

JURISPRUDENCIA

Comentarios monográficos

**Notas de jurisprudencia
contencioso-administrativa**

**Notas de jurisprudencia del Tribunal
Europeo de Derechos Humanos**

**Notas de jurisprudencia de la Corte
Interamericana de Derechos Humanos**

LA SENTENCIA SAQUETTI IGLESIAS C. ESPAÑA IMPONE LA INTRODUCCIÓN DE LA DOBLE INSTANCIA PARA EL ENJUICIAMIENTO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

BLANCA LOZANO CUTANDA
CUNEF

Cómo citar/Citation

Lozano Cutanda, B. (2020).

La sentencia *Saqueti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas.

Revista de Administración Pública, 213, 181-207.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.08>

Resumen

La Sentencia del TEDH *Saqueti Iglesias c. España* está llamada a tener un importante impacto en la regulación de los recursos en el orden contencioso-administrativo al haber declarado que el derecho a la doble instancia judicial, garantizado por el art. 2 del Protocolo número 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos resulta de necesaria aplicación a las sanciones administrativas. La sentencia ya ha adquirido firmeza. El derecho a la doble instancia —al igual que las garantías a un proceso equitativo del art. 6 del Convenio— se aplica según la doctrina del TEDH a todas aquellas sanciones que son consideradas de «naturaleza penal» conforme a los criterios del Tribunal, que atiende para ello, fundamentalmente, a si las infracciones revisten carácter general y punitivo, así como a la gravedad de las sanciones impuestas. El propio art. 2 del Protocolo número 7 del Convenio excluye de este derecho a las infracciones «de menor gravedad según las defina la ley». El legislador español deberá reformar la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa para adecuarla a las exigencias de esta doctrina de Estrasburgo, lo que puede suponer un primer paso, importante, hacia la deseable generalización de la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Palabras clave

Jurisdicción Contencioso-administrativa; sanciones administrativas; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; Tribunal de Estrasburgo; sentencia *Saquetti Iglesias c. España*; doble instancia jurisdiccional; recursos contencioso-administrativos; derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; Tribunal Constitucional.

Abstract

The Judgement from the European Court of Human Rights (ECtHR) *Saquetti Iglesias v Spain* is set to have a significant impact on the regulation of appeals in contentious-administrative courts. This Judgment states that the right to appeal in second instance, guaranteed by virtue of article 2 of Protocol number 7 of the European Convention on Human Rights, must apply to administrative sanctions. The Judgement shall become final unless it is referred to re-examination by the Grand Chamber. The appeal as of right —much like the guarantee for a fair process enshrined in art. 6 of the Convention—, applies to all sanctions that are considered of a “criminal nature”, according to the criteria set out by the Strasbourg Court, which fundamentally takes into account the general and punitive nature of the infraction, as well as the severity of the sanction imposed. Article 2 of Protocol number 7 of the Convention excludes this right for infringements “of lessor severity as defined and laid down in the law”. The amendment to the Law 29/1998 governing Administrative Jurisdiction in order to adapt it to the requirements of the Strasbourg doctrine may entail an important first step towards the desirable generalisation of appeals as of right in contentious-administrative courts.

Keywords

Contentious-administrative jurisdiction; administrative sanctions; European Court of Human Rights (ECtHR); Strasbourg Court; Judgement *Saquetti v. Spain*; right to appeal in second instance; appeal as of right; right to effective legal protection; Constitutional Court; contentious-administrative appeals.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. II. LOS HECHOS Y EL FALLO DE LA SENTENCIA. III. EL DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA INVOCADO Y SU APLICACIÓN A CUALQUIER «INFRACCIÓN PENAL». IV. LA NATURALEZA «PENAL» DE LA SANCIÓN IMPUESTA AL DEMANDANTE. V. LA INAPLICACIÓN AL CASO DE LA EXCEPCIÓN RELATIVA A LA MENOR GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN. VI. EL IMPACTO DE LA SENTENCIA EN EL ACTUAL SISTEMA DE RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS. VII. POSIBLES SOLUCIONES PARA LA GARANTÍA DE LA DOBLE INSTANCIA EN MATERIA SANCIONADORA. VIII. REFLEXIÓN FINAL: ¿UNA PUNTA DE LANZA DE LA GENERALIZACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO?

I. PLANTEAMIENTO

La reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 30 de junio de 2020, asunto *Saquetti Iglesias c. España*, está llamada a tener, como en seguida se ha percibido por la doctrina, un «gran impacto» en la regulación de los recursos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹, obligando a introducir un sistema de doble instancia para la revisión de las sanciones administrativas que puedan reputarse como «graves».

La sentencia viene a confirmar la necesidad de incorporar la doble vía de recurso contencioso-administrativo para las sanciones graves como una de posibles mejoras —ahora *necesaria mejora*— del control jurisdiccional de las sancio-

¹ F. Soldevilla Fragoso (2020), «Sentencia de gran impacto: Asunto Saquetti Iglesias v. España. STEDH de 30 de junio de 2020», *Actualidad Administrativa*, 9, págs. 1 y ss, Editorial Wolters Kluwer. Véase también E. Cobreros Mendazona (2020), «El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas, una imperiosa exigencia convencional y constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 118, págs. 17 a 48.

nes administrativas. Así lo defendí en mi contribución a la obra *España Constitucional (1978-2018)*²:

[...] si la introducción de la doble instancia a todos los procesos contencioso-administrativos, al menos para que un Tribunal revise la corrección del juicio realizado por el tribunal inferior, sería muy conveniente para mejorar nuestro sistema de Justicia, en el caso de las sentencias confirmatorias de resoluciones sancionadoras graves se trata, a nuestro juicio, de una exigencia constitucional derivada del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24 en la interpretación de este precepto a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Ello resulta:

[...] de la obligada interpretación de este precepto a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos *ex. art. 10.2 CE* como consecuencia del reconocimiento del concepto autónomo de «acusación en materia penal» que [...] mantiene el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Este reconocimiento conlleva la aplicación de las garantías del Convenio de Roma cuando se trate de enjuiciar una sanción que, atendiendo a su naturaleza y gravedad, pueda reputarse como una «pena» a efectos del Convenio y, entre ellas, el Protocolo número 7, ratificado por España, incluye «el derecho a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior»³.

² «Sanciones administrativas: el peligroso protagonismo de un *ius puniendi* alternativo», en E. González y R. Rubio (coords.) (2018), *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y Perspectivas*, B. Pendás (dir.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, tomo V, págs. 3773 y ss. Una versión ampliada del artículo se publicó en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, 102, 2018, págs. 17 y ss. (disponible en internet).

³ Y, a continuación, precisaba: «Es cierto que el art. 2 del Protocolo permite excluir de esta garantía a “las infracciones de menor gravedad según las defina la ley”, pero ninguna ley puede justificar sin incurrir en arbitrariedad la exclusión del derecho a la segunda instancia para todas las penalidades administrativas en bloque, cuando muchas de ellas coinciden con las susceptibles de ser impuestas en sede penal o bien revisten, por la cuantía de la multa o la alictividad de la sanción, una gravedad igual o incluso superior a las condenas penales».

La introducción de la doble instancia para la materia sancionadora ha sido defendida también en la doctrina por E. Hinojosa Martínez, que la considera recomendable dada la cercanía de principios garantistas que debe existir en las materias penal y administrativa sancionadora, aunque no sea obligado con arreglo a la jurisprudencia constitucional (*Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018), y por M. A. Ruiz López, que pone de relieve la incongruencia de que los asuntos más relevantes y complejos de la justicia administrativa puedan quedar excluidos de una segunda instancia judicial «cuando la afectación de los derechos del justiciable es, cuanto menos, tan grave como en el orden penal», señalando en este sentido el caso de la expropiación forzosa o «el ejercicio —potencialmente descomunal— de la potestad sancionadora como expresión del *ius puniendi* del Estado, que a lo largo de los años ha experimentado un progresivo fortalecimiento que no desmerece, en absoluto, a la represión penal (*v.gr.* en los ilícitos medioambientales)» («El nuevo recurso de

Pues bien, la sentencia objeto de este comentario ha venido a confirmar muy pronto esta apreciación, al declarar que el derecho a la doble instancia judicial, garantizado por el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, resulta aplicable a aquellas sanciones administrativas —como la que fue objeto del caso—, que revisten a efectos del Convenio naturaleza penal por su carácter punitivo y su gravedad.

La sentencia condena a España por no haber garantizado este derecho a la doble instancia judicial respecto al sancionado al pago de una multa administrativa —el señor Saquetti Iglesias—, por cuanto, tras impugnarla ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma y ver su recurso desestimado, se le denegó el acceso al recurso de casación por razón de la cuantía, en aplicación de lo entonces dispuesto por el art. 86.2.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El recurso de casación contencioso-administrativo entonces vigente no cumplía los requisitos para considerarse una segunda instancia judicial, como tampoco los cumple, conforme a la jurisprudencia del TEDH, el recurso de casación introducido por la disposición adicional de la Ley Orgánica 7/2015, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial.

II. LOS HECHOS Y EL FALLO DE LA SENTENCIA

El 20 de marzo de 2011, el señor Martín Saquetti fue sometido a un control de seguridad en la terminal T-4 del aeropuerto de Madrid-Barajas cuando se disponía a viajar a Buenos Aires y los agentes de la Guardia Civil le interceptaron 153.800 euros que tenía en su equipaje, escondidos entre revistas y zapatos. El señor Saquetti, que no había declarado la salida del territorio nacional de este dinero, alegó que era de origen legal y de su propiedad, que lo había ido llevando a España en sus diversos viajes desde 2002, en la época del «corralito» argentino, y que, así como en cada entrada en España había cumplimentado las declaraciones de importación requeridas, ignoraba que también debía declarar las cantidades en el momento de abandonar el país.

Estos argumentos del señor Saquetti no evitaron que se le incoara un procedimiento sancionador ni que, tras su sustanciación, se le impusiera por la Dirección General de Política Financiera del Ministerio de Economía una multa de 153.800 euros —correspondiente al total de la cantidad incautada— por la comisión de una infracción grave de las previstas en la Ley 10/2010, de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y normativa concordante, por

casación contencioso-administrativo: primeras resoluciones, balances y perspectivas», *Revista de Administración Pública*, 204, págs. 165 y ss.). Estas opiniones doctrinales son recogidas y apoyadas por L. Casado Casado (2019), *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*, Valencia: Tirant lo Blanch.

no declarar la salida del territorio nacional «de medios de pago por importe igual o superior a 10.000 euros o a su contravalor en moneda extranjera»⁴.

Frente a esta resolución, el señor Saquetti interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por Sentencia 46/2013, de 17 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La sentencia no apreció la ignorancia de la obligación de cumplimentar los impresos S1 que alegaba el señor Saquetti y la consiguiente falta de culpabilidad, por entender que de las circunstancias concurrentes resultaba: que sí conocía las consecuencias que se podían derivar de la no declaración del dinero, al haber presentado con anterioridad declaración en modelo impreso B1; y que la forma como se llevó a cabo la «omisión» del deber de declarar denotaba «una voluntad de ocultación» («por llevarlo en el interior de la maleta y, a su vez, en el interior de revistas recubiertas a su vez con plásticos y repartido entre sus pertenencias distribuidas en el interior del equipaje personal y en el interior de zapatos que llevaba en otra de sus maletas, las cuales había facturado»). Atendiendo a la prueba documental aportada, la sentencia afirmó que no se podía entender acreditada la procedencia del dinero intervenido, por falta de conexión temporal entre la fecha en la que el dinero fue aprehendido en el aeropuerto (en 2011) y las de los impresos de declaración de la entrada de fondos que aportó el recurrente (referidas a los años 2003 y 2004).

En relación a la sanción, la sentencia señaló que se había impuesto en su grado medio dado que, según la redacción entonces vigente de la Ley 10/2010, la sanción a imponer por el incumplimiento de la obligación de declaración de movimientos de medios de pago podía oscilar entre 600 euros y el duplo del valor de los medios de pago empleados. Esta multa se consideró que no infringía el principio de proporcionalidad por concurrir, tal como justificó la resolución objeto de recurso, «las circunstancias de agravación relativas a la notoria cuantía del movimiento, considerándose como tal aquella que duplique el umbral de declaración, y la falta de acreditación del origen de los medios de pago».

La sentencia indicaba que contra ella no cabía interponer recurso de casación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 86.2.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esto era así porque en la fecha de la sentencia, tras la reforma introducida en este precepto por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, la cuantía mínima para recurrir en casación ante el Tribunal Supremo se elevó de 150.000 a 600.000 euros.

El señor Saquetti recurrió entonces en amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando, en lo que aquí interesa, su derecho a que su caso fuese examinado

⁴ Art. 52.3 en relación con el art. 34.1.a) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, en relación con los arts. 2.1.v) y 57.3 de esa ley. La resolución sancionadora invocó, asimismo, el art. 2.3 del Real Decreto 925/1995, de 9 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1993, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (modificado por el Real Decreto 54/2005, de 21 de enero).

por una jurisdicción superior. Sin embargo, el recurso fue inadmitido, mediante auto de 29 de abril de 2013, por falta de justificación suficiente de la «relevancia constitucional» del recurso.

Interpuesta demanda contra el Estado español ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, su Sección Tercera dictó la Sentencia de 30 de junio de 2020 en la que se declara que «se ha vulnerado el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del Convenio» y se le concede además al demandante, en concepto de daños morales, la cantidad de 9.600 euros⁵. La sentencia tiene un voto particular, emitido por el juez Lemmens, que, si bien se adhiere al fallo, expresa sus reservas sobre el razonamiento relativo a las circunstancias que deben concurrir para la aplicación de la excepción de las infracciones de menor gravedad; sobre esta opinión volveremos más adelante.

III. EL DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA INVOCADO Y SU APLICACIÓN A CUALQUIER «INFRACCIÓN PENAL»

El señor Saquetti se quejó ante el TEDH de que la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid no fue revisada por una jurisdicción superior conforme a lo previsto en el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio, que establece lo siguiente:

1. Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los cuales pueda ser ejercitado, se regularán por ley.

2. Este derecho podrá ser objeto de excepciones en caso de infracciones de menor gravedad según las defina la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal o haya sido declarado culpable y condenado al resolverse un recurso contra su absolución.

⁵ Esta compensación se otorga, *ex art.* 41 del Convenio, cuando se ha producido la lesión de un derecho convencional y solo se permite de forma imperfecta reparar sus consecuencias. La sentencia afirma, ante las posturas enfrentadas de las partes, que «no puede especular sobre cuál habría sido el resultado del procedimiento en caso contrario [si el demandante hubiera gozado de la doble instancia del art. 2 del Protocolo n.º 7], pero no considera irrazonable considerar que el interesado sufrió una pérdida de oportunidad real y daños morales ciertos, que la constatación de la violación en la presente sentencia no basta para remediar». Como pone de relieve E. Cobreros Mendazona (*op. cit.*, pág. 40), «en ningún momento se barajó la posibilidad de reparar la conculcación del derecho convencional vía revisión de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid puesto que la lesión no traía causa, propiamente, de la sentencia de instancia, sino que se encontraba en la regulación del recurso de casación prevista en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en aquel momento vigente».

En su jurisprudencia sobre este precepto, el Tribunal de Estrasburgo invoca, como elemento de interpretación, el informe explicativo sobre el Protocolo n.º 7 elaborado por el Comité director para los derechos del hombre y sometido al Comité de Ministros del Consejo de Europa (véanse, p. ej., sentencias *Stanchev c. Bulgaria*, de 1 de octubre de 2009 y *Kamburov c. Bulgaria*, de 23 de abril de 2009). En relación al art. 2 este informe dice, por lo que aquí interesa, lo siguiente:

17. [El artículo 2 del Protocolo n.º 7] reconoce a toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal el derecho a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior. No se exige que en todos los casos dicha persona tenga la posibilidad de que sea examinada tanto la declaración de culpabilidad como la condena. Así, por ejemplo, si la persona condenada se ha declarado culpable de la infracción que se le imputa, este derecho puede restringirse a la revisión de la condena. En relación a la redacción de la disposición correspondiente del Pacto de Naciones Unidas (artículo 14, párrafo 5), el término «tribunal» ha sido añadido para que quede bien claro que este artículo no concierne a las infracciones juzgadas por autoridades que no son tribunales en el sentido del artículo 6 del Convenio.

[...]

20. El párrafo 2 de este artículo autoriza excepciones de este derecho:

- Para las infracciones de menor gravedad, según las defina la ley;
- cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal, por ejemplo, en razón de su rango (ministro, juez u otro titular de un alto cargo), o en razón de la naturaleza de la infracción;
- cuando el interesado haya sido declarado culpable y condenado al resolverse un recurso contra su absolución.

21. Para decidir si una infracción reviste menor gravedad, un criterio importante es la cuestión de saber si la infracción conlleva o no una pena privativa de libertad.

El derecho a la doble instancia así reconocido por el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio se aplica al declarado culpable de una «infracción penal» y esta noción se corresponde, como ha reiterado la jurisprudencia del TEDH, con la de «acusación en materia penal» del art. 6.1 del Convenio (sentencias *Gourepka c. Ucrania*, de 6 de septiembre de 2005, *Zaicevs c. Letonia*, de 31 de julio de 2007, *Stanchev c. Bulgaria*, de 1 de octubre de 2009). Esto supone que su ámbito de aplicación se define de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal de Estrasburgo en relación al art. 6.1 sobre el «concepto autónomo» de la noción de materia penal atendiendo a su naturaleza o grado de severidad.

Esta doctrina fue iniciada hace más de cuatro décadas por la sentencia *Engel y otros c. Países Bajos*, de 8 de junio de 1976, y confirmada por la sentencia *Örztük c.*

la República Federal Alemana de 21 de febrero de 1984⁶. Desde entonces, el TEDH viene reiterando que, a los efectos de la aplicación de la definición de la «acusación en materia penal», la calificación de la sanción según el derecho de que se trate constituye solo un punto de partida con un «valor relativo». Así lo reitera también la sentencia *Saquetti*, recordando que «para aplicar el artículo 6 del Convenio basta con que la infracción en cuestión tenga naturaleza penal o que exponga a la persona interesada a una sanción que, por su carácter y gravedad, tenga generalmente naturaleza penal». Se cita, en este sentido, la sentencia *A y B c. Noruega*, de 15 de noviembre de 2016, pero son muchas las que así lo han declarado⁷.

Por consiguiente, como resume la sentencia, la calificación como «penal» de una infracción debe determinarse sobre la base de tres criterios, conocidos como «criterios Engel» (en atención a la sentencia *Engel y otros c. Países Bajos* citada): «a) la clasificación de la disposición a nivel interno; b) el tipo de infracción; y c) la gravedad de la sanción impuesta al interesado (véase, entre otros, el caso *Ezeh y Connors c. Reino Unido*, Sentencia de 9 de octubre de 2003)».

La razón de ser de esta interpretación que mantiene el Tribunal de Estrasburgo sobre el carácter penal de determinadas infracciones y sanciones administrativas es bien sencilla: de nada servirían las garantías establecidas por el Convenio de Roma para los procesos penales si los Estados parte pudieran, a su antojo, dejar fuera de su ámbito de aplicación cualesquiera medidas represivas mediante el simple expediente de calificarlas como «sanciones administrativas» y de encomendar su punición a la Administración.

En este sentido, hay que señalar que, si bien en la generalidad de los países europeos existe alguna forma de sanción administrativa (como consecuencia, sobre todo, del fenómeno conocido como «despenalización» de las conductas delictivas de menor relevancia social, ante la inadecuación o «crisis» del sistema judicial penal para su represión⁸ que ha tenido lugar en la generalidad de los Esta-

⁶ El primer comentario de esta sentencia en nuestro derecho estuvo a cargo de M^a. G. Rubio (1984), «Potestad sancionatoria de la Administración y garantías del administrado: comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de febrero de 1984: el caso *Öztürk*», *Revista de Administración Pública*, 104, págs. 275 y ss. (disponible en internet). Véase, asimismo, nuestro comentario de las sanciones administrativas a la luz del TEDH contenido en *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, 1990 (disponible en internet). Entre los estudios más recientes, puede citarse S. Bertazzo (2015), «El derecho administrativo sancionador a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos», en *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel (disponible en internet).

⁷ Véase, p. ej., la sentencia *Oleksandr Volkov c. Ucrania*, de 9 de enero de 2013. En relación a la aplicabilidad de esta doctrina al derecho a la doble instancia reconocido por el artículo 2 del Protocolo núm. 7, pueden citarse, entre otras, las sentencias *Zicevs. v. Letonia*, de 31 de julio de 2007, *Stanchev c. Bulgaria*, de 1 de octubre de 2009, y *Kamburov c. Bulgaria*, de 29 de abril de 2009.

⁸ Véase el preclaro artículo de Ramón Parada Vázquez (1972) «El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal», *Revista de Administración Pública*, 67, págs. 41 y ss.

dos europeos desde mediados del siglo pasado⁹), la amplitud con la que se le encomiendan potestades represivas a la Administración varía de forma importante en los distintos ordenamientos jurídicos. Por ello es necesario, como reitera el Tribunal de Estrasburgo, mantener un concepto autónomo de la materia penal¹⁰.

Sirva, como ejemplo de la gran diversidad de los sistemas punitivos en Europa, el propio caso del incumplimiento de la obligación de declarar la salida de dinero que ha dado lugar a la sentencia que nos ocupa.

El régimen de obligatoriedad de declaración del dinero efectivo transportado por cualquier persona física o jurídica que entre o salga de la Unión Europea fue instituido por el Reglamento CE 1889/2005, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los controles de la entrada o salida de dinero en efectivo de la Comunidad, para toda suma igual o superior a 10.000 euros (art. 3).

Como es lo más habitual en la normativa comunitaria, el Reglamento no tipifica sanciones, sino que, en su art. 9, establece que «los Estados miembros fijarán las sanciones que deberán aplicarse en caso de incumplimiento de la obligación de declarar establecida en el artículo 3. Dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias», debiéndose comunicar a la Comisión en el plazo que se fija.

Pues bien, la mayor parte de los Estados de la Unión han regulado la ausencia de declaración como una infracción de naturaleza administrativa, castigada con una multa, de cuantía y cálculo variable, pero no faltan Estados, como los Países Bajos o Lituania, en los que esta conducta se tipifica como delito, punible bien con una multa o bien con una pena de prisión (que puede llegar, en el caso de Lituania, hasta los seis años de privación de libertad). Muchas legislaciones prevén igualmente medidas de confiscación de las cuantías no declaradas que excedan de la suma prevista, que pueden o no ser complementarias de la multa. Y, por último, un caso particular es el de Bulgaria, donde se impone una multa que puede revestir carácter administrativo o penal y que se acompaña de la confiscación automática de la totalidad de la cuantía no declarada (así lo explica el Tribunal de Estrasburgo en la sentencia *Grifhorst c. Francia*, de 29 de febrero de 2009).

⁹ Véase nuestro estudio «Panorámica general de la potestad sancionadora de la Administración en Europa: “despenalización” y garantía», en *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, págs. 393 y ss.

¹⁰ Así lo explicó la sentencia *Öztiirk* citada: «La Convención no se opone a las tendencias de la “descriminalización” existentes —bajo formas bien diversas— en los Estados miembros del Consejo de Europa [...], sin embargo, si los Estados contratantes pudieran, a su antojo, calificando una infracción de administrativa en vez que de penal, evitar el juego de las cláusulas fundamentales de los artículos 6 y 7, la aplicación de éstas se encontraría subordinada a su voluntad soberana», lo que podría contribuir a «resultados incompatibles con el objeto y el fin de la Convención».

IV. LA NATURALEZA «PENAL» DE LA SANCIÓN IMPUESTA AL DEMANDANTE

El Gobierno español alegó, frente a la demanda del señor Saquetti, que el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio no resultaba de aplicación al no consistir la multa impuesta en una sanción penal, sino, por el contrario, en una infracción administrativa. Esta afirmación se fundaba en las siguientes razones: el delito monetario fue suprimido del Código Penal español en 1996; la Ley 10/2010, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, no prevé en su texto medida alguna de privación de libertad; y son los tribunales contencioso-administrativos, y no los penales, los encargados de garantizar la aplicación efectiva de la sanción.

Para resolver sobre esta cuestión y partiendo de la doctrina jurisprudencial expuesta sobre el concepto autónomo de la noción de materia penal, la sentencia analiza la infracción a la luz de los tres «criterios Engels».

a) Por lo que respecta al primer criterio, relativo a la calificación de la infracción a nivel interno, la sentencia reconoce que los actos por los que se acusó al demandante se tipificaban como una «infracción administrativa» por la Ley 10/2010, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, eran competencia de los tribunales contencioso-administrativos, no de los tribunales penales, y en cualquier caso no eran punibles con una pena de libertad.

Ahora bien, el tribunal recuerda que esta calificación por el derecho interno «es solo un punto de partida a efectos de la valoración del Tribunal, que también deberá tener en cuenta la naturaleza de la infracción cometida y el tipo y gravedad de la sanción impuesta». La sentencia procede, en consecuencia, a tomar en consideración los otros dos criterios.

b) En cuanto al segundo criterio, relativo a la naturaleza de la infracción, la sentencia señala que, para valorarlo, «el Tribunal siempre ha tenido en cuenta la magnitud del colectivo al que va dirigida la norma infringida, el tipo y la naturaleza de los intereses protegidos y la existencia de un objetivo de disuasión y represión», citando abundantes sentencias que así lo reiteran¹¹.

¹¹ Sentencias *Kadubek c. Eslovaquia*, de 2 de septiembre de 1998; *Lauko c. Eslovaquia*, de 2 de septiembre de 1998; *Ezeh y Connors c. Reino Unido*, de 9 de octubre de 2003; *Sergei Zolotukhin c. Rusia*, de 10 de febrero de 2009; y *Tsonyo Tsonev c. Bulgaria*, de 14 de enero de 2010.

Además de estos criterios, para valorar la naturaleza penal de una infracción el TEDH ha tenido también en cuenta: si el procedimiento se inicia por una autoridad pública en virtud de los poderes legales de coerción y si la imposición de cualquier pena depende de la constatación de culpabilidad (sentencia *Benham c. Reino Unido*, de 10 de junio de 1996), la forma en que son calificados los procedimientos comparables en otros Estados miembros del Consejo de Europa (*Öztürk c. Alemania* citada), y el hecho de que una infracción no dé lugar a la inscripción en el registro de antecedentes penales, lo que puede constituir un elemento importante, pero no

A juicio del Tribunal de Estrasburgo, estos elementos concurren en el presente caso. Por lo que respecta a la magnitud del colectivo al que se dirige la norma infringida, la sentencia señala que la Ley 10/2010, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, tiene alcance general y que los destinatarios del precepto infringido son indeterminados, en cuanto se dirige a cualquier persona física o jurídica que cruce una frontera y que incurra en la conducta descrita como punible. Y, por lo que respecta al tipo y naturaleza de los bienes protegidos, el TEDH estima que la sanción no se limita a proteger una eventual pérdida de capital por parte del Estado (esto es, no tiene un carácter meramente resarcitorio), sino que persigue esencialmente disuadir y castigar al demandante por haber incumplido la obligación legal de cumplimentar una declaración (sobre el concepto y alcance de este criterio volveremos más adelante).

c) Por último, en cuanto a la gravedad de la sanción impuesta, la sentencia afirma que, si bien el impago de la multa no puede traducirse en una medida de privación de libertad, su elevada cuantía, que ascendió a 153.800 euros y que se correspondía con la casi totalidad de la cantidad descubierta, es suficiente como para conferir carácter penal al procedimiento seguido.

La valoración de estos tres criterios lleva, por tanto, a la sentencia a concluir que debe considerarse que la infracción en cuestión tiene carácter penal.

V. LA INAPLICACIÓN AL CASO DE LA EXCEPCIÓN RELATIVA A LA MENOR GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN

El Gobierno español alegó que, aun en el caso de que se considerase aplicable el art. 2 del Protocolo núm. 7, debía atenderse a la excepción prevista en su apdo. 2, por tratarse de una «infracción de menor gravedad» en cuanto no puede implicar en ningún caso privación de libertad.

La sentencia reconoce que, al decidir si una infracción es de menor gravedad, un criterio importante es si conlleva o no una pena privativa de libertad, tal como dice el informe explicativo del Protocolo núm. 7. Sin embargo, añade, la existencia de una pena de prisión será «un factor a tener en cuenta cuando el Tribunal deba decidir sobre la menor gravedad de la infracción, pero no será decisivo por sí solo».

En este caso, el TEDH considera que la multa impuesta al señor Saquetti no es una «infracción de menor gravedad» atendiendo a las circunstancias concurrentes, tales como el hecho de que la multa «equivale a todos los bienes personales que el demandante, que no tiene antecedentes penales, pudo ahorrar durante sus visitas periódicas a España». Como argumento para reputar que la sanción

decisivo porque, en general, se trata de un reflejo de la calificación interna (sentencia *Ravnsborg c. Suecia*, de 23 de marzo de 1994).

impuesta no puede considerarse «de menor gravedad» se alude también a la falta de respeto del principio de proporcionalidad o justo equilibrio entre la multa y la gravedad de los hechos que, como ha reiterado el Tribunal en anteriores pronunciamientos, es un requisito que debe cumplirse en la imposición de sanciones en materia aduanera (y cuyo incumplimiento ha llevado, en ocasiones a declarar las sanciones impuestas contrarias a la garantía del derecho de propiedad del art. 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio¹²).

En este punto, el tribunal señala «que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid no contiene análisis alguno de la proporcionalidad de la medida impugnada, como exige el artículo 59, párrafos 1, 2 y 3 de la Ley 10/2010». Esta afirmación hay que matizarla, pues lo cierto es que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia sí contiene un análisis, además extenso, sobre el respeto del principio de proporcionalidad por la sanción impuesta (FJ 6º). Lo que en realidad está reprochando el tribunal de Estrasburgo es la inadecuada aplicación de este principio por el tribunal nacional, al haber tomado únicamente en consideración las circunstancias agravantes y no las atenuantes. No se valora así por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia la conducta anterior del inculgado, que carecía de antecedentes por infracciones de la Ley de prevención del blanqueo de capitales (lo que, conforme a su art. 59, opera como atenuante). La sentencia afirma, además, que no se demostró que los fondos incautados fueran el resultado de prácticas vinculadas al blanqueo de capitales y que «el Gobierno no impugnó el cumplimiento de la obligación de declarar los fondos cada vez que entraba en el territorio español».

Nótese que la sentencia determina que la multa no puede considerarse como una «infracción de menor gravedad» no en razón de su importe, objetivamente considerado, sino en atención a las circunstancias del caso concreto, en particular «la proporcionalidad, así como las consecuencias especialmente graves a la luz de la situación personal del demandante».

En su voto particular, el juez Lemmens critica, a nuestro juicio acertadamente, este entendimiento «subjetivo» de la gravedad de la infracción y, por consiguiente, de la aplicación o no de la excepción sobre las infracciones de menor gravedad. Este criterio provoca, sin duda, inseguridad jurídica porque, como dice el voto particular, «la aplicación de la excepción para las infracciones menores podría variar de un caso a otro, dependiendo de la situación particular del acusado y de la sanción impuesta en cada caso».

Pero, sobre todo, y por lo que aquí interesa, esta forma de determinar la gravedad de la sanción a efectos de la excepción de la doble instancia impide que la determinación de las infracciones de menor gravedad incluidas en la excepción pueda fijarse *a priori* por el legislador. Dicho de otro modo: prácticamente

¹² Véanse las sentencias (citadas por la que nos ocupa) *Ismayilov c. Rusia*, de 6 de noviembre de 2008, *Gabric c. Coracia*, de 5 de febrero de 2009, *Moon c. Francia*, de 9 de julio de 2009, y *Boljeic c. Croacia*, de 31 de enero de 2017.

cualquier sanción pecuniaria podría quedar fuera de esta excepción en cuanto se considere desproporcionada en atención a las circunstancias concurrentes en el condenado o excesivamente gravosa por sus limitados recursos. Compartimos por ello la opinión del juez Lemmens de que únicamente debería atenderse a criterios objetivos, en particular a la calificación del legislador de una infracción como «grave» —tal como ocurría en este caso—, y a que la sanción impuesta, en atención a su cuantía, sea susceptible de tener efectos significativos para el acusado, del mismo modo que se considera que una medida de privación de libertad es susceptible de tener efectos significativos.

A favor de esta interpretación juega, a nuestro parecer, el propio tenor literal del art. 2.2 del Protocolo núm. 7, al decir que el derecho a que la condena sea examinada por una jurisdicción superior «podrá ser objeto de excepciones en caso de infracciones de menor gravedad *según las defina la ley* [...]».

Es posible entender, por ello, que, como dice el Juez Lemmens, si bien la sentencia no respalda tal interpretación del art. 2 del Protocolo núm. 7, «tampoco la excluye», con lo que una solución de este tipo, que restringiera la doble instancia a determinadas infracciones administrativas —p.ej., tanto las calificadas como «graves» o «muy graves» por la ley como las sometidas a sanciones de privación de derechos o a multas con potenciales efectos significativos sobre el inculpado—, podría resultar conforme con la citada disposición del Convenio; sobre ello se volverá más adelante.

VI. EL IMPACTO DE LA SENTENCIA EN EL ACTUAL SISTEMA DE RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

La conclusión de la sentencia es que «las limitaciones a recurrir por parte del demandante impidieron que su sanción fuera revisada por un tribunal superior e infringen la esencia misma del derecho amparado por el artículo 2 del Protocolo núm. 7, ya que quedan fuera del margen de apreciación del que gozan los Estados contratantes con respecto a dicha disposición».

Esta declaración se hace cuando aún estaba vigente la regulación del recurso de casación anterior, que en el caso de autos impedía el acceso a esta vía de recurso contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por razón de la cuantía, pero ninguna duda cabe que resulta igualmente aplicable a la nueva regulación de la casación introducida por la disposición adicional de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Así, en primer lugar, el Tribunal Supremo no puede calificarse como una jurisdicción de segunda instancia cuando resuelve el recurso de casación contencioso-administrativo, dadas las severas restricciones de acceso a este recurso y el carácter extraordinario que reviste. Así ocurría ya antes de la reforma de

2015¹³, como ha confirmado esta sentencia, y así ocurre todavía más tras ella. Esto es así, fundamentalmente, porque con la introducción como criterio determinante de admisión del «interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia», la finalidad preponderante del recurso no es ya la de garantizar los derechos de los recurrentes, sino la función que se ha dado en llamar «nomofiláctica», de fijar o unificar doctrina jurisprudencial. Como reconoce el propio Tribunal Supremo, esta función atribuida al recurso de casación «se refiere al interés general y no al particular de la parte recurrente, *toda vez que no se trata de una segunda o ulterior instancia de revisión judicial sobre el caso concreto*» (Auto del Tribunal Supremo 81/2009).

Por otro lado, y en cuanto al ámbito de control, con el recurso de casación no se cumple tampoco, debido a su carácter extraordinario y de cuestiones exclusivamente jurídicas, el derecho a que la condena sea examinada por una jurisdicción superior. Para que se respete plenamente la garantía del art. 2 del Protocolo núm. 7 es necesario que tanto el tribunal de instancia como la jurisdicción superior puedan calificarse como «tribunal» a efectos del art. 6 del Convenio, y ello requiere, entre otras cosas, que gocen de plena jurisdicción. Conforme a la doctrina del TEDH, «entre las características de un órgano de plena jurisdicción figura la de poder revisar en todos sus puntos, tanto de hecho como de derecho, la resolución recurrida» (sentencias *Chevrol c. Francia*, de 13 de febrero de 2003, *Silvester's Horeca Service c. Bélgica*, de 4 de marzo de 2004, y *Menarini Diagnostics c. Italia*, de 27 de septiembre de 2011).

Ahora bien, es cierto que en este último punto el Tribunal de Estrasburgo ha admitido que en algunos países el examen por la jurisdicción superior pueda limitarse a un control de aplicación de la ley. Pero aun así, como dice E. Cobreros Mendazona tras llevar a cabo un pormenorizado análisis del recurso de casación vigente:

¹³ El propio Gobierno así lo reconocía en sus alegaciones. Según reproduce la sentencia, el Gobierno pretendía que se aplicase la excepción al derecho a la doble instancia del art. 2 del Protocolo núm. 7 con el curioso argumento de que «la Constitución española confiere a los Tribunales Superiores de Justicia el rango de máxima instancia en el ámbito contencioso-administrativo dentro del territorio de una comunidad autónoma, al tiempo que especifica que el Tribunal Supremo solo es competente con carácter excepcional para conocer de los recursos de casación», de tal forma que «la casación es solo excepcional y no puede considerarse como una jurisdicción que deba tenerse en cuenta a los efectos de dicha disposición del Protocolo». No es cierto, sin embargo, que la Constitución confiera a los tribunales superiores de justicia el rango de máxima instancia jurisdiccional en su ámbito territorial; antes bien, esta cualidad únicamente se le reconoce al Tribunal Supremo. Como dice su art. 123.1, «el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior de todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales».

si a estos efectos un recurso de casación, en principio, no distorsiona *per se* la garantía de la doble instancia, también tiene que resultar un recurso efectivo y no una vía procesal de imposible o muy difícil utilización por quien ha sido condenado. Este último es el *punctum dolens* de nuestro sistema de recursos para la garantía prevista en el art. 2 del Protocolo núm. 7: que, dejando a un lado el escaso margen de aplicación del recurso de apelación para las infracciones graves, el conjunto resultante —señaladamente lo dispuesto para el recurso de casación—, parece evidente que la actual regulación del recurso de casación no cumple con las cualidades necesarias para ser considerado un doble grado de jurisdicción, en el sentido del Protocolo núm. 7¹⁴.

La sentencia *Saquetti Iglesias* obliga, por tanto, al Estado español a introducir una reforma legislativa en el sistema de recursos contencioso-administrativos para adecuarlo a su doctrina.

En cuanto a la eficacia de este pronunciamiento, es cierto que las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos carecen de ejecutividad, en el sentido de que solo pueden declarar que determinada acción, omisión, ley o decisión de un Estado vulnera el Convenio, mas no pueden, por sí mismas, invalidar o anular esos actos o leyes, pero ello no empece que su cumplimiento resulte obligatorio para los Estados, que se han comprometido a la observancia inmediata de sus sentencias y de las exigencias generales y particulares que entrañan. En caso de incumplimiento, el proceso de ejecución recae en un órgano político, como es el Comité de Ministros (en el que están presentes los embajadores y representantes permanentes de los cuarenta y siete Estados miembros), por lo que, como señala J. García Roca, «el proceso de ejecución se basa esencialmente en la “presión de los pares” sobre el Estado condenado, la persuasión y la responsabilidad políticas, y, en definitiva, la *accountability*»¹⁵.

Sin embargo, como también pone de relieve este autor, el sistema de supervisión de la ejecución se ha reforzado mucho en su eficacia en los últimos años, pues no solo el Comité de Ministros ha fortalecido su papel, sino que, a la vez, el propio Tribunal se ha implicado en ella y la doctrina habla, en este sentido, de una «supervisión de la ejecución por parte del TEDH»¹⁶. Ocurre así que, tras la presentación de una segunda demanda, el Tribunal puede apreciar la persistencia de violaciones continuadas y derivadas de la inexecución de una sentencia previa o, incluso, la comisión como consecuencia de ello de una nueva lesión del Convenio, ya sea del art. 6 sobre la exigencia de un juicio justo o del art. 46, referido a

¹⁴ Cobreros Mendazona, «El doble grado de jurisdicción...», cit.

¹⁵ *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Thomson-Reuters, Madrid, 2019, pág. 205.

¹⁶ P. Saavedra, G. Cano Palomares y M. Hernández (2017): «Reparación y supervisión de sentencias», en J. García Roca y E. Carmona (eds.): *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana*, Aranzadi, Pamplona.

la fuerza obligatoria y la ejecución de las sentencias del TEDH [sentencias, entre otras, *Emre No. 2 c. Suiza*, de 11 de octubre de 2011, y *Bochan c. Ucrania (n.º 2)*, de 5 de febrero de 2015].

El Tribunal de Estrasburgo demuestra, en este sentido, un creciente activismo para imponer la obligatoriedad y eficacia de sus sentencias. Como señala E. Guillén López¹⁷, el Tribunal «ha asumido con toda rotundidad su condición de tribunal constitucional sobre derechos fundamentales en un doble plano: subjetivo (estableciendo la *restitutio in integrum*) y objetivo (instando la corrección de los mecanismos internos generadores de nuevas lesiones por la misma causa)», lo que le ha llevado, entre otras cosas, a declarar que cuando la lesión es consecuencia de una normativa interna que contradiga estructuralmente lo establecido en el Convenio, procede su reforma, independientemente del rango de su normativa, incluso si tiene un valor constitucional (véase sentencia *Sejdic y Finci c. Bosnia Herzegovina*, de 22 de diciembre de 2009). En esta sentencia, el TEDH observó que determinados preceptos de la Constitución de este país vulneraban el Convenio al permitir una discriminación de las minorías en el ejercicio del derecho de voto e instó a su reforma, recordando que «al convertirse en miembro del Consejo de Europa en 2002 y haber ratificado el Convenio y sus Protocolos sin reservas, el Estado demandado ha aceptado libremente respetar los estándares pertinentes».

El compromiso de España con la observancia inmediata de las sentencias del TEDH se ha visto reforzado, desde 2015, con su incorporación al grupo mayoritario de Estados miembros del Consejo de Europa que prevén la posibilidad de revisar sus sentencias firmes cuando ello resulte necesario para cumplir con los pronunciamientos de Estrasburgo. Fue la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio (la misma, por cierto, que reformó el recurso de casación contencioso-administrativo), la que introdujo en nuestro derecho la posibilidad de interponer ante el Tribunal Supremo recurso de revisión contra una resolución firme —con arreglo a las normas procesales de cada orden jurisdiccional—, cuando el TEDH haya declarado que se ha dictado en violación del Convenio o de sus Protocolos, siempre que entrañe efectos que persistan y no puedan cesar de ningún otro modo (nuevo art. 5 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que tiene su réplica en las distintas normas procesales).

No existe hoy, por tanto, la alternativa de no ejecutar una sentencia del TEDH, y menos aún en un caso concerniente a la aplicación de derechos fundamentales de defensa en un ámbito jurídico tan amplio y conflictivo como es el de las sanciones administrativas.

Hay que tener en cuenta, por otro lado, la relevancia que reviste en nuestro derecho el art. 10.2 de la Constitución, en cuanto obliga a interpretar los dere-

¹⁷ Véase E. Guillén López (2018): «Ejecutar en España las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una perspectiva de Derecho constitucional europeo», *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 42, págs. 335 y ss., con abundantes citas doctrinales y jurisprudenciales (disponible en internet).

chos fundamentales de acuerdo con los convenios o tratados internacionales y en esta interpretación, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, «no se puede prescindir de la que, a su vez, llevan a cabo los órganos de garantía establecidos por esos mismos tratados y acuerdos internacionales» (STC 61/2013 y, en el mismo sentido, SSTC 116/2006 y 198/2012).

Importa destacar, en este punto, que el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de cambiar su doctrina para adaptarla a la de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales¹⁸ y así lo ha hecho ya en ocasiones anteriores¹⁹. Esta posibilidad reviste especial importancia en el caso que nos ocupa. Esto es así porque, si bien el Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho a un proceso penal con todas las garantías del art. 24.2 CE incluye el «derecho a que un Tribunal superior controle la corrección del juicio realizado en primera instancia», conforme a la interpretación realizada por el TEDH en relación con los arts. 6.1 y 2 del Protocolo núm. 7 (SSTC 123/2005 y 48/2008, entre otras), no ha hecho extensivo este derecho fundamental a las sanciones administrativas, aunque sí parece propiciar su garantía por el legislador ordinario. Así, la Sentencia 89/1985, de 6 de junio, declaró que la exigencia de la doble instancia para las sanciones administrativas no se deriva de la Constitución (con un razonamiento jurídico alambicado, que se pretende fundar en el carácter revisor de los Tribunales de lo Contencioso-administrativo), «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».

Ninguna duda ofrece, por lo expuesto, que la doctrina sentada por la sentencia *Saquetti*, debe llevarse a cumplido efecto mediante las modificaciones legales necesarias para arbitrar los medios de impugnación requeridos²⁰. Mientras no se lleve a cabo esta reforma, es previsible que lleguen al Tribunal Constitucional recur-

¹⁸ En la Sentencia 155/2009, de 25 de junio de 2009 (que lleva a cabo una modificación de la doctrina constitucional sobre el alcance del deber de congruencia respecto de la pretensión punitiva), se enuncian varios supuestos en los que cabe apreciar que concurre la especial trascendencia constitucional para admitir un recurso de amparo —ampliando el elenco de los hasta entonces reconocidos por su jurisprudencia—, y entre ellos se enuncia el que el recurso «dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de [...] un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE» (FJ 2).

¹⁹ En este sentido, Cobreros Mendazona («El doble grado de jurisdicción...») señala el caso, muy reciente de la STC 85/2019, de 19 de junio, en materia de indemnización por prisión provisional indebida. Para un análisis de este cambio jurisprudencial del Tribunal Constitucional puede consultarse el artículo de este autor «El sistema de indemnización por prisión provisional indebida en la encrucijada», *Revista de Administración Pública*, 209, espec. págs. 22 y ss.

²⁰ En el mismo sentido se pronuncian tanto Soldevilla Frago, *op. cit.* como Cobreros Mendazona, «El doble grado de jurisdicción», *cit.*

sos de amparo por infracción del derecho a la revisión jurisdiccional en materia de sanciones que le lleven a revisar su doctrina anterior sobre el fundamento constitucional en el art. 24 CE de este derecho, con el riesgo, en otro caso, de una repetición de las condenas al Estado español²¹. La cuestión reviste una importancia capital en un ordenamiento jurídico como el nuestro, en el que no existe ningún sector de la vida social o económica sometido a regulación pública que no esté acompañado de la previsión de infracciones administrativas, castigadas con frecuencia con gran severidad (son muchos los sectores en los que las multas máximas se fijan en varios millones de euros), en el marco de un fenómeno de decidida apuesta del legislador por los instrumentos represivos (tanto administrativos como penales²²).

VII. POSIBLES SOLUCIONES PARA LA GARANTÍA DE LA DOBLE INSTANCIA EN MATERIA SANCIONADORA

En cuanto a las posibles soluciones para adaptar nuestro sistema de recursos a la doctrina del TEDH, el magistrado S. Soldevila Frago²³ propone dos.

La primera sería la modificación del recurso de casación para introducir un nuevo motivo consistente en la revisión de las sentencias recaídas en relación con actos sancionadores, lo que exigiría también ampliar la potestad revisora del

²¹ Deberá, por tanto, modificarse el canon fijado por el Tribunal Constitucional para el control de las decisiones judiciales por la vía del recurso de amparo en el sentido ya propugnado por la doctrina. Destaca, en este sentido, la opinión manifestada por O. Bouazza Ariño, que lamenta que el canon hasta ahora aplicado «se olvida de analizar si la resolución ha supuesto la violación del derecho fundamental, como realiza, por otra parte, el TEDH», señalando en este sentido, de forma preclara, que puede darse la circunstancia de que «la inadmisión del recurso no implica en sí misma una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, sino que la propia Ley, en realidad, supone una violación del derecho» por la falta de razonabilidad de los requisitos que establezca (*El recurso de casación contencioso-administrativo común*, Cizur Menor, Civitas, 2013).

²² Como hemos puesto de relieve, «podría pensarse que el proceso de multiplicación y de agravamiento de las infracciones administrativas expuesto responde a una voluntad “despenalizadora”, tendente a aligerar el Código Penal de conductas que pueden reprimirse en vía administrativa por aplicación del principio de intervención mínima del derecho penal, pero no es así. Lo cierto es que la multiplicación de los ilícitos administrativos ha ido acompañada de un incremento paralelo del número de tipos penales. No parece exagerado afirmar que hoy cualquier conducta dañosa que provoca alarma social recibe como inmediata respuesta su criminalización, que es una “solución” política de gran repercusión mediática y bajo coste económico (al menos inmediato), pero no siempre realmente eficaz ni deseable» (B. Lozano Cutanda (2016), «La potestad sancionadora de la Administración y su adecuada articulación con los delitos administrativos. Una cuestión pendiente», en *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, disponible en internet).

²³ *Op. cit.*, pág. 7.

Tribunal Supremo en estos casos, para adecuarla a las exigencias de plena jurisdicción que impone el TEDH, de tal manera que fuera competente no solo para enjuiciar la conformidad a derecho de la sentencia, sino también la suficiencia y racionalidad de la prueba de cargo, la legalidad de su obtención y la individualización de la sanción.

La segunda consistiría en 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.

Sin duda, señala este autor, la primera solución legislativa sería la más sencilla, al contar ya con todas las infraestructuras y la organización necesarias, pero hay que tener en cuenta también, como apunta certeramente, que vendría a «desnaturalizar el recurso de casación tal y como está configurado». De hecho, la ampliación de la finalidad y contenido del recurso de casación, configurándolo como una apelación encubierta, fue la primera solución que se arbitró en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para cumplir con el derecho a la doble instancia, pero finalmente la Ley 41/2015, de 5 de octubre, la sustituyó por un recurso de apelación —igual al hasta entonces previsto para las sentencias dictadas por los juzgados de lo penal en el procedimiento abreviado—, justificando esta reforma en su exposición de motivos por lo insatisfactorio de la situación, que «desvirtúa la función del Tribunal Supremo como máximo intérprete de la ley penal».

Esta misma solución es la que postula el autor para el ámbito contencioso-administrativo y parece, sin duda, la más adecuada. Se trataría de crear Salas de apelación en la Audiencia Nacional y en los tribunales superiores de justicia, para conocer de los recursos interpuestos contra las sentencias dictadas por las respectivas salas de lo contencioso-administrativo.

Nada habría que hacer, en cambio, en relación con las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo al conocer de los recursos contra las resoluciones sancionadoras del Gobierno y de los órganos constitucionales de los que entiende en única instancia, pues en este caso resultaría de aplicación la excepción prevista en el art. 2.2 del Protocolo núm. 7, relativa a que «el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal». Esta excepción, como dice el informe explicativo sobre el Protocolo núm. 7, incluye todos los supuestos en los que el inculpado es juzgado por el más Alto Tribunal, poniendo como ejemplos que lo sea «en razón de su rango (ministro, juez u otro titular de un alto cargo), o *en razón de la naturaleza de la infracción*».

Más dudas ofrece si habría que modificar también el art. 81.1.a) de la LJCA en cuanto, si bien reconoce el recurso de apelación contra las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo y de los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo, excluye de este recurso aquellas dictadas en asuntos cuya cuantía no exceda de 30 000 euros. Todo depende, en este caso, del criterio que se adopte para determinar a qué infracciones administrativas se le anuda el derecho a la doble instancia.

En efecto, con carácter previo a la solución procesal que se adopte, hay una cuestión que resolver: ¿*Cuál debería ser el ámbito de aplicación de esta reforma?* En particular, habría que decidir si afectará a todas las sanciones administrativas o solo a algunas de ellas, y en el segundo caso, a cuáles.

Es difícil dar una respuesta sencilla a esta pregunta porque la jurisprudencia de Estrasburgo no ofrece unas pautas claras.

En principio, determinados tipos de infracciones administrativas, siempre que no revistan especial gravedad, podrían excluirse del derecho a la doble instancia por no revestir el carácter de «infracción penal» a efectos de la aplicación de las garantías del Convenio.

En este sentido, atendiendo al segundo de los «criterios Engels» citados, para «delimitar» la materia penal el TEDH utiliza dos parámetros fundamentales: el «carácter general de la norma», eso es, que el precepto punitivo se dirija a la colectividad en general y no a un grupo específico como ocurre con las sanciones disciplinarias, y «la finalidad a la vez preventiva y represiva, de la sanción», lo que la diferencia de las medidas administrativas de carácter resarcitorio (así lo viene reiterando desde las sentencias *Örtüzük c. Alemania*, de 21 de febrero de 1984, y *Lutz c. Alemania*, de 25 de agosto de 1987).

Por no revestir un carácter general quedan fuera de la materia penal y, por consiguiente, del derecho a la doble instancia, las sanciones disciplinarias, pero siempre que no revistan especial gravedad. Así lo viene reiterando el TEDH desde su primera sentencia *Engel y otros c. Países Bajos*. Cabe citar así, por ejemplo, la sentencia *Kamenos c. Chipre*, de 31 de octubre de 2017, que declaró que no pertenecía a la esfera penal la sanción disciplinaria de inhabilitación para actuar ante los tribunales impuesta a un abogado por un tribunal chipriota. A juicio de la sentencia, «la infracción por mala conducta es una infracción disciplinaria y se limita y vincula al ejercicio de funciones judiciales. No pertenece a la esfera penal», a lo que añade: «También es relevante señalar que la inhabilitación para intervenir ante los Tribunales no impide al abogado el ejercicio de la abogacía». Por otra parte, se excluyen también de la materia penal las multas que tienen únicamente por objeto una «compensación pecuniaria por el daño», con lo que no revisten una naturaleza «punitiva y disuasoria». Sin embargo, el Tribunal de Estrasburgo aplica esta excepción con un carácter muy restrictivo, como lo demuestra la sentencia *Bendenoun c. Francia*, de 24 de febrero de 1994, que consideró una medida tributaria consistente en un recargo sobre la cantidad no declarada por el inculpado como de «naturaleza penal» en atención a tres razones: que las infracciones fueron impuestas en aplicación de un precepto que «afecta a todos los ciudadanos en su condición de contribuyentes, y no a un grupo determinado dotado de un estatus particular»; que «los recargos tributarios no tienen por objeto la compensación pecuniaria por el daño sino que se dirigen esencialmente a impedir la reiteración de conductas similares»; y que dichos recargos «se fundamentan en una norma de carácter general cuya función es a la vez preventiva y represiva». La sentencia toma asimismo en

consideración la elevada cuantía del recargo y el hecho de que su impago podía determinar la imposición de una medida de privación de libertad.

La dificultad de excluir del derecho a la doble instancia a determinadas categorías de infracciones, sean disciplinarias o compensatorias de daños, radica sobre todo en el carácter no acumulativo que el TEDH confiere a los dos últimos «criterios Engels», de tal forma que «para que el artículo 6 [y el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del Convenio] se considere aplicable, resulta suficiente que la infracción deba considerarse por su naturaleza como «penal» desde el punto de vista del Convenio, o que la sanción que se imponga por la infracción pertenezca a la esfera «penal» por su naturaleza y grado de severidad (véase, entre otros, el *Caso Lutz c. Alemania*, sentencia de 25 de agosto de 1987)», si bien esto «no excluye la adopción de un enfoque acumulativo cuando el análisis separado de cada criterio no haga posible llegar a una conclusión clara sobre la existencia de una “infracción penal”» (sentencia *Ziliberber c. Moldavia*, de 1 de febrero de 2005 y, en el mismo sentido, entre otras: *Janosevic c. Suecia*, de 23 de julio de 2002; *Bendenoun c. Francia*, de 10 de junio de 1996; y *Lauko c. Eslovaquia*, de 2 de septiembre de 1998).

Por consiguiente, el segundo «criterio Engel», relativo al carácter penal de la infracción, según los parámetros utilizados por el TEDH, no permite excluir *a priori* ninguna categoría de infracciones administrativas de su posible naturaleza penal y, por consiguiente, de la aplicación del derecho a la doble instancia reconocido por el art. 2 del Protocolo núm. 7.

Más fácil resulta aplicar el criterio de la menor gravedad de la sanción, y no porque excluya *per se* la *naturaleza penal* de la infracción a efectos de las garantías del art. 6 del Convenio —el TEDH viene reiterando, desde el caso *Öztürk*, que «la falta de severidad de la sanción no basta para privar a una infracción de su carácter penal» (sentencia *Ziliberber c. Moldavia*)—, sino porque el art. 2.2 del citado Protocolo núm. 7 prevé expresamente que se podrán exceptuar del derecho a la doble instancia «las infracciones de menor gravedad según las defina la ley».

Sería aconsejable, por ello, reconocer únicamente el derecho al recurso ante una jurisdicción superior a los inculpados de infracciones cuando sean calificadas por las leyes como «graves» o «muy graves» o cuando, aun no siendo calificadas como tales, se castiguen con sanciones de privación de derechos o con multas con potenciales efectos significativos sobre el inculpado en atención a su cuantía (para no dejar al albur de cada ley la aplicación o no de cada garantía mediante el *nomen iuris* otorgado a las infracciones). Ningún sentido tiene, en efecto, sobrecargar a los tribunales con revisiones de sanciones de escasa gravedad: pensemos en los miles de multas de tráfico o de sanciones tributarias de menor entidad que se imponen a diario en nuestro país.

La determinación apriorística por la Ley de la Jurisdicción de los tipos de infracciones y sanciones a las que se reconocería el derecho a la doble instancia es, sin duda, la solución que ofrece mayor seguridad jurídica. No podemos dejar de advertir, sin embargo, que la sentencia *Saquetti* aplica, como hemos expuesto, un

«criterio subjetivo» para determinar la gravedad de la infracción, que no atiende únicamente a su importe, objetivamente considerado, sin también a las circunstancias del caso concreto, en particular, en este caso, a «la proporcionalidad, así como las consecuencias especialmente graves a la luz de la situación personal del demandante».

Compartimos, sin embargo, la opinión del voto particular del juez Lemmens de que «el carácter “menor” (o no) de una infracción debe establecerse por ley», de tal forma que «es sobre la base de la propia Ley, independientemente de su aplicación al presente caso (si no es para reforzar la conclusión alcanzada sobre la base de la Ley), que debe permitirse o rechazarse la excepción de “infracción de menor gravedad”», concluyendo que si bien «la sentencia no respalda tal interpretación del artículo 2 del Protocolo núm. 7, a mi juicio tampoco la excluye». Como ya hemos adelantado, el art. 2.2 del Protocolo no solo no excluye esta interpretación, sino que parece respaldarla, al decir que se podrán excepcionar del derecho a la doble instancia las infracciones de menor gravedad «según las defina la ley».

A ello hay que añadir que esta concepción «subjetiva» o en relación al caso concreto de la gravedad de las sanciones a efectos de la aplicación del Convenio que mantiene la sentencia *Saquetti* contradice la jurisprudencia anterior del TEDH. Así, en relación a la apreciación del carácter grave de una sanción a efectos de la aplicación del art. 6 del Convenio, el Tribunal ha señalado que «el carácter penal de un proceso depende del grado de severidad de la sanción de que es susceptible de imponerse *a priori* a la persona inculpada (*Engel y otros* citada, § 82), y no a la gravedad de la sanción finalmente impuesta» (sentencias *Grande Stevens y otros c. Italia*, de 4 de marzo de 2014, y *Dubus S.A. c. Francia*, de 11 de septiembre de 2009).

Una última cuestión interesante que suscita el ámbito de aplicación del derecho a la doble instancia en relación con las sanciones administrativas es la que apunta S. Soldevilla en relación con los organismos reguladores. Dice así este magistrado que los reguladores económicos podrían no estar afectados por la doctrina de la sentencia *Saquetti* «a la vista de la doctrina establecida en la Sentencia de 4 de marzo de 2014, asunto *Grande Stevens*, apartados 96 y ss., que calificó como tribunal independiente a la CONSOB italiana, equivalente de la CNMV española»²⁴.

En nuestra opinión, los organismos reguladores sí que se ven afectados por esta doctrina. Ciertamente, en esta sentencia el tribunal declaró «el carácter independiente de la CONSOB en relación a cualquier otro poder o autoridad, y en particular al poder ejecutivo», dadas las modalidades y condiciones de elección de los miembros de este órgano regulador y la presumible existencia de garantías suficientes frente a presiones exteriores. Sin embargo, la sentencia no reconoce a este organismo la imparcialidad o «independencia objetiva» que se requiere para que pueda ser reputado «Tribunal» a efectos del art. 6 del Convenio, por el hecho

²⁴ *Op. cit.*, pág. 7.

«del ejercicio consecutivo de funciones de instrucción y de resolución en el seno de una misma institución».

Interesa aquí señalar, incidentalmente, que de forma reciente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha estimado, en el mismo sentido, que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) no puede reputarse como un «órgano jurisdiccional» a efectos de plantear una cuestión prejudicial atendiendo fundamentalmente a la misma razón (Sentencia de 16 de septiembre de 2020, asunto C-462/19, *Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatario de Buques y otros*). En esta sentencia, el TJUE afirma que, conforme a su reiterada jurisprudencia, el concepto de «órgano jurisdiccional», en el sentido del art. 267 TFUE, «por su propia esencia, solo puede designar a una autoridad que tenga la calidad de tercero en relación con la que adoptó la decisión que constituye el objeto del recurso», y concluye que la CNMC no cumple con este carácter dado que el Consejo de la CNMC, que adopta las resoluciones en nombre de la institución, guarda «una relación orgánica y funcional» con la Dirección de la Competencia, que es la autora de la propuesta de resolución que dio lugar a la petición de decisión prejudicial²⁵.

Volviendo a la doctrina del Tribunal de Estrasburgo, la sentencia *Grande Stevens*, al no reconocer carácter de «Tribunal» a la CONSOB, concluye que este organismo regulador sanciona mediante un «procedimiento de carácter administrativo», y añade que esto no conculca el art. 6 siempre que sus decisiones sean sometidas con posterioridad a un órgano judicial dotado de plena jurisdicción. Aunque el art. 2 del Protocolo núm. 7 no estaba en juego en este caso, parece que debe entenderse que, siempre que tales sanciones se reputen de naturaleza penal y no sean de gravedad menor, tendrá que garantizarse el derecho a que la declaración de culpabilidad o de condena de esta primera instancia sea examinada por una jurisdicción superior.

Resultaría, por otro lado, un contrasentido que no se reconociese el derecho a la doble instancia jurisdiccional en relación a las resoluciones sancionadoras de los organismos reguladores cuando, precisamente en relación a estas sanciones, existe ya en el actual recurso de casación una cierta garantía, si bien insuficiente, de que puedan acceder a la revisión del juicio en segunda instancia. El art. 88.2.i) de la LJCA presume así que existe interés casacional objetivo cuando la sentencia recurrida «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». Aun en este caso, sin embargo, se permite que el Tribunal Supremo inadmita el recurso «cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia».

²⁵ Así lo consideró también el TJUE, como señala la sentencia, en relación a la Comisión de Defensa de la Competencia de Grecia en la Sentencia de 31 de mayo de 2005, asunto C-53/03, *Syfait y otros*.

VIII. REFLEXIÓN FINAL: ¿UNA PUNTA DE LANZA DE LA GENERALIZACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO?

Como decíamos al comienzo de este comentario, la sentencia *Saquetti* está llamada a tener un gran impacto en la regulación de los recursos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y no solo porque obligue a introducir, de forma urgente desde el momento en que la sentencia adquiera firmeza o sea confirmada por la Gran Sala, un sistema de doble instancia para la revisión de todas las sanciones administrativas que no sean de menor gravedad, sino también, a nuestro juicio, porque viene a abrir una primera brecha en el claramente deficiente sistema de recursos jurisdiccionales en el ámbito contencioso-administrativo.

Desde que la reforma llevada a cabo en 1992 en la LJCA sustituyese el recurso de apelación por el de casación, la doctrina defendió la restauración de la doble instancia, subrayando que «tal reforma solo tiene sentido cuando subsiste la doble instancia, no cuando desaparece» y poniendo de relieve que este es el sistema que se seguía en otros países europeos²⁶.

Existe desde entonces y, en particular, tras la reforma del recurso de casación en 2015, un auténtico clamor en la generalidad de la doctrina sobre la necesidad de generalizar o, al menos, de ampliar notablemente la posibilidad de segunda instancia en el orden contencioso-administrativo. Tras su exhaustivo y riguroso estudio de las restricciones y limitaciones que afectan a los recursos de este orden jurisdiccional, una de las conclusiones que alcanza L. Casado Casado es que el actual modelo, además de extremadamente complejo, «se caracteriza por importantes barreras de acceso a los recursos, que conducen a amplias zonas de irrecorribilidad y que llevan a una situación en que la mayor parte de resoluciones judiciales son dictadas en única instancia, sin posibilidad de recurso ante un órgano jurisdiccional superior»²⁷.

Las más autorizadas voces de la doctrina vienen defendiendo, por ello, la modificación de la configuración del sistema de recursos contencioso-administrativos, para simplificarlo y generalizar el derecho a la apelación de las sentencias, al menos para los asuntos de mayor relevancia. J. A. Santamaría Pastor denuncia, en este sentido, que «hay múltiples resoluciones (sobre todo, sentencias) que se dictan en única instancia, por utilizar la púdica expresión de la ley; dicho más claramente, que no son susceptibles de recurso ante ningún órgano jurisdiccional. Y lo más grave es que el número de estas resoluciones crece con cada reforma legislativa, que, una tras otra, van estrechando el número de sentencias que pueden

²⁶ Así lo pusieron de relieve, en especial, E. García de Enterría y R. Bocanegra. Véase la crónica de este Curso Magistral por R. Laza y Laza (1996), «La reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa: un problema pendiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 141, págs. 285 y ss. (disponible en internet).

²⁷ L. Casado Casado, *op.cit.*, pág. 346.

ser sujetas a un control superior»²⁸. Por su parte, T. R. Fernández pone de relieve el sinsentido que supone que «en tanto los asuntos pequeños pueden llegar a tener hasta tres oportunidades para un pronunciamiento judicial, los más importantes, sólo cuentan con una instancia y una casación cuya admisión queda en manos del Tribunal Supremo»²⁹.

Pero no solo la doctrina, sino también la magistratura, demanda esta reforma. En un encuentro que tuvo lugar en 2017 entre los presidentes y presidentas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los tribunales superiores de justicia y de la Audiencia Nacional, se sostuvo que:

[...] resulta estrictamente necesaria la instauración generalizada de la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, de forma análoga a las restantes jurisdicciones —civil, social y penal—, atribuyéndose a la primera instancia a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo —provinciales y centrales— y la segunda instancia a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional. La asimetría existente en relación con esta cuestión entre la jurisdicción contencioso-administrativa y las restantes jurisdicciones carece de justificación³⁰.

La importancia de una reforma de este tipo, que supone una reestructuración completa del sistema de recursos, ha sido defendida también en las obras de algunos magistrados, entre los que cabe señalar a J. P. Quintana Carretero³¹ y F. Fresneda Plaza³².

²⁸ *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: Iustel, 2010, pág. 812.

²⁹ T. R. Fernández Rodríguez (2018), «Una reflexión necesaria sobre una experiencia todavía corta» *Revista de Administración Pública*, 207, págs. 119 y ss. Entre los muchos autores que han planteado también la necesidad de una doble instancia, puede citarse, por ejemplo, a F. López Menudo, que afirma que del hecho de que el Tribunal Constitucional no haya adoptado una posición maximalista de la doble instancia en todos los órdenes judiciales y procesos «no debe inferirse que la Constitución respalde la única instancia como solución idónea, máxime cuando lo que está en juego es el control de los poderes públicos» («El recurso de casación: ¿jurisprudencia y/o justicia», en *Revista de Administración Pública*, n.º 207, 2018, págs. 13 y ss.). Cabe citar también, entre otros, a E. Hinojosa Martínez (*op. cit.*) y a L. Parejo Alfonso, (2018), «Algunas reflexiones sobre la novedad del recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 100, Monográfico Conmemorativo, págs. 339 y ss.

³⁰ *Conclusiones del encuentro de los presidentes y presidentas de Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional*, celebrado los días 22 a 24 de mayo según la cita de L. Casado Casado, *op. cit.*, pág. 137.

³¹ «El recurso de casación autonómica del orden contencioso-administrativo», en R. C. Cancio y L. Ma Cazorla (dirs.) (2018), *El Interés Casacional Objetivo en su Interpretación Auténtica. Pautas hermenéuticas y cuestiones procesales en la nueva casación autonómica.*, Aranzadi, Cizur Menor, .

³² «Juicio crítico del sistema de recursos», en (2006), *Diagnosis de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Perspectivas de futuro*. Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial IX-2005, Consejo General del Poder Judicial, págs. 209 y ss.

La generalización de la doble instancia en el orden contencioso-administrativo es, por tanto, una cuestión pendiente, aunque quizá no sean estos los momentos más propicios para acometer una reforma integral, ciertamente costosa, del sistema de recursos contencioso-administrativos. No puede dejar de aplaudirse, sin embargo, que el TEDH haya venido a reconocer que la doble instancia forma parte del derecho fundamental a un proceso equitativo de los inculcados por sanciones administrativas, propiciando e impulsando así que se dé el primer paso en la ampliación y mejora del sistema de recursos jurisdiccionales.

