

# El Tribunal de Estrasburgo condena al Estado español por no garantizar la doble instancia en el enjuiciamiento de las sanciones administrativas

## Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

---

*La doctrina sentada por la Sentencia Saquetti Iglesias contra España, de 30 de junio del 2020, obliga al legislador español a reformar la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para reconocer el derecho a la doble instancia jurisdiccional en relación con las sanciones administrativas.*

La Sentencia *Saquetti Iglesias contra España*, de 30 de junio del 2020, está llamada a tener un importante impacto en la regulación de los recursos en el orden contencioso-administrativo al haber declarado que el derecho a la doble instancia jurisdiccional —reconocido por el artículo 2 del Protocolo número 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma— resulta de aplicación a las sanciones administrativas. La sentencia adquirirá firmeza salvo que sea remitida por el Gobierno para su reexamen por la Gran Sala y el tribunal lo admita.

La sentencia declara que España ha infringido este derecho a la doble instancia respecto al señor Saquetti Iglesias, que fue sancionado por la Dirección General de Política Financiera con una multa de 153 800 euros por no haber declarado la salida de España de un dinero de la misma cuantía (en aplicación de la Ley 10/2010, de Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo).

*Advertencia legal:* Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

*N. de la C.:* En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

Frente a esta resolución, el señor Saquetti interpuso un recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La sentencia indicaba que contra aquélla no cabía interponer recurso de casación por razón de la cuantía, de conformidad con lo entonces dispuesto en el artículo 86.2a de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). El recurrente formuló entonces recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, pero fue inadmitido por falta de justificación suficiente de la «relevancia constitucional» del recurso.

El señor Saquetti se quejó ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de que la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid no fue revisada por una jurisdicción superior conforme a lo previsto en el artículo 2 del Protocolo número 7 del citado convenio, que establece lo siguiente:

1. Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los cuales pueda ser ejercitado, se regularán por ley.
2. Este derecho podrá ser objeto de excepciones en caso de infracciones de menor gravedad según las defina la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal o haya sido declarado culpable y condenado al resolverse un recurso contra su absolución.

Para entender el pronunciamiento de esta sentencia hay que tener en cuenta las garantías que reconoce el convenio para las condenas penales que se aplican, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, atendiendo al «concepto autónomo» de la materia penal. Esta doctrina fue iniciada hace más de cuatro décadas por la Sentencia *Engel y otros contra Países Bajos*, de 8 de junio de 1976. Desde entonces, la calificación de «penal» de una infracción debe determinarse «sobre la base de tres criterios, conocidos como “criterios Engel”: a) la clasificación de la disposición a nivel interno; b) el tipo de infracción; y c) la gravedad de la sanción impuesta al interesado (véase, entre otros, el caso *Ezeh y Connors contra Reino Unido*, Sentencia de 9 de octubre del 2003)».

La razón de ser de esta interpretación que mantiene el Tribunal de Estrasburgo es sencilla: de nada servirían las garantías establecidas por el convenio de Roma para los procesos penales si los Estados parte pudieran, a su antojo, dejar fuera de su ámbito de aplicación cualesquiera medidas represivas mediante el simple expediente de calificarlas de «sanciones administrativas». Ha de tenerse en cuenta en este sentido que la amplitud con la que se le encomiendan potestades represivas a la Administración varía de forma importante en los distintos ordenamientos jurídicos europeos.

La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos procede, en consecuencia, a analizar la infracción que dio lugar a la multa impuesta al señor Saquetti a la luz de los tres «criterios Engel»:

- a) Por lo que respecta al primer criterio —relativo a la calificación de la infracción a nivel interno—, la sentencia reconoce que los actos por los que se acusó al demandante se tipificaban como una «infracción administrativa» en la Ley 10/2010, pero recuerda que esta calificación por el derecho interno «es sólo un punto de partida» a efecto de la valoración del ilícito.
- b) Para valorar el segundo criterio —relativo a la naturaleza de la infracción—, el tribunal tiene en cuenta «la magnitud del colectivo al que va dirigida la norma infringida, el tipo y la naturaleza de los intereses protegidos y la existencia de un objetivo de disuasión y represión». Estos elementos, a juicio de la sentencia, concurren en el presente caso atendiendo a que la Ley 10/2010 tiene alcance general (los destinatarios del precepto infringido son indeterminados) y a que la sanción no se limita a proteger una eventual pérdida de capital por parte del Estado (esto es, no tiene un carácter meramente resarcitorio), sino que persigue esencialmente disuadir y castigar al demandante por haber incumplido la obligación legal.
- c) Y, por último, el tercer criterio se refiere a la gravedad de la sanción impuesta. La sentencia afirma que, en este caso, si bien el impago de la multa no puede traducirse en una medida de privación de libertad, dada la elevada cuantía de la multa —que ascendió a 153 800 euros y que se correspondía con la casi totalidad de la cantidad descubierta—, debe conferirse carácter penal al procedimiento seguido.

La valoración de estos tres criterios lleva por tanto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a concluir que debe considerarse que la infracción en cuestión tiene carácter penal a efectos de la aplicación del derecho a la doble instancia del artículo 2 del Protocolo número 7 del convenio.

La sentencia rechaza igualmente el argumento del Gobierno español relativo a la aplicación al caso de la excepción prevista por el apartado 2 del artículo 2 del Protocolo número 7, relativa a las infracciones de «menor gravedad». El tribunal reconoce que la multa impuesta no puede implicar, en ningún caso, una pena privativa de libertad, pero afirma que, si bien éste es un factor que se ha de tener en cuenta, no se trata de un criterio determinante y, tras el análisis de la gravedad de la multa y de sus consecuencias en la situación personal del demandante, concluye que no estamos ante una «infracción de menor gravedad».

Por todo ello, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara que «las limitaciones a recurrir por parte del demandante impidieron que su sanción fuera revisada por un tribunal superior e infringen la esencia misma del derecho amparado por el artículo 2 del Protocolo número 7, ya que quedan fuera del margen de apreciación del que gozan los Estados contratantes con respecto a dicha disposición».

Esta declaración se hace cuando aún estaba vigente la regulación del recurso de casación anterior, pero ninguna duda cabe que resulta igualmente aplicable a la nueva regulación de la casación introducida por la Ley Orgánica 7/2015, dadas las severas restricciones de acceso a este recurso y el carácter extraordinario que se le otorga.

Una vez que adquiera firmeza la sentencia de Estrasburgo, corresponderá al legislador español acometer una reforma legislativa del sistema de recursos contencioso-administrativos para adecuarlo a su doctrina. Dos son las posibles soluciones apuntadas para ello por la doctrina (SANTIAGO SOLDEVILLA, *Actualidad Administrativa* núm. 9, 2020):

- a) la modificación del recurso de casación para introducir un nuevo motivo consistente en la revisión de las sentencias recaídas en relación con actos sancionadores, lo que exigiría también ampliar la potestad revisora del Tribunal Supremo en estos casos para adecuarla a las exigencias de plena jurisdicción que impone el Tribunal Europeo de Derechos Humanos;
- b) la creación de salas de apelación en la Audiencia Nacional y en los tribunales superiores de Justicia para conocer de los recursos interpuestos contra las sentencias dictadas por las respectivas salas de lo Contencioso-Administrativo.

Nada habría que hacer, en cambio, en relación con las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo al conocer de los recursos contra las resoluciones sancionadoras de los que entiende en primera instancia, pues en este caso resultaría aplicable la excepción prevista en el artículo 2.2 del Protocolo número 7 relativa a que «el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal».

Con independencia de cuál sea la solución procesal que se adopte, la doctrina sentada por esta sentencia supone un primer paso, importante, hacia la deseable generalización de la doble instancia en el orden contencioso-administrativo.