

## **CONCLUSIONES DEL GRUPO DE TRABAJO**

**“Sanciones administrativas penales: Doble grado de  
jurisdicción”**

**Madrid, 8 de septiembre de 2020**

## Contenido

I.	La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2020, asunto Saquetti Iglesias contra el Reino de España. ....	3
	Los Hechos .....	3
	La fundamentación de la sentencia.....	4
	El voto particular concurrente.....	8
	La decisión del Tribunal .....	8
	Firmeza .....	8
II.	Premisas iniciales del Grupo de Trabajo. ....	9
III.	Objetivos del Grupo de Trabajo .....	11
IV.	Hitos jurisprudenciales del TEDH vinculados al asunto Saquetti. ....	11
	La sentencia de 23 de noviembre de 2006 de la Gran Sala, asunto Jussila contra Finlandia.....	11
	La sentencia de 31 de Julio de 2007, asunto Zaicevs contra Letonia.....	12
	La sentencia Menarini de 27 de septiembre de 2011 .....	13
	La sentencia de 23 de octubre de 2018, asunto Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. contra Eslovenia .....	13
	La sentencia de 14 de febrero 2019, asunto SA-Capital OY contra Finlandia.....	14
V.	Las excepciones al doble grado de jurisdicción revisora previstas en el artículo 2.2 del Protocolo número 7 anejo a la Convención. ....	14
VI.	Diferentes alternativas ante la obligada aplicación de la jurisprudencia Saquetti, en relación con las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia .....	15
	Atribuir al Tribunal Supremo los correspondientes recursos para garantizar el doble grado de jurisdicción. ....	15
	Atribuir al Tribunal Supremo los correspondientes recursos de doble grado en materia sancionatoria mediante el establecimiento de un nuevo régimen procesal, distinto de la casación ahora vigente. ....	16
	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. ....	17
	Transferir competencias de la Audiencia Nacional y los TSJs a los Juzgados de lo contencioso-administrativo en materia sancionadora y mantener los recursos de apelación ante las Salas respectivas.....	18
VII.	Diferentes alternativas ante la obligada aplicación de la jurisprudencia Saquetti, en relación con las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo adscritos a los Tribunales Superiores de Justicia y los Centrales de la Audiencia Nacional, en los supuestos en los que no cabe recurso de apelación. ....	22

VIII.	Extensión de la doctrina a los supuestos de resoluciones administrativas restrictivas de derechos.....	23
IX.	Conclusiones y Propuestas alcanzadas por el Grupo de Trabajo .....	24
X.	Integrantes del Grupo de Trabajo .....	25
	Agradecimientos.....	25
	FIDE.....	25

**I. La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2020, asunto Saquetti Iglesias contra el Reino de España.**

**Los Hechos**

1. El 20 de marzo de 2011 el Sr. Saquetti fue objeto de un control de seguridad en el aeropuerto de Madrid-Barajas cuando se disponía a viajar a Buenos Aires. En el curso de dicho control, le interceptaron 154.800 euros disimulados en el equipaje.
2. El Sr. Saquetti justificó el origen de dicha suma significando que era de origen legal y de su propiedad.
3. En concreto manifestó que desde el año 2004 y como consecuencia de la política del “corralito” seguida en Argentina, había vendido algunas propiedades inmobiliarias por un importe total de 327.000 euros que trasladó a España.
4. Al realizar dicha operación, presentó ante las autoridades españolas las declaraciones correspondientes (S1) sin objeciones de tipo alguno por parte de estas. Manifestó también que ignoraba que a la salida del territorio nacional tuviera que realizar las mismas declaraciones.
5. El 30 de agosto de 2011, la Dirección General del Tesoro y de la Política Financiera le impuso una sanción de multa por importe de 153.800 euros, como autor de una infracción grave prevista en los artículos 52.3 y 34.1 a) de la Ley 10/2010 de 28 de abril de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y en el RD 54/2005 de 21 de enero, consistente en no declarar a la salida del territorio nacional medios de pago por importe igual o superior a 10.000 euros o su contravalor en moneda extranjera.
6. El 27 de octubre de 2011, el Sr. Saquetti interpuso contra dicha resolución, un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), que el 17 de enero de 2013 dictó sentencia desestimándolo.
7. La sentencia contenía la indicación de que era firme, ya que contra la misma no cabía recurso de casación ante el Tribunal Supremo (TS) al no superar la cuantía del procedimiento los 600.000 euros. Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86.2 b) de la Ley 29/1998 de 13 de julio de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).
8. El Sr. Saquetti interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (TC) que fue inadmitido mediante providencia de fecha 29 de abril de 2013, dado que el recurrente no había justificado suficientemente la relevancia constitucional de la cuestión planteada.
9. Interpuesto recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), la Tercera Sección del mismo dictó sentencia el 30 de junio de 2020, declarando que el Estado Español había infringido el artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio para la protección de los

Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (la Convención), y en consecuencia, debía indemnizar al Sr. Saquetti con 9.600 euros en concepto de daños morales y con 5.000 euros para sufragar los gastos procesales.

10. El citado artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (la Convención), que fue aprobado el 22 de noviembre de 1984, dispone 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”.

## La fundamentación de la sentencia

1. Sobre la naturaleza penal de la sanción impuesta. Doctrina general del TEDH y aplicación al presente caso.

De acuerdo con una ya muy consolidada doctrina del TEDH iniciada con la sentencia de 8 de junio de 1976, asunto Engel v. Países Bajos, no por el hecho de que una sanción reciba a nivel interno de un Estado la calificación de “administrativa”, puede ignorarse su “naturaleza penal” en los supuestos más graves, resultando en consecuencia de aplicación determinadas garantías que la Convención establece en su artículo 6 para este tipo de supuestos.

De esta manera, el TEDH reaccionó ante la tendencia observada en distintos Estados consistente en despenalizar conductas que pasaban a tipificar como infracciones administrativas, que, al mismo tiempo, eran castigadas con sanciones muy severas, equivalentes a las penales, excluidas las que implicasen privación directa de libertad.

Desde entonces la jurisprudencia del TEDH invoca los llamados “criterios Engel” para justificar la condición de penal a los efectos de lo dispuesto en los artículos 6 de la Convención y 2 del Protocolo nº 7 antes mencionado, respecto de una infracción nominalmente calificada como administrativa.

Estos criterios son tres que son valorados conjuntamente por la jurisprudencia, aunque la misma advierte que su concurrencia no es cumulativa. Se describen a continuación:

**a) El primer criterio: La calificación de la infracción a nivel interno en cada Estado.**

Se le concede un valor muy relativo.

Este criterio es frecuentemente invocado por los Estados, como hizo España en este caso, y suele ser desestimado pues no refleja más que un puro voluntarismo del Estado, que de esta forma, como ya se ha indicado, pretende eludir la aplicación de las garantías del proceso penal.

**b) El segundo criterio: La naturaleza de la infracción.**

Es el más relevante y se desarrolla en los apartados 25 a 27 de la sentencia.

El TEDH considera que concurre este segundo criterio cuando la norma sancionadora tiene eficacia general, carácter disuasorio y está dirigida a un número indeterminado de destinatarios.

También toma en consideración, el bien jurídico protegido, que en este caso iba más allá de la simple protección de la pérdida de capital por el Estado, pues se identifica fundamentalmente con la disuasión y represión de la obligación legal de declaración de capitales concebida en términos generales.

Dicha circunstancia, por sí sola, podría resultar suficiente, a juicio del TEDH, para calificar la infracción como de naturaleza penal.

**c) El tercer criterio: La severidad de la sanción impuesta.**

No es por sí determinante, aunque puede tenerse en cuenta en cada supuesto.

En el presente caso, la infracción cometida llevaba aparejada una sanción de multa, que si bien no podía sustituirse por una pérdida de libertad en caso de impago, su elevado montante, que coincidió la cantidad requisada en aduana, fue tomado en consideración por el TEDH para justificar la calificación de infracción como penal.

Dicho planteamiento quedó reforzado por el hecho de que el Tribunal Superior de Justicia no realizó un juicio de proporcionalidad sobre la cuantía de la multa.

La sentencia concluyó en su apartado 30 que, a la vista de las circunstancias concurrentes, la infracción analizada debía calificarse como de penal, y en consecuencia procedía la aplicación al presente caso del artículo 2.1 del Protocolo número 7, que garantiza el doble grado de revisión jurisdiccional para las sanciones penales.

**2. Eventual aplicación al caso enjuiciado de las excepciones previstas en el artículo 2.2 del Protocolo nº 7.**

A continuación, y a instancias de Gobierno español, el TEDH examinó la posibilidad de aplicar al presente caso alguna de las excepciones contempladas en el artículo 2 del Protocolo número 7, en concreto el carácter menor de la sanción, llegando a una conclusión negativa.

El TEDH reconoce a los Estados un gran margen de apreciación, que es consecuencia del principio de subsidiariedad, en orden a establecer una regulación interna preventiva del blanqueo de capitales, por lo que es necesario analizar en cada caso las circunstancias concurrentes.

Ciertamente las sanciones que se impongan en esta materia deben tener un cierto grado de severidad, pero también debe considerarse la proporcionalidad de la sanción y singularmente las consecuencias que puedan derivarse para el infractor, especialmente si procede sustituir la multa por prisión en caso de impago. Por todo ello, no solo las sanciones privativas de libertad merecen la calificación de sanciones penales.

El TEDH realiza un examen sobre la proporcionalidad de la sanción impuesta y observa que los artículos 52.3 y 34.1 a) de la Ley 10/2010 de 28 de abril de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, permiten imponer una multa desde 600 euros al doble de la cantidad requisada y constata que en este caso se impuso un equivalente exacto a dicha cantidad, esto es, 153.800 euros.

Además de este dato, el TEDH tomó en consideración la falta de antecedentes del sancionado, el origen legal del dinero retenido, y, singularmente, que en ningún caso se trató de una operación de blanqueo de capitales y fraude fiscal, sino del incumplimiento de una obligación formal de declaración de salida, no sujeta a autorización previa.

Destacó, además, que el Tribunal Superior de Justicia no hizo mención a ninguna de dichas circunstancias.

En estas circunstancias y a pesar de que la legislación española no prevé la prisión sustitutoria en caso de impago, el TEDH concluyó que la excepción invocada no era aplicable, por lo que el señor Saquetti tenía derecho a exigir un doble grado de jurisdicción para revisar la sanción impuesta.

### 3. ¿Existió un doble grado de jurisdicción revisora de la sanción?

El TEDH realizó un minucioso análisis de las competencias revisoras de los órganos intervinientes, con el siguiente resultado:

Los órganos del Estado intervinientes en el proceso a nivel interno español fueron la Dirección General del Tesoro y de la Política Financiera del Ministerio de Economía, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Tribunal Constitucional. No así el Tribunal Supremo, habida cuenta de que contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia no cabía recurso de casación por ser la cuantía debatida inferior a 600.000 euros.

El TEDH analizó la naturaleza de dos de dichos órganos, la Dirección General y el Tribunal Constitucional, llegando a la conclusión de que ninguno de ellos reunía las características

exigidas por el Protocolo número 7 y el artículo 6 de la Convención, para ser considerados como jurisdicciones superiores. Dicha condición, sí se le reconoció al Tribunal Superior de Justicia.

#### **a) La Dirección General del Tesoro y de la Política Financiera**

Frente a la alegación del Gobierno español a favor de considerar a dicho órgano como jurisdicción superior a los efectos de la Convención, el TEDH invoca el apartado 17 de informe explicativo del Protocolo número 7, para subrayar que las autoridades administrativas que no pueden ser consideradas tribunales en el sentido del artículo 6 de la Convención, no pueden ser consideradas “jurisdicciones”.

De forma más precisa, el TEDH constata que la Dirección General del Tesoro y de la Política Financiera es un órgano de la Administración activa que carece de independencia, ya que está directamente subordinada al Ministerio de Economía, por lo que no reúne los requisitos para ser considerada una jurisdicción.

#### **b) El Tribunal Constitucional**

En este caso el TEDH invoca el apartado 18 del informe antes referido y destaca que, si bien puede considerarse que los Tribunales de apelación o casación reúnen los requisitos exigidos para satisfacer la necesidad del doble grado de jurisdicción, ninguna mención se hace en el mismo a los Tribunales Constitucionales.

El TEDH subraya que las competencias del Tribunal Constitucional al resolver los recursos de amparo se limitan a evaluar si los derechos fundamentales del justiciable se han respetado y en caso contrario puede restablecerlos. Sin embargo, deberá abstenerse de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales, sus errores de valoración o las infracciones de legalidad que los mismos hayan cometido.

En estas circunstancias, el TEDH concluye que tampoco el Tribunal Constitucional puede ser considerado una segunda instancia, a los fines del artículo 7.2 del Protocolo.

No cuestiona el TEDH el carácter de jurisdicción superior del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, pero señala que, tratándose de la única autoridad judicial interviniente, no puede tenerse por satisfecha la garantía revisora del doble grado de jurisdicción prevista para las infracciones de carácter penal.

Termina afirmando que, si bien es legítima la limitación de recursos realizada por el legislador nacional que impidió el acceso del Sr. Saquetti al Tribunal Supremo, justamente esa circunstancia provocó la vulneración en este caso del artículo 2 del Protocolo número 7 anejo a la Convención.



## El voto particular concurrente

El Juez Sr. Lemmens suscribió una opinión concurrente con la decisión mayoritaria, pero discrepó del razonamiento seguido por la mayoría en referencia a la calificación de la sanción como menor o menos grave, en los términos que se exponen a continuación:

1. No comparte la afirmación de la sentencia en la que afirma que deben tomarse en consideración las circunstancias particulares de cada caso, singularmente la proporcionalidad y las consecuencias graves que pudieran derivarse para el justiciable en función de su situación personal.
2. En su opinión, solo circunstancias objetivas pueden servir para calificar una sanción como menos grave o menor. En consecuencia, la gravedad de la sanción se refiere a la gravedad potencial de la sanción que puede imponerse, extremo que está determinado en la ley, y no a la sanción realmente impuesta.
3. En el presente caso, la propia ley califica como infracción grave la conducta sancionada, lo que es una indicación relevante. Además, la legislación española no prevé un límite máximo para la sanción, ya que el mismo está constituido por el doble de la cantidad retenida.

Con estos datos, no hay duda de que la infracción debe calificarse como grave a los efectos del artículo 2 del Protocolo número 7.

## La decisión del Tribunal

1. Declaró la existencia de una violación del artículo 2 del Protocolo número 7 anejo a la Convención.
2. Además, manifestó que: -El Estado infractor (Reino de España) debía indemnizar al recurrente, una vez transcurridos tres meses desde la firmeza de la sentencia, con 9.600 euros en concepto de daños morales y 5.000 euros en concepto de costas, desestimando la petición indemnizatoria por importe de 153.2000 euros formulada por el Sr. Saquetti.
3. Dichas cantidades debían ser aumentadas con el correspondiente interés legal.

## Firmeza

Debe subrayarse que esta sentencia fue dictada por una Sala de 7 jueces por lo que puede ser solicitada su remisión a la Gran Sala para su revisión en los tres meses siguientes a su notificación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 43 de la Convención y 73 del Reglamento de Procedimiento del TEDH de 1 de agosto de 2018.

También hay que decir que este procedimiento de revisión, que podría instar el Reino de España, es absolutamente excepcional y sujeto a muy estrictos requisitos de admisibilidad.

## **II. Premisas iniciales del Grupo de Trabajo.**

1. El Grupo de Trabajo constata la relevancia de la sentencia referida y su incidencia en la organización del sistema de recursos jurisdiccionales establecidos por nuestra Ley 29/1998 de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
2. El TEDH se muestra inequívoco en cuanto a la aplicación de la garantía del doble grado de revisión jurisdiccional respecto de las sanciones administrativas que por su gravedad merecen el calificativo de penales a los efectos del artículo 6 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (la Convención).
3. Dicha garantía se encuentra prevista en el artículo 2.1 del Protocolo nº 7 anejo a la Convención, que es tributario del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 (PIDCP). No obstante, el artículo 2.2 del Protocolo nº 7 contempla tres excepciones: 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”.
4. Nuestro Tribunal Constitucional se había pronunciado expresamente sobre esta cuestión mediante la STC 89/1995 en los términos que se exponen a continuación, aunque en sentido contrario a la doctrina establecida ahora por el Tribunal de Estrasburgo.

En el FJ 6 fine de dicha sentencia, se invocó la doctrina del TEDH sobre la observancia con ciertos matices de los principales principios y garantías constitucionales del proceso penal en el procedimiento administrativo sancionador.

También se recordó la doctrina según la cual, si bien el derecho al recurso se encuentra implícito en la tutela judicial, en realidad se trata de un derecho de configuración legal sin que pueda predicarse la vigencia, en cualquier caso, de un derecho a la doble instancia o de acceso a un medio de impugnación de una naturaleza determinada.

La única excepción a esta regla es el derecho fundamental que asiste al condenado por delito, a obtener la revisión de su condena por un Tribunal superior según lo dispuesto en los artículos 2.1 del Protocolo Séptimo anejo a la Convención y 14.5 del P.I.D.C.P. en relación con el art. 10.2 de la C.E.

A continuación, el Tribunal Constitucional justifica su decisión en los siguientes términos:

“De la conjunción de ambas doctrinas no se puede obtener, sin embargo, la conclusión de que el derecho a la doble instancia penal haya de ser también reclamable en la esfera del proceso contencioso-administrativo, y ello porque (a diferencia del procedimiento

administrativo "sancionador") no existe un proceso contencioso-administrativo sancionador en donde haya de actuarse el ius puniendi del Estado, sino un proceso administrativo cuyo objeto lo constituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción adoptada en un procedimiento que ha de ser respetuoso con las principales garantías del art. 24 de la C.E.

La circunstancia de que los Tribunales del orden judicial administrativo puedan, por estimar que la sanción es conforme a Derecho, desestimar el recurso contencioso-administrativo, no autoriza a concluir en que sean tales Tribunales quienes, como acontece en el orden judicial penal, "condenen" al administrado, de tal suerte que, frente a dicha primera condena, haya de surgir, en aplicación de lo dispuesto en aquellas normas de los Pactos internacionales, un derecho a la obtención de la revisión de la condena en una segunda instancia, sino, antes al contrario, la sanción administrativa la irroga la Administración Pública en el uso de sus prerrogativas constitucionales, pudiendo (a diferencia del proceso penal, en nuestro país siempre informado por el principio de legalidad -art. 100 L.E.Crim.-) su destinatario aquietarse frente a la misma o reaccionar mediante la interposición del recurso contencioso-administrativo en el que, aquí sí, los arts. 24.1 y 106.1 de la C.E. garantizan a todo ciudadano el libre y efectivo acceso a los Tribunales.

Por esta razón y con independencia de que, frente a la sentencia dictada por los Tribunales administrativos, pueda el legislador (atendida la gravedad de la sanción y la necesidad de cohonestar los derechos fundamentales a "un proceso con todas las garantías" y "sin dilaciones indebidas") arbitrar los oportunos medios de impugnación, lo cierto es que esta exigencia no se deriva de la Constitución, desde la que no cabe predicar la existencia de un derecho fundamental a la doble instancia contencioso-administrativa".

La jurisprudencia constitucional posterior, SSTC 59/2004, y 7/1998 y 145/2011, refuerza la idea de que es la Administración quien impone la sanción y lo hace con cita de la STC 125/1983, en estos términos: "De otra manera no se respetaría la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa "se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución" (STC 125/1983, fundamento jurídico 3º).

No obstante, y desde un punto de vista doctrinal, Alejandro Nieto en su obra "Derecho Administrativo sancionador", Tecnos 1993, sostiene lo contrario.

5. El valor de las sentencias del TEDH es declarativo y de manera directa solo afecta al concreto caso enjuiciado.

En este sentido debe destacarse la sensibilidad del legislador español sobre este tema, al introducir en 2015 el vigente artículo 5 bis de la Ley 6/1985 de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que permite, bajo determinadas circunstancias, revisar una sentencia dictada por un órgano jurisdiccional nacional que haya sido declarada contraria a la Convención por el TEDH.

6. No obstante, no cabe duda de que el respeto general a su jurisprudencia constituye un valor irrenunciable y muestra de los compromisos adquiridos por el Estado al adherirse a la Convención.
7. Este Grupo de Trabajo se plantea, a la luz de la sentencia de referencia, si resulta necesaria la reforma legal de nuestro sistema de recursos, por lo que a la revisión de las sanciones administrativas respecta, a los efectos de garantizar el doble grado de jurisdicción.
8. En caso contrario, se plantearía la posibilidad de producirse una violación de la Convención en cada supuesto que se denegara el doble grado de jurisdicción.

### **III. Objetivos del Grupo de Trabajo**

1. Dar a conocer la sentencia del TEDH y su problemática.
2. Destacar la similitud ontológica existente entre la revisión jurisdiccional de las sanciones y la de otros actos administrativos que impliquen el cese de actividades o de restricción de derechos.
3. Poner de manifiesto la diferente concepción que el TEDH y el Tribunal Constitucional adoptaron sobre esta cuestión.
4. Ofrecer diferentes alternativas para adecuar nuestro sistema de revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas a las exigencias del TEDH.
5. Apoyar la alternativa que, dando satisfacción a la jurisprudencia del TEDH, implique la menor alteración posible de nuestro sistema legal.

### **IV. Hitos jurisprudenciales del TEDH vinculados al asunto Saquetti.**

#### **La sentencia de 23 de noviembre de 2006 de la Gran Sala, asunto Jussila contra Finlandia.**

Este es un muy relevante “leading case” que ha marcado la jurisprudencia posterior.

El apartado 38 de esta sentencia califica como sanción de naturaleza penal la imposición de un recargo fiscal equivalente a 308 euros y la sentencia es importante por dos consideraciones:

En primer lugar, porque clarifica la posición del TEDH, abandonando la tesis establecida en la sentencia de 24 de febrero de 1994 asunto Bendenoun. En dicha sentencia se omitió cualquier referencia a los criterios Engel para justificar la calificación de penal para las infracciones administrativas y se indicó que la severidad de la sanción era determinante a dichos efectos.

De este modo, con la sentencia Jussila el TEDH no solo recuperó los criterios Engel, singularmente el segundo, esto es el efectos disuasorio y represivo de la sanción como pauta esencial para su calificación como de naturaleza penal, sino que además reafirmó, ya vigente el Protocolo número 7, la doctrina establecida por la STEDH de 21 febrero de 1984, asunto Öztürk

contra Alemania. En el apartado 53 de dicha sentencia, dictada ciertamente antes de la entrada en vigor del Protocolo número 7, se consideró que el carácter menor de una sanción administrativa (60 marcos alemanes por una infracción de tráfico), no era “per se” un motivo para excluir su naturaleza penal.

En segundo lugar, y esta es la gran novedad que de forma conexa afecta a nuestro caso, la STEDH Jussila, en su párrafo 43, subrayó que no todas las infracciones penales tienen el mismo grado de estigma para el sancionado por lo que, ni a todas resulta aplicable el “núcleo duro” de la legislación penal, ni, en consecuencia, su nivel de protección es el mismo.

En concreto y en ese caso, estimó que la garantía de un proceso público, es decir, con vista oral, no es aplicable a las infracciones fiscales leves cuando se ha podido debatir por escrito la cuestión litigiosa.

El carácter infamante de la sanción de acuerdo con la doctrina Jussila, ha sido invocado en distintas sentencias posteriores, si bien con distinto resultado. Así, en la sentencia de 4 de marzo de 2014, asunto Grande Stevens, apartado 122 se justificó la necesidad de vista oral debido el estigma causado por la sanción a un profesional por conducta impropia en el mercado de valores italiano con 6 millones de euros de multa, la de 12 de mayo de 2010 asunto Kammerer c. Austria, apartado 27 se declaró no obligatoria la presencia en la vista del sancionado que había omitido la obligación de soportar la inspección técnica de automóvil, la de 7 de junio de 2012, asunto Segame, apartado 59 que reitera la exclusión del contencioso fiscal del núcleo duro de las garantías penales, y también la sentencia Saquetti, apartado 44.

Sin embargo, dicha doctrina no está exenta de críticas, esencialmente por el carácter impreciso del concepto “infracción infamante”, que impide establecer con seguridad donde se encuentra la línea divisoria entre la sanción infamante y la que no lo es, así como la determinación de las garantías que caben en uno y otro caso.

Un buen ejemplo de ello son los votos particulares que la acompañaron y en el posterior voto particular firmado por el Juez Pinto de Albuquerque en la sentencia de 15 de noviembre de 2016, el asunto A. y B. contra Noruega, apartados 26 y siguientes de dicho voto particular.

### **La sentencia de 31 de Julio de 2007, asunto Zaicevs contra Letonia**

En este caso el recurrente fue sancionado por un juez con tres días de detención administrativa por haber desacatado a otro juez. La sanción no pudo ser objeto de recurso ante una jurisdicción superior.

El TEDH concluyó que una sanción que implica pérdida de libertad, aunque se califique como administrativa por la ley nacional, tiene naturaleza penal y no puede considerarse de menor importancia. Puede calificarse de ampliamente reiterada esta doctrina.

Por otra parte, el apartado 53 de la sentencia es tajante cuando afirma que una vez que la infracción ha sido calificada como penal a los efectos del artículo 6.1 de la Convención, el artículo

2 del Protocolo número 7 debe aplicarse necesariamente, lo que determinó la estimación del recurso.

### **La sentencia Menarini de 27 de septiembre de 2011**

Los apartados 40 y 41 de esta sentencia reiteran la doctrina Jussila en cuanto a los requisitos para la calificación de la sanción como penal, produciéndose en este caso los efectos represivos y disuasorios por causa de una sanción impuesta por la autoridad de competencia italiana en relación con prácticas anticompetitivas.

En el apartado 42 se concluye que la sanción impuesta tiene naturaleza penal, para lo cual también tiene en cuenta, además del estigma causado, el elevado montante de esta (6 millones de euros).

Por otra parte, los apartados 59 a 65 son ampliamente citados por la jurisprudencia posterior para poner de manifiesto los siguientes extremos:

- Un órgano solo merece la calificación de “tribunal” a los efectos del artículo 6.1 de la Convención, si dispone de plena jurisdicción y puede actuar con plena independencia del Gobierno y de las partes implicadas.
- La plena jurisdicción supone la capacidad del órgano de reformar en todos sus puntos, de hecho y de derecho, la decisión dictada por un órgano inferior, pudiendo incluso sustituirla por una propia. No resulta admisible pues, el mero control de legalidad.
- Es relevante subrayar, a los efectos examinados, que la sanción fue revisada por el Tribunal Administrativo Regional en primera instancia y por el Consejo de Estado italiano en casación, admitiéndose como de “plena jurisdicción” su intervención, extremo ampliamente criticado por el voto particular del Juez Pinto de Albuquerque.

### **La sentencia de 23 de octubre de 2018, asunto *Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. contra Eslovenia***

En un supuesto de sanción autónoma de 105.000 euros impuesta por una autoridad de competencia a una empresa por obstrucción de sus empleados a su labor inspectora, el TEDH reitera la doctrina Jussila y califica la sanción como de naturaleza penal.

Además, el TEDH declaró que se había violado el artículo 6.1 de la Convención ante la ausencia de una vista oral que estimó necesaria para clarificar los hechos ocurridos.

El apartado 57 de la sentencia es relevante, en la medida en que de manera indirecta valida el hecho de que la revisión jurisdiccional se realizara en instancia única por el Tribunal Supremo y, por lo tanto, sin recurso ulterior, dejando apuntado que en ese caso el Tribunal Supremo debía actuar con plenas facultades revisoras.

### **La sentencia de 14 de febrero 2019, asunto SA-Capital OY contra Finlandia**

Dictada también en relación con una sanción por prácticas anticompetitivas, reitera para ese tipo de sanciones su naturaleza penal en el doble sentido de la sentencia Jussila.

No obstante, destaca esta sentencia en su apartado 71 que, aunque exista un diferente grado de aplicación de las garantías del proceso penal, el TEDH debe realizar un examen global de las garantías aplicadas y verificar que se <sup>9</sup> las reglas del justo proceso.

### **V. Las excepciones al doble grado de jurisdicción revisora previstas en el artículo 2.2 del Protocolo número 7 anejo a la Convención.**

La citada norma establece tres excepciones a la garantía del doble grado de jurisdicción revisora de las sanciones de naturaleza penal.

La primera concurre cuando el interesado haya sido juzgado en instancia única por el mas alto tribunal, en nuestro caso el Tribunal Supremo.

Nos remitimos en este punto a lo dicho en el epígrafe anterior con remisión a la STEDH de 23 de octubre de 2018, asunto *Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. contra Eslovenia*.

La segunda excepción opera cuando el sancionado haya sido declarado culpable inicialmente y condenado posteriormente al resolverse un recurso contra su absolución.

La equivalencia a esta situación en el ámbito administrativo se da cuando en la primera instancia el acto sancionador fue total o parcialmente anulado por el correspondiente órgano judicial y, sin embargo, en vía de recurso el acto administrativo inicial resultó confirmado y la sentencia de instancia revocada.

La tercera, más problemática, concurre en el supuesto de infracciones de menor gravedad “según las defina la ley”. La problemática vinculada a esta excepción se desarrolla con más detalle en el apartado VII. siguiente.

**VI. Diferentes alternativas ante la obligada aplicación de la jurisprudencia Saquetti, en relación con las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia**

**Atribuir al Tribunal Supremo los correspondientes recursos para garantizar el doble grado de jurisdicción.**

A favor de esta tesis puede argumentarse que la misma no crea problema organizativo ni presupuestario alguno al legislador español, pues las estructuras judiciales ya están creadas y los medios asignados.

Además, puede argumentarse que el artículo 2.1 del Protocolo nº 7 de la Convención, se limita a decir que el ejercicio del derecho a la doble instancia penal, incluidos los motivos por los cuales pueda ser ejercitado, se regularán por ley en cada Estado.

En dicho sentido, el apartado 18 del informe explicativo de dicho Protocolo que fue publicado por el Consejo de Europa junto con el mismo, el 22 de noviembre de 1984, precisa que cada país tiene un concepto de lo que significa el examen por una jurisdicción superior, admitiendo a estos efectos, tanto el recurso de casación que limita el enjuiciamiento a cuestiones estrictamente jurídicas y el recurso de apelación en el que se pueden examinar cuestiones de hecho y de derecho.

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal es más estricta y así, la antes citada sentencia Menarini señala que la doble revisión debe abarcar tanto las cuestiones jurídicas como las fácticas. En ese supuesto, el TEDH en el apartado 54 de la referida sentencia, admitió como órgano de plena jurisdicción al Consejo de Estado italiano en funciones de casación, pero lo hizo a la vista del concreto control efectuado que describe con detalle en la sentencia.

Frente a dicha doctrina, la regulación española vigente tras la modificación del recurso de casación por la Ley 29/1998 de 13 de julio de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) efectuada por la Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio, ha venido a instaurar un modelo de casación sustancialmente distinto al existente hasta ese momento, que coincidía en lo esencial con el modelo italiano analizado en la sentencia Menarini.

Dicha reforma ciertamente amplió formalmente el acceso a la casación, suprimiendo por ejemplo la limitación de cuantía a la que se refiere la sentencia Saquetti, pero modificó de manera muy profunda el alcance y sentido de las facultades revisoras del Alto Tribunal, marginando la idea de que el Tribunal Supremo es la última instancia judicial que tiene por objeto la restauración de derechos.

Así, el nuevo artículo 88 de la LJCA vincula las competencias revisoras del Tribunal Supremo a cuestiones de pura interpretación normativa de acuerdo con el criterio del interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, estableciendo al efecto un severo y restrictivo control de admisibilidad de los recursos.



No cabe duda de que la referida reforma de la casación se ajusta plenamente a las exigencias de la Convención, y buena prueba de ello es la sentencia del TEDH de 2 de septiembre de 2016, asunto Papaioannou, mediante la cual el TEDH validó la reforma de la casación griega que se articuló en forma muy similar a la española vigente.

Señaló en esa sentencia el TEDH, que el rigor en la admisión de los recursos de casación y la limitación de acceso a la misma para cuestiones relevantes en orden a fijar jurisprudencia no es contrario a la Convención, sin perjuicio de que dicha decisión pueda ocasionar una violación del derecho al doble grado jurisdiccional, como confirma la sentencia Saquetti.

No resuelve este problema el dictado del artículo 88.3. d) de la LJCA, que establece la presunción de existencia de un interés casacional objetivo “cuando (el Tribunal Supremo), resuelva recursos contra actos o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional”.

Si bien esa disposición engloba actos sancionadores, solo se refiere a un sector de la actividad administrativa y además, se añade un párrafo que permite, incluso en esos casos, inadmitir el recurso de casación “cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia”.

En estas circunstancias, no parece dudoso que, con esa nueva regulación de la casación, el Tribunal Supremo pierde las facultades de control que caracterizan a un órgano judicial destinado a garantizar el segundo grado de jurisdicción. (STEDH de 8 de abril de 2010, asunto Gurepka II contra Ucrania, apartado 33).

**Atribuir al Tribunal Supremo los correspondientes recursos de doble grado en materia sancionatoria mediante el establecimiento de un nuevo régimen procesal, distinto de la casación ahora vigente.**

Una primera opción sería la modificación del actual recurso de casación para introducir un nuevo motivo consistente en la revisión de los actos sancionadores. Además, dicha regulación, para ser respetuosa con la jurisprudencia del TEDH, debería ampliar las facultades del Tribunal Supremo y permitirle valorar en todo caso y sin límites, la suficiencia y racionalidad de la prueba de cargo, la legalidad de su obtención y la individualización de la sanción.

Esta opción participa de las ventajas descritas para el supuesto anterior, pero viene a desnaturalizar el recurso de casación tal y como está configurado en la actualidad e incluso en su formulación anterior.

Una segunda posibilidad sería la de establecer un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo para conocer de este tipo de recursos, en cuyo caso no cabría duda sobre la adecuación de esta figura a la jurisprudencia Saquetti.

Sin embargo, en ese supuesto se vendría a sobrecargar las competencias del Tribunal Supremo, que es, justamente, lo que la nueva casación ha tratado de paliar.

Por otra parte, debe subrayarse que en determinados contenciosos, como son los recursos en materia fiscal, la revisión de la sanción está intrínsecamente ligada con la cuestión de fondo por lo que un correcto tratamiento de la cuestión implicaría para el Tribunal Supremo, la atracción de competencias que no son estrictamente sancionadoras.

### **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.**

La creación de la Sala de apelación en la Audiencia Nacional y la atribución a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia de dicha competencia revisora, fue la solución adoptada por el legislador español para solventar el mismo problema planteado en la jurisdicción penal y a dichos efectos adoptó la ley 41/2015 de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales.

El apartado IV de la Exposición de Motivos de dicha Ley es muy explícito al justificar la necesidad de crear dichas Salas, justamente para evitar la desnaturalización de la función del Tribunal Supremo, que se veía obligado a flexibilizar los rigores de la revisión casacional para actuar como tribunal de plena jurisdicción en orden a valorar la prueba de cargo.

Resulta indiscutible que el recurso de apelación permite una revisión de la sentencia de instancia sensiblemente más eficaz y amplia, que la proporcionada por el recurso de casación.

No obstante, la introducción de un recurso de apelación merece algunas consideraciones adicionales:

En primer lugar, su articulación debería tener en cuenta la jurisprudencia del TEDH sobre la necesidad en determinados supuestos de organizar vistas orales en esta fase procesal garantizando la plenitud de la actuación revisora.

Así, la STEDH de 26 de mayo de 1988 asunto Ekbatani, apartados 24 y ss, ciertamente recaída en relación con un delito leve, sostiene que el artículo 6.1 de la Convención impone el respeto de las mismas garantías en fase de apelación que en la primera instancia, incluida la vista oral si es necesaria para clarificar cuestiones de hecho, como confirma la sentencia de 14 de febrero 2019, asunto SA-Capital OY contra Finlandia en el ámbito administrativo.

En segundo lugar, esta solución plantea un problema de tipo presupuestario, ya que implica la creación de nuevos órganos jurisdiccionales. A estas dificultades económicas deben añadirse las organizativas, como se puso de manifiesto con la regulación del nuevo recurso de casación autonómico para la unificación de doctrina previsto en la LJCA.

No obstante, una solución, singularmente para las Comunidades Autónomas más pequeñas que cuentan con una dotación de magistrados más escasa, podría ser que estas nuevas Salas de apelación para las sanciones conocieran también de los recursos de casación autonómicos.

**Transferir competencias de la Audiencia Nacional y los TSJs a los Juzgados de lo contencioso-administrativo en materia sancionadora y mantener los recursos de apelación ante las Salas respectivas.**

No cabe duda de que esta es una solución que, en principio, permitiría una respuesta razonable al conflicto planteado, evitando dispendios presupuestarios y conflictos organizativos.

Sin embargo, también esta propuesta presenta algunas dificultades vinculadas a la tradicional reticencia de las Administraciones a confiar a jueces unipersonales el control de sus resoluciones, al menos las más relevantes, extremo que se puso de manifiesto cuando los Juzgados fueron creados y que cabe plantearse si subsisten en la actualidad.

**Problemática vinculada a la creación de los Juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo.**

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial estableció en la redacción inicial de su artículo 90, que “en cada provincia, con jurisdicción en toda ella y sede en su capital, habrá uno o más Juzgados de lo Contencioso-Administrativo”. Además, en su artículo 91 contemplaba la atribución de competencias a los mismos con una cláusula residual.

Esta previsión fue ratificada por el artículo 44 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Planta y Demarcación Judicial, que instaba al Gobierno a crear dichos Juzgados de acuerdo con el plazo general de programación previsto en el artículo 62, esto es, entre los años 1989 y 1992.

Sin embargo, dicha previsión legal no fue cumplida, ya que la implantación de los Juzgados de lo contencioso-administrativo no se realizó hasta la entrada en vigor de la Ley 29/1998 reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, ante las reticencias que dicha reforma inspiró.

El apartado Tercero de su Exposición de Motivos justificó la tardanza por la complejidad técnica de muchos de los asuntos y la trascendencia política de otros, que finalmente los Juzgados tendrían que enjuiciar como consecuencia de la cláusula de atribución residual de competencias.

No obstante, ante la imperiosa necesidad de descongestionar los Tribunales Superiores de Justicia por causa del importante incremento de asuntos pendientes ante los mismos, se forzó la creación de los Juzgados, no sin antes modificar el artículo 91 de la LOPJ, mediante el artículo 8 de la Ley Orgánica 6/1998 de 13 de julio, en el sentido de atribuirles el conocimiento de “los actos que expresamente les atribuya la Ley”

Para la atribución de asuntos a los Juzgados por el sistema de lista cerrada se tuvo en cuenta su carácter uniforme y de menor trascendencia económica y social, pero que, al mismo tiempo, eran lo suficientemente numerosos para lograr la finalidad señalada.

Al mismo tiempo, los Tribunales Superiores de Justicia conservaron la competencia para juzgar en primera instancia los asuntos más importantes “a priori” y toda la variedad de los que se incluyen en una cláusula residual.

### **Regulación actual en la Audiencia Nacional.**

La modificación del artículo 90 de la LOPJ de fecha 14 de julio de 1998 incorporó a la misma, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, que no estaban previstos en la redacción original.

El artículo 11 de la LJCA, en coherencia con lo expuesto, reservó para la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional respecta, las competencias revisoras, más relevantes, destacando en materia sancionadora o restrictiva de derechos las decisiones de Ministros, Secretarios de Estado y Administraciones independientes de distinto tipo y naturaleza, como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, el Tribunal Económico-Administrativo Central, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, o la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.

También en este caso, ante la necesidad de descongestionar la Sala, se produjo una transferencia de competencias a favor de los Juzgados Centrales que se enumeran en el artículo 9.1 y 2 de la LJCA y que se concretan en el enjuiciamiento de los actos de órganos centrales de la Administración del Estado cuando impongan multas por importe máximo de 60.000 euros o se ordene del cese de actividades o privación de ejercicio de derechos que no excedan de seis meses.

### **Regulación actual en los Tribunales Superiores de Justicia.**

El artículo 10 de la LJCA sigue para los TSJs la misma línea que el artículo 11 para la Audiencia Nacional, reservando para las Salas el enjuiciamiento de los asuntos más relevantes.

No obstante, el artículo 8 de la LJCA atribuye a los Juzgados un rango de competencias mayor si los comparamos con los Juzgados Centrales, medida razonable pues el problema de la necesaria descongestión de las Salas se planteaba en este caso en términos más exigentes.

De esta manera, dichos Juzgados conocen de todas las resoluciones sancionadoras dictadas por las Entidades Locales sin límite de cuantía alguno, de las sanciones impuestas por la Administración de las Comunidades Autónomas, que consistan en multas no superiores a 60.000 euros y en ceses de actividades o privación de ejercicio de derechos que no excedan de seis meses, salvo cuando procedan del respectivo Consejo de Gobierno (artículo 8.1 y 2 b LJCA).

También conocen respecto de las sanciones impuestas por la Administración periférica, con el mismo límite de 60.000 euros y las resoluciones en materia de extranjería que impliquen restricción de derechos (artículo 8.3 y 4 LJCA). La Exposición de Motivos de la LJCA vigente señaló en su apartado Tercero que “la presente reforma aborda el problema con decisión y con cautela a la vez”, para añadir a continuación que “Nada impide, antes al contrario, que tras un primer periodo de rodaje la lista de competencias se revise a la vista de esa experiencia. De todas formas, es evidente que el éxito de la reforma depende, mas que nada, de la pronta y adecuada selección y formación de los titulares de los Juzgados”.

### **Posibilidad de aumentar las competencias de los Juzgados.**

La posibilidad de ampliación de competencias de los Juzgados está abierta pues, desde el mismo momento de su creación, aunque limitada por las cautelas del legislador.

La sentencia Saquetti incorpora un nuevo argumento a favor de reforzar las competencias de los Juzgados unipersonales, aunque no por ello viene a desvirtuar las reticencias de orden técnico y político que condicionaron la creación y atribución competencial de los Juzgados.

El enjuiciamiento de las resoluciones encomendadas a la Sala tiene, por lo general, un muy elevado contenido económico y gran trascendencia social, incluso política, que se proyecta más allá de la propia decisión administrativa.

En consecuencia, son estas circunstancias las que podrían justificar, como ocurrió en el pasado, la resistencia de las Administraciones a transferir la revisión de sus decisiones, incluso en primera instancia, a un órgano unipersonal.

En este sentido puede observarse el paralelismo que la LJCA establece entre los órganos de la Administración y los Tribunales que enjuician sus actuaciones:

De esta manera, el Tribunal Supremo (artículo 12 LJCA) revisa las actuaciones sancionadoras del Consejo de Ministros, del Consejo General del Poder Judicial, de los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo.

La Sala de la Audiencia Nacional (artículo 11 LJCA), revisa los actos de los Ministros, Secretarios de Estado y Administraciones Independientes, mientras que las resoluciones de rango inferior, se atribuyen a los Juzgados Centrales (artículo 9 LJCA).

Por lo que a los TSJs respecta, las Salas se reservan el conocimiento de los actos sancionadores dictados por el Consejo de Gobierno, debiendo añadirse los de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial. También las disposiciones sancionadoras que puedan adoptar los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-

administrativa y las resoluciones dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos.

En estas circunstancias, una reforma atribuyendo a los Juzgados competencias de los órganos superiores de la Administración del Estado o del rango equivalente de las Comunidades Autónomas, reabre el debate que presidió la implantación de los Juzgados.

Por otra parte, sigue persistiendo la dificultad que entraña para un órgano jurisdiccional unipersonal resolver en un plazo razonable conflictos técnicamente muy complejos y que pueden implicar a un número considerable de partes.

### **Dos propuestas alternativas.**

Una primera propuesta, por otra parte, lógica habida cuenta el tiempo transcurrido, sería la de aumentar los límites económicos y temporales de 60.000 euros y seis meses para el cese de actividad o privación de derechos. Al aumentar dichas cuantías, es evidente que un grupo importante de sanciones, que pasarían a ser enjuiciadas por los Juzgados, podrían ser objeto de un doble grado de revisión jurisdiccional.

Aunque esta propuesta es de fácil implementación y no tiene coste, solo vendría a aliviar una parte del problema, pues deja abierto el debate mencionado sobre la posibilidad de los Juzgados pasen a resolver resoluciones sancionadoras dictadas por los órganos de mayor rango y por ello con más relevancia.

Podría argumentarse que las Salas, mediante la resolución de los recursos de apelación, en los que la competencia revisora sobre cuestiones fácticas y jurídicas es plena, siguen manteniendo el control de la actividad de la Administración y de los órganos institucionales de las Comunidades Autónomas.

Frente a este argumento, podría oponerse la dilación temporal con la que la Sala conocería de cuestiones relevantes que exigen una respuesta rápida, sin contar con los efectos de compleja reparación que podrían originar las sentencias de instancia si son revocadas.

Una segunda propuesta sería la de crear Salas de primera instancia con decisiones recurribles en apelación ante las actuales Salas, que se convertirían por ello en Salas de apelación.

Esta opción, que supondría la desaparición de los Juzgados para integrarse en las nuevas Salas, implica costes financieros y se conecta con la idea de extender el doble grado de revisión jurisdiccional a todos los asuntos y paliar de ese modo las consecuencias de pérdida de derechos que lleva implícita la regulación de la nueva casación.

No resuelve plenamente el problema esta solución, pero permite una cierta conciliación de posiciones, aunque plantea las dificultades descritas.

**VII. Diferentes alternativas ante la obligada aplicación de la jurisprudencia Saquetti, en relación con las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo adscritos a los Tribunales Superiores de Justicia y los Centrales de la Audiencia Nacional, en los supuestos en los que no cabe recurso de apelación.**

1. El artículo 81.1 a) de la LJCA establece que no procederá recurso de apelación contra las sentencias, sea cual sea su objeto, cuya cuantía no supere los 30.000 euros.

No obstante, se establecen cuatro excepciones en el párrafo siguiente, siendo dos las más relevantes a los efectos analizados: La relativa a los supuestos en los que en la instancia se hubiera declarado la inadmisibilidad del recurso y en el caso de que se hubiera seguido el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales.

2. En principio, esta previsión legal encaja con la redacción literal del artículo 2.2 del Protocolo número 7, que excepciona de la garantía del doble grado de revisión jurisdiccional los supuestos de “infracciones de menor gravedad según las defina la ley”, debiendo recordarse que el TEDH confiere a los Estados un amplio margen para delimitar dicha configuración legal, aunque sujeto a límites por la jurisprudencia.

A este respecto la sentencia de 8 de abril de 2010, asunto Gurepka II, apartado 33, con remisión al apartado 59 de la sentencia de 6 de septiembre de 2005 asunto Gurepka I, subraya que la libertad de configuración del recurso que la ley concede a los Estados, no puede ignorar el derecho del sancionado a obtener, por su propia iniciativa, una revisión efectiva en segundo grado de la sanción impuesta.

De acuerdo con la jurisprudencia del TEDH deben distinguirse dos supuestos: Aquel en el que la sanción lleva aparejada una pérdida de libertad y aquel en el que la sanción tiene un contenido exclusivamente económico.

En los supuestos en los que una infracción administrativa de naturaleza penal implique una sanción de privación de libertad, la jurisprudencia del TEDH considera de manera unánime, que no puede calificarse como de menor gravedad. (STEDH de 8 de abril de 2010, asunto Gurepka II, apartado 34, por todas). En 2008 Ucrania modificó su legislación interna para satisfacer las exigencias del TEDH y posibilitar el doble grado de revisión jurisdiccional de este tipo de sanciones, como se detalla en las sentencias Gurepka I y II, antes citadas.

En los supuestos en los que la sanción tenga un contenido puramente económico, la jurisprudencia reiterada concluye que la escasa cuantía de la sanción no puede ser un motivo determinante “per se” para excluir la garantía del doble grado de revisión, como se indica en la sentencia Saquetti apartado 36.

La sentencia de 23 de noviembre de 2006, asunto Jussila, dictada por la Gran Sala y seguida con posterioridad, reitera en este mismo sentido la doctrina Öztürk ya citada, debiendo subrayarse que en Jussila, dictada en 2006, el acto impugnado consistió en un recargo fiscal girado en concepto de IVA por importe de 308,80 euros.

No obstante, es cierto que en determinados supuestos y con posterioridad a la sentencia Jussila, el TEDH, con un razonamiento muy breve, ha negado el carácter penal a sanciones de muy escasa cuantía. En este sentido, la STEDH de 9 junio 2011, asunto Luchaninova contra Ucrania, apartados 71 y 72 referida a un hurto por un importe equivalente a 10 euros, en el que son particularmente relevantes las circunstancias personales por enfermedad de la recurrente.

3. La aplicación de la anterior doctrina en España y a la vista de lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Constitución (“La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”), se reduce, en lo que a la Administración civil respecta, a los supuestos en los que la sanción tiene un contenido exclusivamente económico.

En este contexto, la tajante redacción del artículo 81 1. a) de la LJCA, a pesar de sus excepciones, no parece ajustarse a las exigencias de la jurisprudencia del TEDH y entra en aparente contradicción con lo dispuesto en el apartado 37 de la sentencia Saquetti, cuando afirma que “Si bien será necesario que la medida controvertida alcance cierto umbral de gravedad, corresponderá a las autoridades nacionales examinar su proporcionalidad y las consecuencias especialmente graves a la luz de la situación personal del demandante”.

4. En estas circunstancias, la solución más práctica pudiera ser la de reformar el artículo 81.a) LJCA en el sentido de admitir de manera general el recurso de apelación, pues dejar en manos de los jueces la posibilidad de inadmitir el recurso en los términos vistos en la sentencia Luchaninova antes citada, puede generar una innecesaria carga de trabajo adicional para los órganos judiciales y provocar resoluciones contradictorias causante de una nueva problemática.

### **VIII. Extensión de la doctrina a los supuestos de resoluciones administrativas restrictivas de derechos.**

No cabe duda de que las sanciones administrativas de contenido económico no pueden identificarse de manera restrictiva con las multas. El propio legislador es consciente de esta circunstancia y así el artículo 8.2 b) LJCA se refiere a sanciones que consistan en multas y en “el cese de actividad o privación del ejercicio de derechos”.

En esta última categoría podemos encontrar importantes restricciones, como prohibiciones de contratar o inhabilitación de directivos, que lógicamente están afectas a las mismas garantías que las multas.



## **IX. Conclusiones y Propuestas alcanzadas por el Grupo de Trabajo**

1. La STEDH de 30 de junio de 2020, asunto Saquetti, obliga a una reacción de legislador español en el sentido de garantizar el doble grado de revisión jurisdiccional para las sanciones administrativas de carácter penal.
  
2. En relación con sentencias de las Salas de la Audiencia Nacional y de los TSJs.
  - a) Procede modificar el artículo 8.2 b) LJCA y aumentar el límite competencial que determina la atribución de competencias a los Juzgados.
  - b) Creación de Salas de apelación en la Audiencia Nacional y en los TSJs. para conocer de los recursos interpuestos contra las sentencias de las Salas actuales.
  
3. En relación con las sentencias de los Juzgados contra las que no cabe recurso de apelación.
  - a) Modificar el artículo 81.1
  - b) b) LJCA y permitir el recurso de apelación ante las Salas respectivas contra las sentencias de los Juzgados.

## X. Integrantes del Grupo de Trabajo

1. **Mariano Bacigalupo Saggese**, Profesor Titular de Derecho Administrativo (UNED), antiguo Letrado del Gabinete Técnico del Consejo General del Poder Judicial y miembro del Consejo Académico de FIDE
2. **Cristina Jiménez Savurido**, Presidente de Fide
3. **David Mellado Ramírez**, Socio de PWC. Abogado del Estado. Anteriormente Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
4. **Javier Sánchez-Vera Gómez-Trelles**, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Complutense y socio de Oliva-Ayala Abogados
5. **Santiago Soldevila Fragoso**, Magistrado de la Audiencia Nacional. Sala de lo contencioso-administrativo

*Todos los profesionales que han participado en este grupo de trabajo de Fide, lo han hecho a título personal y no en representación de las entidades, despachos o Universidades, donde llevan a cabo su labor profesional, por lo que estas conclusiones no reflejan y no recogen posturas institucionales sino particulares de cada uno de los miembros del grupo.*

**Coordinación Académica del Grupo de Trabajo: Victoria Dal Lago Demmi**

### Agradecimientos

Fide agradece a los miembros del grupo el trabajo de análisis realizado y el haber aportado su experiencia, conocimientos en la materia, así como sus reflexiones personales y en especial a **Santiago Soldevila Fragoso** por haber incorporado todas las aportaciones de cada uno de los integrantes del grupo de trabajo para la elaboración de este documento de conclusiones.

Para Fide ha sido un honor y un privilegio poder contar con las aportaciones de todos.

### FIDE

La Fundación FIDE constituye hoy un lugar de **encuentro permanente** de profesionales del más alto nivel o con una larga trayectoria profesional, que desarrollan su actividad en las **empresas**, los **despachos profesionales** y la **Administración Pública**.

Fide es un think-tank jurídico-económico, un centro operacional del conocimiento en estado práctico, que se hace posible gracias a la participación activa de todos los estamentos de la sociedad civil que tienen algo que decir al respecto: desde la alta dirección de las empresas a los despachos de abogados, desde las cátedras universitarias hasta los tribunales de justicia, desde todas las instancias de la administración hasta los profesionales de diferentes ámbitos relacionados con el mundo del Derecho y de la Empresa.

En Fide hemos constituido una serie de grupos de trabajo que tienen por finalidad hacer una **reflexión continuada y profunda** sobre algunos de los grandes temas que hemos considerado que, por su **urgencia, necesidad de reforma o capacidad de mejora** merecen ser objeto de una especial reflexión por un conjunto de expertos. Algunos ya han publicado sus primeras conclusiones, han hecho propuestas normativas concretas o han avanzado un primer análisis de la situación. Otros lo irán haciendo a lo largo del año. Pero de lo que no cabe duda es que en cada grupo tenemos un **punto de referencia imprescindible**. La composición de cada grupo, con **profesionales con amplia experiencia y profundo conocimiento** de cada materia permite ir abordando todas aquellas cuestiones que colectivamente consideramos que merecen una reflexión. En ocasiones esta puede reflejarse en unas **conclusiones mayoritariamente aceptadas, o en propuestas normativas específicas**, en otras **el propio debate revela la complejidad y distancia de las posiciones** y por tanto el valor de trabajo se refleja en resúmenes puntuales sobre los temas abordados. En cualquier caso, cualquier profesional ocupado en la evolución, desarrollo, aplicación o mejora de la regulación y especialmente de la regulación económica debe conocer estos trabajos y contribuir a su desarrollo, conocimiento y difusión.

Los integrantes de estos grupos de trabajo son **miembros de Fide** y asistentes habituales a las sesiones y foros de Fide, que están estrechamente vinculados a las materias abordadas en las respectivas áreas de análisis.