ivap
Gizartegintzan bidelagun

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO
GOBERNANTZA, ADMINISTRAZIO DIGITAL ETA AUTOGOBERNU SAILA
DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA, ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y AUTOGOBIERNO

Un diálogo jurídico interdisciplinar

Edorta Cobrerosen lagunen liburua

Carmen Agoués Mendizabal
Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas
Jasone Urkola Iriarte
(coords. | koord.)

Carmen Agoués Mendizabal
Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas
Jasone Urkola Iriarte
(coords. | koord.)

Un diálogo jurídico interdisciplinar
Edorta Cobrerosen lagunen liburua

Oñati, 2026

El artículo 25.1 de la Constitución española y el principio de legalidad en la imposición de sanciones administrativas en los casos de sucesión de empresa: a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/2023, de 11 de diciembre de 2023

Santiago Larrazabal Basañez

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Deusto

Sumario. I. Introducción.—II. Los antecedentes del caso.—III. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los casos de imposición de sanciones administrativas cuando hay sucesión de empresa.—IV. La jurisprudencia del Tribunal Supremo en los casos de imposición de sanciones administrativas cuando hay sucesión de empresa.—V. Las argumentaciones jurídicas de las partes en el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional: 1. La argumentación de la parte recurrente en amparo. 2. La argumentación de la Abogacía del Estado. 3. La argumentación de la Fiscalía.—VI. La fundamentación jurídica de la Sentencia.—VII. A modo de conclusión.—VIII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/2023, de 11 de diciembre de 2023, que, al resolver (y desestimar) un recurso de amparo, examina si la imposición de una sanción administrativa[1] a una entidad de crédito por incumplir la normativa sobre blanqueo de capitales puede aplicarse directamente, en caso de sucesión de empresa, a la entidad de crédito que la absorbió posteriormente, pero que no tuvo ninguna participación en los hechos que dieron lugar a la sanción, y si ello es compatible con el principio de legalidad sancionadora derivado del artículo 25.1 de la Constitución española (y, más en concreto, con los principios de personalidad y culpabilidad, que forman parte del contenido esencial de ese derecho).

[1] Sobre Derecho administrativo sancionador, en general, pueden consultarse: Abogacía del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, 2013; Burgués Pascual, A. M.ª / García Cruz, P., 2022; De Fuentes Bardají, J., 2009; Garberí Llobregat, J. / Buitrón Ramírez, G., 2021; García Gómez de Mercado, F., 2017; Gómez Tomillo, M. / Sanz Rubiales, I., 2023; González-Varas Ibáñez, S., 2023; Nieto, A., 2005; VV.AA., 2025.

ISBN: 978-84-7777-740-3

II. LOS ANTECEDENTES DEL CASO

El supuesto que dio lugar al recurso de amparo puede resumirse de la siguiente manera: el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (en adelante, SEPBLANC) realizó una inspección al entonces existente Banco Popular SA (en adelante, Banco Popular) para verificar si cumplía con sus obligaciones de prevención del blanqueo de capitales[2]. En un informe de 26 de octubre de 2017, la inspección concluyó que habían existido determinadas deficiencias en la comunicación al SEPBLANC de operaciones «sospechosas» de blanqueo. Como consecuencia de ese informe, el 8 de mayo de 2028 se le incoó un expediente sancionador al Banco Popular. Por su parte, el 6 de junio de 2017, el Banco Central Europeo, había comunicado que consideraba inviable al Banco Popular, lo que supuso la resolución de la entidad, según lo previsto en el Reglamento UE 806/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014[3], 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.

Por tanto, y como consecuencia de esa decisión del Banco Central Europeo, todas las acciones del Banco Popular se transfirieron al Banco Santander SA (en adelante, Banco Santander). Posteriormente, el Banco Santander absorbió al Banco Popular, absorción que se inscribió en el Registro de entidades de crédito del Banco de España el 15 de octubre de 2018 y en el Registro Mercantil de Cantabria, donde tiene su domicilio social el Banco Santander, el 28 de abril de 2019. Concluida la instrucción del procedimiento administrativo sancionador, el Consejo de Ministros impuso al Banco Santander, sucesor del Banco Popular, una sanción de 1.056.000 euros por la comisión de una infracción muy grave, tipificada en el artículo 51.1.a) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo[4], por no comunicar al

---

2 Sobre Derecho sancionador bancario, puede consultarse: Pemán Gavín, J., 2022.

3 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, publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (en adelante, *DOUE*, L-225, de 30 de julio de 2014).

4 Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* (en adelante, *BOE*), núm. 103, de 29 de marzo de 2010. El artículo 51.1 a), tipificaba como infracción muy grave «el incumplimiento del deber de comunicación previsto en el artículo 18, cuando algún directivo o empleado del sujeto obligado hubiera puesto de manifiesto internamente la existencia de indicios o la certeza de que un hecho u operación estaba relacionado con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo».

SEPBLANC algunas operaciones que los empleados del Banco Popular habían identificado como sospechosas de blanqueo. En las alegaciones presentadas por el Banco Santander en la instrucción del procedimiento sancionador, este argumentó que no cabía responsabilizarle de los actos previos a la absorción imputables al Banco Popular, la entidad absorbida.

Al fundamentar la sanción administrativa, el Consejo de Ministros aplicó el artículo 55.1 de dicha Ley para justificar la transmisión de la sanción. Este artículo dice así: «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». Y aludió al criterio adoptado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2015[5]. En esta Sentencia, relativa al Derecho de la competencia[6], se advierte del riesgo de elusión de responsabilidades si bastasen reorganizaciones societarias, cambios de denominación o alteraciones formales para impedir la exigencia de las sanciones, estableciendo que el criterio a tener en cuenta es la permanencia de la misma realidad económica y empresarial. Ya se apuntaba la cuestión que se aborda en este trabajo cuando se decía que la modulación de los principios de culpabilidad y responsabilidad dependería de que se constatase una quiebra parcial de la continuidad económica y empresarial entre las empresas sucesivas[7]. Y añadía que el cambio de comportamiento de la empresa, tras la adquisición de la anterior, podía ser valorado como atenuante de la misma por la actuación anterior, pero ello no suponía que la empresa no hubiese incurrido en su etapa anterior en las conductas sancionables.

El Banco Santander presentó recurso de reposición contra la sanción impuesta, recurso que fue desestimado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de septiembre de 2020. Y, a continuación, interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, contra los Acuerdos de 24 de mayo de 2019 y de 29 de septiembre de 2020. En su recurso alegaba que no procedía sancionarle por conductas del Banco Popular, pues los hechos acaecieron entre los años 2013 y 2015 y en ese período el Banco Santander ni intervino ni pudo intervenir en ellos.

El Tribunal Supremo desestimó el recurso en su Sentencia de 25 de noviembre de 2021[8], y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

---

5 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 16 de diciembre de 2015 (recurso de casación n.º 1973/2014, ECLI:ES:TS:2015:5531).

6 Sobre Derecho sancionador de la competencia aplicable a personas jurídicas, puede consultarse Fernández Bacariza, I., 2024.

7 Respecto al principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador, puede consultarse: De Palma del Teso, A., 1996.

8 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 1385/2021, de 25 de noviembre de 2021 (recurso ordinario n.º 345/2020, ECLI:ES:TS:2021:4383).

ISBN: 978-84-7777-740-3

de la Unión Europea sobre esta materia, a la que luego aludiré, y sus propios precedentes, afirmó que tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como el propio Tribunal Supremo vienen admitiendo «la transmisión de responsabilidad por infracciones administrativas en los casos de fusión por absorción y otros supuestos 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»[9]. Y al apreciar la continuidad económica en la fusión por absorción del Banco Popular por parte del Banco Santander, entendió que el Banco Santander adquirió la totalidad del patrimonio activo y pasivo del Banco Popular y se convirtió en su sucesor universal, continuando su actividad económica y empresarial en su integridad.

En resumidas cuentas, que el Banco Santander adquirió la totalidad del activo y del pasivo (incluida la sanción administrativa recurrida) como un todo. Y el Tribunal Supremo estableció un criterio claro: 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.

En opinión de Vélez Fraga (Vélez Fraga, M., 2025, pág. 847), ello nos aproxima bastante «(…) en términos prácticos a un modelo que termina siendo equivalente a un sistema de responsabilidad objetiva en que la sucesión en la responsabilidad sancionadora opera de manera idéntica a la transmisión de la responsabilidad patrimonial y contractual. De este modo, a nuestro entender, se desdibuja la especial consideración que habría de merecer la responsabilidad sancionadora y la proyección que sobre ella tienen los principios de culpabilidad y personalidad de la pena».

No es de extrañar, por tanto, que el Banco Santander recurriese en amparo ante el Tribunal Constitucional la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2021, por violación del artículo 25.1 de la Constitución en su vertiente aplicable a las sanciones administrativas, por vulneración del principio de legalidad (y en concreto, de los principios de personalidad y culpabilidad en materia sancionatoria). Como veremos, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional desestimó por unanimidad este recurso de amparo en su Sentencia 179/2023, de 11 de diciembre de 2023, que es la que estamos analizando ahora[10].

---

9 Fundamento jurídico n.º 2, párrafo n.º 4, de la Sentencia.

10 Sentencia del Tribunal Constitucional 179/2023, de 11 de diciembre de 2023 (ECLI:ES:TC:2023:179).

III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS CASOS DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS CUANDO HAY SUCESIÓN DE EMPRESA

Como han puesto de manifiesto tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional, como veremos posteriormente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ido construyendo una doctrina acerca de la «identidad económica sustancial» a partir de un concepto funcional de la empresa como unidad económica, poniendo el énfasis en la continuidad real de la actividad, con independencia de las modificaciones jurídicas u organizativas que puedan producirse durante el desarrollo de la misma. Este criterio va a ser decisivo para que ambos Tribunales afirmen que la transmisión de la responsabilidad por infracción entre personas jurídicas que guardan esa identidad económica sustancial entre sí no es no es contraria a los principios de culpabilidad y personalidad, derivados del principio de legalidad sancionadora, amparado por el artículo 25.1 de la Constitución española.

Analizaremos a continuación algunas Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea especialmente significativas en esta materia. Comenzaré mencionando la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 1 de diciembre de 2007 en el caso ETI y otros[11]. Se trataba en este caso de una cuestión prejudicial presentada por el Consejo de Estado italiano, en el marco de un pleito en el que participaron la Autoridad Garante de la Competencia y del Mercado, el Ente Tabacchi Italiani —ETI— y varias sociedades del Grupo Philip Morris, así como la Administración autónoma de monopolios del Estado italiano, en relación con una «concertación» sobre el precio de venta de los cigarrillos.

En sus apartados 40-44 el Tribunal, declaró 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 entre ambas entidades (…) Conforme a esta jurisprudencia, las respectivas formas jurídicas de la entidad que ha cometido la infracción y de su sucesora carecen de pertinencia. La imposición de la sanción por la infracción a esta sucesora no puede, por tanto, excluirse por el mero hecho de que, como ocurre en los procedimientos principales, esta tenga otra naturaleza jurídica y opere con arreglo a modalidades distintas de las de la entidad a la que ha sucedido (…) Asimismo, carece de pertinencia la circunstancia de que la transferencia de actividades no haya sido decidida por particulares,

11 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 11 de diciembre de 2007, ETI y otros, asunto C-280/06, ECLI:EU: C:2007:775.

ISBN: 978-84-7777-740-3

sino por el legislador con vistas a una privatización. En efecto, las medidas de reestructuración o de reorganización de empresas adoptadas por las autoridades de un Estado miembro no pueden legalmente tener como consecuencia poner en peligro el efecto útil del Derecho comunitario de la competencia».

En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de septiembre de 2009, en el caso Erste Group Bank AG y otros contra la Comisión[12], el Tribunal se pronunció sobre un recurso de casación interpuesto por varios bancos austriacos contra una Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 14 de diciembre de 2006, que había desestimado su recurso de anulación de una sanción impuesta por la Comisión Europea en un caso de prácticas restrictivas de la competencia. En concreto, la Comisión reprochaba a dichos bancos, haber creado lo que ella denominaba la «red Lombard», es decir, un conjunto de reuniones periódicas en las que concertaban a intervalos regulares sus comportamientos en relación con los principales parámetros que afectan a la competencia en el mercado de los productos y servicios bancarios en Austria.

En este caso, y en lo que interesa al tema que estamos analizando, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea afirmó que: «(…) por lo que se refiere a la cuestión de determinar en qué circunstancias una entidad que no es la autora de la infracción puede, sin embargo, ser sancionada por ella, procede observar, en primer lugar, que está comprendida dentro de ese supuesto la situación en la que la entidad que ha cometido la infracción ha dejado de existir jurídicamente (…) Por consiguiente, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, 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 entre ambas entidades» (apartados 78 y 79).

En un ámbito diferente, y a raíz de una cuestión prejudicial formulada por el Tribunal portugués de Trabajo de Leiria, el Tribunal de Justicia dictó la Sentencia de 5 de marzo de 2015, en el caso Modelo Continente Hipermercados[13], en la que se planteaba una cuestión relativa al régimen de fusiones de sociedades anónimas y se interpretaba el artículo 19 de la

---

12 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 24 de septiembre de 2009, Erste Group Bank AG y otros contra la Comisión, en los asuntos acumulados C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P y C-137/07, ECLI:EU:C:2009:576.

13 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta), de 15 de marzo de 2015, Modelo Continente Hipermercados SA y Autoridade para as Condições de Trabalho - Centro Local do Lis (ACT), asunto C-343/13, ECLI:EU:C:2015:146.

Directiva 78/855/CEE del Consejo, de 9 de octubre de 1978, relativa a las fusiones de las sociedades anónimas, en su versión modificada por la Directiva 2009/109/CE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 16 de septiembre de 2009[14]. El litigio que dio lugar a la cuestión prejudicial tuvo lugar entre la sociedad Modelo Continente Hipermercados SA (en lo sucesivo, MCH)» y la Autoridade para as Condições de Trabalho-Centro Local do Lis (ACT), en relación con la decisión de esta de condenar a MCH por infracciones al Derecho del trabajo portugués cometidas por Good and Cheap-Comércio Retalhista SA (en lo sucesivo, Good and Cheap) antes de su absorción por MCH. Se planteaban aquí cuestiones relevantes sobre los efectos de la transmisión universal de la totalidad del patrimonio activo y pasivo de la sociedad absorbida a la sociedad absorbente, cuando se había producido una infracción cometida por la sociedad absorbida antes de la fusión, cuando la constatación de la infracción había tenido lugar mediante una resolución administrativa posterior a dicha fusión, y si ello suponía la transmisión de la responsabilidad por infracciones de la sociedad absorbida.

A este respecto, el Tribunal de Justicia, dijo que: «(…) por lo que atañe al contexto en el que se inscribe el concepto de «patrimonio pasivo», el artículo 19, apartado 1, de la Directiva 78/855 dispone que una fusión por absorción implica *ipso iure* y, por tanto, de modo automático, no solo la transmisión universal de la totalidad del patrimonio activo y pasivo de la sociedad absorbida a la sociedad absorbente sino también, en virtud de dicha disposición, letra c), que la sociedad absorbida deja de existir. De ello se desprende que, si no se transmitiera a la sociedad absorbente la responsabilidad por infracciones, como elemento del patrimonio pasivo de la sociedad absorbida, dicha responsabilidad se extinguiría» (apartado 28). Y añadió que: «si se excluyera la transmisión de dicha responsabilidad, una fusión constituiría un medio para que una sociedad escapara de las consecuencias de las infracciones que hubiera cometido, en perjuicio del Estado miembro de que se trata o de otros eventuales interesados» (apartado 33).

También dijo que «(…) los accionistas de la sociedad absorbente pueden quedar protegidos, en particular, mediante la inclusión de una cláusula de declaraciones y garantías en el acuerdo de fusión. Además, nada impide a la sociedad absorbente ordenar la realización de una auditoría pormenorizada de la situación económica y jurídica de la sociedad que pretende absorber para obtener, junto con los documentos e información disponibles en virtud de las disposiciones legislativas, una visión más completa de las obli-

14 Directiva 2009/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE, 78/855/CEE y 82/891/CEE del Consejo y la Directiva 2005/56/CE en lo que se refiere a las obligaciones de información y documentación en el caso de las fusiones y escisiones, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea L, n.º 259, de 2 de octubre de 2009.

ISBN: 978-84-7777-740-3

gaciones de la citada sociedad (apartado 34)[15]». Y concluyó, en respuesta a la cuestión prejudicial, que «el artículo 19, apartado 1, de la Directiva 78/855 debe interpretarse en el sentido de que una «fusión por absorción», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la mencionada Directiva, 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» (apartado 35).

Este criterio se ha visto reforzado en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2019, en el caso Skanska Industrial Solutions Oy y otros[16], que respondía a una cuestión prejudicial presentada por el Tribunal Supremo de Finlandia, en un litigio entre el Ayuntamiento de Vantaa y varias empresas (entre ellas, Skanska Industrial Solutions Oy) acerca de la reparación del perjuicio resultante de la comisión de prácticas contrarias a la competencia en el mercado de asfalto de Finlandia, en relación con la interpretación del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Y así, el Tribunal dijo que: «(…) en el caso de una situación de reestructuración empresarial, como la del litigio principal, en la que la entidad que cometió la infracción del Derecho de la Unión en materia de competencia ya no existe, procede recordar que, cuando una entidad que ha cometido una infracción 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 entre esta y la nueva entidad (…) Así pues, imputar la responsabilidad de una infracción a una sociedad en su condición de sociedad absorbente de la sociedad infractora cuando esta ya no existe no es incompatible con el principio de responsabilidad personal. (…) Además, el Tribunal de Justicia precisó que, a efectos de la aplicación eficaz de las normas de la Unión en materia de competencia, puede resultar necesario imputar la responsabilidad de las infracciones de esas normas al adquirente de la empresa infractora cuando esta desaparece a consecuencia de su absorción

---

15 En este sentido, aquí cabría destacar lo recomendable que puede llegar a ser en este campo introducir programas de cumplimiento o *compliance*. Los efectos de llegar a eximir de la responsabilidad o de atenuar las sanciones fueron introducidos por la reforma del Código Penal y la nueva redacción del artículo 31 *bis* del Código Penal, a través de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (publicada en el *Boletín Oficial del Estado* n.º 77, de 31 de marzo). Si este tipo de programas tienen gran importancia en el ámbito de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, podrían llegar a tener también efectos en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, que siempre sigue de cerca la normativa sancionadora penal. Sobre esta cuestión, pueden consultarse: Gómez Tomillo, M., 2017, págs. 57-88; Vilca Ravelo. L. / Zúñiga Díaz, G., 2017, págs. 397-412 y Sánchez Sánchez, Z., 2024.

16 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala 2.ª), de 14 de marzo de 2019, Skanska Industrial Solutions Oy y otros, asunto C-724/17, ECLI:EU:C:2019:204.

por aquel, quien, en su condición de sociedad absorbente, adquiere sus activos y pasivos, incluidas sus responsabilidades derivadas de infracciones del Derecho de la Unión» (apartados 38-40).

Y, por último, hay que mencionar la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2021, Sumal[171]. Esta Sentencia respondió a una cuestión prejudicial planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona en el procedimiento de Sumal SL contra Mercedes Benz Trucks España SL, también en materia de competencia, en relación con la responsabilidad de esta última por la participación de su sociedad matriz, Daimler AG, en una infracción del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Tribunal volvió a dejar claro lo que hay que entender por carácter funcional del concepto de empresa y así, dijo que: «(…) con ello, al tener por objeto las actividades de las empresas, el Derecho de la Unión en materia de competencia consagra como criterio decisivo la existencia de una unidad de comportamiento en el mercado, sin que la separación formal entre diversas sociedades, resultado de su personalidad jurídica distinta, pueda oponerse a tal unidad a efectos de la aplicación de las normas de competencia (…) Por consiguiente, el concepto de «empresa» y, a través de este, el de «unidad económica», conllevan de pleno derecho la responsabilidad solidaria de las entidades que componen la unidad económica en el momento de la comisión de la infracción (…) En efecto, como señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 58 de sus conclusiones, el concepto de «empresa» empleado en el artículo 101 TFUE es un concepto funcional, y la unidad económica constitutiva de dicha empresa debe identificarse desde la perspectiva del objeto del acuerdo de que se trate (…) De cuanto antecede resulta que, en el marco de una acción de resarcimiento por daños y perjuicios basada en la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE, apartado 1, constatada por la Comisión en una decisión, una entidad jurídica que no haya sido designada en dicha decisión como autora de una infracción del Derecho de la competencia puede, no obstante, ser considerada responsable sobre este fundamento debido al comportamiento infractor de otra entidad jurídica si esas dos personas jurídicas forman parte de la misma unidad económica y constituyen, en consecuencia, una empresa, que es la autora de la infracción en el sentido de dicho artículo 101 TFUE» (apartados 41, 44, 46 y 48).

En definitiva, si el Tribunal de Luxemburgo ha llegado a decir que «imputar la responsabilidad de una infracción a una sociedad en su condición de sociedad absorbente de la sociedad infractora cuando esta ya no existe, no es incompatible con el principio de responsabilidad personal», el criterio a seguir en el caso que estamos analizando en el caso que estamos analizando, ha quedado bastante claro.

---

17 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 6 de octubre de 2021, Sumal, asunto C-882/19, ECLI:C:2021:800.

ISBN: 978-84-7777-740-3

IV. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN LOS CASOS DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS CUANDO HAY SUCESIÓN DE EMPRESA

El caso concreto que nos ocupa y que dio lugar al recurso de amparo, fue analizado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2021[18] al resolver un recurso ordinario del Banco Santander contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de septiembre de 2020, por el que se desestimaba el recurso potestativo de reposición formulado por el Banco Santander contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2019 por el que se sancionaba al Banco Santander por la infracción muy grave del artículo 51.1.a) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Esta Sentencia desestimó el recurso y, posteriormente, como ya sabemos, sería objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, caso que estamos estudiando en el presente trabajo.

La Sentencia recoge en su fundamento jurídico 2.º un resumen de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que este ha admitido, con carácter general la sucesión entre personas jurídicas de la responsabilidad por infracciones cometidas por una de ellas. Y así, comienza citando la Sentencia de 18 de abril de 1994[19]. En este caso, el Tribunal Supremo 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 multa por falta de ingreso de cotizaciones a la Seguridad Social, porque entendió que la sanción administrativa debía imponerse al responsable de la infracción y no a las personas sucesoras de sus obligaciones. Sin embargo, el Tribunal Supremo entendió que la sociedad absorbente (una mutua de accidentes de trabajo) debía hacerse cargo de las sanciones, pues al no existir liquidación de la sociedad absorbida (otra mutua) debía hacerse cargo por aquella en que se integró por voluntad de ambas.

Por su parte, la Sentencia de 20 de septiembre de 1996[20] dejó claro que el régimen de transmisibilidad de las sanciones administrativas es distinto en los casos de disolución de la persona jurídica sancionada y de fallecimiento de la persona física sancionada y entendió que ello no es contrario al principio de responsabilidad personal que se asienta sobre una concepción de la culpabilidad no trasladable a las personas jurídicas.

---

18 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (Sección 3.ª), de 25 de noviembre de 2021, n.º de recurso 345/2020, n.º de resolución: 1385/2021, Roj: STS 4383/2021; ECLI:ES:TS:2021:4383.

19 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 18 de abril de 1994, en el recurso de apelación 328/1991.

20 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 20 de septiembre de 1996, en el recurso de apelación 3606/1991).

La Sentencia de 14 de febrero de 2007[21] desestimó un recurso de casación interpuesto por el Banco Santander Central Hispano, resultante de la fusión por absorción de los Bancos de Santander y Central Hispano. El nuevo Banco Santander Central Hispano rechazaba asumir las responsabilidades sancionadoras imputables al Banco de Santander, por un lado, y Central Hispano por otro. Pero el Tribunal Supremo desestimó el recurso, dejó claro que la situación de las personas físicas y jurídicas en lo que respecta a la transmisibilidad de las sanciones era diferente y manifestó expresamente 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».

En la Sentencia de 16 de diciembre de 2015[22], el Tribunal Supremo volvió a abordar la cuestión de la sucesión en la responsabilidad por infracciones entre personas jurídicas y dejó claro, una vez más, el criterio a tener en cuenta a la hora de depurar las responsabilidades de carácter económico en la sucesión de empresas: es decir, la permanencia de una entidad económica y empresarial y 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, pero no necesariamente por el mero 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 (…) a la elusión discrecional de responsabilidades por parte de una sociedad mercantil procediendo a cualquiera de las citadas modificaciones».

En la Sentencia de 23 de noviembre de 2016[23], el Tribunal Supremo rechazó un recurso interpuesto por el Banco Santander, porque la sanción impuesta al Banco Español de Crédito (en adelante, Banesto) por una infracción muy grave en materia de blanqueo de capitales le fue transferida a él puesto que, tras un procedimiento de fusión por absorción, el Banco de Santander se fusionó con Banesto. En este caso, el Tribunal Supremo insistió en que, a diferencia de la sucesión entre personas físicas, en la que rige el principio de la personalidad en la culpabilidad, en el caso de personas jurídicas, «(…) la sucesora universal asume la totalidad de la organización de la anterior y sus consecuencias jurídicas». Y añadió: «…para que la responsabilidad infractora de una persona jurídica se extinga por su extinción requiere su liquidación… En una fusión de sociedades se opera una con-

21 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 14 de febrero de 2007, en el recurso de casación 17/2025.

22 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 16 de diciembre de 2015, en el recurso de casación 1973/2014.

23 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 23 de noviembre de 2016, en el recurso contencioso administrativo 1003/2015.

ISBN: 978-84-7777-740-3

tinuidad 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».

En la Sentencia de 15 de marzo de 2017[24] se abordó un supuesto de sanción por infracción muy grave de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores. También en este caso se produce la transmisión de la sanción a la empresa resultante de un proceso de fusión o de absorción, aunque el ilícito fue cometido por la empresa fusionada o absorbida que, por tanto, dejó de existir como tal. El Tribunal, siguiendo su criterio de la Sentencia de 16 de diciembre de 2015, consideró que en este caso concurría también el elemento de continuidad empresarial que justificaba la transmisión de la sanción.

Y, finalmente, hay que mencionar dos sentencias de 13 de marzo de 2019[25]. Estas sentencias resolvían dos casos sobre el régimen de transmisión de responsabilidad por infracciones administrativas en los casos de segregación de actividad financiera y la transformación de las Cajas de Ahorros en fundaciones bancarias de carácter especial. En estos casos la persona jurídica autora de la infracción subsistía y mantenía su personalidad jurídica. El Tribunal mantuvo, una vez más, el mismo criterio que venimos exponiendo incluso cuando «(…) 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 le sucede, pues, en estos casos, la entidad infractora, aunque no haya dejado de existir jurídicamente sí lo ha hecho económicamente».

Por todo ello, y en aplicación de su propia jurisprudencia y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea antes analizada, el Tribunal Supremo, manifestó en esta Sentencia de 25 de noviembre de 2021 (fundamento jurídico 2.º, párrafo 4.º y fundamento jurídico 3.º, párrafo 3.º), una vez más, que en los casos de fusión por absorción y en otros supuestos de sucesión de personas jurídicas, la responsabilidad por infracciones administrativas se transmite cuando concurran las notas de identidad económica, de permanencia o de continuidad de la actividad económica, entendiendo que las sanciones pecuniarias forman parte del pasivo transmitido, careciendo de trascendencia que la reestructuración no se haya decidido por los particulares , sino que se haya impuesto por norma legal «(…) sin que ello pueda considerarse contrario al principio de responsabilidad perso-

24 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 15 de marzo de 2017, en el recurso de casación 2078/2024.

25 Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 13 de marzo de 2019, en los recursos de casación 631/2018 y 638/2018.

nal que se asienta sobre una concepción de la culpabilidad no trasladable a las personas jurídicas».

Con posterioridad a esta Sentencia de 25 de noviembre de 2021, el Tribunal Supremo ha dictado varias sentencias sobre el mismo tema, en las que reitera su doctrina. Por ejemplo, en la Sentencia de 25 de abril de 2023[26], resolvió (y desestimó) un recurso de casación interpuesto, una vez más, por el Banco Santander. El recurso se interpuso contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de noviembre de 2021, que había desestimado a su vez el recurso interpuesto por el Banco Santander contra la resolución del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital que desestimó el recurso de alzada interpuesta contra la resolución de la Comisión Nacional del Mercado de Valores de 29 de mayo de 2019 por la que se le impuso a dicho Banco una sanción por la comisión de una sanción grave del artículo 296.1 del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores[27], por omitir algunos datos y por presentar daños engañosos en sus informes anuales sobre la remuneración de los consejeros correspondientes a los ejercicios 2013 a 2015, en relación con los sistemas de ahorro a largo plazo y pagos por resolución de los contratos de los consejeros de la entidad.

En realidad, la sanción se impuso al Banco Popular, pero debido a la fusión por absorción del Banco Popular por parte del Banco Santander, se imputó a este la sanción. Se produjo, por tanto, la traslación de la responsabilidad sancionadora a la entidad absorbente y sucesora del Banco Popular y se volvió a plantear el asunto de la infracción de los principios de culpabilidad y personalidad de los artículos 25 de la Constitución y 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público[28] y el recurrente volvió a argumentar que la fusión por absorción y la consiguiente transmisión universal de activos y pasivos no puede determinar automáticamente y en todos los casos la transmisión a la sociedad absorbente de la responsabilidad por infracciones de la absorbida.

El Tribunal Supremo recordó, de nuevo, su jurisprudencia y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la transmisión de la responsabilidad administrativa entre personas jurídicas y, una vez más, reiteró su jurisprudencia, en el sentido de admitir «(…) la transmisión de responsabilidad por infracciones administrativas en los casos de fusión por absorción y en otros supuestos de sucesión entre personas jurídicas,

---

26 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (sección 3.ª) de 25 de abril de 2023, n.º de resolución: 516/2023, n.º de recurso 1297/2022. Roj: STS 1884/2023, ECLI:ES:TS:2023:1884.

27 Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, n.º 255, de 24 de octubre de 2015.

28 Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, n.º 236, de 2 de octubre de 2015.

ISBN: 978-84-7777-740-3

cuando concurran las notas de identidad económica, permanencia o 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» (fundamento jurídico 2.º, apartado C).

Del mismo modo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 2026[29], declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Banco Santander contra la Sentencia de 13 de julio de 2022 dictada por la sección quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Banco Santander contra la Resolución de 24 de mayo de 2019, de la Subsecretaría de Economía y Empresa, dictada por delegación de la ministra de Economía y Empresa, que desestimó, a su vez, el recurso de alzada contra varias sanciones dictadas por el Consejo de Gobierno del Banco de España, por la comisión de sendas infracciones, una grave y otra muy grave, tipificadas en la normativa reguladora de las entidades de crédito.

El asunto que se planteaba en este supuesto era el siguiente: durante la tramitación del procedimiento sancionador seguido contra la entidad de crédito infractora (el Banco Popular Español), se había producido una sucesión de persona jurídica (fusión por absorción por el Banco Santander). En este caso se discutía si era exigible la retroacción de actuaciones y el otorgamiento de un trámite de audiencia a la nueva persona jurídica a la que se iba a sancionar, por si pudiera producirse indefensión (y, por tanto, violación del artículo 24 de la Constitución Española) y por si se afectase lesivamente el derecho de defensa de la entidad definitivamente sancionada, infringiéndose las garantías del procedimiento administrativo, en referencia a la determinación de los presuntos responsables (garantías recogidas en los artículos 53 y 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

El Tribunal Supremo recordó de nuevo su jurisprudencia, la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y ahora también la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/2023, de 11 de diciembre y manifestó que «(…) 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

29 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (sección tercera), de 14 de enero de 2026; n.º de recurso 7985/2022; n.º de resolución, 16/2026; Roj: STS 32//2026; ECLI:ES:TS:2026:327.

que los trámites de audiencia y defensa cumplidos en el procedimiento seguido frente a la sociedad absorbida satisfacen el 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».

Y por si quedase alguna duda, dejó claro que «no resulta jurídicamente coherente afirmar, de un lado, la continuidad material de la unidad económica a efectos sancionadores —como la Sala viene sosteniendo— y, de otro, sostener una discontinuidad procedimental que obligue a reproducir trámites esenciales ya cumplidos. La continuidad de la unidad económica impide escindir la dimensión sustantiva de la procedimental, que han de entenderse integradas en un único régimen de sucesión» (fundamento jurídico 6.º.B).

Finalmente, en el fundamento jurídico 7.º de la Sentencia, al fijar doctrina, el Tribunal dijo que, en los casos en los que, durante la tramitación de un procedimiento sancionador, se produce una sucesión universal entre personas jurídicas, la continuidad de la unidad económica permite considerar satisfechas las garantías del artículo 24 de la Constitución y los derechos reconocidos en los artículos 53 y 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando esa unidad económica ha podido conocer los cargos y formular las alegaciones a través de la entidad originaria, de tal modo que la sustitución de la persona jurídica titular de la actividad, no exige habilitar un trámite autónomo de audiencia para la entidad absorbente y la ausencia de dicho trámite no supone una indefensión material que haga necesaria la retroacción de las actuaciones.

Finamente, y hasta donde llega mi conocimiento, la última sentencia dictada por el Tribunal Supremo sobre esta materia, hasta el momento en que se escriben estas líneas, es la Sentencia de 21 de abril de 2026[30]. Se trata de un nuevo recurso de casación interpuesto por el Banco Santander contra la Sentencia de la sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital de 16 de septiembre de 2020, por la que se desestima, a su vez, el recurso de reposición presentado por el Banco Santander contra la Orden de la ministra de Economía y Empresa de

30 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (sección 3.ª), de 21 de abril de 2026, n.º de recurso 7088/2024; n.º de resolución: 482/2026; Roj: STS 1806/2026; ECLI:ES:TS:2026:1806.

ISBN: 978-84-7777-740-3

23 de mayo de 2019, por la que se sancionaba a dicho Banco 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 el Banco Popular Español, que finalmente fue objeto de una fusión por absorción por parte del Banco Santander. El Tribunal Supremo repite la misma argumentación de sentencias anteriores, su jurisprudencia y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, desestimando el recurso de casación y reafirmándose en la doctrina jurisprudencial expuesta constantemente en sentencias anteriores.

Y así, en el párrafo final del fundamento jurídico 8.º de la Sentencia dice, una vez más, que: «Esta jurisprudencia admite la transmisión de la responsabilidad por infracciones administrativas en los casos de fusión por absorción y en otros supuestos de sucesión entre personas jurídicas, cuando concurran 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».

V. LAS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS DE LAS PARTES EN EL RECURSO DE AMPARO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. La argumentación de la parte recurrente en amparo

La parte recurrente en amparo, el Banco Santander, analiza el caso desde dos perspectivas distintas:

a) Por un lado, desde la perspectiva de la transmisión de la responsabilidad en casos de sucesión cuando hay vínculos o continuidad entre la entidad infractora y la sancionada y se esfuerza por argumentar que en este caso no existen esos vínculos o esa continuidad. Para ello, comienza afirmando que responsabilidad sancionadora y responsabilidad patrimonial son dos conceptos distintos porque la sanción administrativa tiene una finalidad de reproche y prevención, y no puede ser objetiva. Sostiene que debería haberse analizado si existían vínculos entre el antiguo Banco Popular y el Banco Santander en la fecha de comisión de la infracción sancionada, que permitiesen la transmisión de la responsabilidad administrativa y afirma que dichos vínculos no existían en ese momento, ni jurídicamente (eran personas jurídicas independientes), ni económicamente (cada uno tenía fondos y recursos diferen-

ciados), ni organizativamente (cada entidad tenía su propio procedimiento de prevención del blanqueo de capitales). La aplicación del mecanismo de resolución de entidades bancarias dio lugar al nuevo Banco Popular resultante del proceso, que era una entidad totalmente distinta a la entidad que cometió la infracción, y que luego fue vendido por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante, FROB) al Banco Santander.

Citando las Sentencias del Tribunal Constitucional 246/1991, de 19 de diciembre, y, sobre todo, la 129/2003, de 30 de junio, alude a su fundamento jurídico 8.º cuando admite la responsabilidad directa de las personas jurídicas, «(…) reconociéndoles así capacidad infractora, conlleva que la responsabilidad se configure sobre la capacidad de infracción y la responsabilidad». En opinión del recurrente, ello no era posible en este caso porque en aquel momento el Banco de Santander no pudo cometer ninguna infracción, dada la ausencia total de vínculos con el entonces Banco Popular. Solamente hubo una oferta en la subasta realizada por el FROB. En virtud de esa oferta, el Banco Popular fue adquirido por el Banco Santander. Sin esa oferta, el Banco Popular tendría que haber sido intervenido por el Estado, y ello hubiera sido muy costoso para las arcas públicas.

Es decir, en su opinión, esta operación fue excepcional, no fue una adquisición societaria ordinaria en la que el comprador pudiera adoptar las cautelas necesarias para cubrirse frente a eventuales responsabilidades de la sociedad comprada y esto debería tenerse en cuenta al ejercitarse la potestad sancionatoria contra el tercero adquirente, que debería resultar protegido. De hecho, el recurrente no dice que sea totalmente incompatible con el artículo 25 de la Constitución trasladar la responsabilidad sancionadora desde una sociedad que cometió la infracción a otra que le suceda en el tráfico jurídico, pero insiste en que 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 sociedad absorbida. En opinión del recurrente, la «resolución» del Banco Popular supuso la quiebra de su continuidad y su desaparición como centro de imputación de responsabilidades sancionadoras, y en este caso se ha producido una traslación objetiva de responsabilidad que considera incompatible con los principios de culpabilidad y personalidad en el procedimiento sancionador.

Posteriormente, el recurrente deja constancia de que los procedimientos de prevención del blanqueo de capitales cambiaron totalmente tras la resolución y absorción del banco, que el nuevo sistema de control ha sido considerado correcto por el SEPBLANC, que el Banco Santander fue sometido a la misma inspección realizada al Banco Popular y no se le detectaron anomalías. Finalmente, alega que el Banco Santander no ha obtenido ninguna ventaja, directa o indirecta, de la conducta sancionada, por lo que la continuación de la actividad bancaria anterior del Banco Popular no puede justificar sin más la transmisión de la responsabilidad de aquél.

ISBN: 978-84-7777-740-3

b) Hay una segunda perspectiva, totalmente distinta, para alegar la violación del derecho fundamental, aludiendo a que esta sanción no es realmente una sanción administrativa, sino que tiene carácter penal según los parámetros de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos[31] en materia sancionadora y, por tanto, deberían aplicarse los principios de culpabilidad y personalidad de la pena. En este sentido, al aplicar las garantías de los artículos 6 (derecho a un proceso equitativo) y 7 (principio de legalidad penal) del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo utiliza sus propios criterios para determinar en cada caso si estamos ante en el ámbito penal o no. Estos criterios son los siguientes: la calificación jurídica de la infracción enjuiciada en el Derecho interno, la naturaleza de la infracción y la naturaleza y gravedad de la sanción aplicable. Como han explicado algunos autores (Magide Herrero, M. y Vélez Fraga, M., 2015, págs. 576 y ss.; Vélez Fraga, M., 2025, págs. 858-859), si, al aplicar estos criterios, el Tribunal considera que la sanción es penal, deben aplicarse las garantías máximas previstas en los artículos 6 y 7 del Convenio y la culpabilidad forma parte del contenido esencial del derecho a la legalidad penal (tanto en el artículo 25.1 de la Constitución española como en el artículo 7 del Convenio Europeo) y en este caso se exige la responsabilidad subjetiva (prohibiendo la responsabilidad objetiva) y, por tanto, son aplicables los principios de culpabilidad y de personalidad de la pena (es decir, que se responde por hechos propios y no por los hechos de terceros).

Insiste el recurrente en que los matices o modulaciones con los que pueden aplicarse los principios del Derecho penal sobre las sanciones administrativas no podrían llegar hasta el punto de dejar de aplicar los principios de culpabilidad y personalidad. Lo relevante no sería una transferencia automática de responsabilidad por hechos de las personas físicas que actúan en representación o en nombre de la persona jurídica, sino el hecho propio de la persona jurídica, constituida por las medidas de organización interna que hubiese adoptado y, en este caso, el Banco Santander no podría ser objeto de ningún reproche en el ámbito de prevención del blanqueo de capitales.

2. La argumentación de la Abogacía del Estado

La Abogacía del Estado, en su argumentación de fondo contra el recurso de amparo, entiende, en efecto, que los principios de culpabilidad y responsabilidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador pro-

[31] En particular, la línea jurisprudencial que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos defendió desde la Sentencia de 8 de junio de 1976 en el asunto Engel y otros contra Holanda (ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071), en relación con los artículos 5 y 6 del Convenio y que ha continuado últimamente en la Sentencia de 30 de junio de 2020 en el asunto Saquetti Iglesias contra España (ECLI:CE:ECHR:2020:0630JUD005051413), en la que condenó a España por la violación del artículo 2 del Protocolo n.º 7 del Convenio.

híben regular supuestos de responsabilidad objetiva y exigen que la culpabilidad y la responsabilidad se acrediten mediante un procedimiento respetuoso con las garantías constitucionales recogidas en los artículos 24 y 25 de la Constitución, entre ellas la adecuada motivación de las resoluciones sancionadoras. Pero considera que solo se violarían estas si la interpretación realizada por el Tribunal Supremo en relación con la transmisión de la responsabilidad administrativa fuera irrazonable, arbitraria o ilógica y entiende que no es así, porque se ajusta a la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la transmisión de responsabilidad en caso de sucesión empresarial.

En relación con la compatibilidad con el artículo 25 de la Constitución, la argumentación de la Abogacía del Estado viene a decir que, si se admitiese la interpretación del recurrente en amparo, dependería de la exclusiva voluntad de la sociedad eludir la responsabilidad mediante el simple proceso de extinguirla mediante fusión por absorción y termina afirmando que, al fin y al cabo, nadie obligó al Banco Santander a adquirir el Banco Popular.

3. La argumentación de la Fiscalía

La Fiscalía comienza sus alegaciones analizando a su vez la alegación del recurrente de que, en este caso, la sanción impuesta podría ser considerada como una sanción penal. Pues bien, incluso una posible consideración de la sanción impuesta como sanción penal y no como sanción administrativa (teniendo en cuenta que es obvio que las garantías en la aplicación del principio de legalidad en el ámbito sancionatorio son más estrictas en el ámbito penal que en el ámbito administrativo), estaría amparada por el artículo 130.2 párrafo primero, del Código Penal, que dice que: «la 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».

En su interpretación, esta regulación implica un traslado de la responsabilidad por ilícito de la empresa originaria, sin exigir (a diferencia de lo regulado en el artículo 130.2, párrafo segundo), que en la empresa resultante concurra estado alguno de injusto ni que la operación se haya realizado para eludir ningún tipo de responsabilidad. El traslado de la responsabilidad a la nueva entidad no se basa en la participación de esta en el hecho sancionable sino en la operación empresarial de transformación, fusión o absorción y en la continuidad en la actividad empresarial y el respeto a los principios de culpabilidad y responsabilidad del artículo 25.1 de la Constitución solo serían aplicables a la entidad que cometió en su momento la infracción, pero no a

ISBN: 978-84-7777-740-3

la que le ha sucedido, que tendría que soportar el traslado de la responsabilidad porque así lo dice el artículo 130.2 del Código Penal y porque participó voluntariamente en la absorción del Banco Popular. Por tanto, el tenor literal del artículo 130.2, párrafo primero del Código Penal, respaldaría la sucesión en la responsabilidad.

Posteriormente, entra en el análisis de si este caso no se considera sanción penal sino sanción administrativa. En este caso, la Fiscalía sostiene que también es aplicable el principio de culpabilidad, citando la Sentencia del Tribunal Constitucional 246/1991, de 19 de diciembre (fundamento jurídico 2.º), y afirma que la imputabilidad a la persona jurídica debe ser distinta a la de la persona física, porque es una ficción, carente de voluntad en sentido estricto, pero que, a pesar de ello, puede infringir las normas a las que está sometida y su capacidad infractora se deriva del bien jurídico protegido, de la necesidad de la eficacia de esa protección y del riesgo que debe asumir la persona jurídica sometida al cumplimiento de la norma.

Reconoce que en el ámbito administrativo sancionador no existe un precepto como el del art. 130.2 del Código Penal, pero se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la sucesión de empresa cuando hay continuidad económica y, más en concreto, en la Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2015 (que señala que la absorción de una entidad por otra conlleva la transmisión tanto de su activo como de su pasivo, incluyendo la expectativa de sanción en la que podría incurrir aquella por actuaciones anteriores a la absorción) y de 14 de marzo de 2019, que considera que cuando hay identidad sustancial entre la antigua y nueva entidad, imputar a la segunda una responsabilidad de la primera no vulnera el principio de responsabilidad personal. De tal manera que la justificación para poder imponer una sanción administrativa a la persona jurídica sucesora no se basa en que esta hubiera realizado la conducta sancionable (cosa que no hizo), sino en la adquisición de los activos y los pasivos de la persona jurídica infractora, en la continuación de la actividad económica a la que se dedicaba la persona jurídica anterior o en ambas cosas a la vez.

VI. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA

El Tribunal Constitucional comienza recordando su jurisprudencia en materia sancionadora en el fundamento jurídico 2.º de la Sentencia[32] y recuerda

[32] En lo que se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de sanciones administrativas, destacan las siguientes sentencias: 219/1988, de 22 de noviembre, fundamento jurídico 3.º (ECLI:ES:TC:1988:219); 22/1990, de 15 de febrero, fundamento jurídico 4.º (ECLI:ES:TC: 1990:22); 76/1990, de 26 de abril, fundamentos jurídicos 4.º, 5.º y 8.º) (ECLI:ES:TC: 1990:76); 246/1991, de 19 de diciembre, funda-

que el principio de personalidad de las sanciones, que forma parte del principio de legalidad penal (y se encuentra comprendido en el artículo 25.1 de la Constitución) implica que solo se puede responder por actos propios y no por los ajenos y que este principio está directamente ligado al principio de culpabilidad, principio estructural básico tanto del Derecho penal como del Derecho administrativo sancionador, que supone la prohibición de imponer sanciones sin atender a la conducta del sancionado. Pues bien, el Tribunal insiste en que los principios de personalidad y culpabilidad, básicos para el Derecho sancionador del Estado, si bien se han desarrollado respecto a las personas físicas, también resultan aplicables a las personas jurídicas, pero de forma distinta.

Y así, recuerda que el Derecho administrativo sancionador admite la responsabilidad de las personas jurídicas[33] y que, en el caso de infracciones administrativas cometidas por las personas jurídicas, en ningún caso se ha suprimido el elemento subjetivo de la culpa, pero este principio debe ser aplicado de manera diferente a como se aplica a las personas físicas, pues las personas jurídicas son una ficción jurídica. No tienen el elemento volitivo en sentido estricto, pero pueden infringir las normas y, por tanto, se les puede reprochar dichas infracciones. Después, se dedica a hacer unas consideraciones sobre las consecuencias derivadas de la diferente naturaleza de las personas físicas y jurídicas. Pero el Tribunal no aclara demasiado cómo se aplican los principios de personalidad y culpabilidad a las personas jurídicas, dice que se aplican de forma distinta a como se les aplican a las personas físicas, pero no aclara cómo.

En el fundamento jurídico 3.º apartado a) aplica su doctrina al caso concreto enjuiciado en el recurso de amparo, para terminar desestimando el recurso de amparo presentado por el Banco de Santander, remitiéndose a la doctrina constante del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a la que ya nos hemos referido anteriormente, e insistiendo, una vez más, en el criterio de que, en caso de sucesión entre personas jurídicas (en este caso, en la fusión por absorción), 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 (Banco Popular) continúe en el nuevo titular jurídico (Banco Santander).

---

mento jurídico 2.º (ECLI:ES:TC:1991:246); 146/1994, de 12 de mayo, fundamento jurídico 4.º B (ECLI:ES:TC:1994:146); 169/1998, de 21 de julio, fundamento jurídico 2.º (ECLI:ES:TC:1998:169); 75/2002, de 8 de abril, fundamento jurídico 4.º (ECLI:ES:TC:2002:75); 129/2003, de 30 de junio, fundamento jurídico 8.º (ECLI:ES:TC:2003:129); 86/2017, de 4 de julio, fundamento jurídico 5.º e (ECLI: ES:TC:2017:86); 74/2022, de 14 de junio, fundamento jurídico 3.º B y C (ECLI:ES:TC:2022:74).

33 Sobre esta cuestión puede consultarse, Rebollo Puig, M., 2016.

ISBN: 978-84-7777-740-3

En el fundamento jurídico 3.º b) el Tribunal responde a la pregunta de por qué 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, es contrario al principio de culpabilidad y personalidad de las sanciones amparado por el artículo 25.1 de la Constitución. A este respecto, dice que la jurisprudencia constitucional española ha dejado claro que esos principios son aplicables a las personas jurídicas, pero de forma distinta a como se les aplica a las personas físicas (en particular, en el fundamento jurídico 2.º de la STC 246/1991, de 19 de diciembre), y refiriéndose concretamente a su STC 50/2011, de 14 de abril, afirma la diferente naturaleza de las personas físicas y jurídicas hace que determinados actos como, por ejemplo, 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.

El Tribunal considera que, admitir que la disolución de una persona jurídica suponga la extinción de toda responsabilidad por infracción, como ocurre 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. Según el Tribunal, la doctrina de la prevalencia sobre la sustancia o «levantamiento del velo», está presente en el artículo 130.2, párrafo primero del Código Penal, y dice que en el ámbito de las sanciones administrativas debe regir idéntica regla, porque, aunque no hay un precepto general como el del artículo 130.2 del Código Penal, el principio que la inspira está presente también en diversas normas especiales como, por ejemplo, el artículo 55.1 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, aplicada en el caso que se analiza en este recurso de amparo; el artículo 40.5 de la Ley General Tributaria[34] o el artículo 89.2 de la Ley de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito[35].

---

34 El artículo 40.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, n.º 302, de 18 de diciembre de 2003, dice que: «Las 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, en los términos establecidos en los apartados anteriores y, en su caso, hasta el límite del valor determinado conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo».

35 El artículo 89 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, n.º 156, de 27 de junio, afirma que:

> «1. Las entidades de crédito, así como quienes ostenten cargos de administración o dirección en las mismas, que infrinjan normas de ordenación y disciplina incurrirán en responsabilidad administrativa sancionable con arreglo a lo dispuesto en este Título.
> La responsabilidad imputable a una entidad de crédito y a los cargos de administración o dirección de la misma serán independientes. La falta de incoación de expediente sancionador o el archivo o sobreseimiento del incoado contra una entidad de crédito no

Finalmente, el Tribunal Constitucional considera que el Banco Santander admite la sucesión en la sanción «en líneas generales», pero no en este caso concreto, por las razones que se apuntan en el recurso y que el Tribunal Constitucional va desestimando una por una:

a) En relación con la singularidad del procedimiento de «resolución» bancaria, el Tribunal Constitucional considera que, mediante la transmisión en bloque del negocio, todas las relaciones del Banco Popular pasaron al banco sucesor, incluidas las operaciones en cuya gestión se cometieron las conductas sancionadas y las obligaciones de prevención del blanqueo de capitales, por lo que existe una «identidad económica sustancial» entre el patrimonio empresarial del extinto Banco Popular y el Banco Santander, lo que justifica la sucesión en la responsabilidad por infracción.
b) Respecto a que el Banco Santander fue el único postor en el proceso y que evitó una costosa intervención pública, el Tribunal contesta que este no es un argumento jurídico y que la participación del Banco Santander en el proceso fue voluntaria y libre.
c) En lo que respecta a la modificación posterior de los procedimientos de control en materia de blanqueo realizada por el Banco Santander, hay que analizar cuál era la situación en el momento de realizarse las conductas sancionables. El hecho de que, posteriormente, se corrigiesen, puede tener un efecto atenuante en la sanción impuesta (como así ocurrió, al imponer una multa muy inferior a la posible), pero no elimina la responsabilidad.
d) En lo que concierne a la ausencia de beneficio derivado de la conducta infractora, el Tribunal afirma que el beneficio no integra el tipo infractor aplicado, pues la conducta sancionada era la falta de comunicación al SEPBLAC de algunas operaciones sospechosas de blanqueo. El beneficio obtenido gracias a la infracción puede jugar como criterio de graduación, pero no es requisito para incurrir en la conducta tipificada ni para que la responsabilidad se transmita al sucesor.

Por todo ello, el Tribunal Constitucional consideró que no se vulneraron los principios de culpabilidad y personalidad de la pena derivados del ar-

---

afectará necesariamente a la responsabilidad en que pueden incurrir los cargos de administración o dirección de la misma, y viceversa.
2. La responsabilidad administrativa contemplada en el apartado anterior podrá alcanzar igualmente a las personas físicas o jurídicas que posean una participación significativa según lo previsto en el Capítulo III del Título I, y a aquellas que, teniendo nacionalidad española, controlen una entidad de crédito de otro Estado miembro de la Unión Europea, así como a aquellas sujetas a la obligación de notificación establecida en el artículo 17. La responsabilidad también alcanzará a quienes ostenten cargos de administración o dirección en las entidades responsables».

ISBN: 978-84-7777-740-3

tículo 25.1 de la Constitución, y desestimó el recurso de amparo por unanimidad de los miembros de su Sala 2.ª.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Es evidente que, como hemos visto a lo largo de este trabajo, según una reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo y dado el apoyo que ha prestado a dicha doctrina el Tribunal Constitucional en la Sentencia que estamos analizando, hay que entender que la transmisión de responsabilidad por infracciones administrativas en la sucesión de empresas y entre personas jurídicas es compatible con los principios de personalidad y culpabilidad, que forman parte del contenido esencial del principio de legalidad sancionadora del artículo 25.1 de la Constitución española, si concurren las notas de identidad económica entre ellas, permanencia o continuidad de la actividad económica.

En resumen: si la sociedad absorbida o, por decirlo de una manera gráfica, «continuada» fue sancionada administrativamente, y en el proceso sancionatorio se observaron todas las garantías del proceso sancionador, la nueva sociedad que se subroga voluntariamente en su lugar lo hace «para lo bueno y para lo malo», es decir, en su activo y en su pasivo (y las sanciones pecuniarias forman parte del pasivo transmitido), puesto que ya conoce (o debería conocer, a través de auditorías, programas de *compliance*, etc.) cuál es la situación de la sociedad absorbida y, por tanto, es libre de tomar la decisión de «sucederla» o no. Si lo hace, ya sabe a qué atenerse.

Las garantías constitucionales y legales en el ámbito sancionador deben aplicarse a la persona jurídica que realmente infringió la normativa y realizó la conducta sancionable, no a la persona jurídica que le sucede, que ya sabe a quién «sucede» y en qué condiciones «sucede» y, por tanto, una vez realizada la «sucesión», no puede alegar que no fue ella quien realizó la conducta sancionable y que fue sancionada por actos de otra persona jurídica con violación del principio de legalidad sancionadora. La titular del derecho es la persona jurídica «sucedida», no la «sucesora», que, tras la sucesión voluntaria, se subroga en la posición jurídica de la persona jurídica a la que sucede y continúa la actividad económica a la que se dedicaba la persona jurídica a la que sucede. Y es verdad que, si esto no fuese así, el peligro de que la sanción quedase en nada sería muy alto.

Dicho esto, en mi opinión, hay algunas interrogantes en materia de Derecho sancionador de las personas jurídicas que siguen sin despejarse del todo y que requerirían que la jurisprudencia las analizase más a fondo. Yo me centraré en esta reflexión final en una de ellas: quizá habría que explicar más y mejor en qué es y en qué no es exactamente trasladable el principio de responsabilidad o de culpabilidad de las personas físicas a las personas

jurídicas a la hora de imponerles sanciones administrativas o, dicho de otro modo, convendría que la jurisprudencia nos aclarase cómo se aplican exactamente los principios de personalidad y culpabilidad a las personas jurídicas (ya sabemos que en forma distinta a las personas físicas, por la diferente naturaleza de las personas físicas y jurídicas, que son dos supuestos distintos, claro está). Pero esta y otras preguntas siguen en el aire, así que seguiremos atentos a la labor de los Tribunales para intentar ir despejando estas incógnitas.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ABOGACÍA DEL ESTADO / DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO (2013). *Manual de Derecho administrativo sancionador*. Madrid (3.ª ed.). Ministerio de Justicia / Aranzadi.

BURGUÉS PASCUAL, A. M.ª / GARCÍA CRUZ, P. (2022). *Derecho administrativo sancionador*. Barcelona: Atelier.

DE FUENTES BARDAJÍ, J. (dir.) (2009). *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Cizur Menor: Ministerio de Justicia /Aranzadi.

DE PALMA DEL TESO, A. (1996). *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.

FERNÁNDEZ BACARIZA, I. (2024). *Derecho sancionador de la competencia: especialidades en el caso de las personas jurídicas*. Madrid: Aranzadi.

GARBERÍ LLOBREGAT, J. / BUITRÓN RAMÍREZ, G. (2021). *El procedimiento administrativo sancionador (comentarios, jurisprudencia y formularios)*. Valencia (7.ª ed.). Tirant lo Blanch.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO F. (2017). *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. Granada (4.ª ed.). Comares.

GÓMEZ TOMILLO, M. (2017). «La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones administrativas: especial referencia a los programas de cumplimiento». *Revista de Administración Pública*, vol. 203, págs. 57-88.

GÓMEZ TOMILLO, M. / SANZ RUBIALES, I. (2023). *Derecho administrativo sancionador. Parte General*. Cizur Menor (5.ª ed.). Aranzadi.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2023). *Derecho administrativo sancionador*. Cizur Menor: Aranzadi.

MAGIDE HERRERO, M. / VÉLEZ FRAGA, M. (2015). «Sucesión en la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas: el caso de la reestructuración del sector financiero». En RECUERDA GIRELA, M. A. (dir.), *Problemas prácticos y actualidad del Derecho administrativo: Anuario 2015* (págs. 571-596). Madrid: Civitas.

NIETO, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid (4.ª ed.). Tecnos.

PEMÁN GAVÍN, J. M. (2022). *Derecho sancionador bancario: el régimen sancionador de las entidades supervisadas por el Banco de España*. Madrid: Iustel.

REBOLLO PUIG, M. (2016). «Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas, entes sin personalidad y administradores. *Ius et veritas*». *Revista de la Asociación Ius et veritas*, vol. 53, págs. 220-245.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (2024). *Cumplimiento normativo y potestad sancionatoria. El necesario carácter subsidiario de las sanciones administrativas*. A Coruña: Colex.

ISBN: 978-84-7777-740-3

VÉLEZ FRAGA, M. (2025). «De nuevo sobre la sucesión en la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas: comentario a la STC 179/2023, de 11 de diciembre de 2023. El caso de la resolución de las entidades bancarias». En RECUERDA GIRELA, M. A. (dir.), *Anuario de Derecho Administrativo 2025* (págs. 843-868). Madrid: Civitas.

VILCA RAVELO, L. / ZÚÑIGA DÍAZ, G. (2017). «La implementación de un programa de cumplimiento efectivo como eximente o atenuante de responsabilidad por infracciones administrativas». *Derecho & Sociedad*. vol. 49, págs. 397-412.

VV.AA. (2025). *El régimen sancionador administrativo. Análisis práctico a través de la jurisprudencia*. Madrid: Aranzadi.