

SUMARIO:

Principio de legalidad sancionadora. Culpabilidad. Personalidad de la pena. Sanción por infracción muy grave. Falta de comunicación al SEPBLAC de operaciones sospechosas de blanqueo de capitales identificadas por los empleados de la entidad. Absorción del Banco Popular por el Santander. El principio de personalidad de las sanciones, que forma parte del de legalidad penal y se encuentra, por tanto, comprendido en el derecho reconocido en el art. 25.1 CE, implica que solo se puede responder penalmente por los actos propios y no por los ajenos; está estrechamente ligado al de culpabilidad, que es un principio estructural básico tanto del Derecho penal como del Derecho administrativo sancionador, en virtud del cual queda proscrita la imposición de sanciones sin atender a la conducta del sancionado.

La doctrina constitucional sobre los principios de personalidad y culpabilidad a los que está sujeto el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, si bien se ha desarrollado respecto de las personas físicas, **resulta también aplicable a las personas jurídicas**, pero de forma distinta a como se hace respecto de aquellas: nuestro Derecho administrativo admite la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndoles, pues, capacidad infractora, lo que no significa que, en las infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas, se haya suprimido el elemento subjetivo de la culpa, sino simplemente que ese principio se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. Esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos. **Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas** a las que están sometidos. Capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma.

Dejando a un lado las distintas teorías que han tratado de explicar el fundamento de las personas jurídicas, éstas solo pueden ser rectamente concebidas si se las conceptúa, con las precisiones que sea preciso efectuar en cada caso, como uno más de los instrumentos o de las técnicas que el Derecho y los ordenamientos jurídicos ponen al servicio de la persona para que pueda actuar en el tráfico jurídico y alcanzar variados fines de interés público o privado reconocidos por el propio ordenamiento.

La diferente naturaleza de las personas físicas y de las personas jurídicas determina, entre otras consecuencias, que existan actos que, por ser incompatibles con su respectiva naturaleza jurídica, no puedan ser realizados indistintamente por estos sujetos de Derecho, como ocurre, por ejemplo, con las operaciones de naturaleza societaria cuya finalidad se dirige a facilitar una mejor y más adecuada adaptación de los modelos organizativos de las personas jurídicas para la consecución de sus propios fines, mediante la realización de «**modificaciones estructurales**» de la organización que permiten en unos casos la adopción de una nueva forma jurídica (transformación), la integración en una única entidad jurídica de una pluralidad de organizaciones preexistentes (fusión), o la división de la entidad jurídica (escisión), conservando al propio tiempo la vigencia de las relaciones jurídicas preexistentes. Estas y otras modificaciones societarias, como la absorción (que es un tipo de fusión), facilitan la continuidad de empresas y actividades económicas o de otro signo ya establecidas, eludiendo con ello las dificultades y perjuicios que, tanto en el plano jurídico como en el económico, entrañaría la disolución y liquidación del conjunto de relaciones jurídicas activas y pasivas ligadas a la entidad (personalidad) para poder alcanzar el objetivo pretendido con aquellas modificaciones. En los casos de **fusión por absorción** -como el que nos ocupa- y en otros supuestos de sucesión entre personas jurídicas, **la responsabilidad por infracciones administrativas se transmite siempre que exista una «identidad económica sustancial**, es decir, cuando la actividad económica en el seno de la cual se cometió la conducta infractora continúe en el nuevo titular jurídico. Admitir que la disolución de una persona jurídica conlleva la extinción de toda responsabilidad por infracción, como sucede con la muerte de las personas físicas, equivaldría a permitir que se eludan las responsabilidades por la vía de continuar bajo otra forma jurídica la misma actividad en cuyo ejercicio se incurrió en la conducta típica.

Las obligaciones de prevención del blanqueo de capitales son inherentes a la actividad bancaria. Así, los primeros sujetos obligados en materia de prevención del blanqueo que cita la Ley de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo son precisamente las «entidades de crédito». Mediante la transmisión en bloque del negocio, todas las relaciones del Banco Popular, SA, con clientes, trabajadores, otras entidades, etc., pasaron al sucesor universal, incluidas las operaciones en cuya gestión se cometieron las conductas sancionadas y las obligaciones de prevención del blanqueo de capitales consustancial a ellas. Por tanto, **existe una «identidad económica sustancial» entre el patrimonio empresarial del extinto Banco Popular, S.A., y el del Banco Santander, S.A., que justifica la sucesión en la responsabilidad por infracción.**

PRECEPTOS:

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, art. 6.
Constitución Española, arts. 10, 14 y 25.1.
Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), art. 43.
Ley Orgánica 10/1995 (CP), art. 130.2.
Ley 58/2003 (LGT), art. 40.5.
Ley 15/2007 (Defensa de la Competencia), art. 61.1.
Ley 10/2010 (prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo), arts. 2.1 a), 13, 41, 43, 51.1 a), 55.1 y 59.1 b).
Ley 10/2014 (de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito), art. 89.2.

PONENTE:

Doña Laura Díez Bueso.

ECLI:ES:TC:2023:179

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, presidenta, y las magistradas y magistrados doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 63-2022, promovido por la mercantil Banco Santander, SA, representada por el procurador de los tribunales don Eduardo Codes Feijóo y bajo la dirección del letrado don Manuel Vélez Fraga, contra la sentencia 1385/2021 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 25 de noviembre (recurso ordinario núm. 345-2020), que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha entidad contra los acuerdos del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2019 y de 29 de septiembre de 2020. Han sido parte Banco Santander, SA, y el abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. El 4 de enero de 2022, la entidad mercantil Banco Santander, SA, interpuso un recurso de amparo contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento de esta sentencia.

2. Los hechos relevantes para resolver el presente recurso de amparo son los siguientes:

a) El Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (en adelante, SEPBLAC) realizó una inspección al Banco Popular, SA, para verificar el cumplimiento de sus obligaciones de prevención del blanqueo de capitales. Las conclusiones de la inspección se recogieron en un informe de 26 de octubre de 2017, del que se derivaban ciertas deficiencias en la comunicación al SEPBLAC de operaciones sospechosas de blanqueo. Con base en dicho informe, el 8 de mayo de 2018 se incoó un expediente sancionador al Banco Popular, SA.

b) El 6 de junio de 2017 el Banco Central Europeo había comunicado que consideraba inviable al Banco Popular, SA, lo que dio lugar a la «resolución» de la entidad por el procedimiento previsto en el Reglamento (UE) 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) 1093/2010 [en lo que sigue, Reglamento (UE) 806/2014].

A resultas de dicho procedimiento, todas las acciones de Banco Popular, SA, se transfirieron a Banco Santander, SA, que, posteriormente, absorbió a aquella entidad. El 15 de octubre de 2018 la absorción se inscribió en el registro de entidades de crédito del Banco de España y el 28 de abril de 2019 en el Registro Mercantil de Cantabria.

c) Terminada la instrucción del procedimiento sancionador, el 24 de mayo de 2019 el Consejo de Ministros impuso a Banco Santander, SA, como sucesor de Banco Popular, SA, una sanción de 1 056 000 euros por la comisión de una infracción muy grave del art. 51.1 a) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (en adelante, LPBC) [primer acuerdo impugnado]. La conducta infractora fue no comunicar al SEPBLAC determinadas operaciones que los empleados de la entidad habían identificado como sospechosas de blanqueo.

En las alegaciones previas a la imposición de la sanción Banco Santander, SA, argumentó que no cabía responsabilizarle de los actos previos a la absorción imputables a Banco Popular, SA.

El acuerdo sancionador invoca la STS de 16 de diciembre de 2015 (recurso de casación núm. 1973-2014), según la cual el criterio que justifica la transmisión es la «permanencia de una entidad económica y empresarial o, dicho de otro modo, la identidad sustancial 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». Añade que «el cambio en el comportamiento de la empresa, tras la adquisición de la anterior, sin duda tiene relevancia como elemento de modulación de su responsabilidad que ha de ser valorada en tanto que circunstancia atenuante de la misma por la actuación anterior –como efectivamente lo ha sido– pero ello no significa que la empresa no haya incurrido en su etapa anterior en las conductas anticompetitivas [en el caso resuelto por dicha sentencia] sancionadas».

El Consejo de Ministros cita, en apoyo de la transmisión de la sanción, el art. 55 LPBC, «exigibilidad de la responsabilidad administrativa», según el cual:

«[L]a responsabilidad administrativa por infracción de la presente ley será exigible aun cuando con posterioridad al incumplimiento el sujeto obligado hubiera cesado en su actividad o hubiera sido revocada su autorización administrativa para operar. En el caso de sociedades disueltas, los antiguos socios responderán solidariamente de las sanciones administrativas pecuniarias impuestas hasta el límite de lo que hubieran recibido como cuota de liquidación, sin perjuicio de la responsabilidad de los directivos, administradores o liquidadores.»

d) La entidad Banco Santander, SA, planteó un recurso de reposición que fue desestimado por acuerdo de 29 de septiembre de 2020 [segundo acuerdo impugnado]. A continuación, interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el que reiteraba que era improcedente sancionarle por conductas del antiguo Banco Popular, SA, pues los hechos acaecieron en los años 2013 a 2015 y Banco Santander, SA, ni intervino ni pudo intervenir en ellos. Alegaba que la jurisprudencia exige la existencia de vínculos jurídicos económicos u organizativos para la válida transmisión de la responsabilidad sancionadora, vínculos que en el presente supuesto no existen.

e) La sentencia 1385/2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 25 de noviembre, desestimó el recurso. La Sala justifica la transmisión de la sanción en diversos precedentes en los que tanto dicho órgano judicial como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea vienen admitiendo la sucesión en las sanciones. Siguiendo dicha jurisprudencia, el Tribunal Supremo concluye que cabe 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».

Para el Tribunal Supremo, en la absorción de Banco Popular, SA, por el Banco Santander, SA, se produce una continuidad económica, pues el segundo adquirió la totalidad del patrimonio activo y pasivo del primero y se convirtió en su sucesor universal, continuando en su integridad su actividad económica y empresarial. Por consiguiente, asumió también la responsabilidad por las infracciones cometidas.

3. La demandante de amparo atribuye a los actos dictados por el Consejo de Ministros (sancionador y desestimatorio del recurso de reposición) la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, en la vertiente del principio de culpabilidad y personalidad de la pena. A la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2021 no le imputa una lesión autónoma, sino únicamente la confirmación de un criterio administrativo que considera lesivo del citado derecho fundamental.

a) La demanda no descarta, en general, que las sanciones puedan transmitirse en los casos de sucesión empresarial cuando hay vínculos o continuidad entre la entidad infractora y la sancionada. Sin embargo, sostiene que en este caso no concurrían las notas de permanencia de la organización de la antigua entidad que justifiquen la sucesión en su responsabilidad. El Banco Santander, SA, no se hizo cargo del Banco Popular, SA, hasta años

después de la supuesta conducta infractora, por lo que se le está trasladando la responsabilidad de forma objetiva, únicamente con base en el dato formal de la sucesión.

Aduce que la responsabilidad sancionadora opera sobre bases distintas que la responsabilidad patrimonial, ya que la sanción tiene una finalidad de reproche y prevención, que no puede articularse de forma objetiva. Sostiene que se habría tenido que analizar si existían vínculos entre el antiguo Banco Popular, SA, y Banco Santander, SA, a la fecha de comisión de la supuesta infracción imputada que permitieran la transmisión de responsabilidad. Tales vínculos no existían, ni en el plano jurídico (eran personas independientes); ni económico (cada uno tenía fondos y recursos diferenciados); ni organizativo (cada entidad tenía sus procedimientos de prevención del blanqueo de capitales).

La aplicación del mecanismo de «resolución» de entidades bancarias conllevó una ruptura radical entre el antiguo Banco Popular, SA, y el nuevo banco resultante del proceso de «resolución», que era una realidad jurídica, económica y organizativa distinta. El nuevo Banco Popular, SA, vendido por el fondo de reestructuración ordenada bancaria a Banco Santander, SA, era una entidad ajena en todos los aspectos a la entidad que cometió la infracción que se imputa (salvo por el nombre de «Banco Popular», que se mantuvo en un primer momento por razones comerciales).

Cita la STC 129/2003, de 30 de junio, FJ 8, según la cual la admisión en nuestro Derecho administrativo sancionador de la responsabilidad directa de las personas jurídicas pasa porque tengan «capacidad de infracción» y es claro que en las circunstancias descritas Banco Santander, SA, no estaba en disposición de cometer ni influir de ningún modo en la conducta infractora, dada la ausencia total de vínculos con Banco Popular, SA.

Añade que el Banco Santander, SA, presentó la única oferta en el procedimiento competitivo de subasta realizado por el fondo de reestructuración ordenada bancaria. Por tanto, sin esa oferta, el proceso de «resolución» de Banco Popular, SA, hubiera sido un fracaso, haciendo precisa una muy costosa intervención pública. Aclara que la compra de Banco Popular, SA, por Banco Santander, SA, no fue una «adquisición» societaria ordinaria en que la parte compradora pudiera adoptar las cautelas necesarias para cubrirse frente a eventuales responsabilidades de la sociedad que compra. Esto debe tenerse en cuenta cuando se ejerce la potestad sancionadora contra el tercero adquirente, que debe quedar protegido.

La demanda subraya que los procedimientos y responsables en materia de prevención del blanqueo de capitales cambiaron completamente tras la «resolución» y absorción. De hecho, se instauró un «modo de hacer las cosas» que ha sido considerado correcto por el SEPBLAC, puesto que Banco Santander, SA, fue también sometido a la misma inspección realizada sobre Banco Popular, SA, sin que se apreciaran anomalías. Por lo tanto, la nota formal de continuidad en el negocio bancario no resulta de aplicación en este caso. Adicionalmente, alega que el Banco Santander, SA, no ha obtenido ninguna ventaja, directa o indirecta, de la conducta sancionada, por lo que la mera continuidad de la actividad bancaria anterior de Banco Popular, SA, no puede legitimar la transmisión de la responsabilidad.

En definitiva, en este caso, es improcedente sancionar a Banco Santander, SA, por una conducta que queda fuera del negocio bancario continuado por él, prueba de lo cual es que cambió radicalmente la forma de hacer las cosas.

b) La demanda argumenta, en segundo lugar, que la sanción impuesta tiene carácter penal, conforme a los parámetros de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (asuntos Engel y Saquetti Iglesias). De lo cual se deriva la consecuencia de que debían aplicarse con el máximo rigor las garantías propias del Derecho penal, incluyendo, entre otros, los principios de culpabilidad y personalidad de la pena del art. 25.1 CE. Los «matices» o «modulaciones» con los que pueden aplicarse los principios del Derecho penal sobre sanciones administrativas no caben en este caso, desde luego, no hasta el punto de excepcionar la aplicación de los principios de culpabilidad y personalidad –especialmente en una sanción de «naturaleza penal»–, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La entidad recurrente añade que, si atendemos al modo en el que se construye la responsabilidad de las personas jurídicas en el ámbito del *ius puniendi*, podemos entender que lo relevante no es tanto una idea automática de transferencia por hechos de las personas físicas que actúan en representación o en nombre de la persona jurídica, como la idea del «hecho propio» de la persona jurídica, constituida por las medidas de organización interna que haya adoptado. Desde este punto de vista, está aún menos justificado que se pretenda que Banco Santander, SA, responda por conductas infractoras de Banco Popular, SA, producidas en el ámbito de la prevención del blanqueo de capitales, sobre todo, cuando se ha acreditado que la organización interna del Banco Santander, SA, no era merecedora de ningún reproche.

c) La demanda concluye solicitando al Tribunal que otorgue el amparo porque las resoluciones administrativas y la sentencia del Tribunal Supremo impugnadas han vulnerado los principios de culpabilidad y personalidad de las sanciones contenido en el derecho fundamental a la legalidad penal (art. 25.1 CE), declarando su nulidad.

4. Mediante providencia de 28 de noviembre de 2022, la Sección Cuarta de este tribunal acordó admitir a trámite el recurso, apreciando que reviste especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante, LOTC), como consecuencia de que el recurso plantea un problema o afecta a

una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]. Acordó igualmente dirigir atenta comunicación a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a fin de que remitiera testimonio íntegro de lo actuado en el recurso ordinario núm. 345-2020; debiendo previamente emplazarse para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo.

5. Mediante escrito de 14 de diciembre de 2022, se personó en las actuaciones el abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando que se entendieran con él los trámites posteriores. Por diligencia de ordenación de 9 de enero de 2023, el secretario de justicia de la Sección Cuarta le tuvo por personado y acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

6. Por diligencia de ordenación de 19 de enero de 2023, el secretario de justicia de la Sección Tercera puso en conocimiento de las partes que el recurso de amparo había sido turnado a dicha Sección, en virtud de lo acordado por el Pleno del tribunal el día 17 anterior.

7. El abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 9 de febrero de 2022. En primer lugar, aduce que la demanda es inadmisibile en relación con el motivo relativo a la naturaleza penal de la sanción como infracción de los principios de culpabilidad y responsabilidad (art. 25 CE), pues este motivo se introdujo por primera vez en la demanda de amparo, sin que la jurisdicción ordinaria haya podido pronunciarse sobre él.

a) Respecto de la alegada vulneración de los principios de culpabilidad y responsabilidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, razona que, según la doctrina constitucional, tales principios, por un lado, prohíben regular supuestos de responsabilidad objetiva; y, por otro, exigen que la culpabilidad y responsabilidad se acredite mediante un procedimiento con las garantías procedimentales de los arts. 24 y 25 CE, entre ellos la adecuada motivación de las resoluciones sancionadoras. Para el abogado del Estado, la queja de la entidad demandante de amparo se centra en la motivación de la resolución sancionadora, sobre la base de una distinta interpretación de normas legales y europeas, es decir, una cuestión de legalidad ordinaria.

Por tanto, la infracción del principio de responsabilidad y personalidad solo se daría si la interpretación de la ley realizada por el órgano sancionador en orden a la transmisión de la responsabilidad administrativa fuera irrazonable, arbitraria o ilógica, cuestión que –a su entender–, no concurre en el caso.

b) El abogado del Estado considera que las resoluciones administrativas impugnadas se ajustan a la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la transmisión de responsabilidad en caso de sucesión empresarial. En concreto, razona que, de admitirse la interpretación del recurrente, dependería de la exclusiva voluntad de la sociedad eludir las responsabilidades administrativas mediante el simple proceso de extinguirla mediante fusión por absorción. Implicaría también considerar que, por la adquisición del capital social de una sociedad, sin extinción, desaparecerían las responsabilidades administrativas de la sociedad adquirida, aunque esta siga existiendo como tal.

En conexión con lo anterior, subraya que la decisión de participar en la subasta para la adquisición del Banco Popular, SA, y realizar una fusión por absorción con extinción de su personalidad jurídica con posterioridad fue resultado de un acto libre.

En suma, la interpretación mantenida por los acuerdos impugnados no es arbitraria, irracional ni ilógica ni infringe los principios de responsabilidad y culpabilidad.

8. El mismo 9 de febrero de 2023 tuvo entrada en el registro del tribunal el escrito de alegaciones de la entidad Banco Santander, SA, en el que, ratificándose en lo argumentado en la demanda, añade lo siguiente:

a) La aplicación del mecanismo de «resolución» de Banco Popular, SA, impide considerar que exista una continuidad organizativa y económica en términos suficientes para la exigencia de responsabilidad sancionadora.

La ruptura sustancial de la continuidad empresarial entre Banco Popular, SA, y Banco Santander, SA, y la inexistente posibilidad para este de evitar el resultado ilícito (que ya se había producido y consumado antes de la «resolución» del banco adquirido), conducen a entender que no puede ser declarado responsable por hechos infractores anteriores a la «resolución». Especialmente, ante hechos de la naturaleza de los examinados, que se refieren a deficiencias en los procedimientos y órganos internos de prevención del blanqueo de capitales, sobre cuya aplicación por parte de Banco Santander, SA, no cabe formular tacha alguna.

Argumenta que la doctrina recogida en las SSTC 246/1991, de 19 de diciembre, y 129/2003, de 30 de junio, hace girar la responsabilidad de las personas jurídicas por infracción sobre la «capacidad de infracción». No discute que sea compatible con el art. 25 CE trasladar la responsabilidad sancionadora desde una sociedad que cometió la infracción a otra que le suceda en el tráfico jurídico. Sin embargo, no puede predeterminarse que siempre y en todo caso una sucesión suponga automáticamente la transmisión a la sociedad absorbente de la responsabilidad por infracciones de la absorbida. Para ello debería haber una continuidad que en su caso no existe. Banco Santander, SA, tenía y tiene sus propios procedimientos de prevención del blanqueo de capitales y es responsable de realizar las comunicaciones de operativa sospechosa que le competen, pero no cabe que se le haga responsable de que la organización interna de prevención del blanqueo de capitales de Banco Popular, SA, no realizara las comunicaciones de operativa sospechosa que le correspondían.

La entidad recurrente subraya que la «resolución» de Banco Popular, SA, supuso la quiebra de su continuidad y su desaparición como centro de imputación de responsabilidades sancionadoras, sin que existan vínculos que legitimen la transmisión de responsabilidad a Banco Santander, SA. Por tanto, se ha producido una traslación objetiva de responsabilidad incompatible con los principios de culpabilidad y personalidad, según la jurisprudencia constitucional antes citada.

Tras la «resolución» del Banco Popular, SA, han desaparecido los elementos caracterizadores de dicha entidad, especialmente en el ámbito de la responsabilidad sancionadora de que se trata. No existe su antiguo accionariado, ni su antiguo consejo de administración ni su antigua organización interna en materia de prevención del blanqueo de capitales.

b) Considera que la sentencia impugnada no reflexiona sobre el hecho distintivo de que la sucesión de Banco Popular, SA, es el resultado de la aplicación del mecanismo único de «resolución» de entidades bancarias ordenado por la normativa sobre resolución de entidades de crédito, que es un mecanismo exorbitante de Derecho público que cambió por completo su realidad jurídica, económica y organizativa, y que carecía de precedentes normativos europeos anteriores. No estamos ante una sucesión ordinaria entre personas jurídicas porque la «resolución» afectó a los elementos definitorios de la identidad de Banco Popular, SA. Mientras que en una sucesión «normal» perviven elementos de la sociedad sucedida en su sucesora, no ocurrió lo mismo en el caso de Banco Popular, SA, al que se aplicó el primer procedimiento europeo de «resolución» bancaria.

Lo anterior es particularmente importante a la vista de que no se exige una responsabilidad por sanciones ya impuestas respecto de las que se reclame el pago que estuviera pendiente, ni tampoco a procedimientos en curso en el momento de producirse la «resolución» de Banco Popular, SA. A la entidad recurrente se le exige responder por hechos agotados y consumados dos años antes de la «resolución» del banco infractor, respecto de los cuales no existía ningún procedimiento sancionador en curso.

Alega que con el mecanismo de «resolución» se buscó garantizar tres funciones esenciales de Banco Popular, SA: la toma de depósitos de los hogares y las sociedades no financieras; los préstamos a las pequeñas y medianas empresas y los servicios de pago y efectivo. La continuidad se limitó a estos aspectos, pero no al procedimiento y organización internas en materia de prevención del blanqueo de capitales. Tras la fusión, el procedimiento y organización de Banco Santander, SA, en dicha materia son los únicos que existen.

La continuidad en el negocio bancario no basta para justificar la traslación de responsabilidad, considerando que, tras la «resolución» de Banco Popular, SA, los procedimientos, las políticas, la organización y las personas responsables de blanqueo cambiaron radicalmente.

A continuación, cita las sentencias del Tribunal General de la Unión Europea de 1 de junio de 2022, asunto *Aeris Invest Sàrl c. Comisión Europea y Junta Única de Resolución*, T-628/17, y de 6 de octubre de 2021, asunto *Aeris Invest Sàrl c. Banco Central Europeo*, T-828/17, así como la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto *Banco Santander, SA*, C-410/20. De ellas se colige que el mecanismo de «resolución» bancaria está presidido por un interés público superior al que pueda existir en sancionar la falta de comunicación por indicio de blanqueo en dos casos puntuales. En concreto, la última sentencia citada impone a los accionistas y acreedores afectados por la «resolución» tener que soportar las pérdidas correspondientes sin que subsista responsabilidad alguna a cargo de la entidad resuelta o su sucesor, pues debe prevalecer la estabilidad del sistema financiero y la evitación de un riesgo sistémico.

c) Por último, insiste en el argumento de la demanda sobre la naturaleza penal de la sanción aplicada en este caso, lo que exige que los principios de culpabilidad y responsabilidad personal deben aplicarse sin «modulaciones» o «matices» que supongan un debilitamiento de las garantías del Derecho penal que materialmente los excepcionen.

9. El fiscal presentó su escrito de alegaciones el 7 de marzo de 2023, solicitando la desestimación íntegra del recurso de amparo, con base en los razonamientos siguientes:

a) Tras sintetizar los antecedentes de hecho y los argumentos de la demanda, aborda el segundo de ellos –referido al carácter penal de la sanción impuesta– para señalar que la entidad recurrente tan solo alega que deben aplicarse con el máximo rigor las garantías de culpabilidad y responsabilidad de los arts. 25.1 CE y 7 del Convenio europeo de derechos humanos, pero sin concretar qué consecuencias tendría para este caso dicha aplicación.

Aun admitiendo el carácter penal de la sanción impuesta, recuerda que el art. 130.2 del Código penal (CP) prevé que la desaparición de una persona jurídica no conlleva la extinción de la responsabilidad criminal. En concreto, el párrafo primero de dicho precepto regula la sucesión en la responsabilidad en los casos de disolución no fraudulenta, citando prácticamente todos los supuestos regulados en la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles: transformación, fusión, absorción y escisión. Por su parte, el párrafo segundo del art. 130.2, se refiere a los casos de disolución fraudulenta, lo que considera que no es el caso aquí analizado.

Para el fiscal, la regulación del art. 130.2, párrafo primero, CP, que sería la aplicable a este caso, implica un traslado de la responsabilidad por ilícito de la empresa originaria, sin exigir que en la empresa resultante concurra estado alguno de injusto ni que la operación se haya realizado para eludir la responsabilidad. Considera que el traslado de la responsabilidad a la entidad resultante de la transformación, fusión o absorción no se basa en la

participación de esta en el hecho típico, sino en la propia operación empresarial de transformación, fusión o absorción y en la continuidad en la actividad empresarial. Por tanto, los principios de culpabilidad y responsabilidad del art. 25.1 CE solo serían predicables de la entidad que cometió en su momento las infracciones pero no de la ahora recurrente. Esta tendría que soportar el traslado de la responsabilidad, en primer lugar, por imperativo del art. 130.2 CP; y, en segundo lugar, porque participó voluntariamente en la absorción de Banco Popular, SA, y continuó el negocio bancario de esta, como entidad infractora, asumiendo su estructura de empleados y activos, clientes y productos.

Por lo anterior, considera que la vía argumentativa de la demanda ligada al carácter penal de la sanción impuesta no podría prosperar, ya que la aplicación del Derecho penal al caso respaldaría la sucesión en la responsabilidad.

b) Desde el punto de vista del Derecho administrativo sancionador, el fiscal recuerda que también es aplicable el principio de culpabilidad, citando la STC 246/1991, FJ 2. Con base en ella, considera que la construcción de la imputabilidad a la persona jurídica debe ser distinta, dado que es una ficción, carente de voluntad en sentido estricto, pero que, a pesar de ello, puede infringir las normas a que está sometida. La capacidad infractora de la persona jurídica deriva del bien jurídico protegido, de la necesidad de que dicha protección sea eficaz y del riesgo que debe asumir la persona jurídica que está sometida al cumplimiento de una norma determinada.

A partir de lo expuesto, el fiscal constata que en el Derecho administrativo no existe un precepto semejante al art. 130.2 CP. Sin embargo, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han venido dando una respuesta similar al problema de los cambios que, a diferencia de las personas físicas, las personas jurídicas experimentan a lo largo de su existencia. Menciona una serie de sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, en síntesis, admiten la sucesión con base en el criterio de la continuidad económica. En concreto, la STJUE de 5 de marzo de 2015, asunto C-343/13, señala que la absorción de una entidad por otra conlleva la transmisión de su activo y pasivo, incluyendo la expectativa de sanción en que podría incurrir aquella por actuaciones anteriores a la absorción. Por su parte, la STJUE de 14 de marzo de 2019, asunto C-724/17, considera que, cuando hay identidad sustancial entre la antigua y la nueva entidad, imputar a la segunda una responsabilidad de la primera no vulnera el principio de responsabilidad personal.

Según lo anterior, el fundamento de imponer una sanción administrativa a la sucesora no radica en haber realizado la conducta típica –lo que no hizo– sino en la adquisición de los activos y pasivos de la persona jurídica infractora, en la continuación de la actividad económica adquirida o en ambas circunstancias a la vez. En este sentido, los acuerdos del Consejo de Ministros impugnados siguen dicha línea jurisprudencial, justificando la sanción a Banco Santander, SA, en la continuidad de la actividad empresarial de Banco Popular, SA.

c) Por último, el fiscal considera irrelevantes los argumentos de la demanda referidos a la falta de vínculo entre las entidades implicadas con carácter previo a la absorción; a que cuando esta se produjo el expediente sancionador no estaba todavía incoado; a que no hubo continuidad en materia de procedimientos de prevención del blanqueo de capitales y a que la entidad sancionada evitó costes millonarios a las arcas públicas.

En cuanto a la falta de continuidad entre ambas entidades, señala que Banco Santander, SA, controló desde el primer momento toda la actividad de Banco Popular, SA, y es esa continuidad, sin interrupción, lo que justifica la sucesión en la responsabilidad por infracción. Respecto a que la conducta infractora era ajena a la actividad bancaria, el fiscal sostiene que el origen concreto de la responsabilidad es irrelevante, porque lo fundamental es la continuidad por la absorbente de la actividad económica de la absorbida, insertándose la responsabilidad en el pasivo transmitido.

10. Por providencia de 7 de diciembre de 2023 se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de amparo impugna, por la vía del art. 43 LOTC, el acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2019 que impuso a Banco Santander, SA, como sucesor de Banco Popular, SA, una sanción de 1 056 000 euros por la comisión de una infracción muy grave del art. 51.1 a) LPBC, consistente en dejar de comunicar al SEPBLAC determinadas operaciones sospechosas de blanqueo de capitales que habían sido identificadas por los empleados de la entidad. Dicho acuerdo fue confirmado en reposición por el de 29 de septiembre de 2020 y, en vía contencioso-administrativa, por la sentencia del Tribunal Supremo núm. 1385/2021, de 25 de noviembre, resoluciones ambas impugnadas también en este proceso.

a) Como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, el acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2019 fundamenta la imposición de la sanción en que: (i) según una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el criterio prevalente es la permanencia de una entidad económica y empresarial, es decir, la identidad sustancial entre las empresas sucesivas; (ii) la modulación de los principios de culpabilidad y responsabilidad dependerá de que se advierta una quiebra parcial de continuidad económica y empresarial, pero no

del mero hecho de un cambio de titularidad jurídica; (iii) en el curso de la inspección ha quedado acreditado el incumplimiento del deber de comunicar al SEPBLAC determinadas operaciones sospechosas de blanqueo; y (iv) la sanción impuesta se sitúa en el primer percentil del intervalo posible, lo que se justifica en que, cuando se deriva una responsabilidad sancionadora al adquirente de una empresa, cabe aplicar un factor de atenuación de la responsabilidad.

La sentencia del Tribunal Supremo impugnada confirma el citado acuerdo del Consejo de Ministros y el de 29 de septiembre de 2020 que desestimó el recurso de reposición, con remisión a jurisprudencia previa suya y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la sucesión en la responsabilidad por infracción.

Según la mercantil demandante de amparo, el acuerdo sancionador ha vulnerado el derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, en la vertiente del principio de culpabilidad y personalidad de la pena. Argumenta que: (i) es posible que las sanciones se transmitan en los casos de sucesión empresarial, cuando hay vínculos o continuidad entre la entidad infractora y la sancionada, pero esto no sucede en su caso, pues hubo una ruptura total entre Banco Popular, SA, y Banco Santander, SA; (ii) esta fue la única entidad que presentó una oferta en la «resolución» de Banco Popular, SA, procedimiento cuya singularidad no se ha tenido en cuenta y con el que se evitó una intervención pública que habría sido muy costosa; (iii) tras la absorción de Banco Popular, SA, los procedimientos y responsables de prevención del blanqueo de capitales cambiaron completamente, superando sin tacha la inspección realizada por el SEPBLAC; (iv) la entidad sancionada no ha obtenido ventaja alguna de la conducta infractora, que es ajena al negocio bancario; y (v) la sanción impuesta tiene carácter penal y se le deben aplicar con rigor los principios de culpabilidad y personalidad.

El abogado del Estado interesa la inadmisión del motivo referido al carácter penal de la sanción administrativa impuesta, al haberse invocado por primera vez en la demanda de amparo, en contra de la subsidiariedad de este recurso. Respecto de la alegada vulneración de los principios de culpabilidad y responsabilidad, considera que debe desestimarse porque la interpretación de la ley realizada por el órgano sancionador no es irrazonable, arbitraria ni ilógica, y se ajusta a la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la transmisión de responsabilidad en caso de sucesión empresarial.

El fiscal solicita que se desestime el recurso. Razona que, aunque se admita el carácter penal de la sanción impuesta, el art. 130.2 CP ya prevé la sucesión en la responsabilidad criminal entre personas jurídicas. Subraya que el traslado de la responsabilidad a la entidad resultante de una transformación, fusión o absorción no se basa en la participación de esta en el hecho típico, sino en la continuidad en la actividad empresarial, mediante un proceso al que el Banco Santander, SA, se presentó de manera voluntaria. Para el fiscal, el elemento subjetivo de la culpa no puede aplicarse a las personas jurídicas de la misma forma que a las personas físicas.

b) Debemos comenzar aclarando, respecto de la solicitud del abogado del Estado de que se inadmita el motivo de impugnación basado en el carácter penal de la sanción impuesta, que esta alegación no constituye un motivo independiente de impugnación, sino un argumento para reforzar la tesis de que, al sancionar a Banco Santander, SA, por una conducta de Banco Popular, SA, se han vulnerado los principios de culpabilidad y personalidad recogidos en el art. 25.1 CE, que es la única impugnación del recurso de amparo.

En el fundamento jurídico siguiente sintetizaremos la doctrina constitucional aplicable, para, en el fundamento jurídico tercero, abordar el análisis de la queja.

2. Doctrina constitucional aplicable.

a) El principio de personalidad de las sanciones, que forma parte del de legalidad penal y se encuentra, por tanto, comprendido en el derecho reconocido en el art. 25.1 CE, implica que solo se puede responder penalmente por los actos propios y no por los ajenos [SSTC 131/1987, de 20 de julio, FJ 6; 219/1988, de 22 de noviembre, FJ 3; 254/1988, de 21 de diciembre, FJ 5; 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2; 146/1994, de 12 de mayo, FJ 4 b); 93/1996, de 28 de mayo, FJ 1; 137/1997, de 21 de julio, FJ 5; 125/2001, de 4 de junio, FJ 6, y 60/2010, de 7 de octubre, FJ 4]. Dicho principio está estrechamente ligado al de culpabilidad, que es un «principio estructural básico tanto del Derecho penal como del Derecho administrativo sancionador, en virtud del cual queda proscrita la imposición de sanciones sin atender a la conducta del sancionado» [por todas, SSTC 76/1990, de 26 de abril, FFJJ 4 y 5; 246/1991, FJ 2; 86/2017, de 4 de julio, FJ 5 e), y 74/2022, de 14 de junio, FJ 3 C)].

La doctrina constitucional sobre los principios de personalidad y culpabilidad a los que está sujeto el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, si bien se ha desarrollado respecto de las personas físicas, resulta también aplicable a las personas jurídicas, pero de forma distinta a como se hace respecto de aquellas. Así lo pudo constatar la STC 246/1991, FJ 2, que afirma lo siguiente: «nuestro Derecho administrativo admit[e] la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndoles, pues, capacidad infractora. Esto no significa, en absoluto, que para el caso de las infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas se haya suprimido el elemento subjetivo de la culpa, sino simplemente que ese principio se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. Esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos. Capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que

se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz (en el presente caso se trata del riguroso cumplimiento de las medidas de seguridad para prevenir la comisión de actos delictivos) y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma».

b) En la temprana STC 23/1989, de 2 de febrero, FJ 3, este tribunal ya señaló, respecto de la aplicación del principio de igualdad del art. 14 CE, que «no existe una necesaria equiparación entre personas físicas y jurídicas». En este sentido, la STC 117/1998, 2 de junio, FJ 4, añadió que «conviene recordar que las personas jurídicas, a diferencia de lo que ocurre con las personas físicas, cuya existencia jurídica no puede ser negada por el ordenamiento jurídico, pues la persona, esto es, el ser humano, tiene el derecho inviolable a que se reconozca su personalidad jurídica (art. 10 CE y art. 6 de la Declaración Universal de los derechos humanos de 10 de diciembre de 1948), constituyen una creación del legislador, y tanto su existencia como su capacidad jurídica vienen supeditadas al cumplimiento de los requisitos que el ordenamiento jurídico establezca en cada caso [...]. De este modo, y dejando a un lado las distintas teorías que han tratado de explicar el fundamento de las personas jurídicas, éstas solo pueden ser rectamente concebidas si se las conceptúa, con las precisiones que sea preciso efectuar en cada caso, como uno más de los instrumentos o de las técnicas que el Derecho y los ordenamientos jurídicos ponen al servicio de la persona para que pueda actuar en el tráfico jurídico y alcanzar variados fines de interés público o privado reconocidos por el propio ordenamiento».

La diferente naturaleza de las personas físicas y de las personas jurídicas determina, entre otras consecuencias, que existan actos que, por ser incompatibles con su respectiva naturaleza jurídica, no puedan ser realizados indistintamente por estos sujetos de Derecho. Como recordó la STC 50/2011, de 14 de abril, FJ 4, esto ocurre, por ejemplo, con las «operaciones de naturaleza societaria cuya finalidad se dirige a facilitar una mejor y más adecuada adaptación de los modelos organizativos de las personas jurídicas para la consecución de sus propios fines, mediante la realización de ‘modificaciones estructurales’ de la organización que permiten en unos casos la adopción de una nueva forma jurídica (transformación), la integración en una única entidad jurídica de una pluralidad de organizaciones preexistentes (fusión), o la división de la entidad jurídica (escisión), conservando al propio tiempo la vigencia de las relaciones jurídicas preexistentes». Estas y otras modificaciones societarias, como la absorción (que es un tipo de fusión), «facilita[n] la continuidad de empresas y actividades económicas o de otro signo ya establecidas, eludiendo con ello las dificultades y perjuicios que, tanto en el plano jurídico como en el económico, entrañaría la disolución y liquidación del conjunto de relaciones jurídicas activas y pasivas ligadas a la entidad (personalidad) para poder alcanzar el objetivo pretendido con aquellas modificaciones».

3. Aplicación de la doctrina al caso. Desestimación.

a) La resolución sancionadora impugnada se apoya en un consolidado criterio jurisprudencial, tanto del Tribunal Supremo (entre otras, sentencias de 14 de febrero de 2007, recurso núm. 17-2005; de 23 de noviembre de 2016, recurso núm. 1003-2015; y de 13 de marzo de 2019, recursos acumulados núm. 631-2018 y 638-2018, todas ellas referidas a la sucesión entre entidades bancarias); como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras, sentencias de 24 de septiembre de 2009, asuntos acumulados C-125/07, C-133/07, C-135/07 y C-137/07, y de 5 de marzo de 2015, asunto C-343/13). Con arreglo a ese criterio, en los casos de fusión por absorción –como el que nos ocupa– y en otros supuestos de sucesión entre personas jurídicas, la responsabilidad por infracciones administrativas se transmite siempre que exista una «identidad económica sustancial», es decir, cuando la actividad económica en el seno de la cual se cometió la conducta infractora continúe en el nuevo titular jurídico (aquí Banco Santander, SA).

En el relato de antecedentes se ha detallado cómo, tras la aplicación del mecanismo de «resolución» de entidades de crédito previsto en el Reglamento (UE) 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito, Banco Santander, SA, en un primer momento, adquirió el 100 por 100 de las acciones de Banco Popular, SA, para, en una fase ulterior, absorber a esta entidad. A resultas de la fusión por absorción, Banco Popular, SA, se disolvió sin liquidación, traspasando «en bloque» todos sus activos, pasivos, derechos y obligaciones con clientes, proveedores, empleados, administraciones públicas y resto de operadores jurídicos al Banco Santander, SA, como sucesor universal.

b) No 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. Según señala nuestra jurisprudencia, 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). Como recordamos en la anteriormente citada STC 50/2011, FJ 4, la diferente naturaleza de unas y otras hace que determinados actos, como la fusión por absorción, solo puedan realizarse entre personas jurídicas, lo que impide un traslado automático de los conceptos acuñados para la responsabilidad de las personas físicas.

Admitir que la disolución de una persona jurídica conlleve la extinción de toda responsabilidad por infracción, como sucede con la muerte de las personas físicas (art. 130.1.1 CP), equivaldría –como aducen el abogado del Estado y el fiscal– a permitir que se eludan las responsabilidades por la vía de continuar bajo otra forma jurídica la misma actividad en cuyo ejercicio se incurrió en la conducta típica. Según afirmó la citada STC 246/1991, FJ 2, la

capacidad de infracción de personas jurídicas, como ficción del Derecho, «deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz». Dicho objetivo se malograría si un cambio formal de titular jurídico impidiera exigir las responsabilidades en que se haya podido incurrir en el ejercicio de una determinada actividad, cuando esta continúa desarrollándose bajo una «identidad económica sustancial» (doctrina de la prevalencia de la sustancia sobre la forma o de «levantamiento del velo»).

En el ámbito penal, el art. 130.2, párrafo primero, CP, ha acogido este principio, al disponer que «[l]a transformación, fusión, absorción o escisión de una persona jurídica no extingue su responsabilidad penal, que se trasladará a la entidad o entidades en que se transforme, quede fusionada o absorbida y se extenderá a la entidad o entidades que resulten de la escisión. El juez o Tribunal podrá moderar el traslado de la pena a la persona jurídica en función de la proporción que la persona jurídica originariamente responsable del delito guarde con ella».

Por su parte, el párrafo segundo añade que «[n]o extingue la responsabilidad penal la disolución encubierta o meramente aparente de la persona jurídica. Se considerará en todo caso que existe disolución encubierta o meramente aparente de la persona jurídica cuando se continúe su actividad económica y se mantenga la identidad sustancial de clientes, proveedores y empleados, o de la parte más relevante de todos ellos».

En el Derecho Administrativo sancionador, a través del que también se ejerce el *ius puniendi* del Estado, debe regir idéntica regla. Si bien no hay un precepto general como el art. 130.2 CP, el principio que lo inspira está presente en diversas normas. Tal es el caso de la Ley de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo aquí aplicada, cuyo art. 55.1, «exigibilidad de la responsabilidad administrativa», prevé que «la responsabilidad administrativa por infracción de la presente ley será exigible aun cuando con posterioridad al incumplimiento el sujeto obligado hubiera cesado en su actividad o hubiera sido revocada su autorización administrativa para operar».

Otras normas administrativas que se refieren expresamente a dicha sucesión son el art. 61.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia «serán sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta ley o, en el caso de empresas, sus sucesores legales o económicos» y el art. 40.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria «[l]as sanciones que pudieran proceder por las infracciones cometidas por las sociedades y entidades a las que se refiere este artículo serán exigibles a los sucesores de las mismas». De manera análoga, el art. 89.2 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, extiende la responsabilidad por infracción de una entidad bancaria, entre otros, a sus accionistas significativos, que no podrán así evitar su responsabilidad aduciendo que su personalidad jurídica es distinta a la de la entidad infractora.

c) La entidad demandante, que considera justificada «en líneas generales» la sucesión en la sanción, aduce varios argumentos para excluirla en su caso particular. Ninguno de ellos puede tener favorable acogida, por las razones siguientes:

(i) En primer lugar, aunque se invoca la singularidad del procedimiento de «resolución» bancaria, lo relevante a nuestros efectos es que este procedimiento desembocó en la absorción por el Banco Santander, SA, del Banco Popular, SA, que se disolvió sin liquidación, traspasando «en bloque» todas sus líneas de negocio al sucesor universal, que siguió ejerciéndolas sin solución de continuidad.

Esta continuidad incluye la operativa de captación de depósitos y los servicios de pago, que integra el núcleo de la actividad de un banco comercial, y en cuyo ejercicio se había incurrido en las conductas infractoras. La entidad recurrente alega que el mecanismo de «resolución» buscó garantizar las funciones esenciales de Banco Popular, SA, entre ellas, la toma de depósitos y los servicios de pago y efectivo, y argumenta que la continuidad se limitó a estos aspectos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las obligaciones de prevención del blanqueo de capitales son inherentes a la actividad bancaria. Así, los primeros sujetos obligados en materia de prevención del blanqueo que cita la Ley de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo –de un total de veintisiete– son precisamente las «entidades de crédito» [art. 2.1 a)]. Dicha ley contiene varios preceptos expresamente dedicados a las obligaciones de prevención del blanqueo de las entidades que ejercen la actividad bancaria: art. 13 «[c]orresponsabilidad bancaria transfronteriza», art. 41 «[e]nvío de dinero», art. 43 «[f]ichero de titularidades financieras», etc.; lo que corrobora que las citadas obligaciones son indisociables de la actividad en la que se produjo la sucesión.

En suma, mediante la transmisión en bloque del negocio, todas las relaciones del Banco Popular, SA, con clientes, trabajadores, otras entidades, etc., pasaron al sucesor universal, incluidas las operaciones en cuya gestión se cometieron las conductas sancionadas y las obligaciones de prevención del blanqueo de capitales consustancial a ellas. Por tanto, existe una «identidad económica sustancial» entre el patrimonio empresarial del extinto Banco Popular, SA, y el del Banco Santander, SA, que justifica la sucesión en la responsabilidad por infracción.

(ii) El argumento de que Banco Santander, SA, fue el único postor en el procedimiento de resolución de Banco Popular, SA, y que con ello evitó una costosa intervención pública en esta entidad apela a un razonamiento metajurídico que no puede admitirse (SSTC 20/1987, de 19 de febrero, FJ 4, y 89/2011, de 6 de junio, FJ 5).

En cualquier caso, conviene subrayar –como apuntan el abogado del Estado y el fiscal–, que la participación de Banco Santander, SA, en todo el proceso fue enteramente voluntaria y libre.

(iii) Respecto de la alegada modificación de los procedimientos en materia de blanqueo emprendida por el Banco Santander, SA, se ha atender a la situación existente en el momento de realizarse las conductas típicas, sin perjuicio de que la conducta posterior, en este caso propiciada por un cambio en el titular de la actividad, pueda tener un efecto atenuante en la sanción impuesta.

Así ha sucedido en el presente caso, pues, como constata la sentencia del Tribunal Supremo impugnada (fundamento jurídico quinto), para cuantificar la sanción pecuniaria se ha aplicado un factor atenuador de la responsabilidad en atención a la conducta subsiguiente del nuevo titular de la actividad (Banco Santander, SA). En concreto, la sanción impuesta ascendió a 1 056 000 euros, cuando el intervalo posible era de un mínimo de 150 000 euros y un máximo de 625 731 250 euros. Por tanto, la multa equivale al 1,68 por 100 de la sanción máxima que podía haberse impuesto. De esta forma, el cambio de comportamiento tras la sucesión sí ha modulado la responsabilidad transmitida, aunque no hasta el punto de eliminarla por completo, pues no se quiebra la «identidad económica sustancial» entre el banco absorbido y el absorbente.

(iv) Por último, tampoco cabe oponer la ausencia de beneficio derivado de la conducta infractora. Tal beneficio no integra el tipo infractor aplicado, consistente en dejar de comunicar al SEPBLAC determinadas operaciones identificadas por los empleados de la entidad como sospechosas de blanqueo. Y esto, con independencia de que la sanción se hubiera impuesto a la entidad infractora, de no haberse extinguido, o a la sucesora, como ha sido el caso. El beneficio obtenido gracias a la infracción únicamente puede jugar como criterio de graduación [art. 59.1 b) LPBC], pero no es un requisito para que se incurra en el tipo ni para que la responsabilidad se transmita al sucesor.

En suma, el criterio aplicado por el Consejo de Ministros para imponer una sanción a Banco Santander, SA, como sucesor de Banco Popular, SA, no ha vulnerado los principios de culpabilidad y personalidad de la pena derivados del art. 25.1 CE, por lo que el presente recurso de amparo debe ser desestimado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por Banco Santander, SA, contra los acuerdos del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2019 y de 29 de septiembre de 2020, confirmados por la sentencia 1385/2021 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 25 de noviembre.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de diciembre de dos mil veintitrés. Inmaculada Montalbán Huertas. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. César Tolosa Tribiño. Laura Díez Bueso.

Firmado y rubricado.