REAL DECRETO 2119/1993, DE 3 DE DICIEMBRE, SOBRE EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR APLICABLE A LOS SUJETOS QUE ACTÚAN EN LOS MERCADOS FINANCIEROS

(«BOE núm. 306/1993, de 23 de Diciembre de 1993»)

Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros.

La aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, que incluye un Tituló IX dedicado a la potestad sancionadora, hace necesario el adecuar la regulación de todos los procedimientos sancionadores a sus previsiones. El capítulo II del citado Título no contiene, en puridad, una regulación de un procedimiento sancionador, sino unos principios que han de inspirar las distintas regulaciones sectoriales y la actuación punitiva de la Administración. En esto, la nueva Ley se separa de la sistemática de su predecesora, ya que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 sí contenía, en su Título VI, dedicado a los procedimientos especiales, una regulación de un procedimiento sancionador, entendiendo por tal una serie de trámites debidamente ordenados y relacionados entre sí, si bien aquella regulación se caracterizaba por su flexibilidad.

Por otra parte, la disposición derogatoria de la Ley 30/1992 deroga expresamente el capítulo II del Título VI de la Ley de 1958, que era el dedicado específicamente al procedimiento sancionador, no existiendo hoy, por tanto, ninguna norma de rango legal que con carácter general establezca los trámites que debe seguir la Administración al ejercitar su potestad sancionadora.

En el campo de la disciplina de las entidades financieras, y por extensión en el de la disciplina de los mercados financieros, la pluralidad de fas disposiciones aplicables, si bien suele incluir un amplio elenco de infracciones y sanciones, no contiene una regulación de un procedimiento sancionador completo, previendo todo lo más alguna regla específica. Existiendo una regulación general del procedimiento sancionador en la Ley del Procedimiento Administrativo, la normativa sectorial optó por remitirse a dicha Ley, si bien es cierto que en numerosos casos el reenvío normativo no era directo, sino que se hacía mediante la remisión a la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, que a su vez se remitía a la Ley rituaria, habiendo sido hoy ésta expresamente derogada.

Al no existir en la actualidad un procedimiento sancionador específico para el sector financiero, es totalmente necesario dictar una norma cuyo objeto sea regular con detalle las especialidades de dicho procedimiento, ajustándose a los principios y directrices recogidos en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No empece, del todo, lo que se acaba de decir, el hecho de que mediante el Real Decreto 1398/1993 se haya aprobado un Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, pues el carácter general del ámbito de aplicación de dicha norma le impide tratar adecuadamente las importantes singularidades que se dan en la instrucción de los procedimientos sancionadores en los que los inculpados son sujetos que actúan en los mercados financieros. No obstante, en aras de la coherencia y conveniente uniformidad, se ha optado por que la norma reguladora del procedimiento específico se limite a regular las especialidades justificadas por la complejidad del sector financiero, siendo en lo demás aplicable la normativa común.

Cuatro notas fundamentales caracterizan la regulación contenida en el presente Real Decreto.

En primer lugar, se tiene en cuenta los derechos y garantías del expedientado, dándole la posibilidad de utilizar todos los medios, de defensa que estime pertinentes. Se trata de una normativa totalmente respetuosa con los principios que la Constitución y la propia Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común consagran, siendo en algún caso más garantista que la contenida en el Reglamento de aplicación general.

En segundo lugar, se persigue facilitar que el instructor, a lo largo de los sucesivos trámites y guardando la debida confidencialidad, pueda llegar a una perfecta determinación de los hechos que motivan la apertura del procedimiento. El que las infracciones se cometan por entidades financieras o supongan vulneraciones de las reglas que rigen el normal funcionamiento de los mercados financieros implica que^a función instructora revestirá normalmente un alto grado de complejidad. Por ello la regulación adoptada es mas compleja que la contenida en el Real Decreto 1398/1993, siendo imprescindible conservar la figura del pliego de cargo y contempla unos plazos procedimentales suficientemente amplios. Esto último no debe ser óbice para que los procedimientos sancionadores se tramiten con la máxima celeridad posible, contemplándose incluso en el texto un procedimiento simplificado, especialmente idóneo para aquellas infracciones caracterizadas por su escasa gravedad, o por estar ya probados o reconocidos sus hechos constitutivos.

En tercer lugar, existiendo ya un Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, se ha optado por evitar la reiteración de normas que ya estaban allí previstas y que contienen soluciones perfectamente aplicables al campo específico de la potestad sancionadora en relación con los sujetos financieros. Por tanto, la regulación contenida en este Real Decreto es una regulación de singularidades y especificidades en relación con un régimen general.

Finalmente, y siguiendo lo que ya es una tradición normativa, se opta por establecer en una única norma las especialidades procedimentales que se estiman necesarias para sancionar los ilícitos previstos en diferentes disposiciones Él carácter financiero de las entidades infractoras o, en todo caso, el tratarse siempre de infracciones relacionadas con los mercados financieros, justifican esta solución. Ello es compatible con la plena aplicabilidad de aquellas reglas específicas que, como en el campo de las medidas provisionales, frecuentemente se contempla en la legislación sectorial. Estas reglas siguen vigentes en virtud de lo previsto en la disposición derogatoria de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su alcance vendrá determinado por la propia legislación sectorial. Igualmente, la aplicación con carácter general, a todos los sujetos que actúan en los mercados financieros, de las especialidades reguladas en el presente Real Decreto, tiene como consecuencia lógica su aplicabilidad, con carácter supletorio, a los procedimientos sancionadores que se sigan por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las potestades sancionadoras que les vengan atribuidas en la materia por su legislación específica.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, previa aprobación del Ministerio para las Administraciones Públicas, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 3 de diciembre de 1993,

DISPONGO:

Artículo 1. Objeto.

1. En desarrollo de lo previsto en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común el presente Real Decreto regula las especialidades del procedimiento para el ejercicio de las potestades sancionadoras atribuidas por las siguientes disposiciones: Cev'26/1988; de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito; Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores; Ley 46/1984, de 26 de diciembre, de instituciones de inversión colectiva; Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado; Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación en seguros privados; Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los planes y fondos de pensiones; artículo 89 del Real Decreto legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas; artículo 20 del Real Decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, en materia de entidades de capital riesgo, y Real Decreto 1885/1978, de 26 de julio, sobre régimen jurídico fiscal y financieras de Sociedades de Garantía Recíproca.

2. En el ejercicio de la potestad sancionadora se estará a las reglas específicas previstas, en su caso, en las citadas disposiciones.

3. Se aplicará de forma supletoria el Reglamento del procedimiento para er ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por él Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

Artículo 2. Plazos.

1. El plazo total para tramitar y resolver el procedimiento sancionador será de un año a contar desde la adopción del acuerdo de iniciación. En el caso de seguirse el procedimiento simplificado previsto en el artículo 10 dicho plazo será de cuatro meses.

2. Tanto el plazo total, como los parciales previstos en este Real Decreto para los distintos trámites, podrán ser ampliados según lo previsto en el apartado 1 del artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debiéndose notificar la decisión adoptada a los interesados.

Artículo 3. Contenido del acuerdo de iniciación.

El acuerdo de iniciación tendrá el contenido previste en el apartado 1 del artículo 13 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, con las siguientes excepciones:

a) La calificación de los hechos que motivan \z incoación del procedimiento y la determinación de las sanciones que pudieran corresponder se diferirán al pliego de cargos.

b) No será de aplicación lo previsto en el párrafo.

Artículo 4. instructores y secretarios adjuntos.
Si la complejidad del procedimiento lo aconsejase en el propio acuerdo de iniciación o a lo largo del mismo podrán nombrarse instructores o secretarios adjuntos Los instructores adjuntos actuarán bajo la dirección de instructor inicialmente designado.

Artículo 5. Facultades del instructor.

1. El instructor podrá solicitar que se emitan cuantos informes técnicos o jurídicos sean necesarios, atendiendo a la complejidad de la materia.

2. Las medidas provisionales que se podrán adopta) por el órgano que acordó la iniciación del procedimiento serán las específicamente previstas en las disposiciones citadas en el artículo 1 y las demás que, según lo previste en el artículo 15 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, se estimen necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final

El órgano que hubiera adoptado las medidas provisionales podrá disponer, si la naturaleza de las mismas y las circunstancias del caso así lo aconsejan, la publicación de aquéllas, según lo previsto en el artículo 6C de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y su inscripción en los Registros públicos que corresponda, especialmente er el caso que su destinatario no las cumpliere voluntariamente.

Artículo 6. Pliego de cargos.

A la vista de las primeras diligencias, el instructor formulará el pliego de cargos con el siguiente contenido específico: .

1. Diligencias practicadas hasta el momento de su formulación.

2. Concreción de los hechos imputados a cada presunto responsable.

3. Tipificación de la infracción.

4. Sanciones que se podrían imponer.

5. La autoridad competente para imponer la o las sanciones y la norma que atribuya tal competencia.

Artículo 7. Contestación al pliego de cargos.

En el plazo de veinte días a contar desde la notificación del pliego de cargos podrán los interesados contestarlo, aportando todos los documentos o alegaciones que estimen convenientes y en su caso proponer prueba, concretando los medios de que pretendan valerse.

Artículo 8. Audiencia.

1. La audiencia se efectuará conforme a lo previsto en el artículo 19 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, con la siguientes excepciones:

a) No será de aplicación lo previsto en su apartado 2.

b) Los interesados no tendrán acceso a aquellos documentos que tengan un carácter reservado en virtud de lo previsto en la legislación específica.

c) El plazo de la audiencia será de veinte días.

2. Recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo para efectuarlas, el instructor remitirá la propuesta, junto al expediente, al órgano que acordó la iniciación, para que lo resuelva o lo eleve al que competa la decisión, cuando corresponda a órgano distinto.

Artículo 9. Resolución.

1. Cuando sea imprescindible para fa correcta determinación de los hechos o para la adecuada resolución del procedimiento, el órgano que acordó su iniciación, y también, si es distinto, el órgano competente para dictar la resolución, podrá, de forma motivada, encomendar al instructor que practique, como actuaciones complementarias, las que aquel órgano estime necesarias, dando audiencia de su resultado por siete días a los interesados.

2. El órgano competente dictará la resolución en el plazo de tres meses a contar desde la recepción de las últimas

alegaciones de los interesados o desde la finalización del plazo que, según lo previsto en el artículo 8 o en el apartado anterior, tenían para ello.

Artículo 10. Procedimiento simplificado.

Cuando se trate de infracciones leves, o aún siendo graves los hechos estén claramente determinados, por haberse probado en otras actuaciones sancionadoras o consignado en actas de inspección, haberse reconocido o declarado por los propios interesados, constar en registros administrativos o por otras circunstancias justificadas, se seguirá el siguiente procedimiento, salvo que la complejidad del caso justifique el empleo del procedimiento ordinario.

a) En el acuerdo de iniciación además de las menciones del artículo 3 se especificará el carácter abreviado del procedimiento.

b) Notificado el acuerdo de iniciación, el instructor tendrá un plazo de un mes para practicar cuantas actuaciones y pruebas sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos y para determinar las responsabilidades susceptibles de sanción. En el citado plazo, los interesados podrán formular las alegaciones y aportar los documentos que estimen pertinentes.

c) En caso de que el instructor considere necesario, a la vista de la complejidad o de la naturaleza de las infracciones, que se siga el procedimiento ordinario, lo pondrá en conocimiento de los interesados. En caso contrario, formulará una propuesta de resolución. Esta propuesta se notificará a los interesados quienes dispondrán de diez días para examinar el expediente, así como para formular alegaciones y presentar los documentos que estimen pertinentes. Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo para formularlas, el instructor elevará la propuesta, junto con las alegaciones y el expediente, al órgano competente. El órgano competente deberá dictar la resolución en el plazo de dos meses a contar desde la recepción de las alegaciones o desde la conclusión del plazo para formularlas.

Disposición adicional primera. Actuación previa en el ámbito de ordenación de los seguros privados.

En el ámbito de la ordenación de los seguros privados, tendrá el carácter de actuación previa, a los efectos del artículo 12 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, la tramitación que se efectúe como consecuencia de las comunicaciones formuladas por tos asegurados al amparo del artículo 35.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado, sin perjuicio de la publicidad que deba darse a las resoluciones que pongan término a tales procedimientos.

Disposición adicional segunda. Competencia de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Corresponderá a la Comisión Nacional del Mercado de Valores la competencia para incoar e instruir los procedimientos sancionadores por incumplimiento de lo previsto en la sección 40. «De los negocios sobre las propias acciones», del capítulo IV del Real Decreto legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.

Corresponderá también a la Comisión Nacional del Mercado de Valores la competencia para incoar aquellos procedimientos sancionadores respecto a los cuales la normativa citada en el artículo 1 le atribuye la competencia para su instrucción.

Disposición adicional tercera. Aplicación supletoria.

El presente Real Decreto será de aplicación supletoria a los procedimiento seguidos por las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las potestades sancionadoras que, según su legislación especifica, tengan atribuidas sobre los sujetos que actúan en los mercados financieros.

Disposición final única. Entrada en vigor.

El presente Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid a 3 de diciembre de 1993.

JUAN CARLOS R.

El Ministro de Economía y Hacienda, PEDRO SOLBES MIRA