actuaciones procedentes de la Audiencia Nacional, quedaron pendientes de señalamiento.

QUINTO.- Se señaló para votación y fallo el día 30 de junio de 2015 en que ha tenido lugar, con observancia de las disposiciones legales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Maria Isabel Perello Domenech, Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal de D. Héctor interpuso recurso de casación para la unificación de doctrina contra la *sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 22 de noviembre de 2013* , que desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra la Orden de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda de 21 de julio de 2010, que acordó imponer al recurrente las sanciones de multa de veinticinco mil euros (25.000 €), diez mil euros (10.000 €) y doce mil euros (12.000 €), como autor responsable de las infracciones previstas en los *artículos 12.1.a) y 13.1.c) de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, por la comisión de dos infracciones muy graves tipificadas en el artículo 4 c) y n) y de una infracción grave tipificada en el artículo 5 l) de dicho cuerpo legal* .

El recurso de casación para la unificación de doctrina se fundamenta en que la sentencia recurrida contradice los criterios expuestos en la *sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 2008 (RC.UD 317/2004)*, y en la *sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de junio de 2008 (R.C/A 146/2005)*, respecto del valor probatorio de los actos de inspección en un expediente sancionador, que sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente y no alcanza a las calificaciones jurídicas, y acerca de la aplicación de tipos infractores que incluyen conceptos jurídicos indeterminados.

Al respecto, se aduce que las deficiencias en los mecanismos de control interno reseñadas en la resolución de la Comisión Ejecutiva del Banco de España de 29 de abril de 2009, por la que se acuerda incoar expediente disciplinario a personas que ejercían cargos de administración y dirección en la entidad Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, se basaron en «una inexistente visita de inspección» a la mencionada entidad

crediticia, y no fueron advertidas con anterioridad a los responsables de dicha entidad, por lo que los juicios de valor contenidos en el Informe de la Inspección de 23 de abril de 2009, y en el Informe aclaratorio del anterior, sobre los incumplimientos de recursos propios, carecen de valor probatorio suficiente para contradecir las pruebas obrantes en el expediente.

También se argumenta que la resolución sancionadora debió declararse no conforme a Derecho, por haber vulnerado el principio de seguridad jurídica, puesto que fue sancionado sin que previamente el Banco de España hubiera advertido a la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha de la existencia de deficiencias en los mecanismos internos de control, y una vez que había cesado provisionalmente como administrador de la entidad, como consecuencia de la Decisión de la Comisión Ejecutiva del Banco de España de 28 de marzo de 2009, y a pesar de que en ese momento la entidad crediticia era solvente. Se alega también la infracción del principio de tipicidad, del principio de culpabilidad y del principio de proporcionalidad.

SEGUNDO.- Con carácter preliminar, ante las objeciones de carácter formal que formulan el Abogado del Estado y la Letrada del Banco de España en sus escritos de oposición, respecto del deficiente planteamiento del recurso de casación para la unificación de doctrina, por no precisar las circunstancias determinantes de la contradicción alegada, y sobre la falta de triple identidad entre la sentencia recurrida y las sentencias de contraste, en contravención de los presupuestos exigidos en el *artículo 96.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio*, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede exponer las reglas que disciplinan e informan el recurso de casación para la unificación de doctrina establecidas en el citado *artículo 96 de la LJCA*, que dispone que dicho recurso podrá interponerse contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia cuando, respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos, y contra las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia dictadas en única instancia cuando la contradicción se produzca con sentencias del Tribunal Supremo en las mismas circunstancias de identidad señaladas anteriormente.

En la *sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2004 (RC 292/2002)*, cuya fundamentación jurídica reproducimos en las *sentencias de 21 de julio de 2009 (RC 507/2008)* y de *18 de septiembre de 2014 (RC 3496/2013)*, sostuvimos:

« La introducción del recurso de casación para la unificación de doctrina en nuestro ordenamiento procesal administrativo se justifica por la finalidad de resolver las contradicciones apreciadas entre sentencias emanadas de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo con objeto de homogeneizar y armonizar los criterios jurisdiccionales divergentes mediante la creación de doctrina legal, función nuclear que tiene encomendada esta Sala del Tribunal Supremo para garantizar el principio de interpretación uniforme del ordenamiento jurídico estatal según establece el *artículo 123 de la Constitución* .

El recurso de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo vela, asimismo, por la preservación de intereses vinculados a la salvaguarda del derecho a la igualdad en la aplicación del Derecho, que se garantiza en el artículo 14 de la Constitución , y por servir de cauce jurisdiccional de protección de la Ley frente

a interpretaciones erróneas de los órganos judiciales, sometidos al imperio de la Ley conforme establece el artículo 117 de la Carta Magna .

La finalidad del recurso de casación para la unificación de doctrina, es unificar doctrina divergente acerca de la aplicación e interpretación de las normas jurídicas en casos sustancialmente iguales, como advierte el Tribunal Supremo en las Sentencias de 9 de julio de 2001 y 17 de marzo de 2003 , lo que promueve que el juez casacional realice de modo preferente el juicio de relevancia de contradicción entre la sentencia objeto del recurso de casación y las sentencias confrontadas, alegadas por la parte recurrente, quedando relegado a un segundo plano el examen de la infracción del ordenamiento jurídico que se imputa a la sentencia recurrida, constituyendo un requisito para su admisión la concurrencia de las identidades subjetiva, objetiva y causal, determinantes de la existencia de contradicción entre las sentencias enfrentadas que se invocan.

Debe recordarse que el recurso de casación para la unificación de doctrina es un recurso con perfiles propios bien diferentes del recurso de casación ordinario, cuya finalidad, es la de corregir las contradicciones en que incurran las doctrinas opuestas que se sustenten en diferentes sentencias, - y respecto de las que se hayan cumplido las exigencias impuestas en el artículo 97.3 de la Ley Jurisdiccional -, sobre supuestos que guarden identidad sustancial entre sí, con el fin de asegurar la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento. De ahí se sigue, como consecuencia inexorable que, en tal sede, la conclusión a que llegue el Tribunal en la sentencia supuestamente contradictoria ha de ser respetada por este Tribunal Supremo mientras no se combata directamente a través de alguno de los motivos hábiles para ello, y, por supuesto, en el ámbito del recurso de casación ordinario, pero nunca en el presente, que tampoco permite remediar la presunta indefensión que por denegación de prueba se hubiere podido causar al recurrente.

En definitiva, este recurso es un remedio extraordinario arbitrado por el legislador para anular sentencias ilegales pero sólo si estuvieran en contradicción con otras de Tribunales homólogos o del Tribunal Supremo, por lo que la ilegalidad de la sentencia es condición necesaria pero no suficiente para la viabilidad de este recurso; puesto que, como recuerdan las sentencias de 25 y 31 de Marzo y 26 de Diciembre de 2.000 , la contradicción entre las sentencias ha de ser ontológica, esto es, derivada de dos proposiciones que, al propio tiempo, no pueden ser verdaderas o correctas jurídicamente hablando y falsas o contrarias a derecho, situación que ninguna analogía presenta con la de sentencias distintas o diferentes, pese a la identidad de planteamientos normativos y de hecho, por el, a su vez, distinto resultado probatorio o por la también distinta naturaleza que pudiera predicarse respecto de los supuestos planteados. La contradicción ha de resultar de las propias sentencias enfrentadas, tal y como aparecen redactadas, sin correcciones o modificaciones que pudieran derivar de una incorrecta concreción de los hechos o de una desviada apreciación probatoria que las mismas pudieran tener, en cuanto que respecto de las sentencias contradictorias de lo único que se dispone es de sus certificaciones, no de los autos, ni por tanto de las alegaciones y pruebas que en cada uno de los procesos a que pusieron fin se produjeron o se pudieron producir, como recuerda la sentencia de este Tribunal de 10 de Febrero de 2.001 .

Cabe concluir que para que pueda considerarse adecuadamente planteado el recurso de casación para la unificación de doctrina en congruencia con lo dispuesto en el artículo 96.1 de la Ley Jurisdiccional respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones

sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos, es preciso comprobar que se da de manera efectiva esa triple coincidencia sustancial de hechos, fundamentos y pretensiones . » .

Con arreglo a los parámetros de enjuiciamiento expuestos, y a los criterios seguidos por esta Sala en asuntos similares al que ahora analizamos a los que nos remitiremos, en los que son recurrentes otros Vocales sancionados de la misma entidad bancaria - *STS de 28 de mayo de 2015, RC.UD. 1768/2014* , con el que tiene relación- procede declarar la inviabilidad del recurso de casación para la unificación de doctrina, pues no concurre el presupuesto de la existencia de triple identidad, subjetiva, objetiva y causal, entre la sentencia impugnada de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la *sentencia invocada de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 2008 (RC.UD. 317/2004)* y de la *Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de junio de 2008 (RCA 146/2005)* , ya que las sanciones de multa impuestas al recurrente se basan en la consideración de que es responsable de dos infracciones muy graves y de una infracción grave de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, derivada de su condición de Vocal del Consejo de Administración de una entidad financiera, por incumplimiento de obligaciones previstas en el referido Cuerpo legal, y obedecen a específicas circunstancias, en cuanto a la determinación de los hechos imputados y la valoración de las pruebas obrantes en el expediente administrativo, claramente diferenciables de los supuestos invocados como referencias de contraste, por lo que tampoco apreciamos la existencia de contradicción entre los pronunciamientos confrontados, en lo que respecta a la aplicación de la presunción de certeza de las actas de inspección ni en relación con el supuesto deber de la Administración sancionadora de advertir previamente al sujeto responsable de una infracción de los incumplimientos objeto de investigación con el fin de que pueda corregir su conducta infractora.

La sentencia impugnada confirma la licitud de las sanciones impuestas al recurrente por infracción de los *artículos 4 y 5 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito* , partiendo de la premisa de que las deficiencias advertidas en la estructura organizativa y en el funcionamiento de la entidad Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, están debidamente acreditadas, por las pruebas practicadas en el expediente administrativo, y por los hechos constatados en los Informes de la Inspección del Banco de España, que giró dos visitas a la entidad y que estaba sometida a un Plan de Suspensión para 2008 y 2009, según los Acuerdos de la Comisión Ejecutiva del Banco de España adoptados en 2007 y 2008. La Sala de instancia no cuestiona el valor probatorio de los Informes del Banco de España, rechazando expresamente que la Entidad crediticia desconociera que estaba sometida a un procedimiento de suspensión, que originaría, con posterioridad, la incoación del expediente disciplinario.

La *sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 2008* , invocada como sentencia de contraste, que se dicta en el marco de la impugnación de una sanción tributaria confirmada por el Tribunal Económico-Administrativo de Madrid, desestima un recurso de casación para la unificación de doctrina, tras analizar si el acta de inspección ha cumplido los requisitos del *artículo 145 de la Ley General Tributaria* , observando que la normativa del impuesto sobre sociedades no permite una interpretación alternativa que ampare la conducta reflejada en el Acta, en el Informe complementario, en la liquidación y en la resolución, lo que permite destacar las diferencias fácticas y

jurídicas que dieron lugar a los pronunciamientos judiciales enfrentados.

La sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de junio de 2008 , en el marco de un procedimiento sancionador incoado a una Caja de Ahorros por infracción de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, considera que la exigencia de *lex certa* proscribe la sanción de aquellas conductas respecto de las que no sea razonablemente factible prever para el sujeto obligado con el suficiente grado de certeza que merecería la calificación de infracción administrativa, lo que pone de relieve el distinto fundamento legal de las pretensiones ejercitadas en uno y otro recurso contencioso-administrativo.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar no haber lugar al recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la representación procesal de D. Héctor contra la *sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 22 de noviembre de 2013, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 491/2010* .

TERCERO.- Al desestimarse el recurso de casación las costas procesales causadas deben imponerse a la parte recurrente, conforme dispone el *artículo 139 de la mencionada Ley jurisdiccional* .

A tenor del *apartado tercero de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional* , la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el *artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* , ha de satisfacer la parte condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de dos mil quinientos euros a cada una de las partes recurridas.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Declarar NO HABER LUGAR al recurso de casación para la unificación de doctrina número 3523/2014 interpuesto por la representación procesal de D. Héctor contra la *sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 22 de noviembre de 2013, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 491/2010* .

Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente, en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

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 .- Pedro Jose Yague Gil.-Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Eduardo Calvo Rojas.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricado.- **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excm.a Sra. D^a. Maria Isabel Perello Domenech, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretaria, certifico.