

**Roj:** STS 1806/2026 - **ECLI:**ES:TS:2026:1806  
**Órgano:** Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
**Sede:** Madrid  
**Sección:** 3  
**Nº de Recurso:** 7088/2023  
**Nº de Resolución:** 482/2026  
**Fecha de Resolución:** 21/04/2026  
**Procedimiento:** Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)  
**Ponente:** JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO  
**Tipo de Resolución:** Sentencia

### **Resumen:**

Sentencia desestimatoria. La cuestión de interés casación planteada se resuelve por la Sala confirmando la jurisprudencia del Tribunal Supremo que admite la transmisión de la responsabilidad sancionadora en supuestos de sucesión empresarial entre personas jurídicas cuando existe continuidad de la actividad económica. La responsabilidad se vincula a dicha continuidad y no a la identidad formal del sujeto infractor

---

### **Encabezamiento**

#### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 482/2026**

Fecha de sentencia: 21/04/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7088/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 07/04/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 3

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: tmrf

Nota:

R. CASACION núm.: 7088/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 482/2026**

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D.<sup>a</sup> Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.<sup>a</sup> Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 21 de abril de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7088/2023 interpuesto por la Sociedad Banco Santander S.A. (Banco Santander), representada por el procurador D. Eduardo Codes Feijoo y defendida por el letrado D. Manuel Vélez Fraga, contra la *Sentencia de fecha 21 de julio de 2023, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestima el recurso contencioso-administrativo número 1443/2020*, interpuesto contra la resolución de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital de 16 de septiembre de 2020, por la que se desestima el recurso de reposición presentado contra la Orden de la Ministra de Economía y Empresa, de 23 de mayo de 2019, por la que se resuelve sancionar a Banco Santander por la comisión de varias infracciones graves de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo cometidas por parte de la entidad Banco Popular Español, S.A.U.

Se ha personado como parte recurrida la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La representación procesal de la Sociedad Banco Santander S.A., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Ministra

de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de fecha 16 de septiembre de 2020, por la que se desestima el recurso de reposición formulado por Banco Santander contra la Orden de la Ministra de Economía y Empresa, de 23 de mayo de 2019, por la que se resuelve sancionar a Banco Santander por la comisión de varias infracciones graves de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, cometidas por parte de la entidad Banco Popular Español, S.A.U.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia de fecha 21 de julio de 2023 en el recurso contencioso-administrativo núm. 1443/2020 , cuyo fallo dice literalmente:

**«Que desestimamos el presente recurso interpuesto por **BANCO SANTANDER, S.A. ("Banco Santander")**.**

*Condenamos a la parte recurrente al pago de las costas.»*

La Sala de instancia fundamenta la decisión, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

**«CUARTO.-** En cuanto a la presunta vulneración del principio de responsabilidad personal, deben darse aquí por reproducidas las consideraciones contenidas en la actuación administrativa objeto del presente recurso, dado que las alegaciones de la parte recurrente constituyen reiteración de las formuladas en vía administrativa y que obtuvieron adecuada respuesta en la resolución recurrida.

*La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la transmisibilidad de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas en caso de disolución de éstas, advirtiendo que no puede permitirse que el infractor de una norma pueda por su sola voluntad eludir que se haga efectiva la responsabilidad, como sucedería, por ejemplo, si las personas jurídicas en el ámbito del ejercicio de sus facultades pudieran a través de un proceso de fusión, absorción, sustitución o sucesión voluntaria dejar sin efecto unas de terminadas sanciones. De este modo, resulta plenamente acorde con el Derecho punitivo, que en aquellos casos en los que la sociedad infractora extingue su personalidad y su patrimonio es trasladado a otra, esta última responda de las infracciones que la extinguida hubiera podido cometer, en proporción al patrimonio que recibe y con independencia de su participación en el ilícito. Admitir otra tesis sería tanto como convalidar conductas fraudulentas, en la medida que cualquier sociedad podría fácilmente eludir su responsabilidad por la comisión de infracciones administrativas -ya fueran de índole urbanística, fiscal, sanitaria o, como en el presente caso, del sector financiero o del mercado de valores- mediante su decisión voluntaria de extinguir jurídicamente su personalidad, pero manteniendo íntegro su patrimonio que sería asumido en bloque por otra sociedad constituida ad hoc, a través de la cual seguiría desarrollando el mismo negocio en el seno del cual se cometieron los ilícitos administrativos. Es de apreciar la diferencia que hay entre el régimen de sucesión de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas y el de las personas físicas, pues en estas últimas, su muerte o fallecimiento inexorablemente conlleva la extinción de cualquier tipo de responsabilidad administrativa, la cual nunca podrá ser trasladada a su sucesor. Por el contrario, en caso de que la personalidad jurídica de una sociedad se extinga como consecuencia de su integración en otra sociedad, esta última responderá de las infracciones administrativas que hubiera podido cometer la extinguida.*

La diferencia entre el régimen de transmisibilidad de la responsabilidad administrativa de las personas físicas y de las personas jurídicas ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal Supremo en sentencias de 18 de abril de 1994 (RJ1994375), 20 de septiembre de 1996, (RJ1996787), y 14 de febrero de 2007 (RJ00 751); la STS de 25 de marzo de 2017 (rec casación nº 2078/2014) sobre la responsabilidad entre empresas y el principio de personalidad de las sanciones cuando existe una fusión por absorción; la sentencia de la Audiencia Nacional, de fecha 25 de octubre de 2013 (JUR 2013/352467), en materia de protección de datos, con cita de la anteriormente expuesta Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 1996, recoge en sus fundamentos la doctrina de éste sobre la capacidad infractora de las personas jurídicas y sobre el "distinto régimen de transmisibilidad de las sanciones administrativas en el supuesto de disolución de la persona jurídica sancionada que cuando se trata de la muerte o fallecimiento de la persona jurídica sancionada". Sentencia de 22 de febrero de 2018 (JUR/2018/72411), en el ámbito del mercado de valores. Sentencia de 13 de marzo de 2019, rec casación 631/2018, ha establecido que se produce sin lugar a dudas la transmisión cuando la persona jurídica que cometió la infracción desaparece y su actividad económica se continúa por la sociedad resultante porque el haber social responde de las sanciones. Y sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019, rec de casación 635/2018.

Por lo tanto, cuando la sociedad originaria se disuelve, como es el caso, tras un proceso de resolución bancaria y posterior venta de negocio, que ha finalizado en una fusión por absorción, en la que, tal y como se indicó por la entidad absorbente a la CNMV, Banco Santander adquirirá, por sucesión universal, la totalidad de los derechos y obligaciones de Banco Popular, incluyendo los que hayan sido adquiridos de Banco Pastor, S.A. U. y de Popular Banca Privada, S.A.U. en virtud de la fusión por absorción de estas últimas por Banco Popular es la nueva sociedad resultante de tal proceso, es decir, la entidad absorbente, que recibe en bloque el patrimonio activo y pasivo de la fusionada, así como el negocio de aquella, la que deberá responder de los ilícitos administrativos cometidos por la disuelta. Esta transmisión de la responsabilidad es pues, acorde a los criterios jurisprudenciales, tanto nacionales como comunitarios. Véase TJUE, sentencia de 5 de marzo de 2015, C-343/13, señaló que se produce la transmisión de la responsabilidad en el caso de absorción, lo que implica la obligación de pagar una multa por una sanción firme posterior y que no cabe alegar el perjuicio de los nuevos accionistas, que siempre hubieran podido realizar una auditoría previa.

Así pues, la responsabilidad por la infracción cometida por Banco Popular debe ser trasladada a la entidad absorbente, Banco Santander, porque al ser la entidad absorbente continuadora del negocio que venía desempeñando la absorbida -pues el mismo se habría transmitido en bloque y la resolución del Banco Popular se efectuó a través del instrumento "venta de negocio"-, se produce la transmisión de la responsabilidad administrativa y no cabe considerar que la resolución pueda ser considerada causa de intransmisibilidad de la responsabilidad sino al contrario, de transmisión de los derechos y obligaciones. En el presente caso no se ha realizado una traslación objetiva o mecánica a Banco Santander del reproche sancionador exigible a Banco Popular, lo que sí sería contrario al principio de personalidad, sino un análisis jurídico que ha llevado a determinar que, dado que Banco Santander fue la entidad absorbente que recibió en bloque el patrimonio activo y pasivo de Banco Popular (la fusionada), así como su negocio, debe ser, por tanto, como entidad absorbente, la que responda por la infracción cometida por la entidad absorbida. A lo que no se opone el hecho de que el antiguo Banco Popular se haya extinguido formalmente y de que

*Banco Santander no pueda mantener materialmente vinculación de ningún tipo con una entidad que ya no existe, pero sí la tiene con filial en la que fue "transformada" el anterior Banco Popular.*

*Respecto de las alegaciones formuladas con carácter subsidiario por la parte recurrente, igualmente es de precisar que constituyen reiteración de las que formuló en vía administrativa.*

*Alega, en síntesis, que el Banco Popular no cometió infracción alguna y que no están justificados los factores de riesgo sobre los que se basa la resolución impugnada y que no procede imputación alguna respecto de cada una de las infracciones graves recogidas en la resolución impugnada. 104. Además, considera que se vulnera el principio de proporcionalidad.*

*Sin embargo, la orden sancionadora recurrida razona adecuadamente los motivos por los que procede imponer las sanciones recurridas, detallándose la calificación jurídica de los hechos infractores, su correspondiente subsunción en los tipos sancionadores aplicados, la exacta determinación de las responsabilidades a exigir y la imposición de las sanciones correspondientes. Igualmente, el informe de inspección del SEPBLAC, que obra en el expediente administrativo, acredita los incumplimientos sancionados en numerosas ocasiones y, para distintos grupos de riesgo, de tal forma que, tal y como expresa la resolución desestimatoria del recurso de reposición, cada infracción debe analizarse, observándose la prueba en su conjunto.*

*Por lo expuesto, al carecer de virtualidad anulatoria las alegaciones formuladas por la parte recurrente, no habiendo sido desvirtuados los fundamentos fácticos y jurídicos de la actuación administrativa objeto del presente recurso, se impone la desestimación del mismo.»*

**SEGUNDO.-** Notificada a las partes la referida sentencia, por la representación procesal de la Sociedad Banco Santander S. A. (Banco Santander) se presentó escrito manifestando su intención de interponer recurso de casación. La Sala de instancia mediante *auto de 9 de octubre 2023 tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.*

*Recibidas las actuaciones en esta Sala del Tribunal Supremo, la Sección Primera (Sección de Admisión) dictó auto en fecha 13 de diciembre de 2023 por el que fue admitido a trámite el recurso, en el que, asimismo, se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera.*

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

*«1.º) Admitir a trámite el recurso de casación n.º 7088/2023 preparado por la entidad Banco de Santander S.A contra la sentencia de 21 de julio de 2023 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso- administrativo n.º 1443/2020 .*

*2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala contenida en las SSTS de 25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022 ) y de 25 de noviembre*

de 2021 (recurso 345/2020 ), en relación con la sucesión en la responsabilidad sancionadora entre personas jurídicas.

3.º) La normas que, en principio serán objeto de interpretación, son los artículos: 25.1 CE y 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público , en relación con el artículo 1.1 de la Ley 11/2015, de 18 de junio , de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y los artículos 14.2.a ) y 15.1 del Reglamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julio de 2014 .»

**TERCERO.-** Contra la sentencia antes reseñada la representación procesal de la Sociedad Banco Santander S. A. interpone recurso de casación mediante escrito de fecha 15 de febrero de 2024, en el que, tras exponer los antecedentes del caso, pasa a desarrollar los argumentos de impugnación que luego examinaremos; y termina el escrito solicitando que esta Sala dicte sentencia acogiendo las siguientes pretensiones:

«**SUPLICO** que, teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo; unirlo a los autos de su razón; y, en su virtud, tenga por formulada en tiempo y forma **INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE CASACIÓN** contra la *Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 21 de julio de 2023 (rec. nº 1443/2020 )*; y, en su virtud: fije la interpretación de la cuestión de interés casacional objetivo de acuerdo con lo sostenido en este recurso, y case la Sentencia recurrida, de modo que se estime el recurso contencioso-administrativo y se acuerde la anulación de las Resoluciones recurridas con imposición a la Administración de las costas causadas.»

**CUARTO.-** Mediante providencia de fecha 19 de febrero de 2024 se tuvo por interpuesto el recurso formulado por la recurrente y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

**QUINTO.-** El Abogado del Estado, en el ejercicio de la representación procesal que ostenta, formalizó su oposición al recurso mediante escrito de fecha 25 de marzo de 2024 en el que, tras desarrollar los argumentos en los que sustenta su oposición, a los que luego nos referiremos, termina solicitando que se dicte sentencia por la que se proceda a:

«**SUPLICA A LA SALA** que teniendo por presentado este escrito y por formulada oposición al recurso de casación, previos los trámites oportunos, dicte sentencia por la que fije doctrina en los términos interesados en el anterior apartado tercero y desestime el recurso de casación, confirmando la sentencia recurrida por ser ajustada a Derecho.»

**SEXTO.-** Mediante providencia de fecha 19 de abril de 2024 se acordó no haber lugar a la celebración de vista y quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo; y por providencia de fecha 9 de diciembre de 2025 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero y se señaló este recurso para votación y fallo el 7 de abril de 2026, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.**

El presente recurso de casación lo interpone la representación del Banco Santander S. A. (Banco Santander), contra la *Sentencia de fecha 21 de julio de 2023, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestima el recurso contencioso-administrativo número 1443/2020*, interpuesto contra la resolución de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital de 16 de septiembre de 2020, por la que se desestima el recurso de reposición presentado contra la Orden de la Ministra de Economía y Empresa, de 23 de mayo de 2019, por la que se resuelve sancionar a Banco Santander por la comisión de varias infracciones graves de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, cometidas por parte de la entidad Banco Popular Español, S.A.U.

Para un adecuado análisis de las cuestiones debatidas, comenzaremos señalando los antecedentes del caso que consideramos relevantes y no resultan controvertidos, extraídos de la propia sentencia recurrida y de las restantes actuaciones:

**A/** El 6 de noviembre de 2017 se recibió en la Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias el informe del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (en adelante SEPBLAC) de 26 de octubre de 2017, relativo a la inspección realizada a Banco Popular Español S.A.U. (en adelante Banco Popular). Analizados el informe y su documentación aneja se consideró que los hechos podían ser susceptibles de constituir infracciones administrativas a efectos de lo previsto en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, y dar lugar a la exigencia de responsabilidades administrativas, tras la instrucción del oportuno expediente.

Durante ese periodo, el 7 de junio de 2017, Banco Popular fue objeto de resolución por el Fondo de Resolución Ordenada Bancaria, previo acuerdo de la Junta Única de Resolución, y posteriormente transmitido a Banco Santander como único adjudicatario en la subasta. Mediante escritura otorgada el 20 de septiembre de 2018, inscrita el 28 de septiembre en el Registro Mercantil de Cantabria, Banco Popular quedó extinguido mediante fusión por absorción, circunstancia que constaba en el expediente sancionador del Banco de España.

**B/** Conforme a lo dispuesto en el *artículo 61.1 de la Ley 10/2010, de 28 de abril*, por acuerdo del Comité Permanente de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias de 8 de mayo de 2018, se procedió a incoar expediente sancionador al Banco Popular con el nº MAR/4017/2018. Dicho acuerdo se notificó a Banco Popular el 19 de mayo de 2018. Por Orden de la Ministra de Economía y Empresa de 23 de mayo de 2019, se resolvió el expediente y se acordaron las correspondientes sanciones por las infracciones graves, tipificadas y sancionadas en los *artículos 52 y 57 de la Ley 10/2010, de 28 de abril*, de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, cometidas por la entidad Banco Popular Español S.A.U., mediante la imposición a la entidad absorbente, Banco Santander S.A., de las expresadas sanciones. Dicho acuerdo se notificó al Banco Santander el 28 de mayo de 2019, siendo recurrido en reposición, recurso que fue resuelto por la Orden objeto del presente recurso contencioso-administrativo.

**C/** La resolución sancionadora impuso las siguientes sanciones, que

ascienden a un total de 10.404.350 euros:

1. Multa de DOS MILLONES VEINTISÉIS MIL CIENTO CUARENTA EUROS (2.026.140 euros) Y AMONESTACIÓN PRIVADA, como consecuencia de la infracción grave prevista en el *artículo 52.1.k) de la Ley 10/2010* , por incumplimiento de la obligación de colaboración cuando medie requerimiento escrito de uno de los órganos de apoyo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en los términos del artículo 21.

2. Multa de UN MILLÓN NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO EUROS (1.936.294 euros) Y AMONESTACIÓN PRIVADA, como consecuencia de la infracción grave prevista en el *artículo 52.1.g) de la Ley 10/2010* , por incumplimiento de la obligación de examen especial en los términos del artículo 17.

3. Multa de UN MILLÓN CIENTO TREINTA Y OCHO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO EUROS (1.138.544 euros) Y AMONESTACIÓN PRIVADA, como consecuencia de la infracción grave prevista en el *artículo 52.1.h) de la Ley 10/2010* , por incumplimiento de la obligación de comunicación por indicio en los términos del artículo 18.

4. Multa de SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS EUROS (685.432 euros) Y AMONESTACIÓN PRIVADA, como consecuencia de la infracción grave prevista en el *artículo 52.1.i) de la Ley 10/2010* , por incumplimiento de la obligación de abstención de ejecución en los términos del artículo 19.

5. Multa de UN MILLÓN TRESCIENTOS DIEZ MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS EUROS (1.310.836 euros) Y AMONESTACIÓN PRIVADA, como consecuencia de la infracción grave prevista en el *artículo 52.1.b) de la Ley 10/2010* , por incumplimiento de la obligación de identificación del titular real en los términos del artículo 4.

6. Multa de UN MILLÓN TRESCIENTOS DIEZ MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS EUROS (1.310.836 euros) Y AMONESTACIÓN PRIVADA, como consecuencia de la infracción grave prevista en el *artículo 52.1.c) de la Ley 10/2010* , por incumplimiento de la obligación de obtener información sobre el propósito e índole de la relación de negocios en los términos del artículo 5.

7. Multa de UN MILLÓN TRESCIENTOS DIEZ MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS EUROS (1.310.836 euros) Y AMONESTACIÓN PRIVADA, como consecuencia de la infracción grave prevista en el *artículo 52.1.f) de la Ley 10/2010* , por incumplimiento de la obligación de aplicar medidas reforzadas de diligencia debida en los términos del artículo 11.

8. Multa de SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS EUROS (685.432 euros) Y AMONESTACIÓN PRIVADA, como consecuencia de la infracción por incumplimiento del deber de aprobar por escrito y aplicar políticas y procedimientos adecuados de control interno, en los términos del *artículo 52.1.m) de la Ley 10/2010* , en relación con el artículo 26.

En el antecedente primero hemos dejado reseñadas las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso. En síntesis, niega la vulneración del principio de responsabilidad personal, considerando que no se ha realizado una traslación objetiva o mecánica al Banco Santander del

reproche sancionador exigible al Banco Popular, sino un análisis jurídico que ha llevado a determinar que, dado que Banco Santander fue la entidad absorbente que recibió en bloque el patrimonio activo y pasivo de Banco Popular (la fusionada), así como su negocio, debe ser, como entidad absorbente, la que responda por la infracción cometida por la entidad absorbida. Asimismo, destaca que la Orden sancionadora recurrida razona adecuadamente los motivos por los que procede imponer las sanciones recurridas, detallándose la calificación jurídica de los hechos infractores, su correspondiente subsunción en los tipos sancionadores aplicados, la exacta determinación de las responsabilidades a exigir y la imposición de las sanciones correspondientes, con sustento en el informe de inspección del SEPBLAC, que acredita los incumplimientos sancionados.

Procede entonces que pasemos a examinar las cuestiones suscitadas en casación.

### **SEGUNDO.- Planteamiento de la parte recurrente.**

La representación procesal de la recurrente, Banco Santander, aduce los siguientes argumentos en sustento de su pretensión casacional:

**A/** Vulneración del principio de culpabilidad y responsabilidad personal del *art. 25.1 CE* y del *artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, en relación con el *artículo 1.1 de la Ley 11/2015, de 18 de junio*, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión; y el *artículo 14.2.a )* y *15.1 del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014*, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el *Reglamento (UE) n.º 1093/2010*.

Esta alegación se basa en que: (i) no puede considerarse que exista una "identidad económica sustancial" entre Banco Popular y Banco Santander, pues aquella era una entidad resuelta y en relación con la cual desaparecieron todos los integrantes de sus órganos de administración y dirección, que fueron objeto de una completa sustitución por parte de esta última; (ii) el mecanismo de resolución se realizó con intervención del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), quien vendió las acciones de Banco Popular a Banco Santander por cuenta de sus titulares; (iii) de confirmarse el criterio de la sucesión en la responsabilidad sancionadora, resultaría que Banco Santander habría estado expuesto a una sanción de revocación o suspensión de su autorización administrativa como entidad de crédito, al ser una de las posibles sanciones accesorias previstas en el régimen sancionador de la normativa de prevención del blanqueo de capitales (cfr. *arts. 56.1.c )* y *57.1.d) de la Ley 10/2010* ); (iv) necesidad de, como mínimo, aplicar una moderación en la responsabilidad cuando se trata de establecer un mecanismo de sucesión en esa responsabilidad sancionadora, y (v) el procedimiento de fusión por absorción con Banco Popular no puede verse como un acto puramente voluntario que rompa la continuidad con la intervención del FROB o la aplicación del mecanismo de resolución bancaria pues Banco Santander anunció la fusión acto seguido a la adquisición de la entidad resuelta.

Añade que las sentencias que se han dictado hasta ahora sobre la cuestión de la sucesión en la responsabilidad sancionadora de Banco Popular han aplicado

precedentes que se refieren a situaciones claramente distintas.

**B/** Vulneración del principio de *lex praevia et certa* ( *art. 25.1 CE* y *artículo 27 de la Ley 40/2015* ) y de la jurisprudencia europea contenida en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ( *TJUE*) de *17 de noviembre de 2022 (C-562/2020* , SIA Rodl & Partner), en relación con los apartados f), g), h), i) y m) del *art. 52.1 de la Ley 10/2010* , así como en relación con los *artículos 11.2 de la Ley 10/2010* y *19 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo* , por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo; y el *artículo 18 de la Directiva 2015/849, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015* , relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

El "caso-tipo" por el que se sanciona a Banco Santander, que consiste en que determinadas transferencias realizadas por el colectivo de ciudadanos chinos residentes en España presentarían un riesgo alto de blanqueo de capitales, no constituye un supuesto reglado de alto riesgo, ni al que se le ha dotado de la adecuada publicidad, por lo que su utilización como fundamento de las sanciones impuestas vulnera el principio de *lex praevia et certa* y el Derecho de la Unión Europea pues no puede pretenderse que la entidad hubiese incurrido en una infracción administrativa al no anticiparse debidamente los criterios aplicados por el supervisor *a posteriori*, máxime cuando ni China ni Hong Kong son jurisdicciones de riesgo.

En sustento de esta alegación se cita la *Sentencia del TJUE de 17 de noviembre de 2022, C-562/2020* , SIA Rodl & Partner, donde se discutía si era válido imponer una sanción con base en la determinación de un supuesto de alto riesgo que no constaba como reglado en la normativa aplicable y que no había sido objeto de medidas de publicidad adecuadas, siendo la respuesta del TJUE que, en tales circunstancias, no cabía imponer una sanción. Además, destaca el paralelismo entre la *Directiva (UE) 2015/849* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo y la normativa española que la transpone en la configuración de supuestos de alto riesgo reglados y otros no expresamente previstos en la norma ( *artículos 12 a 16 de la Ley 10/2010* , por un lado, y *artículo 11.2 de la Ley 10/2010* y *artículo 19.1 del Real Decreto 304/2014* , por otro), y el principio de interpretación conforme con el Derecho de la Unión de la normativa española que trae causa de aquel.

Por tanto, no cabe que el supervisor exija la aplicación de las medidas cuyo incumplimiento sustenta las sanciones impuestas con base en un supuesto no reglado de alto riesgo, si previamente no ha definido tal supuesto mediante actos dotados de adecuada publicidad.

**C/** Vulneración de los *artículos 21.1 y 52.1.k) de la Ley 10/2010* y de la jurisprudencia contenida en las *sentencias del Tribunal Supremo de 27 de abril de 1989 (RJ 1989/2892* ) y *de 27 de mayo de 2021 (RCA 2487/2020* ), respecto de la tipicidad de la conducta relativa a la infracción por incumplimiento de la obligación de colaboración con el supervisor cuando medie requerimiento.

El Banco Popular respondió al requerimiento de información de 23 de septiembre del SEPBLAC sobre una concreta sociedad, Murta Community, S.L., aportando la documentación solicitada, entre otros aspectos, en relación con el

"conocimiento del cliente", entendiendo que se trataba de facilitar a aquel órgano el KYC -la información recogida del cliente en los procesos de diligencia debida, que son los encaminados a conocer al cliente y suelen denominarse habitualmente como procedimientos know-your-client-.

Sin embargo, se reprochó al Banco no haber incluido en la respuesta información sobre "el bloqueo de cuentas, la devolución de transferencias y la posible vinculación del cliente con un fraude" (pág. 34 de la Orden sancionadora), interpretando de forma diferente los márgenes de la información solicitada, lo que resulta contrario a la interpretación restrictiva del tipo sancionador, al exigirse al sujeto obligado acierto al interpretar en ese sentido amplio el requerimiento de información.

Además, se aplica indebidamente una circunstancia agravante por haberse impedido al supervisor realizar informes de inteligencia financiera, a partir de la información requerida de los sujetos obligados (pág. 79 de la Orden ministerial sancionadora, folio 1372 del expediente), lo que contraviene la *Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2021 (RCA 2487/2020)*, ya que esta circunstancia constituye propiamente un elemento del tipo infractor.

### **TERCERO.- Posicionamiento de la parte recurrida.**

La Abogacía del Estado fundamenta su oposición al recurso aduciendo las siguientes razones:

**A/** La jurisprudencia se ha pronunciado sobre la sucesión Banco Popular-Banco Santander, dejando sentado que en el proceso concurre la nota de continuidad económica, sin que se viera rota por la aplicación del procedimiento de resolución ( *SSTS 25 de noviembre de 2021, RCA 345/2020* , y *SSTS 25 de abril de 2023, RCA 1297/2022* ).

La *STC 179/2023, de 1 de diciembre* , desestimó el recurso de amparo interpuesto por el Banco Santander contra la *STS de 25 de abril 2023, RCA 1297/2022* , asumiendo que existe una sucesión universal ("identidad económica sustancial"), habiendo participado la recurrente de manera libre y voluntaria; asimismo, aprecia como factor positivo que se haya tenido en cuenta la existencia de la sucesión para aplicar un factor de atenuación de la responsabilidad.

Se añade en respuesta a las alegaciones de la parte recurrente que: (i) hasta que tuvo lugar la fusión, el Banco Popular mantuvo su personalidad jurídica, sin que las relaciones anteriores quedaran extinguidas. De modo que la continuidad de las relaciones jurídicas, y la posibilidad de enjuiciar los comportamientos pasados, no se rompe por el cese y sustitución de los miembros de los órganos de administración, pues la entidad sigue siendo la misma y el Banco Santander adquirió una entidad en funcionamiento; (ii) la intervención del FROB transmitiendo la totalidad de las acciones del Banco Popular al Banco Santander el 7 de junio de 2017 tiene carácter meramente instrumental o fiduciaria sin adquirir en ningún momento las acciones del Banco Popular, sin perjuicio de que la sucesión en la responsabilidad no se produce con la adquisición de las acciones sino posteriormente, con la operación de fusión, ajena al FROB; (iii) la sanción de revocación de la licencia habría de predicarse de la licencia de la entidad que comete la infracción, sin afectar a la licencia de la entidad sucesora, con independencia de que, en todo caso, nos encontraríamos ante una sanción inane o de contenido imposible, puesto que la licencia ya no es operativa, en la medida en que la

entidad infractora ha perdido su personalidad jurídica y ya no dispone de una licencia propia sobre la que hacer efectiva la sanción; (iv) el argumento sobre la necesidad de aplicar una moderación de la responsabilidad no afecta propiamente a la procedencia o no de la sucesión en la responsabilidad y, en todo caso, la resolución impugnada ha tomado en consideración ese extremo (apartado 3.4, pág. 15), y (v) en el momento anterior a la fusión y después de la aplicación del mecanismo de resolución existen dos entidades distintas con personalidad jurídica propia, como corresponde a esa modificación estructural (así, el *art. 33 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio*).

**B/** Resulta improcedente la resolución del resto de las alegaciones de la parte recurrente, pues no forman parte de la cuestión de interés casacional objetivo admitida y son totalmente ajenas e independientes de esta cuestión, con la que no presentan conexión lógico-jurídica.

Además, se cuestiona que las sanciones impuestas tengan carácter penal porque la normativa de blanqueo respecto de las entidades de crédito es una manifestación del poder regulador del Estado en un sector concreto de la economía, en el ámbito de una relación de sujeción especial, sin que se trate de un supuesto de represión general, y el importe de las sanciones, incluso la suma de todas ellas, no es significativo, si tenemos en cuenta que se trata de dos de las entidades financieras más grandes de España.

**C/** No obstante lo anterior, en respuesta a estas alegaciones se hacen una serie de consideraciones extraídas del escrito de contestación a la demanda.

En relación con la vulneración del principio de *lex praevia et certa*, se aduce que un colectivo de riesgo lo es por la confluencia de una serie de factores, y no solo, como pretende la actora, por circunstancias aisladamente consideradas, y que, tal y como se concluye por la resolución sancionadora controvertida, nos hallamos ante un colectivo que, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes, sí que era de riesgo, y por ello, debía haberlo conocido la entidad teniendo ésta suficientes datos del riesgo, como lo expone de manera rotunda el informe del SEPBLAC que transcribe parcialmente. Del mismo se deduce que el Banco Popular sí tenía conocimiento del elevado riesgo de la operativa inspeccionada, no solo por su propio catálogo de operaciones de riesgo, sino también por el contenido de sus comunicaciones por indicio, de las comunicaciones al órgano de prevención y de los requerimientos judiciales, al margen de que el Catálogo Ejemplificativo de Operaciones de Riesgo para entidades de crédito aprobado por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en 2005, y luego reiterado en el Catálogo de 2013, incluía diversos ejemplos de operaciones de riesgo que se incluyen, que serían aplicables a la operativa analizada en la inspección (transcrito en parte).

Por tanto, el colectivo objeto de inspección es fruto de una serie de factores considerados de manera conjunta. El hecho de que China o Hong Kong no estén dentro de las jurisdicciones objeto de Declaración Mensual Obligatoria al SEPBLAC no quiere decir que, de manera automática, se excluyan todas las operaciones con estas jurisdicciones como operaciones de riesgo.

De manera que la Administración no ha construido un caso-tipo, sino que ha aportado al expediente todos los indicios, conocidos por las entidades financieras, que acreditan que el supuesto debía calificarse por un operador medianamente diligente como de riesgo alto, sin necesidad de que el supervisor adoptara medidas de

publicidad previas.

Por todo lo cual, ni el caso se asimila al enjuiciado por el *TJUE en la sentencia de 17 de noviembre de 2022, asunto C-562/2020*, ni es necesario el planteamiento de cuestión prejudicial.

Con relación a la tipicidad de la conducta por incumplimiento de la obligación de colaboración con el supervisor cuando medie requerimiento, se arguye que si el requerimiento solicitaba información sobre nombre del titular de una cuenta determinada, transferencias recibidas y emitidas, saldo actual y "conocimiento del cliente", no hay razón alguna que pueda justificar (esto es, calificar como diligente), que en la respuesta no se haga mención a hechos conocidos por la entidad y de indudable trascendencia como es la relativa al "bloqueo de cuentas, la devolución de transferencias y la posible vinculación del cliente con un fraude", pues los datos que la entidad conocía del cliente y que mayor relevancia podrían tener para el SEPBLAC son precisamente los que omitió.

**CUARTO.- Cuestión que reviste interés casacional: ámbito de cognición de esta sentencia con relación al auto de admisión.**

Como hemos visto en el antecedente segundo, el *auto de la Sección Primera de esta Sala de fecha 13 de diciembre de 2023* señala que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de *esta Sala contenida en las SSTs de 25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022)* y *de 25 de noviembre de 2021 (RCA 345/2020)*, en relación con la sucesión en la responsabilidad sancionadora entre personas jurídicas.

El auto identifica que las normas jurídicas que han de ser objeto de interpretación son los *artículos 25.1 CE* y *28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, en relación con el *artículo 1.1 de la Ley 11/2015, de 18 de junio*, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y los *artículos 14.2.a*) y *15.1 del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014*, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el *Reglamento (UE) n.º 1093/2010*; sin perjuicio -señala el propio auto- de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, conforme a lo dispuesto en el *artículo 90.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*.

Antes de proseguir con el examen de la cuestión de interés casacional, ante las alegaciones de la parte recurrente, resulta necesario precisar que el enjuiciamiento en este recurso de casación debe ceñirse a la concreta cuestión suscitada por el auto de admisión del recurso de casación que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

El auto de admisión da cuenta de que, además del anterior interrogante, la parte recurrente había denunciado:

(i) La vulneración del principio de *lex praevia et certa* (*artículo 25.1 CE* y *artículo 27 Ley 40/2015*, y de la jurisprudencia europea contenida en la *STJUE de 17*

de noviembre de 2022 (C-562/2020 . SOA Rodl & Partner), en relación con los artículos 11.2 de la Ley 10/2010 y 19 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, y el artículo 18 de la Directiva 2015/849, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

(ii) La vulneración de los artículos 21.1 y 52.1.k) de la Ley 10/2010 y de la jurisprudencia contenida en las SSTS de 27 de abril de 1989 y de 27 de mayo de 2021, respecto de la tipicidad de la conducta relativa a la infracción por incumplimiento de la obligación de colaboración con el supervisor cuando medie requerimiento.

Al razonar sobre la verificación de interés casacional objetivo en el recurso de casación, el auto de admisión expone la doctrina contenida en las SSTS de 25 de noviembre de 2021 (RCA 345/2020) y 25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022) sobre sucesión en la responsabilidad sancionadora entre personas jurídicas, en particular, la responsabilidad del Banco Santander por su fusión con el Banco Popular, y hace referencia a la jurisprudencia establecida en la STS de 25 de noviembre de 2021 (RCA 8156/2020), donde dijimos que la exigencia de revisión por un tribunal superior de la sentencia confirmatoria de una resolución administrativa por la que se impone una sanción de naturaleza penal, a que se refiere el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH, en la interpretación dada por la sentencia del TEDH, de 30 de junio de 2020, en el asunto *Saqueti c. España*, puede hacerse efectiva mediante la interposición de recurso de casación, precisando que la existencia de una infracción de naturaleza penal no comporta, sin más, la admisión del recurso de casación pero sí comporta hacer una interpretación en favor del interés casacional objetivo a los efectos de la admisión del recurso.

Acto seguido, el auto considera procedente admitir a trámite el presente recurso de casación y formula la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos expresados en el primer párrafo de este fundamento de derecho.

Pues bien, por lo que respecta al ámbito de cognición de esta sentencia con relación al auto de admisión, conviene recordar que, tal y como se deduce del Acuerdo adoptado en el Pleno no jurisdiccional de 3 de noviembre de 2021, la sentencia habrá de analizar y resolver la cuestión sobre la que el auto de admisión destacó su interés casacional objetivo; siempre, por supuesto, en la medida que la parte recurrente la haya suscitado en su escrito de interposición; y, además «sin perjuicio de reorientarla o reformularla a la vista del contenido del proceso tal y como queda expuesto en los escritos de interposición y oposición», partiendo de la base de que la parte recurrente puede desarrollar en su escrito de interposición todas las cuestiones o infracciones jurídicas que hubiese anunciado en la preparación (según matiza expresamente el Acuerdo plenario).

No obstante, en función de la valoración casuística de las circunstancias concurrentes, en atención a los términos del debate procesal entablado, también pueden ser examinadas y resueltas por la Sala en sentencia las cuestiones o infracciones que el auto de admisión no valoró de forma expresa como dotadas de interés casacional objetivo, pero que la parte ha desarrollado en la interposición, siempre y cuando la Sala concluya que guardan relación de conexión lógico-jurídica con las que sí se destacaron como dotadas de tal interés (entendida esta conexión en el sentido de que su estudio resulta necesario para resolver de forma coherente y

congruente sobre la cuestión dotada de interés objetivo).

Dice así el Acuerdo plenario: *«La sentencia de casación debe limitar su examen a las infracciones jurídicas planteadas en el escrito de interposición sobre las que previamente se ha apreciado el interés casacional en el auto de admisión, pero puede extenderse a otras infracciones jurídicas asimismo planteadas en el escrito de interposición (y antes anunciadas en el de preparación) siempre y cuando guarden relación de conexidad lógico-jurídica con las identificadas en el auto de admisión como dotadas de interés casacional».*

Por consiguiente, tanto las cuestiones o infracciones que no se calificaron como dotadas de interés casacional objetivo en el auto de admisión y no guardan esa relación de conexión lógico-jurídica con las dotadas de interés, como aquellas respecto de las que se negó expresamente la existencia de interés casacional objetivo, quedan excluidas del examen y pronunciamiento de la Sección de Enjuiciamiento en la sentencia.

El criterio expuesto se ha recogido también en *sentencias de esta Sala, como las de 29 de junio de 2022 (RCA 5700/2020 ), 9 de marzo de 2023 (RCA 319/2021 ), 27 de enero de 2026 (RCA 4760/2023 ) y de 9 de marzo de 2026 (RCA 466/2023 )*.

Pues bien, el escrito de interposición del recurso de casación pretende que nos pronunciemos sobre cuestiones que no guardan relación de conexión lógico-jurídica con la que sí se destacó como dotada de tal interés, antes reseñada, puesto que su estudio no resulta necesario para resolver de forma coherente y congruente sobre la cuestión dotada de interés objetivo, consistente, única y exclusivamente, en *«completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala contenida en las SSTS de 25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022 ) y de 25 de noviembre de 2021 (recurso 345/2020 ), en relación con la sucesión en la responsabilidad sancionadora entre personas jurídicas».*

Sentado lo anterior y delimitado el ámbito de cognición de esta sentencia, procedemos al examen de la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia así delimitada.

#### **QUINTO.- El marco normativo y la jurisprudencia aplicables.**

Planteado el debate casacional en los términos que acabamos de reseñar, exponemos a continuación el marco normativo y la jurisprudencia aplicable.

#### **A/ Marco normativo.**

*Artículos: 25.1 CE y 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público , en relación con el artículo 1.1 de la Ley 11/2015, de 18 de junio , de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y los artículos 14.2.a ) y 15.1 del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014 , por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 .*

El artículo 25.1 de la **Constitución Española** establece:

*«1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.»*

El artículo 28.1 de la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**, dispone:

*«1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.»*

El artículo 1.1 de la **Ley 11/2015, de 18 de junio**, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, preceptúa:

*«1. Esta Ley tiene por objeto regular los procesos de actuación temprana y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión establecidas en España, así como establecer el régimen jurídico del «FROB» como autoridad de resolución ejecutiva y su marco general de actuación, con la finalidad de proteger la estabilidad del sistema financiero minimizando el uso de recursos públicos.»*

El **Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014**, por el que se establecen normas y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el *Reglamento (UE) n.º 1093/2010*, señala:

*«Artículo 14*

*Objetivos de la resolución*

*(...)*

*2. Los objetivos de la resolución a que se refiere el apartado 1 son los siguientes:*

*a) garantizar la continuidad de las funciones esenciales;*

*(...).».*

*«Artículo 15*

*Principios generales que rigen la resolución*

*1. Cuando actúen en el marco del procedimiento de resolución a que se refiere el artículo 18, la Junta, el Consejo, la Comisión y, cuando proceda, las autoridades nacionales de resolución tomarán todas las medidas oportunas para garantizar que la medida de resolución se ajuste a los principios siguientes:*

a) que los accionistas de la entidad objeto de resolución asuman las primeras pérdidas;

b) que los acreedores de la entidad objeto de resolución asuman pérdidas después de los accionistas, de acuerdo con el orden de prelación de los créditos establecido por el artículo 17, salvo que el presente Reglamento disponga expresamente otra cosa;

c) que sean sustituidos el órgano de dirección y la alta dirección de la entidad objeto de resolución, salvo en aquellos casos en que se considere necesario su mantenimiento total o parcial, según las circunstancias, con vistas al logro de los objetivos de la resolución;

d) que el órgano de dirección y la alta dirección de la entidad objeto de la resolución presten toda la asistencia necesaria para el logro de los objetivos de la resolución;

e) que las personas físicas y jurídicas asuman su responsabilidad, con arreglo al Derecho civil o penal nacional, por la inviabilidad de la entidad objeto de resolución;

f) que los acreedores de la misma categoría sean tratados de forma equitativa, excepto cuando el presente Reglamento lo disponga de otra manera;

g) que los acreedores no sufran más pérdidas que las que habrían sufrido si el ente a que se refiere el artículo 2 hubiera sido liquidado con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios de conformidad con las salvaguardias previstas en el artículo 29;

h) que los depósitos con cobertura estén totalmente protegidos, y

i) que la medida de resolución se adopte de conformidad con las salvaguardias que figuran en el presente Reglamento.

(...)

## **B/ Jurisprudencia aplicable.**

*Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 25 de noviembre de 2021 (Recurso Contencioso-Administrativo 345/2020 ).*

*Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 25 de abril de 2023 (Recurso de casación 1297/2022 ).*

*Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 14 de enero de 2026 (Recurso de casación 7985/2022 ).*

*STC 179/2023, de 11 de diciembre .*

**SEXTO.- Criterio de la Sala sobre la transmisión de la responsabilidad sancionadora en los supuestos de sucesión empresarial entre personas jurídicas.**

La respuesta a la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala debe pronunciarse, requiere un detallado examen de nuestra jurisprudencia sobre la transmisión de la responsabilidad sancionadora en los supuestos de sucesión empresarial entre personas jurídicas, para lo cual tomaremos en consideración la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de la que extraeremos la conclusión que proceda y la aplicaremos al supuesto enjuiciado.

### **A/ Jurisprudencia del Tribunal Supremo.**

La jurisprudencia de este Tribunal ha admitido con carácter general la sucesión entre personas jurídicas de la responsabilidad por infracciones cometidas por una de ellas.

i) La *sentencia de 18 de abril de 1994 (recurso de apelación 328/1991 )* estimó el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que había anulado una sanción de multa por falta de ingreso de cotizaciones a la Seguridad Social, en base al principio de la personalidad de la pena que entendió aplicable a las sanciones administrativas imponibles al responsable de la infracción y no a "las personas sucesoras de sus obligaciones". Esta Sala entendió, en la sentencia que se cita, que la sociedad absorbente, una Mutua de accidentes de trabajo, había de satisfacer las sanciones pecuniarias: *«que en razón de no existir liquidación de la Mutua absorbida debe hacerse por aquélla en que se integró por voluntad de ambas»*. Por consiguiente, en un supuesto de absorción entre Mutuas, se razona que la extinción de la entidad originaria no determina, por sí sola, la desaparición de la responsabilidad cuando la actividad es continuada por la entidad absorbente como consecuencia del proceso de integración.

ii) La *sentencia de 20 de septiembre de 1996 (recurso de apelación 3606/1991 )* advierte que es distinto el régimen de transmisibilidad de las sanciones administrativas en los supuestos de disolución de la persona jurídica sancionada y de fallecimiento de la persona física sancionada: *«sin que ello pueda entenderse contrario al principio de responsabilidad personal que se asienta sobre una concepción de la culpabilidad no trasladable a las personas jurídicas, ya que en estas se produce una modulación del principio derivado de la distinción conceptual entre autoría y responsabilidad, obligadas por exigencia de su propia naturaleza a actuar por medio de personas físicas y en contemplación última de intereses de éstas»*.

iii) La *sentencia de 14 de febrero de 2007 (RCA 17/2005 )*, desestimó un recurso interpuesto por Banco Santander Central Hispano, que rechazaba la asunción por la entidad resultante de la absorción por fusión de las responsabilidades sancionadoras imputables a los Bancos de Santander por un lado y Central Hispano, por otro, y tras negar la similitud entre las personas físicas y las jurídicas en lo que respecta a la transmisibilidad de las sanciones, consideró que *«[...] la absorción de una sociedad por otra supone que el patrimonio que se transmite, activo y pasivo, engloba las sanciones ya impuestas o que puedan imponerse»*.

iv) La *sentencia de 16 de diciembre de 2015 (RCA 1973/2014 )* examinó diversos pronunciamientos sobre la cuestión de la sucesión en la responsabilidad por infracciones entre personas jurídicas y, además de diversas consideraciones sobre la responsabilidad de empresas matrices respecto de los actos de las filiales que no son

de aplicación a nuestro caso, señaló que: «[...] el criterio que debe prevalecer a la hora de depurar las responsabilidades de carácter económico en la sucesión de empresas es la de la permanencia de una entidad económica y empresarial o, dicho en otros términos, la identidad substancial entre las empresas sucesivas. La modulación de los principios de culpabilidad y responsabilidad dependerá de que se constate una quiebra parcial de continuidad económica y empresarial entre las empresas sucesivas, pero no necesariamente por el menor hecho de que haya habido una reorganización, un cambio de denominación o la adquisición de la empresa por otra, esto es, por un cambio de titularidad. Otra cosa conduciría, como aduce con razón el Abogado del Estado, a la elusión discrecional de responsabilidades por parte de una sociedad mercantil procediendo a cualquiera de las citadas modificaciones». De este modo, la sentencia advierte expresamente del riesgo de elusión de responsabilidades si bastaran reorganizaciones societarias, cambios de denominación o alteraciones formales para impedir la exigencia de las sanciones, afirmando que el criterio relevante es la permanencia de la misma realidad económica y empresarial.

v) La *sentencia de 23 de noviembre de 2016 (recurso contencioso-administrativo 1003/2015)*, desestimó un recurso que presenta alguna similitud con el actual, pues fue interpuesto por la misma entidad aquí recurrente, Banco Santander, también en relación con la transmisión de la responsabilidad por una infracción muy grave de la LPBC imputada a Banesto, habiendo mediado igualmente un proceso de absorción por fusión entre las citadas entidades bancarias, y la Sala en la citada sentencia volvió a señalar que a diferencia de la sucesión en materia de personas jurídicas en que rige el principio de personalidad en la culpabilidad, en materia de sucesión de personas jurídicas: «*la sucesora universal asume la totalidad de la organización de la anterior y sus consecuencias jurídicas*». Advierte la sentencia que comentamos que: «*Para que la responsabilidad infractora de una persona jurídica se extinga por su extinción requiere su liquidación, es decir, la desaparición intelectual de su centro de imputación de responsabilidad. En una fusión de sociedades se opera una continuidad intelectual de su comportamiento que se manifiesta en que para conseguir la fusión se produce un voluntario acuerdo de voluntades de ambas sociedades, no forzoso. Y, en consecuencia se traduce en la incorporación de la totalidad de las relaciones jurídicas entre una sociedad y otra*».

vi) La *sentencia de 15 de marzo de 2017 (RCA 2078/2014)* se enfrenta nuevamente a la cuestión de la transmisibilidad del reproche sancionador, correspondiente a una infracción muy grave de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, a la empresa resultante de un proceso de fusión o absorción, cuando el ilícito imputado ha sido cometido por la empresa fusionada o absorbida y, por ello, ha dejado de existir como tal. Esta sentencia atiende a los criterios fijados en la *sentencia precedente de 16 de diciembre de 2015* y consideró que concurría en el caso el elemento de la continuidad empresarial material que permite afirmar la persistencia del reproche sancionador.

vii) En dos *sentencias de 13 de marzo de 2019 (recursos de casación 631/2018 y 635/2018)*, la Sala volvió a abordar la cuestión de la transmisión de la responsabilidad derivada de una infracción administrativa entre personas jurídicas, en este caso entre las Cajas de Ahorros que experimentaron un profundo proceso de transformación, con la particularidad de que trató también el problema de si era admisible la transmisión de la responsabilidad, bajo determinadas circunstancias, cuando la persona jurídica autora de la infracción subsiste y mantiene su personalidad jurídica, como ocurrió con las Cajas de Ahorros que se transformaron en fundaciones de carácter especial y mantuvieron su personalidad jurídica. La doctrina establecida

por la Sala en respuesta a la cuestión que presentaba interés casacional, relativa al régimen de transmisión de responsabilidad por la comisión de una infracción administrativa en los casos de segregación de la actividad financiera y transformación de las Cajas en fundaciones de carácter especial, fue la de mantener el criterio tradicional de que la sucesión en la responsabilidad entre personas jurídicas al tiempo de imponer una sanción opera: *«cuando, como consecuencia de un previo proceso de transformación o de fusión, la persona jurídica que cometió la infracción desaparece y su actividad económica se continúa por la sociedad resultante de ese proceso»*, y añadieron las sentencias que citamos que, además, también opera la sucesión de responsabilidad entre personas jurídicas: *«en los supuestos en los que, aun conservando su personalidad jurídica, la empresa infractora cesa en el ejercicio de la actividad económica que motivó la infracción y dicha actividad económica pasa a ser desarrollada por la empresa que la sucede, pues, en estos casos, la entidad infractora aunque no haya dejado de existir jurídicamente si lo ha hecho económicamente»*.

viii) La jurisprudencia expuesta ha sido sistematizada por *nuestra sentencia de 25 de noviembre de 2021 (recurso contencioso-administrativo 345/2020)*, que expone la evolución de la jurisprudencia previa y fija con claridad el canon aplicable a los supuestos de fusión por absorción. En dicha sentencia se resuelve un recurso interpuesto por el Banco Santander por la imposición de una sanción como consecuencia de conductas imputables al Banco Popular, analizando la transmisión de responsabilidad en los casos de fusión por absorción de ambas entidades, y se afirma que la infracción se vincula a la actividad económica desarrollada y no a la mera forma societaria, de modo que, cuando la actividad persiste sin ruptura funcional relevante, la fusión por absorción no determina la aparición de un nuevo sujeto responsable, sino la continuidad de la misma unidad económica en cuyo seno se cometió la infracción.

La referida sentencia fue impugnada en amparo ante el Tribunal Constitucional y la *STC 179/2023*, desestimó el recurso al entender que: *«[n]o se puede considerar que el criterio de la "identidad económica sustancial", como fundamento de la transmisión de la responsabilidad por infracción entre personas jurídicas, sea contrario al principio de culpabilidad y personalidad de las sanciones del art. 25.1 CE»*. El Tribunal Constitucional sostiene que: *«tales principios son aplicables a las personas jurídicas, pero "necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas" (por todas, STC 246/1991, FJ 2)»*.

ix) En esta misma línea, la sentencia de esta Sala de 25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022), extiende expresamente la doctrina expuesta en la *sentencia de 25 de noviembre de 2021 (recurso contencioso-administrativo 345/2020)* a infracciones corporativas y reitera que la imputación de la responsabilidad sancionadora no depende de elementos puramente orgánicos o formales, sino de la continuidad funcional de la unidad económica relevante. En particular, la *sentencia de 25 de abril de 2023* fija la siguiente jurisprudencia: *«En respuesta a la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, no es preciso corregir la jurisprudencia de esta Sala contenida en al STS de 25 de noviembre de 2021 (recurso 345/2020) y en las que en ella se citan, en relación con la sucesión en la responsabilidad sancionadora entre personas jurídicas. Sucesión que opera también cuando las sanciones se imponen por infracciones cometidas por el consejo de administración de la entidad bancaria absorbida por el incumplimiento de medidas organizativas o de otra índole exigidas por la normativa vigente a las entidades bancarias»*.

x) Más recientemente, la *sentencia de esta Sala de 14 de enero de 2026*

(RCA 7985/2022 ) ha reiterado la doctrina expuesta en *nuestras sentencias de 25 de noviembre de 2021 (recurso contencioso-administrativo 345/2020 ) y 25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022 )*, de la que extrae consecuencias de carácter procedimental, afirmando que:

*«Si la responsabilidad se proyecta sobre la entidad absorbente no por la aparición de un nuevo centro de imputación, sino en cuanto continuadora de la misma actividad económica en cuyo seno se cometió la infracción, la operación de fusión por absorción no incide en la relación jurídico-sancionadora ya existente, que permanece inalterada en sus elementos esenciales. La sucesión se proyecta, por tanto, sobre una relación válidamente constituida, sin que la circunstancia de que sea titular de la actividad económica una persona jurídica distinta tenga, a estos efectos, relevancia alguna.*

*Por ello, la sucesión opera sobre la relación jurídica de carácter sancionador ya existente, sin exigir la reiteración de los trámites procedimentales válidamente cumplidos. La entidad absorbente no se incorpora como un nuevo interesado distinto, sino que se subroga en la posición jurídica que ocupaba la sociedad absorbida en cuanto titular de la actividad en cuyo seno se cometió la infracción.*

*En estas circunstancias, esta Sala del Tribunal Supremo considera que los trámites de audiencia y defensa cumplidos en el procedimiento seguido frente a la sociedad absorbida satisfacen las exigencias del derecho de defensa de la unidad económica, que constituye el único centro relevante de imputación sancionadora. La exigencia de un trámite autónomo de audiencia a la entidad absorbente, fundada exclusivamente en el cambio formal de la persona jurídica, no solo no encuentra respaldo en el ordenamiento jurídico, sino que, además, no resulta coherente con el régimen de transmisión de la responsabilidad sancionadora en los casos de fusiones de empresas por absorción.»*

## **B/ Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre la cuestión que tratamos, poniéndose de manifiesto la consonancia de la doctrina jurisprudencial de esta Sala con la de aquel tribunal europeo, que ha elaborado de forma progresiva un concepto funcional de empresa como unidad económica, atendiendo a la continuidad real de la actividad con independencia de las modificaciones jurídicas u organizativas que puedan producirse.

i) En la *sentencia de 11 de diciembre de 2007, ETI y otros (C-280/06 , Gran Sala)*, el Tribunal de Justicia declaró que los cambios jurídicos u organizativos que afecten a una entidad infractora no determinan necesariamente la aparición de una nueva empresa exenta de responsabilidad cuando, desde el punto de vista económico, existe identidad entre las entidades sucesivas, siendo irrelevante incluso que la transmisión de la actividad derive de una decisión legislativa (apartados 40 a 43).

ii) Posteriormente, la *sentencia del TJUE de 24 de septiembre de 2009 (asunto C-125/07 )* se refiere al principio de responsabilidad personal en la imposición de sanciones, al indicar (apartado 77) que: *«Cuando una empresa infringe las normas de la competencia, le incumbe a ella, conforme al principio de responsabilidad personal, responder por esta infracción»*, si bien el TJUE contempla (apartado 78) la posibilidad de que una entidad que no sea la autora de la infracción pueda ser sancionada por ella, incluyendo dentro de este supuesto *«la situación en que*

la entidad que ha cometido la infracción ha dejado de existir jurídicamente», añadiendo al respecto (apartado 79) que: *«cuando una entidad que ha cometido una infracción de las normas sobre competencia es objeto de un cambio jurídico u organizativo, este cambio no produce necesariamente el efecto de crear una nueva empresa exenta de responsabilidad por comportamientos contrarios a las normas sobre competencia de la antigua entidad si, desde el punto de vista económico, existe identidad ente ambas entidades»*.

iii) De forma muy clara, la *sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2015 (asunto C-343/13 )* trata de la cuestión de la transmisión de la responsabilidad por infracciones administrativas entre personas jurídicas, al responder a la petición de decisión prejudicial formulada por un Tribunal portugués, que tenía por objeto la interpretación del *artículo 19.1 de la Directiva 78/855/CEE del Consejo*, relativa a las fusiones de las sociedades anónimas, en su versión modificada por la *Directiva 2009/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*, en relación con unas sanciones por infracciones en materia de Derecho del Trabajo.

En concreto, el Tribunal portugués preguntó al TJUE si en una fusión por absorción, la transmisión universal de la totalidad del patrimonio activo y pasivo puede incluir la transmisión, a la sociedad absorbente, de la responsabilidad del pago de las multas impuestas por infracciones cometidas por la sociedad absorbida antes de dicha fusión.

La decisión de la cuestión prejudicial, advierte, en primer término (apartados 26 y 27), que la Directiva 78/855 no define el concepto de "patrimonio activo y pasivo" a los efectos de las fusiones de sociedades anónimas y que su contenido y alcance debe ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme, interpretación que efectúa el Tribunal de Justicia a partir: a) del contexto del artículo 19.1 de la Directiva, que dispone que una fusión por absorción implica *ipso iure* y, por tanto, de modo automático, la transmisión universal de la totalidad del patrimonio activo y pasivo de la sociedad absorbida, que deja de existir, a la sociedad absorbente, y b) de la finalidad de la Directiva que (apartado 30) tiene como objetivo en particular la protección de los intereses de los asociados y de los terceros durante un proceso de fusión, incluyéndose entre los intereses protegidos (apartado 32) el del Estado cuyas autoridades competentes impusieron las multas.

Como resultado de los anteriores razonamientos, el TJUE declaró que una fusión por absorción: *«supone la transmisión a la sociedad absorbente, de la obligación de pagar una multa impuesta mediante resolución firme posterior a dicha fusión por infracciones del Derecho del trabajo cometidas por la sociedad absorbida antes de la citada fusión»*. Por tanto, la sentencia, en relación con una fusión por absorción conforme al Derecho societario europeo, declara que la transmisión universal del patrimonio puede incluir la responsabilidad por sanciones administrativas cuando así lo exige la efectividad del Derecho de la Unión y la evitación de prácticas elusivas.

iv) Este entendimiento funcional ha sido reafirmado y precisado en la *sentencia Skanska Industrial Solutions y otros, de 14 de marzo de 2019 (C-724/17 )*, donde se declara que la responsabilidad por infracciones del *artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* se imputa a la empresa entendida como unidad económica, con independencia de las personas jurídicas que la integren, siendo irrelevantes los cambios jurídicos cuando persiste la continuidad económica.

v) Finalmente, la *sentencia Sumal, de 6 de octubre de 2021 (C-882/19* , Gran Sala), reitera el carácter funcional del concepto de empresa y precisa que, cuando varias sociedades constituyen una única unidad económica, la imputación de responsabilidad puede dirigirse a cualquiera de las entidades que la integran siempre que exista un vínculo funcional suficiente con la actividad en cuyo marco se cometió la infracción, confirmando que la personalidad jurídica aislada no constituye el criterio determinante para identificar al sujeto responsable.

### **C/ Conclusión.**

De la jurisprudencia examinada puede llegarse a la conclusión de que el TJUE y este Tribunal vienen admitiendo la transmisión de responsabilidad por infracciones administrativas en los casos de fusión por absorción y otros supuestos de sucesión entre personas jurídicas, cuando concurren las notas de identidad económica, de permanencia o de continuidad de la actividad económica, sobre la base de la consideración de que las sanciones pecuniarias forman parte del pasivo transmitido, sin que ello pueda considerarse contrario al principio de responsabilidad personal que se asienta sobre una concepción de la culpabilidad no trasladable a las personas jurídicas.

De modo que en los supuestos de sucesión empresarial, la responsabilidad sancionadora no se anuda a la identidad formal de la persona jurídica, sino a la continuidad de la actividad económica en cuyo seno se cometió la infracción.

### **D/ Aplicación al caso enjuiciado de la jurisprudencia.**

La parte recurrente aduce la vulneración del principio de culpabilidad y responsabilidad personal negando la existencia de "identidad económica sustancial" entre Banco Popular y Banco Santander, con fundamento en que el primero era una entidad resuelta y en relación con la cual desaparecieron todos los integrantes de sus órganos de administración y dirección, que fueron objeto de una completa sustitución por parte del segundo.

A ello añade la trascendencia de la intervención del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y la aplicación del mecanismo de resolución bancaria y la vinculación de la fusión por absorción a ese proceso, para negar aquella continuidad económica.

En relación con esta cuestión, hemos de reiterar lo razonado al respecto en *nuestra sentencia de 25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022* ). Decíamos que no cabe duda que la nota de la continuidad económica está presente en la fusión por absorción de Banco Popular por el Banco Santander, que supuso la extinción del primero, inscrita en el Registro Mercantil, y que determinó asimismo, de conformidad con el *artículo 22 de la Ley 3/2009, de 3 de abril* , sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, "la transmisión en bloque de sus patrimonios", o en los términos del *artículo 19.1.a) de la Directiva 2011/35/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011* , relativa a las fusiones y absorciones de las sociedades anónimas, "la transmisión universal [...] de la totalidad del patrimonio activo y pasivo de la sociedad absorbida a la sociedad absorbente", de forma que Banco Santander adquirió la totalidad del patrimonio activo y pasivo de Banco Popular y se convirtió en su sucesor universal, continuando su actividad económica y empresarial en su integridad.

De modo que, conforme a la jurisprudencia examinada, concurren las notas de

identidad económica, de permanencia y de continuidad de la actividad económica, que justifican la transmisión de responsabilidad por infracciones administrativas en los casos de fusión por absorción entre personas jurídicas.

Es más, la transmisión de responsabilidad por infracciones cometidas por el Banco Popular al Banco Santander tras el proceso de fusión por absorción de ambas entidades ya fue analizado por *nuestras sentencias de 25 de noviembre de 2021 (recurso contencioso-administrativo 345/2020 )* y *25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022 )*, en las que sostuvimos que: *«las adquisiciones de una sociedad por otra y los cambios en la titularidad no conllevan la extinción de la responsabilidad por infracciones administrativas, al estar presentes en dichas operaciones las notas de permanencia de la entidad y continuidad en la actividad económica, a lo que cabe añadir que, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial fijada por las dos sentencias de 13 de marzo de 2019 , antes referenciadas, a los efectos de la sucesión en la responsabilidad sancionadora entre personas jurídicas, carece de trascendencia "que la reestructuración no se haya decidido por los particulares, sino que se haya impuesto por una norma legal"»*.

En este mismo sentido, recordemos que la jurisprudencia europea ha declarado, ante un supuesto de fusión por absorción, la transmisión a la sociedad absorbente de la obligación de pagar una multa impuesta mediante resolución firme posterior a dicha fusión por infracciones del Derecho del trabajo, cometidas por la sociedad absorbida antes de la citada fusión (véase la *sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2015, asunto C-343/13* ).

Por otra parte, el hecho de que los informes se elaboraran por el anterior consejo de administración del Banco Popular (entidad absorbida) y de que el Banco Santander cambiase el consejo de administración no impide la transmisión de la responsabilidad por las infracciones cometidas por el anterior equipo directivo.

Debe tomarse en consideración que la resolución de una entidad financiera es un proceso singular, de carácter administrativo, por el que se gestiona la inviabilidad de aquellas entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que no pueda acometerse mediante su liquidación concursal por razones de interés público y estabilidad financiera. Y por ello el *artículo 2.h) de la Ley 11/2015* la define como: *«reestructuración o liquidación ordenadas de una entidad llevadas a cabo con sujeción a esta Ley cuando, de conformidad con lo previsto en el Capítulo IV, la entidad sea inviable o sea previsible que vaya a serlo en un futuro próximo, no existan perspectivas razonables de que medidas procedentes del sector privado puedan corregir esta situación, y por razones de interés público y estabilidad financiera resulte necesario evitar su liquidación concursal»*.

En ese proceso de reestructuración, el *artículo 4* establece una serie de principios, entre los que se encuentra el cese de los administradores existentes. Así se dispone en el *art. 4.1. e) de la Ley 11/2015* : *«Los administradores y los directores generales o asimilados de la entidad serán sustituidos, salvo que, con carácter excepcional, se considere su mantenimiento estrictamente necesario para alcanzar los objetivos de la resolución»*.

Pero los cambios de titularidad en el consejo de administración no determinan la imposibilidad de transmitir las sanciones en los casos de sucesión de personas jurídicas. Los cambios jurídicos y organizativos no implican necesariamente el nacimiento de una forma jurídica exenta de responsabilidad por comportamientos

contrarios a las normas sobre competencia de la antigua entidad si, desde el punto de vista económico, existe identidad entre ambas entidades. Así se afirmó en la *sentencia del TJUE de 24 de septiembre de 2009 (asunto C-125/07 )* (apartado 79), antes examinada y parcialmente transcrita.

Por consiguiente, las conductas reprochables al consejo de administración también son transmisibles a la sociedad absorbente, aunque no mantenga a la misma la cúpula directiva, pues como regla general las decisiones tanto organizativas como operativas de la entidad han de ser adoptadas por los directivos de esta sin que la transmisión de la responsabilidad entre personas jurídicas exija que se mantengan los mismos directivos.

Resulta irrelevante el hecho de que la actuación de la entidad absorbente resulte ajena a la actuación que generó la responsabilidad, pues la transmisión de responsabilidad no opera por ser el autor de la conducta sancionada sino por el ser el sucesor y continuador de la sociedad que la adoptó. La supuesta independencia formal previa de las sociedades que puedan participar en un proceso de fusión o absorción y la ajenidad de la absorbente respecto de lo actuado o acordado por la absorbida, tanto en lo que pueda constituir su actividad típica como en lo que tenga que ver con su organización interna o sus órganos de gobierno, es una circunstancia referible a toda la esfera de las actuaciones jurídicas o económicas de esta última.

En definitiva, no puede considerarse que la transmisión de responsabilidad no opere porque el Banco Santander sea por completo ajeno a lo actuado por el consejo de administración de Banco Popular.

A lo expuesto, debemos añadir, siguiendo también los razonamientos de *nuestra sentencia de 25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022 )*, que el mecanismo de resolución del Banco Popular se produjo el 7 de junio de 2017, que se concretó en el instrumento de venta de negocio mediante la transmisión de la totalidad de las acciones a Banco Santander, que permitió a la autoridad de resolución la venta de todos los activos, derechos o pasivos de la entidad objeto de resolución, sin que esa transmisión implicase la cesación en el negocio o el cese en su actividad de Banco Popular, sino al contrario, la venta, como se ha insistido, tuvo por finalidad garantizar la continuidad de la entidad, que conservó su personalidad jurídica y continuó su actividad financiera y económica.

Y hubo que esperar un año (hasta el 28 de septiembre de 2018) hasta que se produjo la fusión por absorción entre el Banco Popular y el Banco Santander, que motivó la transmisión de responsabilidad por las infracciones cometidas por la primera entidad. De modo que el mecanismo de resolución se produjo un año antes a la transmisión de la responsabilidad, por lo que difícilmente cabe negar el carácter voluntario de la fusión.

Por lo demás, como alega acertadamente la Abogacía del Estado, la intervención del FROB transmitiendo la totalidad de las acciones al Banco Santander el 7 de junio de 2017 tiene carácter meramente instrumental o fiduciaria pues aquel en ningún momento adquiere las acciones del Banco Popular, sin perjuicio de que la sucesión en la responsabilidad no se produce con la adquisición de las acciones sino posteriormente, con la operación de fusión, ajena a la intervención del FROB.

Por otra parte, tal y como se ha expuesto anteriormente, las adquisiciones de una sociedad por otra y los cambios en la titularidad no conllevan la extinción de la

responsabilidad por infracciones administrativas, al estar presentes en dichas operaciones las notas de permanencia de la entidad y continuidad en la actividad económica. Pero es que, además, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial fijada por las dos *sentencias de 13 de marzo de 2019*, antes referenciadas, a los efectos de la sucesión en la responsabilidad sancionadora entre personas jurídicas, carece de trascendencia: *«que la reestructuración no se haya decidido por los particulares, sino que se haya impuesto por una norma legal»*.

Tampoco la previa resolución de Banco Popular, acordada por la Junta Única de Resolución en su *Decisión de 7 de junio de 2017*, quebró la nota de permanencia y continuidad en la actividad económica que comentamos, pues como explica la Exposición de Motivos de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, los instrumentos de resolución frente a la liquidación de la entidad de crédito, implica: *«un procedimiento administrativo especial y completo que procura la máxima celeridad en la intervención de la entidad, en aras de facilitar la continuidad de sus funciones esenciales»*, compatible con la transmisión de las responsabilidades por infracciones ya cometidas, tal y como ha puesto manifiesto la jurisprudencia reseñada. Lo contrario implicaría la exoneración de toda responsabilidad dimanante de actuaciones u operaciones del Banco Popular.

En igual sentido, el *artículo 14.2 del Reglamento (UE) 806/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014*, incluye entre los objetivos del procedimiento de resolución los de: *«a) garantizar la continuidad de las funciones esenciales»* y *«e) proteger los fondos y los activos de los clientes»*, de forma que el procedimiento de resolución, que se concretó en el instrumento de venta de negocio mediante la transmisión de la totalidad de las acciones al Banco Santander, no extinguió la personalidad jurídica del Banco Popular, sino que, al contrario, mantuvo su personalidad jurídica y fue el instrumento utilizado por la Junta Única de Resolución para garantizar la continuidad de la entidad en sus funciones financieras y económicas esenciales.

Continuando con las alegaciones de la parte recurrente, debemos señalar que el hecho de que la sanción de revocación o suspensión de su autorización administrativa como entidad de crédito, sea una de las posibles sanciones accesorias previstas en el régimen sancionador de la normativa de prevención del blanqueo de capitales (cfr. *arts. 56.1.c ) y 57.1.d) de la Ley 10/2010* ), resulta irrelevante a los efectos que ahora nos ocupan, pues ni ha sido impuesta esa sanción ni cabría su aplicación al Banco Santander como entidad sucesora.

Por último, la demandada moderación de la responsabilidad en la determinación de las sanciones ha sido aplicada por la resolución sancionadora, como expresamente se razona en la resolución del recurso de reposición (fundamento de derecho tercero, apartado 3.4 y fundamento de derecho sexto), a cuyo contenido nos remitimos, bastando con señalar que habiendo sido sancionado el Banco Santander, como sucesor del Banco Popular, por la comisión de infracciones graves, el umbral de la sanción se encontraba en el tramo inferior, entre 60.001 &#8364; y 62.543.124 &#8364;, y en el tramo superior, entre 62.543.125 &#8364; y 125.146.250 &#8364;, y considerar el concreto importe de las sanciones impuestas, antes expresadas.

#### **SÉPTIMO.- Fijación de doctrina jurisprudencial en respuesta a la cuestión de interés casacional.**

De conformidad con las consideraciones expuestas en los apartados anteriores,

esta Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia, declara lo siguiente:

No es preciso matizar la jurisprudencia contenida en las *Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2021 (RCA 345/2020 ) y 25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022 )*, reiterada por nuestra sentencia de 14 de enero de 2026 (RCA 7985/2022 ), y en las que en ellas se citan, en relación con la transmisión de la responsabilidad sancionadora en los supuestos de sucesión empresarial entre personas jurídicas.

Esta jurisprudencia admite la transmisión de responsabilidad por infracciones administrativas en los casos de fusión por absorción y otros supuestos de sucesión entre personas jurídicas, cuando concurren las notas de identidad económica, de permanencia o de continuidad de la actividad económica, sobre la base de la consideración de que las sanciones pecuniarias forman parte del pasivo transmitido, sin que ello pueda considerarse contrario al principio de responsabilidad personal que se asienta sobre una concepción de la culpabilidad no trasladable a las personas jurídicas. De modo que, en los supuestos de sucesión empresarial, la responsabilidad sancionadora no se anuda a la identidad formal de la persona jurídica, sino a la continuidad de la actividad económica en cuyo seno se cometió la infracción.

#### **OCTAVO.- Resolución del recurso de casación.**

Por las razones expuestas, y de conformidad con la doctrina fijada en el apartado anterior, procede que declaremos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Sociedad Banco Santander S.A. contra la *Sentencia de fecha 21 de julio de 2023, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo número 1443/2020* , interpuesto contra la resolución de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital de 16 de septiembre de 2020, por la que se desestima el recurso de reposición presentado contra la Orden de la Ministra de Economía y Empresa, de 23 de mayo de 2019, por la que se resuelve sancionar a Banco Santander por la comisión de varias infracciones graves de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo cometidas por parte de la entidad Banco Popular Español, S.A.U.

#### **NOVENO.- Costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 93.4 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 abonar cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

#### **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 séptimo:

1º Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Sociedad Banco Santander S.A. contra la *Sentencia de fecha 21 de julio de 2023, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso*

*contencioso-administrativo número 1443/2020 .*

2º No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, abonando cada una de las partes las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.