



**Cátedra Jean Monnet**  
Derecho Administrativo  
Europeo y Global



Centro de Estudios Europeos  
**Luis Ortega Álvarez**

**25**  
años

---

## **LA DOBLE INSTANCIA EN LA IMPUGNACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

Miguel Beltrán  
Preprint No. 5/21

---

*The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.*

**LA DOBLE INSTANCIA EN LA IMPUGNACIÓN JURISDICCIONAL DE LAS  
SANCIONES ADMINISTRATIVAS (UNA MIRADA OBLICUA A LA  
SENTENCIA DEL TEDH SAQUETTI C. ESPAÑA)**

*Miguel Beltrán de Felipe*

Cita: M. Beltrán, *La doble instancia en la impugnación jurisdiccional de las sanciones administrativas (Una mirada oblicua a la sentencia del TEDH Saquetti c. España)*, 5/21 Preprints series of the Center for European Studies Luis Ortega Álvarez and the Jean Monnet Chair of European Administrative Law in Global Perspective, 2021. En prensa en: *Revista General de Derecho Penal* 36 (2021).

En prensa en: *Revista General de Derecho Constitucional* 35, 2021.

**La doble instancia en la impugnación jurisdiccional de las sanciones administrativas (Una mirada oblicua a la sentencia del TEDH *Saquetti c. España*)**

**The right to a judicial appeal regarding administrative penalties (A sideways comment on ECHR's *Saquetti v. Spain* judgement)**

**Miguel Beltrán de Felipe**  
**Universidad de Castilla-La Mancha**

El objeto del artículo es comentar la sentencia *Saquetti c. España*, dictada por el TEDH en junio de 2020, que declaró contrario al CEDH el sistema de única instancia para la impugnación de algunas sanciones administrativas. Partiendo de los hechos del caso, y de la sentencia y del Voto Particular del Juez Lemmens, y reconociendo que representa una garantía importante para los recurrentes, se hace un análisis crítico de la jurisprudencia *Engel* y de la fundamentación de la sentencia *Saquetti c. España*, que pone en cuestión no sólo el sistema de única instancia para caso como el del recurrente (impugnación ante un TSJ de una sanción administrativa de 153.000 euros) sino la técnica a través de la cual la LRJCA establece el umbral de asuntos que son susceptibles de apelación. El trabajo analiza el actual modelo jurisdiccional establecido en la LRJCA de 1998 y sus sucesivas reformas, comenta las diversas maneras de adaptarlo a la sentencia *Saquetti c. España* introduciendo una posibilidad de recurso de segunda instancia para las sanciones administrativas que sean consideradas graves conforme al Protocolo nº 7 del CEDH, y finaliza alertando acerca de algunas consecuencias indeseadas que sobre la potestad sancionadora de la Administración tendría la doctrina contenida en dicha sentencia.

The article deals with the *Saquetti v. Spain* judgement, rendered by the ECtHR in June 2020, which declared that the judicial system of no appeal, or double degree of jurisdiction, against judgements regarding some administrative penalties violates the ECHR. Even if it clearly represents a procedural privilege for claimants, *Saquetti* is critically assessed, mainly because it brings into question not just the no-appeal rule for many administrative penalties but also the way the law (ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa) sets the general threshold for appealing. After expounding the possible ways of implementing the *Saquetti* doctrine at national level – which would imply a legal reform – the article ends with a warning about some of its undesirable consequences vis à vis the capacity and the effectiveness of the power of Administrative authorities to impose penalties and fines.

Palabras clave: tribunal europeo de derechos humanos, sanciones administrativas, doble instancia jurisdiccional, sentencia *Engel*, ejecutividad, apelación, casación, ley de la jurisdicción contencioso-administrativa

Key words: administrative penalties, double degree of jurisdiction, european court of human rights, *Engel* judgement, appeal, immediate enforcement of administrative decisions



## ÍNDICE

- 1. Presentación y contexto**
- 2. La sentencia y sus comentaristas**
- 3. Moderemos el entusiasmo**
- 4. ¿Y ahora qué?**
- 5. Ideas conclusivas**
- 6. Bibliografía**

## 1. Presentación y contexto

El TEDH ha dado hace poco uno de los últimos pasos que faltaban en la aplicación al derecho administrativo sancionador de las garantías procesales penales. En la sentencia *Saqueti c. España*, de 30 de junio de 2020 (recurso nº 50514/13)<sup>1</sup>, dijo que el vigente sistema de recursos jurisdiccionales para la impugnación de las sanciones administrativas más graves es contrario al Protocolo nº 7 del CEDH, ratificado por España en 2009 (BOE del 15 de octubre de ese año). La sentencia ya ha sido comentada en varias ocasiones<sup>2</sup>, lo cual me evita volver a relatar prolijamente los hechos y repetir las opiniones que sobre ella se han vertido (me limitaré a comentarlas o, en su caso, a discrepar de ellas).

Por motivos más arraigados de lo que parecería (atinentes a su tradicional consideración como una actividad jurisdiccional distinta o especial, y a la tardía asimilación de la jurisdicción de lo contencioso a una rama ordinaria del poder judicial), desde la LJ de 1956, y acaso desde antes la actual estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa arrastra lastres históricos. No viene ahora al caso traerlos a colación. El resultado fue, a final del siglo 20, una muy singular cohabitación de la casación y la apelación, de órganos unipersonales y de órganos colegiados, de normas generales (LOPJ) y de normas especiales (LRJCA de 1956). Digo muy singular porque la casación, en tres modalidades, se creó por la ley 10/1992, antes que la “nueva” apelación (porque la “vieja” apelación de la ley de 1956 se suprimió en la misma ley 10/1992). La situación era bastante absurda, porque el legislador no quiso implantar el modelo de la LOPJ y de la ley de Planta y Demarcación (ambas preveían apelación y casación), y la razón fue la reticencia a crear los juzgados, que tardaron 13 años en echar a andar desde su inicial previsión en el art. 90 de la LOPJ de 1985, y desde su reiteración en el art. 44 de la ley 38/1988 de Planta y Demarcación. Al cabo de 17 años de vigencia de la LRJCA de 1998 la LO 7/2015 reformó de la casación y, en la línea de las previas modificaciones de la casación civil y del recurso de amparo, la configuró como un recurso supuestamente objetivo, introduciendo sin embargo lo que parece ser una cierta discrecionalidad en la admisión.

En este panorama, que se asemeja a un galimatías, no es sorprendente que la apelación no se generalizara. Y es que – al igual que la casación hasta 2015 – no tenían acceso a ella los asuntos de cuantía inferior a una cierta cantidad. La redacción original del art. 81.1 a) de la LRJCA, en el año 1998, establecía un umbral de 3.000.000 pesetas (unos 18.000 euros), que se mantuvo en la reforma operada por el art. 14.29 de la Ley 13/2009 pero que se aumentó a 30.000 euros por el art. 3.5 de la Ley 37/2011. Así que el modelo procesal que podríamos considerar “ordinario” o “general” desde un punto de vista teórico, y que estaba en la LOPJ (primera instancia, apelación casi generalizada y con plena jurisdicción, y casación por motivos tasados) resultaba en buena medida extraño a la jurisdicción contenciosa (en parte debido a la presencia, originariamente espuria pero hoy normalizada, de la Audiencia Nacional). En este singular diseño de la LRJCA parecía

---

<sup>1</sup> La traducción al español está disponible en el web del Ministerio de Justicia (<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaInternacional/TribunalEuropeo/Documents/Sentencia%20Saqueti%20Iglesias%20c.%20Espa%C3%B1a.pdf>). Luego diré algo sobre ella.

<sup>2</sup> Lozano (2020), Soldevila (2020), Cobrerros (2020), Cancio (2021), Navarro Sanchis (2021), Chaves (2020).

encajar el que asuntos sancionadores de cuantía inferior al umbral de la apelación se enjuiciasen en única instancia<sup>3</sup>. El resultado es a) que las sentencias de los TSJ y de la AN sólo son susceptibles de recurso de casación en los supuestos tasados del art. 86 LRJCA, de modo que la regla general para estas resoluciones es que contra ellas no cabe ningún recurso ordinario, o si se prefiere que son dictadas en única instancia; y b) que las sentencias de los Juzgados sólo son susceptibles de recurso de apelación si la cuantía excede de 30.000 euros o si se trata de los cuatro supuestos del art. 81.2 de la LRJCA. De modo que, como se dijo antes, en el actual modelo procesal contencioso-administrativo no existe una apelación generalizada como en la jurisdicción civil o la penal.

Este sistema que en la práctica es única instancia para los TSJ y la AN había sido bendecido por el TC, al señalar que la configuración de los sistemas procesales es una decisión no predeterminada por la Constitución (o por los tratados internacionales ratificados por España), salvo en materia penal, donde sí existe una obligación del legislador de prever un sistema de recursos. La famosa STC 37/1995, apartándose de la doctrina constitucional anterior, señaló en su FJ 5º que

*“El sistema de recursos se incorpora a la tutela judicial en la configuración que le dé cada una de esas leyes de enjuiciamiento reguladoras de los diferentes órdenes jurisdiccionales, sin que ni siquiera exista un derecho constitucional a disponer de tales medios de impugnación, siendo imaginable, posible y real la eventualidad de que no existan, salvo en lo penal (SSTC 140/1985, 37/1988 y 106/1988). No puede encontrarse en la Constitución ninguna norma o principio que imponga la necesidad de una doble instancia o de unos determinados recursos, siendo posible en abstracto su inexistencia o condicionar su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos. El establecimiento y regulación, en esta materia, pertenece al ámbito de libertad del legislador (STC 3/1983)”.*

Al poco tiempo la STC 89/1995, dictada en materia específicamente sancionadora como la que ahora nos ocupa, sentó una doctrina importante, sobre la que más adelante volveré, y que ahora ha sido puesta en cuestión por la sentencia *Saquetti*. En ella el TC dijo que ni el art. 14.5 del PIDCP ni el art. 2 del Protocolo nº 7 del CEDH (en ese momento aun no ratificado por España) hacían surgir un derecho fundamental a la doble instancia en materia sancionadora.

---

<sup>3</sup> Sin que ello estuviese exento de problemas en relación con la determinación de la cuantía: la STS nº 709/2019 de 28 de mayo analizó, como cuestión que se consideró de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, si es de cuantía indeterminada (a los efectos del art. 42.2 LRJCA) o por el contrario determinable, un pleito en el que se impugnaba la sanción a un funcionario de un mes de suspensión de funciones, con pérdida de las retribuciones correspondientes, notoriamente muy inferiores a 30.000 euros, y en el que únicamente se pretendía la anulación de la resolución sancionadora más el restablecimiento de los derechos de los que directamente privó. Se concluyó que si hay que estar al valor real o material de la pretensión - anulación de acto sancionador - entonces tal acto implica un aspecto cuantificable y otro aspecto no cuantificable que prevé la norma aplicada, lo que hace que el pleito deba ser considerado como de cuantía indeterminada, y por tanto que proceda la apelación. La STS nº 153/2020 de 6 de febrero fue más clara y reiteró que en estos casos la cuantía del recurso es indeterminada ya que, además de efectos susceptibles de valoración económica, la sanción de suspensión de empleo y sueldo implica consecuencias no reducibles a términos pecuniarios (hay un voto discrepante del Sr. Fonseca Herrero).

## 2. La sentencia y sus comentaristas

Esta era la situación que ha venido a ser profundamente alterada en el año 2020 por el TEDH en la sentencia *Saquetti c. España*. Se trataba de una sanción administrativa de 153.800 euros, impuesta en materia de blanqueo de capitales por el Ministerio de Economía. Muy resumidamente, los hechos eran estos. En marzo de 2011 el Sr. Saquetti, español de origen argentino residente en Madrid, pretendió sacar de España con destino a Argentina 154.800 euros camuflados en su maleta, dinero que había traído legalmente de aquel país entre 2002 y 2004. El dinero iba camuflado en su equipaje y le fue interceptado por la policía en el aeropuerto de Barajas, a punto de embarcar en un vuelo con destino Buenos Aires. Se le incautó toda la cantidad salvo 1.000 euros, y se le tramitó un procedimiento sancionador por la comisión de una posible infracción en materia de blanqueo de capitales. La falta de declaración del movimiento de capitales es una infracción administrativa grave, prevista en el art. 52.3 a) de la ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo<sup>4</sup>.

La sanción a imponer, conforme a dicha normativa (art. 57.3 a) de la ley 10/2010), podía ir de 600 euros al doble del valor de la cantidad defraudada. Fue impuesta en lo que podríamos considerar su grado medio: la cantidad defraudada era de 154.800 euros y la sanción fue de 153.800 euros. Frente a la resolución sancionadora el Sr. Saquetti optó por no recurrir en reposición sino por interponer recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de Madrid. En enero de 2013 recayó sentencia desestimatoria, que no era recurrible ni en apelación (se trataba de un pleito de única instancia, conforme al art. 10.1 LRJCA) ni tampoco en casación porque la ley 37/2011 había reformado el art. 86.1 b) de la LRJCA para excluir de la casación los asuntos de cuantía inferior a 600.000 euros cualquiera que fuera el tipo de pleito – con la salvedad de recursos en materia de derechos fundamentales, que accedían en todo caso a la casación al margen de su cuantía. Se interpuso recurso de amparo, que fue inadmitido en mayo de 2013 por no haberse acreditado la especial relevancia constitucional. A continuación el Sr. Saquetti acudió al TEDH, que al cabo de 7 años le dio la razón (salvo en la indemnización que reclamaba). La sentencia consideró que la tramitación del pleito en única instancia vulneraba el art. 2 del Protocolo nº 7, conforme al cual

*1. Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a hacer que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por un órgano jurisdiccional superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los que podrá ejercerse, se regularán por la ley.*

*2. Este derecho podrá ser objeto de excepciones para infracciones penales de menor gravedad según las define la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional o haya sido declarado culpable y condenado a resultas de un recurso contra su absolución.*

---

<sup>4</sup> Es infracción grave “El incumplimiento de la obligación de declaración de movimientos de medios de pago, en los términos del artículo 34”, art. 34 que a su vez señala: “Obligación de declarar. 1. Deberán presentar declaración previa en los términos establecidos en el presente Capítulo las personas físicas que, actuando por cuenta propia o de tercero, realicen los siguientes movimientos: a) Salida o entrada en territorio nacional de medios de pago por importe igual o superior a 10.000 euros o su contravalor en moneda extranjera”.

La sentencia cuenta con un voto particular concurrente del juez Lemmens.

De la sentencia *Saquetti c. España* se ha escrito con razón que está llamada a tener un “gran impacto” (Soldevila: 2020), en frase que suscribe Lozano (2020: 183), y ha sido objeto de comentarios en general muy favorables. Cobreros (2020: 38 y 46) considera que viene a reparar la inexistencia de un derecho subjetivo de rango constitucional y garantizado por el CEDH. Lozano (2020: 207) escribe que el reconocimiento de la doble instancia en materia sancionadora que realiza la sentencia “debe aplaudirse”, subrayando que ello era una demanda generalizada en la doctrina e incluso entre los jueces. Soldevila (2020) parece pensar igualmente que *Saquetti* es positiva y que mejorará el sistema jurisdiccional y las garantías del ciudadano. Las opiniones favorables de estos tres autores parecen basarse en que es buena y necesaria una segunda instancia para dar tutela judicial a quienes impugnan una medida sancionadora impuesta por una Administración, y asimismo en que es bueno, y necesario, que el sistema procesal español cumpla con la doble instancia requerida por el Protocolo nº 7. Creo que se puede estar en lo esencial de acuerdo con ellos tres. La doble instancia frente a sanciones administrativas de gravedad es un elemento positivo, o hasta necesario, para que el ciudadano no se lo juegue todo a una sola carta judicial ante una medida de *ius puniendi*. Pero, como ahora diré, la manera en la que el TEDH, en *Saquetti*, ha interpretado el Protocolo a la luz de *Engel*, deja bastante que desear, y además su generalización en el sistema procesal español corre el riesgo de demorar aún más la ejecutividad de las resoluciones sancionadoras, lo cual no me parece sea positivo.

### 3. Moderemos el entusiasmo

He titulado este trabajo “una mirada oblicua” porque, como diré en las páginas que siguen, me parece que esta nueva vuelta de tuerca a *Engel*, esta asimilación de lo sancionador a lo penal, no está exenta de críticas, o por lo menos de objeciones tanto de principio como prácticas. Como sucede casi siempre, y es bien sano, entre los académicos y los comentaristas no hay unanimidad a la hora de valorar la sentencia *Saquetti*. Chaves (2020: 1) dice que la sentencia es “difícilmente digerible”, “superficial” y sus razonamientos son “débiles y tortuosos” y causan “enredo”. Navarro Sanchis (2020) considera “esotéricas” las razones con las que el TEDH intenta explicar, “sin éxito”, por qué el asunto tiene naturaleza penal, y afirma que sus consecuencias son “alarmantes”. Cancio (2021) escribe que la argumentación es “lábil” – pero se muestra del todo favorable a la introducción generalizada de la doble instancia en el proceso contencioso-administrativo.

Apuntadas tanto las alabanzas como algunas discrepancias hacia *Saquetti*, yo creo que hay por lo menos dos perspectivas desde las que hacer objeciones a la sentencia y a la doctrina que de ella se desprende. La primera sería la de los límites objetivos (o sea: cuantitativos) a la doble instancia, que es lo que expresamente rechaza el TEDH. La segunda sería, una vez más, la indefinición y confusión de los criterios de *Engel*<sup>5</sup>. Veámoslas.

---

<sup>5</sup> No voy a detenerme en la doctrina *Engel* (STEDH *Engel y otros c. Países Bajos*, de 8 de junio de 1976), por ser sobradamente conocida. Baste recordar que para determinar si existe o no “acusación penal”

a) Los arts. 10.1 y 11.1 de la LRJCA prevén, con carácter general, para los TSJ y la AN un sistema de única instancia. Y el art. 81.1 a) establece asimismo la única instancia para asuntos de que conozcan los Juzgados (centrales u ordinarios) que sean de cuantía inferior a 30.000 euros. Pues bien, conforme a la doctrina *Saquetti*, la gravedad “subjetiva” o la “desproporción” en la graduación o imposición de la sanción pueden convertir en contraria al Protocolo 7 cualquier sentencia que esos órganos judiciales dicten y que no supere dicho umbral económico, ya que, como señala FIDE (2020: 22), “*la escasa cuantía de la sanción no puede ser un motivo determinante para excluir la garantía del doble grado de revisión, como indica la sentencia Saquetti en el apartado 36*”. Si ello no excluye *ab initio* el derecho a la apelación, entonces lo que será contrario al Protocolo será no cada una de las sentencias inapelables sino todo el sistema de apelación de la LRJCA.

Y es que *Saquetti*, si no la entiendo mal, habría venido a subjetivar el sistema de recursos, al decir en su párrafo 37 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*”. O sea: un umbral económico para posibilitar la apelación como el establecido en el art. 81.1 a) LRJCA (y hasta 2015 en el art. 86.2 b) de la misma ley respecto de la casación) sería por sí mismo contrario al Protocolo, porque al basarse en un dato *objetivo* como la cuantía del pleito no permite examinar la gravedad *subjetiva* que la sanción tuvo para el recurrente, o la proporcionalidad de la misma, ambas cosas requeridas por el TEDH en *Saquetti*.

Precisamente este fue el sentido del voto concurrente del Juez Lemmens. Partiendo de que “*los efectos potenciales de una posible sanción se deben determinar sobre una base legal, no sobre la base dictada en el caso de una persona determinada*” (párrafo 4), Lemmens critica que la aplicación o no de la regla de la doble instancia del apartado 1 (en función de que concurra o no la excepción del apartado 2) pueda depender de circunstancias subjetivas que tengan que ver con la situación personal de cada demandante. Ello se opone, a su juicio, a la seguridad jurídica y a la evitación de la arbitrariedad, por lo que es imprescindible recurrir a circunstancias objetivas<sup>6</sup>. Y considera que los propios datos o hechos del caso hacían innecesario mencionar la gravedad “subjetiva”, porque la norma aplicable califica como grave la infracción y

---

conforme al Protocolo nº 7 del CEDH, en ella el TEDH estableció tres criterios: a) la calificación jurídica del delito, infracción o ilícito con arreglo al derecho interno; b) el verdadero carácter o naturaleza del delito, infracción o ilícito; y c) la gravedad del castigo que el interesado corre el riesgo de sufrir. Los dos últimos criterios son alternativos, pero el TEDH puede, en función de las circunstancias y peculiaridades del asunto, apreciarlos de forma acumulativa, principalmente cuando el análisis por separado de cada criterio no permita alcanzar una conclusión clara respecto de la existencia o no de una acusación penal. El resultado de *Engel*, y de sentencias posteriores, es que el concepto de “*acusación en materia penal*” del art. 6 del CEDH y también el concepto de “*pena*” del art. 7 del CEDH, y en general la “*materia penal*”, son conceptos autónomos respecto de la concreta calificación que les dé la legislación nacional.

<sup>6</sup> Escribe Lemmens en el apartado 4 del Voto que “*La aplicación o no de la excepción para las infracciones de menor gravedad debe determinarse sobre la base de circunstancias objetivas. Debe quedar claro si la sentencia dictada - siempre que sea condenatoria - es susceptible de ser recurrida ante un tribunal superior, o en qué condiciones. Se trata simplemente de un requisito de seguridad jurídica y, por tanto, de protección contra la arbitrariedad*”.

porque las igualmente graves consecuencias sancionadoras son suficientes para excluir la aplicabilidad de la excepción contenida en el apartado 2 del art. 2 del Protocolo nº 7.

En esta misma línea, que considero correcta, Navarro Sanchis (2021) afirma que para determinar la gravedad del castigo – que, conforme a dicho apartado 2, es la clave para saber si estamos ante una materia sometida a la doble instancia o por el contrario a una materia en la que cabe la única instancia –

*“sería preferible valorar la infracción o sanción tal como se tipifican en abstracto en la norma y no como se individualizan en la imposición, pues el sistema de recursos no puede depender de cómo sean los actos de aplicación. Los criterios Engel atomizan esa dogmática distinción y hacen virtualmente imposible establecerla con carácter previo. Si ha de atenderse al impacto de la sanción en el patrimonio del sancionado, o a la motivación de la sentencia para verificar si se examinó la proporcionalidad en el caso debatido, entonces el derecho a la segunda instancia surge, a veces sí, a veces no, en función del fallo, y aún de la fundamentación de aquélla”.*

Efectivamente: como es conocido, no sólo *Engel* prescinde de la calificación normativa (penal o administrativa) del castigo impuesto, y de si este es tipificado como muy grave, grave o leve, sino que para la aplicación de este epígono de *Engel* que es *Saquetti* parece prescindirse asimismo de los umbrales objetivos establecidos legislativamente y se acude a la “gravedad subjetiva” de la pena o de la sanción impuesta. En el dudoso caso de que el TEDH no rectifique, y *Saquetti* se lleve a sus últimas consecuencias, el sistema de recursos en la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de las medidas sancionadoras corre el riesgo de quedar completamente desfigurado<sup>7</sup>.

No sé si el TEDH era consciente de que estaba condenando toda ley procesal (española o de cualquier otro país signatario del CEDH) que establezca un límite de cuantía para poder acceder a la doble instancia contra sentencias recaídas en materia sancionadora. Y hay que suponer que sabía lo que estaba haciendo, porque en el párrafo 36 dice casi literalmente eso, o sea, que la escasa cuantía de la sanción impuesta no puede ser un motivo en sí mismo para excluir el doble grado de jurisdicción, y porque el voto particular del juez Lemmens le estaba alertando precisamente de eso. En este sentido, *Saquetti* me parece criticable no tanto por su idea principal – con la que cabe estar de acuerdo, aunque en seguida diré algo a este respecto – sino más bien porque se pasa de frenada.

Me parece importante insistir, tal y como señala el Juez Lemmens en su voto, en que la propia ley española, al calificar expresamente como grave la infracción cometida, le estaba dando al TEDH un argumento nítido, objetivo e incontestable para, conforme a *Engel*, descartar la aplicación de la excepción del apartado 2 del art. 2 del Protocolo y condenar a España por no haberle dado doble instancia al Sr. Saquetti. En definitiva, el TEDH podría haber recurrido a un sencillo silogismo más o menos automático que sería

---

<sup>7</sup> De nuevo para Navarro Sanchis (2021), *Saquetti* resulta alarmante, ya que “*ciertas circunstancias que se han de dirimir en el proceso (antecedentes del infractor, proporcionalidad, circunstancias personales, motivación, incidencia de la multa en el patrimonio, etc.) se erigen en canon determinante del régimen de recursos aplicable al caso*”. Incluso quienes aplauden la sentencia *Saquetti* (Cobrerros 2020: 37) coinciden con esta objeción, al poner de manifiesto las “*dificultades*” de aplicación de este criterio subjetivo. Lozano (2020: 203) parece apuntar lo mismo, ya que apoya el Voto del Juez Lemmens, y señala que *Saquetti* se aparta de la doctrina anterior del TEDH, que considera correcta.

como sigue: asumiendo que, conforme a *Engel*, estamos en el ámbito del art. 6 CEDH, si la ley española expresamente califica la infracción como grave, entonces necesariamente, y sin mayor indagación, se debe aplicar la regla – y no la excepción – de la doble instancia del Protocolo nº 7. Fin del asunto<sup>8</sup>.

No necesitando hacerlo, ¿por qué se ha adentrado el TEDH en el análisis subjetivo de la gravedad del castigo? No resulta fácil responder, pero tal vez la razón pueda estar en que ha querido mantener a ultranza el criterio material o sustantivo de *Engel* y su progenie, que como “noción autónoma” con significado propio en el marco del CEDH e independiente del que le den a la “materia penal” los ordenamientos nacionales, desconfia de la calificación formal o incluso objetiva que del castigo, penal o administrativo, realice la legislación nacional. Es decir, parecería que el TEDH incluso cuando el legislador nacional adopta una calificación formal, no se quiere fiar de ella y mantiene a ultranza su propio análisis material o sustantivo – aun cuando en este concreto caso llegue a exactamente las mismas consecuencias.

b) La doctrina *Engel* ha venido siendo aceptada de manera bastante acrítica por los autores españoles (y me atrevería a decir que también europeos en general). Las citas y referencias me parecen innecesarias, por abundantes y por conocidas<sup>9</sup>. Si no estoy equivocado, el TEDH ha mantenido invariablemente *Engel* como el pilar interpretativo de los principios y las garantías aplicables a medidas administrativas formalmente no penales, sin acudir al margen de apreciación de los Estados. O mejor dicho, el TEDH ha hecho algo relativamente similar, o conducente a lo mismo en términos prácticos, pero sin recurrir al margen de apreciación: consideraba de manera casi invariable que la medida en cuestión era penal a los efectos del art. 6 del CEDH, para así poder ser competente y aplicarle la “penalidad analógica” (Cancio: 2021) de *Engel*<sup>10</sup> pero luego decía, en algunos casos, que no había vulneración del CEDH porque consideró que las garantías fueron suficientes<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> En realidad, bien mirado, la legislación española vendría a encajar en dicho Protocolo, no en lo atinente a sentencias de un TSJ como la que llevó el Sr. Saquetti a Estrasburgo pero sí en lo atinente a las sentencias de los Juzgados. Porque el Protocolo obliga a la doble instancia salvo “para infracciones penales de menor gravedad según las define la ley”. Y eso es justamente lo que hace el art. 81.1 de la LRJCA: excepcionar la apelación a los asuntos de menor trascendencia, importancia o gravedad, pero midiendo la “gravedad” no de las infracciones sino de las sanciones según su cuantía, estableciendo en 30.000 euros el umbral a partir del cual cabe apelación. De la argumentación de la sentencia *Saquetti* parece deducirse que tampoco en ese caso la LRJCA sería compatible con el Protocolo, porque según el TEDH el criterio no puede ser objetivo o numérico o económico sino que ha de ser subjetivo.

<sup>9</sup> Por no citar más que una obra reciente, véase en Barcelona (2020) una panorámica de los efectos de *Engel* sobre el sistema sancionador español.

<sup>10</sup> En palabras de Barcelona (2020: 210-211) “gran parte de las sanciones que imponen las Administraciones públicas de los Estados parte del Convenio Europeo quedan bajo la órbita del artículo 6”. Por cierto que la traducción española hecha por el Ministerio de Justicia incurre en un error que causa enorme perplejidad, porque traduce el término francés de “*infracción grave*”, con el que la versión oficial en francés alude con toda corrección en el apartado 23 a la tipificación de las conductas que hace el art. 52 de la ley 10/2010 prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, como “*delito grave*” (*sic.*). Acaso el traductor, en un exceso de celo, se ha dejado llevar por *Engel* y considera “delitos”, y así les denomina, a las infracciones previstas en la ley 10/2010.

<sup>11</sup> Las sentencias de los últimos años son muchas: a partir de *Jussila c. Finlandia* de 2006, pueden verse *Menarini Diagnostics c. Italia* de 2011; *Flisar c. Eslovenia*, de 2011; *Lázaro Laporta c. España* de 2018;

Tirando de este hilo, yo creo que *Engel* y su progenie son, o deberían ser, modulables o matizables. No sólo porque la propia doctrina constitucional, en la misma línea, lo afirma expresamente, al decir que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado [...] así como a las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 CE, si bien con las modulaciones requeridas en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del art. 24.2 CE y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, en tanto sean compatibles con su propia naturaleza” (por no citar más que una de las últimas, STC 172/2020 – los subrayados son míos)<sup>12</sup>.

Y es que hay ejemplos que se apartan de *Engel*. Luxemburgo, aun afirmando hacer suya *Engel*, ha sido más estricto (o menos garantista) que Estrasburgo en la consideración como penal o no de algunas sanciones administrativas. Por ejemplo en la sentencia de 11 de julio de 2002 *Käserei Champignon Hofmeister*, el Tribunal de Justicia trató la cuestión de si una sanción administrativa en materia agraria (ayudas de la PAC) tiene carácter penal, y respondió negativamente. Años después (Sentencia de 5 de junio de 2012, Gran Sala, *Lukasz Marcin Bonda*) se reiteró la misma idea. Es muy posible que la aplicación de *Engel* que, en estos mismos casos, hubiese hecho el TEDH conduciría a un resultado diverso.

Otro aspecto nada claro es el de las medidas que no son sancionadoras. Es sabido que no toda medida restrictiva o desfavorable es una sanción administrativa. Incluso la misma medida (el cierre, clausura o precinto de un local) puede ser una sanción, o no, dependiendo por ejemplo de si se disponía de licencia o permiso o no se disponía de él. Si había licencia puede no serlo, pero si no había licencia no lo es en ningún caso sino que se trata de una medida no sancionadora, que no pretende castigar o reprimir una conducta, ni se ajusta a un proceder previamente descrito como infractor, sino que es una medida de restablecimiento de la legalidad. Que a efectos de la competencia de los Juzgados para conocer de actos emanados por las CCAA el art. 8.2 b) de la LRJCA equipare las “sanciones que consistan en multas no superiores a 60.000 euros” y “el cese de actividades o privación del ejercicio de derechos que no exceda de 6 meses” no creo que permita tratarlas por igual, como parece hacer la FIDE (2020: 23). Y es que las garantías penales, con las matizaciones o cautelas que la jurisprudencia viene interpretando, sólo se aplican – o sólo se deberían aplicar – a las sanciones administrativas y no a cualquier otra medida restrictiva o limitadora o de gravamen. Lo contrario equivaldría a desandar lo andado por la doctrina española en un no fácil proceso de decantación conceptual – pero con enormes consecuencias prácticas – entre medidas puramente sancionadoras y medidas de restablecimiento de la legalidad<sup>13</sup>.

---

*Aumatell i Arnau c. España* de 2018; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, Gran Sala, de 2018; *Mihalache c. Rumanía*, Gran Sala, de 2019. Estas sentencias han ido ampliando la doctrina *Engel*, por ejemplo afirmando que de los tres criterios, los dos últimos (la propia naturaleza de la infracción y la gravedad de la sanción) son alternativos y no necesariamente cumulativos.

<sup>12</sup> No es esta la ocasión para detenerse en cuales sean esos matices o excepciones. Últimamente puede verse Gómez Tomillo (2020: 20 y ss.), distinguiendo entre principios “matizables” y principios “no matizables”.

<sup>13</sup> Véanse al respecto *Casino Rubio* (2000) y (2018), y *Rebollo* (2001).

Por ello, extender la doctrina *Saqueti* a “*los supuestos de resoluciones administrativas restrictivas de derechos*”, como sostiene la FIDE (2020: 23), supondría por ejemplo que casi todo el contenido de los arts. 10.1 y 11.1 de la LRJCA (que atribuyen competencia en única instancia a los TSJ y a la AN) sería contrario al Protocolo cuando fuese aplicado a una medida claramente no sancionadora que a posteriori fuese considerada como sancionadora por el TEDH y que revistiese gravedad.

Esto que acabo de decir parte de que están claros y nítidamente bien delimitados los dos cestos en cada uno de los cuales debe ponerse todas y cada una de las medidas restrictivas<sup>14</sup>, lo cual en unas pocas ocasiones – muchas menos de lo que parecería – no está tan claro. Uno de los supuestos más conocidos y llamativos son los recargos tributarios, cuya naturaleza sancionadora o no es determinada por el TC atendiendo a la función que en cada caso cumplen (represiva, indemnizatoria, resarcitoria, preventiva), función que sin embargo termina casi siempre por ser resuelta atendiendo a la cuantía del recargo. Así lo reconoce el TS al decir lacónicamente que “*el TC ha llegado a la conclusión de que los recargos no tienen naturaleza sancionadora, salvo que cuantitativamente alcancen el valor de las sanciones*” (STS nº 758/2017 de 4 de mayo)<sup>15</sup>. La naturaleza sancionadora o no de estos recargos es fundamental no sólo desde el punto de vista procedimental (aplicación de las garantías procesales penales) sino desde la perspectiva de los principios. Porque lleva aparejada – o debería llevar aparejada – la

---

<sup>14</sup> Los supuestos más habituales son los de cierres de establecimientos que funcionaban sin licencia o autorización, en cuyo caso “*no puede ser calificada de sancionadora la medida administrativa que se adopta para restablecer la legalidad conculcada frente a aquel que, por no haber cumplido los requisitos establecidos para el desarrollo de determinada actividad, no ha adquirido el derecho a llevarla a cabo y, no obstante, la emprende*” (SSTC 44/1987 y 119/1991, entre otras).

<sup>15</sup> Pueden verse las SSTC 276/2000, 291/2000, 39/2011. La doctrina constitucional parte de que “*para comprobar si el recargo establecido en el art. 61.2, párrafo segundo, LGT posee o no carácter sancionador es preciso atender a la función que dicho recargo tiene encomendada dentro del sistema tributario o, dicho de manera más precisa, determinar si dicho recargo tiene una función represiva - en cuyo caso, tratándose de una medida restrictiva de derechos que se impone como consecuencia de una infracción de la Ley, sólo podría justificarse, constitucionalmente, como sanción - o si, por el contrario, a través del mismo se persiguen otras finalidades justificativas de las que se encuentre ausente la idea de castigo y que permitan, por lo tanto, aplicarlo sin necesidad de observar las garantías constitucionales que rigen la imposición de las sanciones*”. Y se examinan aspectos como la cuantía, los intereses (si se acumulan o no al recargo), la voluntariedad del ingreso extemporáneo del cual traen causa, etc. Han sido considerados sancionadores recargos del 50 % y del 100 %, y no lo han sido recargos del 10 %. En cambio las multas coercitivas si vienen siendo excluidas con carácter general del ámbito sancionador (SSTC 22/1984, 137/1985, 144/1987 o 239/1988, referidas a la legislación preconstitucional, pero extensibles a la actual normativa de procedimiento administrativo general o tributario). El TEDH también ha considerado algunos recargos tributarios – incluso de muy escasa cuantía - como merecedores de la consideración de sanción de contenido penal, y por tanto de la aplicación del art. 6 del CEDH, en sentencias como *Janosevic c. Suecia* (2002), *Jussila c. Finlandia* (2006), *Österlund c. Finlandia* (2015). En *Bendenoun c. Francia* (1994) hubo alguna vacilación en cuanto a si el escaso importe del recargo debía ser tenido en consideración para la aplicación de *Engel* y del art. 6 del CEDH, que se repitió en *Morel c. Francia* (2003), pero que fue en seguida rectificada por la Gran Sala en *Jussila c. Finlandia* (2006). Lozano (2020: 201) trae a colación *Bendenoun* para afirmar que “*el segundo criterio de Engel no permite excluir a priori ninguna categoría de infracciones administrativas de su posible naturaleza penal, y por consiguiente del derecho a la doble instancia del art. 2 del Protocolo nº 7*”.

aplicación de principios penales como la culpabilidad o voluntariedad<sup>16</sup>. Ante una demanda en materia de recargos tributarios que invoque la doble instancia, o los principios penales, el TEDH se mostraría perplejo ante la indefinición del Derecho español, y probablemente se reafirmaría en su doctrina *Engel* que prescinde de la calificación nacional, aplicando el aparataje penal a medidas que no son sanciones administrativas como los recargos tributarios menores, los cierres de establecimientos que funcionan sin licencia, la retirada del permiso de circulación, algunas revocaciones de licencias o permisos (armas, pesca, caza), la prohibición de participar en licitaciones públicas cuando derive de una sanción de otro tipo (art. 71.1 b) LCSP) o de situaciones de hecho (arts. 71.1 d) y 71.2 LCSP)<sup>17</sup>.

Traigo a colación estos ejemplos para poner de manifiesto que la doctrina *Engel* no está escrita sobre piedra, como dicen los anglosajones, y que pese a que, como se ha dicho, el TEDH no la incluye en el margen de apreciación de los Estados, es posible, o debería serlo, encontrar maneras de evitar algunas de sus consecuencias que – en mi opinión – son menos deseables.

No es mi intención criticar lo que cabría cabalmente considerar exceso de garantías, pero tal vez deba tenerse presente que en el procedimiento administrativo sancionador se han aplicado, con los matices requeridos por la jurisprudencia constitucional, los principios y garantías penales. De manera que el Sr. Saquetti ha tenido dos oportunidades de defenderse utilizando el armazón penal: ante la Administración (con los matices debidos) y ante el poder judicial<sup>18</sup>. Claro, eso no es suficiente para considerar que ha habido una doble instancia, porque los arts. 2 del Protocolo nº 7 y 14.5 del PIDCP hablan de recurso “*ante un órgano jurisdiccional superior*”. Pero ya que *Engel* es un criterio material, a lo mejor también podría aplicarse a que *materialmente* el recurrente ya ha dispuesto de suficientes garantías penales o jurisdiccionales en dos instancias. ¿Cambiaría la situación si la sanción la hubiesen revisado mediante un recurso administrativo, antes de ir al contencioso, órganos de los que cabría predicar una suerte de “independencia” como por ejemplo el Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid o el Consejo Tributario de Barcelona?<sup>19</sup> Lo que sí sabemos es que al parecer nada hubiese cambiado si la sanción la hubiese impuesto un órgano regulador como la CNMC. Porque el TJUE,

---

<sup>16</sup> Hay doctrina de la AN que declara la improcedencia del automatismo en la aplicación de los recargos por declaración tributaria extemporánea porque su imposición requiere la aplicación del principio subjetivo de culpabilidad, o sea, el análisis de la voluntariedad del contribuyente: al respecto puede verse Gorospe Oviedo (2015: 19)

<sup>17</sup> Declaración de concurso, incumplimiento obligaciones tributarias, incumplimiento obligaciones porcentuales de empleo de trabajadores discapacitados, no contar con un plan de igualdad, incurrir en causas de incompatibilidad.

<sup>18</sup> Y declinó una tercera posibilidad como era el recurso de reposición – si bien parece una posibilidad más bien quimérica.

<sup>19</sup> Se trata de órganos cuya posición no es idéntica a la del TEAC, órgano que como se sabe fue hace poco considerado un órgano “no independiente” y por ello no se le equiparó a un órgano jurisdiccional y se le denegó la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales a los efectos del art. 267 TFUE (sentencia del TJUE *Banco de Santander c. España* de 20 de enero de 2020). Ello vino a revertir la doctrina anterior que sí les había otorgado esa posibilidad al TEAC y a los TEAR (sentencias *Diversint* y *otros* de 1 de abril de 1993, y *Gabalfrisa, S.L.*, de 21 de marzo de 2000, donde se dijo expresamente que los TEAR sí poseían la característica de independencia requerida). Ello dio lugar nada menos que a una reforma legislativa en el año 2015 destinada expresamente a incorporar dicha doctrina europea y a establecer las normas de procedimiento dirigidas a regular tal actividad prejudicial.

en sentencia de 16 de septiembre de 2020 (asunto C-462/19), inadmitió una prejudicial por este órgano planteada afirmando que era, como indudablemente lo es, un órgano administrativo que no puede asimilarse a un órgano jurisdiccional a los efectos del art. 267 del TFUE.

#### 4. ¿Y ahora qué?

Como es natural, todos los comentaristas de *Saquetti* se han planteado sus consecuencias respecto del vigente sistema de recursos de la LRJCA. La primera consecuencia de *Saquetti* es que deja en papel mojado lo expresamente dicho por el TC en la antes mencionada STC 89/1995. Es verdad que esa sentencia fue dictada ya vigente el Protocolo nº 7 (de 1984, con entrada en vigor en 1988) pero antes de su ratificación por España (en 2009). Sin embargo sí estaba vigente el art. 14.5 del PIDCP, que al igual que el Protocolo garantiza el derecho a la doble instancia en materia penal. Y en su argumentación el TC utilizó tanto el PIDCP como el Protocolo, sin pararse a distinguir si éste era o no aplicable. Por lo tanto creo que se puede afirmar que lo que en 1995 dijo el TC era en ese momento válido, incluso sin ratificación del Protocolo nº 7, y sigue siendo a mi juicio válido hoy en día. Recordemos que la STC 89/1995 se refería a un caso idéntico al del Sr. Saquetti (impugnación en única instancia de una medida sancionadora, a lo que el solicitante de amparo imputaba la vulneración del art. 24 CE, del PIDCP y del Protocolo nº 7). El TC desestimó la demanda y consideró no aplicable al caso el art. 14.5 PIDCP (y el Protocolo 7, aunque aun no ratificado) porque no se trataba de un proceso penal. En el FJ 4 dijo claramente que:

*“De la conjunción de ambas doctrinas [aplicación de los principios y garantías penales, con matices, a la materia sancionadora, e inclusión en el art. 24 CE del derecho a una instancia judicial superior] 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 coherencia 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”.*

A mí lo dicho por el TC en esta STC 89/1995 me parece correcto. También se lo parece a otros<sup>20</sup>. Cuando el juez contencioso resuelve un recurso contra una sanción administrativa no está sancionando, no ejerce *ius puniendi*, sino que verifica la legalidad del *ius puniendi* ejercida por otro, o sea por la Administración. Esto no es una mera entelequia, o un juego de palabras, sino que representa una diferencia esencial con los jueces penales. Y debe tener como consecuencia, como en la STC 89/1995, una solución diferente a la que se da cuando se trata de la jurisdicción penal, que sin embargo, como diré luego siguiendo a Nieto, en ocasiones se ve difuminada cuando, excepcionalmente, el juez contencioso no se limita a anular la sanción impuesta sino que la sustituye por una nueva. En cualquier caso, estese o no de acuerdo con lo dicho por el TC en 1995, parece indudable que *Saquetti* debería obligarle al denominado *overruling*, es decir, a desdecirse expresamente de lo que dijo en esa sentencia y a declarar que respecto de las sanciones administrativas graves – o de las que el TEDH considere graves – sí existe un derecho fundamental a la doble instancia derivado del Protocolo nº 7<sup>21</sup>.

En otro orden de cosas, los autores que se vienen citando han propuesto algunas posibles soluciones para incorporar la doctrina del TEDH al modelo procesal español. Navarro Sanchís (2021) sugiere la posibilidad de lo que denomina una “*casacioncita*” *ad hoc* en materia sancionadora, similarmente a la casación establecida por Decreto-Ley en 2021 respecto de las sentencias dictadas en relación con las medidas de restricción de libertades con ocasión de la epidemia de coronavirus. Cobrerros (2020: 46-47) adelanta cuatro posibilidades: que el legislador reforme la LRJCA para generalizar la apelación; que la reforma alcance sólo a las sanciones más graves; reformar la casación introduciendo un motivo para las infracciones relacionadas con el CEDH o con el derecho internacional; no hacer nada<sup>22</sup>. FIDE (2020: 23) propone que

*“la solución más práctica pudiera ser la de reformar el artículo 81.a) LRJCA 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*

---

<sup>20</sup> Navarro Sanchís (2021: 5-6) escribe que “*la jurisdicción contencioso-administrativa no emite declaraciones de culpabilidad, ni de condena, ni impone penas o sanciones, como tampoco liquida ni recauda. Su función constitucional (art. 106 CE) es controlar la legalidad de las decisiones que acreditan, acreditan, valoran y sancionan, en su caso [...] El juez penal condena o absuelve, el juez administrativo no lo hace, no lo puede hacer*”. Similarmente, Casino (2018: 122).

<sup>21</sup> Lozano (2020: 198) sostiene que *Saquetti* debería hacer que el TC “*cambiase su doctrina, adaptándola a la de los órganos de garantía encargados de la interpretación y aplicación de los tratados internacionales*”, como ha hecho en la STC 85/2019 respecto de la indemnización por prisión provisional indebida.

<sup>22</sup> Esta última es “la menos deseable” para Cobrerros.

*de trabajo adicional para los órganos judiciales y provocar resoluciones contradictorias causante de una nueva problemática”.*

Soldevila (2020) ve dos posibles soluciones: modificar el recurso de casación para introducir un nuevo motivo consistente en la revisión de los actos sancionadores y 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. Dice, con razón que la primera es la más sencilla pero que no encaja en la actual casación, de modo que se decanta por la segunda. Lozano (2020: 199-203) sigue esta misma idea, de manera más argumentada.

De momento, *Saquetti* ya ha tenido alguna consecuencia práctica en España, con ocasión de justiciables a los que se denegaba recurso contra sentencias recaídas en materia sancionadora. Algunos de ellos interpusieron recursos de casación alegando la doctrina *Saquetti*, para así forzar la admisión de ese recurso. Les salió bien la jugada porque su recurso fue admitido. Véanse los Autos del TS nº 2906/2021 de 18 de marzo de 2021, o nº 4695/2021 de 15 de abril de 2021, que señalaron que

*La cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar la eventual incidencia de la reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2020 en el asunto Saquetti Iglesias c. España (demanda nº 50514/13) sobre la exigencia de una doble instancia de revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas graves en el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos, cuando, como aquí acaece y en aplicación de los artículos 307.4.a) y 312 TRLPEMM en relación con los artículos 10.1.m) y 86.1 LRJCA, corresponde a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para su enjuiciamiento en única instancia.*

En el momento de redactar estas líneas (agosto de 2021) el asunto está pendiente de sentencia.

## **5. Ideas conclusivas**

La sentencia *Saquetti* es del todo coherente con una línea jurisprudencial que arranca nada menos que de 1976 y que ha sido reafirmada por el TEDH en infinidad de ocasiones, ante el aplauso más o menos generalizado de los académicos españoles. *Saquetti* le garantiza la doble instancia a quien impugna judicialmente una sanción grave, y como ya dije ello puede tenerse por positivo desde el punto de vista de las garantías procesales para el destinatario de la sanción: es mejor tener dos jueces que uno... y, para quien pierde el pleito, tres mejor que dos, y cuatro mejor que tres. En cambio, a la Administración que impuso la sanción la cosa no le es indiferente. Si se aplicase, como sería previsible, la regla (de origen más jurisprudencial que estrictamente legal) conforme a la cual el respeto a la presunción de inocencia y la evitación de la causación de perjuicios irreparables requiere la no ejecutividad<sup>23</sup> inmediata de muchas sanciones no sólo hasta su firmeza administrativa sino incluso hasta su firmeza jurisdiccional, entonces la ejecución de la sanción se vería demorada durante años, hasta que se dicte la sentencia de segunda instancia.

---

<sup>23</sup> O ejecutoriedad, dependiendo de la noción que se tenga de ambas.

Pues bien, en la línea de lo recientemente defendido por Casino (2021)<sup>24</sup>, ello me parece una consecuencia indeseable, máxime cuando el TEDH, utilizando su “noción autónoma” de “*acusación penal*” del art. 6 del CEDH y del Protocolo nº 7, la considera aplicable a cualquier medida – sancionadora o no – que juzgue “grave”. Como tantas veces, la configuración de las garantías procedimentales y procesales se hace pensando casi exclusivamente en los derechos del ciudadano (en este caso, de quien impugna una sanción que una Administración le ha impuesto) y poco o nada en la efectividad de los intereses públicos que fundamentan la aplicación de la potestad sancionadora<sup>25</sup>.

Cabría plantearse si *Saqueti* es norma o es excepción. O sea, si se trata un epígono de *Engel* meditado y coherente, que debe considerarse que hace doctrina en el sentido de que será mantenido por el TEDH en los casos venideros, o si por el contrario es un verso suelto, algo así como un exceso en la reafirmación del criterio del TEDH frente a la calificaciones penales o sancionadoras, graves o menos graves, que hacen los legisladores nacionales – exceso que no tendría continuidad o no fundamentaría una doctrina sólida. De esto no creo que se pueda estar seguro todavía, a apenas un año y pocos meses de haberse dictado la sentencia. Pero sí creo que la manera con la que, en este caso concreto, Estrasburgo ha sido coherente con *Engel* deja bastante que desear.

Pensemos en un sistema de recursos a nivel nacional que se basase en la propia subjetividad de *Saqueti*. O sea, que no estableciese, como hace la LRJCA, cantidades predeterminadas para el acceso a la apelación sino que la dejase abierta a las circunstancias de subjetividad de cada recurrente. ¿Sería tal sistema constitucionalmente admisible desde el punto de vista de la igualdad, de la prohibición de la arbitrariedad o de la seguridad jurídica?<sup>26</sup> Naturalmente, no es este el momento de adentrarse en honduras, pero debe tenerse en cuenta que cuando excepcionalmente el juez contencioso no sólo anula la sanción impugnada sino que impone una nueva, en puridad ese segundo *ius puniendi* se “judicializa”, porque ha sido ejercido *ex novo* (por el poder judicial en lugar de por la Administración) de modo que habría que poder impugnarlo una primera vez (para respetar el art. 24.1 de la CE) y también una segunda vez (para respetar el

---

<sup>24</sup> Este autor se muestra muy crítico con la actual legislación, y con la inmensa mayoría de los autores, conforme a los cuales las sanciones no pueden ser ejecutadas hasta su firmeza judicial plena.

<sup>25</sup> Particularmente si la doble instancia se extiende a todo tipo de medidas administrativas a las cuales, en atención a su naturaleza penal, se aplique el art. 6 CEDH (en la sentencia *Jussila c. Finlandia*, del año 2006, el TEDH consideró sancionador un recargo de 308 euros). Hasta ahora no ha dado el paso de considerar que una medida del art. 6 CEDH era automáticamente reconducible al derecho a la doble instancia del art. 7 del Protocolo, porque el propio Protocolo permite no aplicarlo a “*infracciones penales de menor gravedad*”. Pero si esa “menor gravedad” se interpreta en la línea de subjetividad de *Saqueti*, entonces ese paso podría darse en cualquier momento. Casino (2021: 195) alerta del riesgo de aplicar la regla excepcional de los arts. 90.3 y 98.1 b) LPC a medidas no estrictamente sancionadoras sino de restablecimiento de la legalidad.

<sup>26</sup> Como ya señalé, FIDE (2020: 23) considera que “*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*”. De todos modos conviene reseñar que FIDE no interpreta bien *Luchaninova c. Ucrania*, porque dice que la sentencia “*ha negado carácter penal a sanciones de muy escasa cuantía*”, pero lo que hizo la sentencia es, afirmando el carácter penal (lo era claramente: se trataba de una multa de 10 euros impuesta por la comisión de un delito menor, dictada por un tribunal del Poder Judicial), negar que le fuese aplicable la doble instancia del Protocolo nº 7 porque el TEDH consideró, ahora sí a la luz de la escasa cuantía, que lo que era de aplicación era la excepción del apartado 2.

Protocolo nº 7 del CEDH). Ello conduciría a una especie de triple instancia (el primer pleito de anulación y sustitución, y dos más), para la que no creo que esté preparado el sistema procesal español.

Al margen de estas singulares consecuencias de *Saquetti*, me parece que la evolución de la doctrina *Engel* debería a mi juicio ser repensada, pues corre el riesgo de criminalizar (en el sentido de aplicarles principios penales) todo o buena parte del sector administrativo sancionador, o incluso de medidas que no forman parte de él. En realidad habría que repensar todo el sistema sancionador, en la línea de lo escrito Nieto, por Casino o por Silva<sup>27</sup>. No me parece que *Saquetti* ayude a ese repensamiento.

## 6. Bibliografía

Aldaz Casanova, Ana M. (2020): “Caso *Saquetti Iglesias c. España* (STEDH 50514/13) y la posible naturaleza penal de ciertas sanciones administrativas. Una vuelta de tuerca al derecho a la segunda instancia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 40, págs. 15-19

Alonso García, Ricardo (2021): “La puesta en práctica por la *Corte Costituzionale* de la protección multinivel de derechos en la UE. Parte II: Asunto *Consob*”, *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional* nº 38

Barcelona Llop, Javier (2020): “Las sanciones administrativas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Derecho & Sociedad* nº 54 (I), pp. 205-227

Cancio Fernández, Raúl C. (2021): “‘Concepto autónomo’, nomofilaxis y el asunto *Saquetti*”, <https://www.legaltoday.com/opinion/articulos-de-opinion/concepto-autonomo-nomofilaxis-y-el-asunto-saquetti-2021-04-14/>

Casino Rubio, Miguel (2000), “La indebida confusión entre sanciones y otras medidas administrativas de policía (Comentario a la STS de 2 de febrero de 1998, Ar. 2060)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* nº (283), pp. 569-574

Casino Rubio, Miguel (2018): *El concepto constitucional de sanción administrativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid

Casino Rubio, Miguel (2021): “La no ejecutividad inmediata de las sanciones administrativas (y el pistolero anda suelto)” *Anuario de Derecho administrativo sancionador*, págs. 177-201

---

<sup>27</sup> Nieto (2012), Casino (2018), Silva (2001), para quien el derecho administrativo sancionador no persigue el castigo o la prevención de conductas indeseables sino ordenar, de modo general, sectores de actividad de interés público o general, reforzando mediante sanciones la capacidad de gestión y de intervención de la Administración legalmente habilitada para actuar, y por ello es distinto al derecho penal.

Chaves, José Ramón (2020): “Los renglones torcidos del asunto *Saquetti* y la doble instancia contencioso-administrativa”, en <https://delajusticia.com/2020/09/14/los-renglones-torcidos-del-asunto-saquetti-y-la-doble-instancia-contencioso-administrativa/>

Cobrerros Mendazona, Edorta (2020): “El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública* nº 118, págs. 17-48

FIDE (2020): *Conclusiones del grupo de trabajo “Sanciones administrativas penales: Doble grado de jurisdicción”*, en [https://www.wmaker.net/fidefund/Presentamos-las-conclusiones-del-Grupo-de-Trabajo-Sanciones-administrativas-penales-Doble-grado-de-jurisdiccion\\_a1497.html](https://www.wmaker.net/fidefund/Presentamos-las-conclusiones-del-Grupo-de-Trabajo-Sanciones-administrativas-penales-Doble-grado-de-jurisdiccion_a1497.html)

Gomez Tomillo, Manuel (2020): “Principios constitucionales nucleares del derecho penal y matices característicos del derecho administrativo sancionador”, *Revista de Derecho Aplicado* nº 6 (2020)

Gorospe Oviedo, Juan Ignacio (2015): “Los recargos por declaración extemporánea de tributos sin requerimiento previo y por ingreso fuera de plazo de las cuotas de la Seguridad Social” en VV.AA. *Recargos y sanciones tributarias. Comunicaciones presentadas a la jornada preparatoria del congreso de la EATLP de 2015*, IEF, Madrid

Lozano Cutanda, Blanca (2020): “La sentencia *Saquetti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas”, *Revista de Administración Pública* nº 213, págs. 181-207

Navarro Sanchís, Francisco José (2021): “Devolvemos las sanciones a los jueces? A propósito de la sentencia *Saquetti Iglesias*”, <http://fiscalblog.es/?p=6694>

Nieto García, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed. 2012

Rebollo Puig, Manuel (2001): “El contenido de las sanciones”, *Justicia administrativa* nº Extraordinario 1, (Ejemplar dedicado a Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador), págs. 151-206

Silva Sánchez, Jesus Maria (2001): *La expansión del derecho penal: Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2ª edición, Civitas, Madrid

Soldevila Fragoso, Santiago (2020): “Sentencia de gran impacto. Asunto *Saquetti Iglesias v. España*. STEDH de 30 de junio de 2020”, *Actualidad Administrativa* nº 9