

SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y GARANTÍAS DEL PROCESO PENAL EN EL SISTEMA DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

OMAR BOUAZZA ARIÑO¹

obouazza@der.ucm.es

Cómo citar/Citation

Bouazza Ariño, O. (2022).

Sanciones administrativas y garantías del proceso penal en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 72, 521-545.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.72.08>

Resumen

Más allá de la clasificación penal o administrativa de una sanción en el ordenamiento interno, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinará la naturaleza de la infracción en base a los criterios formulados en su jurisprudencia y reconocerá, si procede, las garantías del proceso penal. En la sentencia *Saqueti Iglesias c. España*, de 30 de junio de 2020², el TEDH consideró que la sanción de unos 150.000 euros impuesta al demandante en virtud de la legislación administrativa de blanqueo de capitales, por su gravedad, tenía naturaleza penal y, por consiguiente, debió reconocerse el derecho a un doble grado de jurisdicción. Cabe plantearse si esta doctrina jurisprudencial es extensible también a las sanciones administrativas leves de naturaleza penal. En este trabajo centraré la atención en estas últimas y en el régimen

¹ Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Complutense de Madrid. Este trabajo ha sido realizado en el seno del proyecto «La europeización de las sanciones administrativas: la incidencia del derecho europeo en el concepto de sanción, en sus garantías y en su función (PID2020-115714GB-I00)», financiado por la Agencia Estatal de Investigación.

² TEDH, Sentencia de 30 de junio de 2020, *Saqueti Iglesias c. España*, n.º 50514/13, CE:ECHR:2020:0630JUD005051413.

de garantías aplicables desde la perspectiva del criterio interpretativo del objeto y finalidad del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Palabras clave

Convenio Europeo de Derechos Humanos; conceptos autónomos; sanciones administrativas leves de naturaleza penal; garantías procesales.

ADMINISTRATIVE SANCTIONS AND THE CRIMINAL PROCESS GUARANTEES IN THE EUROPEAN CONVENTION OF HUMAN RIGHTS SYSTEM

Abstract

Beyond the criminal or administrative classification of a sanction in the national law, the European Court of Human Rights (ECtHR) will determine the nature of the offense based on the criteria formulated in its case law and will recognize, if applicable, the guarantees of the criminal process. In *Saqueti Iglesias v. Spain*, Judgment 30.06.2020, the ECtHR considered that the sanction of some 150,000 euros imposed on the plaintiff under the administrative money laundering legislation, due to its severity, had a criminal nature and, therefore, the right to a double degree of jurisdiction should have been guaranteed. It is worth considering whether this jurisprudential doctrine can also be extended to minor administrative sanctions of a criminal nature. In this paper, I will focus on the latter and the regime of applicable guarantees from the perspective of the interpretive criterion of the object and purpose of the European Convention on Human Rights.

Keywords

European Convention of Human Rights; autonomous concepts; minor administrative sanctions of a criminal nature; procedural guarantees.

SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET GARANTIES DES PROCÉDURES PÉNALES DANS LE SYSTÈME DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Résumé

Au-delà de la qualification pénale ou administrative d'une sanction dans l'ordre juridique interne, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) va déterminer la nature de l'infraction sur la base des critères formulés dans sa jurisprudence et reconnaîtra, le cas échéant, les garanties de la procédure pénale. Dans l'arrêt *Saqueti Iglesias c. Espagne*, du 30 juin 2020, la Cour EDH a considéré que la sanction

de quelque 150.000 euros infligée au plaignant en vertu de la législation administrative sur le blanchiment d'argent, en raison de sa gravité, avait un caractère pénal et, par conséquent, le droit à un double degré de juridiction. Il convient de se demander si cette doctrine jurisprudentielle peut également être étendue aux sanctions administratives mineures à caractère pénal. Dans cet article, on se concentre sur cette dernière, ainsi que sur le régime des garanties applicables sous le point de vue du critère d'interprétation de l'objet et du but de la Convention européenne des droits de l'homme.

Mots clés

Cour Européenne de Droits de l'Homme; concepts autonomes; sanctions administratives mineures de nature pénale; garanties procédurales.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ORDEN INTERNO Y ORDEN INTERNACIONAL. III. LA DOCTRINA DE LOS CONCEPTOS AUTÓNOMOS Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS REALES Y EFECTIVOS. IV. EL CONCEPTO AUTÓNOMO DE SANCIÓN. V. SANCIONES ADMINISTRATIVAS LEVES Y GARANTÍAS DEL PROCESO PENAL: 1. Principio penal de intervención mínima. La sustitución de la pena por una multa administrativa y la aplicación de las garantías del proceso penal. 2. Inaplicabilidad del conjunto de garantías del proceso penal a sanciones administrativas menores de naturaleza penal: 2.1. *La finalidad punitiva y disuasoria de las sanciones administrativas leves determina su naturaleza penal.* 2.2. *La aplicabilidad del Convenio a las sanciones administrativas leves de naturaleza penal exigirá que se haya dado un perjuicio importante.* 2.3. *Las sanciones administrativas leves de naturaleza penal serán revisables por un tribunal establecido por la Ley.* 2.4. *El Convenio no exige la garantía del derecho a una segunda instancia contra sanciones administrativas leves de naturaleza penal que no implican un perjuicio importante.* VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, «el Tribunal», «el TEDH» o simplemente, «Estrasburgo», en referencia a la ciudad francesa en la que se encuentra), dota de una consideración penal a las sanciones administrativas graves y, en general, a las sanciones impuestas por la comisión de infracciones que tienen en realidad un carácter penal si concurren los siguientes factores: a) El ámbito de aplicación de la norma al conjunto de los ciudadanos o a un grupo específico; b) Si la norma reguladora protege intereses generales normalmente protegidos por el derecho penal; y c) El carácter preventivo y punitivo de la norma sancionadora.

Que los derechos nacionales opten por una u otra clasificación para designar lo mismo, puede implicar consecuencias jurídicas muy diferentes. La opción por la clasificación administrativa de una sanción en lugar de penal puede limitar significativamente los derechos y garantías referidos a la tutela efectiva. Sin ir más lejos, se puede acceder fácilmente a datos de conjunto de las sanciones penales a través de la base de datos del poder judicial, de acceso

libre. En cambio, las sanciones administrativas, en general, no gozan de tal transparencia, a menos que se recurran y se dicte una sentencia por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Frente a las tendencias despenalizadoras y el fenómeno de la huida del Derecho Penal al Derecho Administrativo, el TEDH observa qué hay detrás de una determinada clasificación legal de derecho nacional. La ley, aprobada por mayorías parlamentarias, no garantiza en todo caso lo equitativo y lo justo. De ahí la importancia de que un órgano supranacional, como el TEDH, pueda determinar la naturaleza de una sanción que permita desplegar el conjunto de los derechos y garantías procesales aplicables. Y es que resulta evidente el parentesco entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador (Quintero Olivares, 1991: 254).

En el caso de las sanciones administrativas graves parece que deberían reconocerse como regla general las garantías del proceso penal, como ha dicho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia recaída en el caso *Saqueti Iglesias c. España*³, doctrina jurisprudencial de enorme calado y que ya ha sido recibida por el Tribunal Supremo español⁴. Y es que el Derecho administrativo sancionador español, habida cuenta de la escasa regulación de la que adolece, es un terreno especialmente propicio para su *europización* (Huerco Lora, 2019: 485). O, dicho de otra manera, para el establecimiento del estándar europeo en materia de infracciones y sanciones administrativas (Barcelona Llop, 2020: 208).

Cabe plantearse si esta doctrina jurisprudencial es aplicable también en el caso de las sanciones administrativas de naturaleza penal de menor gravedad. En este trabajo centraré la atención en estas últimas y el régimen de garantías aplicables desde la perspectiva del criterio interpretativo del objeto y finalidad del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁵.

³ Que ya estudiamos en «El concepto autónomo de sanción en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos» (Bouazza Ariño, 2021a).

⁴ En sus sentencias de 25 de noviembre 1375/2021, rec. casación 8156/2020 y 1376/2021, rec. casación 8158/2020; en la sentencia 1531/2021, rec. casación 8159/2020, de 20 de diciembre (Soriano García, 2022: 1; González de Lara Mingo, 2022: 7); y en la sentencia que resuelve el recurso de revisión sobre el asunto *Saqueti*, 1496/2021, de 15 de diciembre.

⁵ Por tanto, no estudiaré en esta ocasión otras cuestiones de gran interés y relevancia del Derecho sancionador como la aplicabilidad de las garantías de un proceso penal a otros procesos posteriores relacionados con la acumulación de procedimientos de carácter penal y la garantía de la prohibición del *non bis in idem*, tema este último que se plantea desde la perspectiva comunitaria europea, entre otras, en las Sentencias del TJUE de 22 de marzo de 2022, *Bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202; y de 22 de marzo

II. ORDEN INTERNO Y ORDEN INTERNACIONAL

Una de las novedades más notables del Protocolo n.º 15 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, «el Convenio» o «el CEDH»), que entró en vigor el 1 de agosto de 2021, es la incorporación del principio de subsidiariedad del Derecho del Consejo de Europa con respecto de los ordenamientos nacionales y la doctrina del margen de apreciación en el Preámbulo del Convenio, principio y doctrina que han informado la jurisprudencia de su Tribunal desde sus inicios y articulan el sistema del Convenio⁶. Se añade así un último párrafo en los siguientes términos:

Afirmando que las Altas Partes Contratantes, de conformidad con el principio de subsidiariedad, tienen la responsabilidad principal de garantizar los derechos y libertades definidos en el presente Convenio y sus Protocolos, y que al hacerlo disfrutaban de un margen de apreciación, bajo el control del Tribunal Europeo de Derechos Humanos establecido por el presente Convenio.

La reforma pretende enfatizar el trato deferente, el margen de apreciación a los Estados en el cumplimiento de la obligación de respetar los derechos humanos en el bien entendido de que los Estados se encuentran en mejor posición para su garantía y protección de conformidad con la diversidad de realidades jurídicas y contextos económicos y sociales que pueden darse.

de 2022, *Nordzucker y otros*, C-151/20, EU:C:2022:203; fallos recientes en los que el Tribunal de Justicia precisa la protección que brinda el Derecho de la Unión contra la doble penalización. A juicio del Tribunal de Justicia, el principio *non bis in idem* no se opone a que la autoridad de competencia de un Estado miembro inicie un procedimiento contra una empresa y le imponga una multa por una infracción debido a un comportamiento que ha tenido un objeto o un efecto contrario a la competencia en el territorio de ese Estado miembro, cuando ese comportamiento ya haya sido mencionado por la autoridad de competencia de otro Estado miembro en una resolución firme. No obstante, destaca que dicha resolución no debe basarse en la declaración de la existencia de un objeto o de un efecto contrario a la competencia en el territorio del primer Estado miembro. En caso contrario, si así ocurriese, la segunda autoridad de competencia que iniciase actuaciones en relación con tal objeto o tal efecto incumpliría la prohibición de la doble penalización.

⁶ Por «sistema del Convenio», «sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos» o «sistema de Estrasburgo» me refero al Derecho del Consejo de Europa, integrado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, sus protocolos adicionales, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los convenios sectoriales y sus normas de *soft law*.

El principio de subsidiariedad implica una doble perspectiva, sustantiva y procesal. Desde la perspectiva sustantiva, los Estados desarrollan su propia concepción de los derechos humanos siempre que ello no suponga una vulneración de los valores que articulan el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Desde la perspectiva procesal, los Estados tienen la oportunidad de garantizar y proteger, *ex ante*, los derechos humanos reconocidos en el Convenio. En base al art. 13 del Convenio, que contempla el derecho a un recurso efectivo, los ordenamientos internos deberán proveer de los instrumentos jurisdiccionales adecuados para que cualquiera que se encuentre en el territorio de un Estado del Consejo de Europa pueda defender sus derechos y libertades fundamentales reconocidas en el sistema de Estrasburgo. Lo que exige que el legislador interno complete la previsión y sincronice la red jurisdiccional para ofrecer la garantía correspondiente (Martín-Retortillo, 2004: 9). La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos jugará un importante papel en la tarea de las administraciones y tribunales internos de interpretar los derechos del Convenio y los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones de los Estados, como, en el caso español, contempla el art. 10.2 CE.

El principio de subsidiariedad también desempeñará un decisivo papel *ex post*. El TEDH controlará el margen de apreciación ofrecido a los Estados a modo de garantía internacional del respeto de los derechos humanos de las personas que se encuentran en el territorio de los Estados, cuando sus derechos no han sido reconocidos en el ámbito interno (Bouazza Ariño, 2021b).

III. LA DOCTRINA DE LOS CONCEPTOS AUTÓNOMOS Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS REALES Y EFECTIVOS

La doctrina del margen de apreciación y el principio de subsidiariedad conviven con otros conceptos, técnicas y principios como, por ejemplo, el consenso europeo o la doctrina de los conceptos autónomos. El sistema del Convenio, como sabemos, ofrece un trato deferente a los Estados en la garantía y protección de los derechos humanos, reconociéndoles un margen de apreciación más o menos amplio según las circunstancias acontecidas en cada caso. Al mismo tiempo, el TEDH tiene como misión la protección y salvaguardia de derechos que son reales y efectivos, no meramente teóricos o ilusorios. Por ello, interpretará el Convenio de conformidad con su objeto y finalidad. En esta tarea, atiende a la naturaleza intrínseca de los conceptos, que no tiene por qué coincidir con las clasificaciones que se realicen en el derecho interno y dotará a los conceptos de un sentido autónomo cuando proceda.

El TEDH presenta de esta manera un instrumento uniforme de interpretación del ordenamiento internacional lo que refuerza la idea del sistema del Convenio como instrumento garante del orden público europeo en materia de derechos humanos. El TEDH provee así a los derechos fundamentales de un sentido europeo cuyo contenido sustantivo se refuerza por el sistema de las saludables garantías procesales que reconoce el CEDH, lo que implicará el desplazamiento del derecho interno si implica una menor tutela.

El consenso europeo es un método de interpretación ligado al margen de apreciación y el principio de subsidiariedad. Hace referencia en este sentido a la consideración del Convenio como un instrumento vivo y al carácter evolutivo de la jurisprudencia del TEDH, de tal manera que implica una interpretación integrada de los derechos clásicos y las nuevas aspiraciones de la sociedad. Asimismo, el consenso europeo, una vez que se da en una materia, puede cimentar la construcción de un concepto autónomo. La doctrina de los conceptos autónomos hace referencia a los principios de equidad, de justicia natural. No queda constreñido necesariamente por el derecho interno, sino que tiene como misión garantizar la protección de los derechos humanos en el sentido del Convenio. El TEDH interpreta el Convenio en base a conceptos autónomos despojados de tendencias regresivas en el contexto de los ordenamientos internos como sería el caso, por ejemplo, de la despenalización de conductas amparada en el principio de intervención mínima. Rechazará clasificaciones de infracciones administrativas en el orden interno que no se corresponden con la realidad y les retornará su consideración penal. Prevalerá así la *verdad* moral (Letsas, 2004) frente a la *verdad* teórica, en base al concepto fundacional de democracia del Consejo de Europa, en el bien entendido de que la adhesión a las libertades fundamentales reposa esencialmente en un régimen político *verdaderamente* democrático, como subraya el Preámbulo del CEDH. Los derechos fundamentales contemplados en los ordenamientos internos, así como en los instrumentos de protección de los derechos humanos, como el CEDH, implican un reconocimiento jurídico de los derechos humanos, derechos que encuentran su sentido último no en su consagración por el derecho positivo, sino en su justificación intrínseca (Nino, 1989). Por ello, la exigencia de la interpretación del Convenio conforme a su objeto y finalidad requiere, en base a su Preámbulo, su consideración integrada con respecto de otros instrumentos de protección internacional de los derechos humanos. Así, el TEDH entendió tempranamente que el derecho de acceso a un tribunal forma parte del contenido del art. 6 CEDH, si bien no lo

menciona expresamente⁷. Y en este sentido, en base al Preámbulo del CEDH, se refiere al art. 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y al art. 7 del Convenio Europeo sobre Establecimiento de Personas, del Consejo de Europa, de 13 de diciembre de 1955.

Una visión global y de conjunto de los diferentes métodos, técnicas y principios que se ofrecen para la interpretación del Convenio permite concluir por el momento que el TEDH interpretará los conceptos del Convenio de una manera autónoma si, en base a la doctrina del margen de apreciación y el principio de subsidiariedad, el derecho interno no ofrece una solución acorde con el sentido del Convenio.

IV. EL CONCEPTO AUTÓNOMO DE SANCIÓN

En este contexto, el TEDH ha elaborado una doctrina en torno al concepto de sanción. La delimitación de lo que es una sanción penal o una sanción administrativa lo decide, en primer lugar, el legislador en el ámbito interno. Dependerá de una diversidad de factores como la gravedad de la conducta y la consiguiente respuesta punitiva. Los códigos penales no solo contemplan penas privativas de libertad, sino también multas. La legislación administrativa sancionadora igualmente incluye multas, que pueden alcanzar cantidades nada desdeñables, y otras sanciones, si bien quedan proscritas las sanciones administrativas privativas de libertad a partir de la entrada en vigor de la CE 1978 (art. 25).

En el ámbito de las multas se observa claramente dicha elección del legislador interno que no tiene por qué coincidir con el criterio del TEDH, que atiende como fin último a la garantía y protección del contenido de los conceptos que integran los derechos previstos en el CEDH.

Una vez que el TEDH considera la naturaleza penal de una sanción, extenderá los derechos y garantías procesales correspondientes que contempla el Convenio, siempre que concurren ciertos criterios. Cuando no sea así, el TEDH no será tan riguroso en el reconocimiento de aquellos derechos y garantías procesales. La naturaleza administrativa o penal de una sanción en sí misma no tiene por qué determinar el reconocimiento de diferentes derechos y garantías en el ámbito interno. El legislador podría optar, por ejemplo, por la asimilación de los regímenes jurídicos aplicables a las sanciones⁸, lo que en

⁷ TEDH, Sentencia de 21 de febrero de 1975, *Golder c. el Reino Unido*, n.º 4451/70, CE:ECHR:1975:0221JUD000445170.

⁸ Me remito, en este sentido, a Alejandro Nieto (2005: 153 y ss.).

mi opinión, jugaría un papel importante desde la perspectiva del principio de subsidiariedad. El proceso de despenalización es un buen ejemplo de ello: un ilícito será administrativo o penal según lo decida el legislador. No obstante, ello, si consideramos que no existe una diferencia ontológica entre la sanción administrativa y la penal, debería reducirse sustancialmente la discrecionalidad del legislador ya que no se comprendería la diferencia de régimen jurídico aplicable. Tal diferencia quizá encontrará una mejor justificación en un criterio de competencia en base a una decisión de política jurídica por la que el legislador decide qué materias penales convendrá atribuir a la competencia de los tribunales y cuáles a las de la administración (Merkl, 1935: 351). No cabe, una vez más, una interpretación rigorista del principio de separación de poderes, que sería inviable en la práctica (Prieto Sanchís, 1982: 102).

El TEDH determina la naturaleza administrativa o penal de la sanción impuesta en base a los criterios formulados en la sentencia recaída en el caso *Engel y Otros c. Holanda*⁹. El primer criterio es la clasificación de la infracción en el derecho nacional. El segundo es la naturaleza de la infracción. Y el tercero es la gravedad de la sanción a la que se expone la persona que ha cometido la infracción. El TEDH subraya que el segundo y tercer criterios son alternativos, no siendo necesariamente acumulativos. Será posible su consideración añadida si un análisis separado de cada uno no permite llegar a una conclusión clara sobre la existencia de una acusación penal (Bouazza Ariño, 2021a)¹⁰. En base al CEDH y la jurisprudencia del TEDH, el hecho de que un delito no sea condenable con privación de libertad no es en sí mismo decisivo a los efectos de la determinación de la aplicabilidad del aspecto penal del art. 6 CEDH ya que el TEDH ha subrayado en numerosas ocasiones que la relativa falta de gravedad de una pena no priva a un delito de un carácter inherentemente criminal¹¹.

Por todo ello, el CEDH será aplicable a las sanciones dictadas por una administración, en el seno de un procedimiento administrativo, susceptibles de un control por tribunales de lo contencioso-administrativo, que tengan una finalidad punitiva y preventiva, esto es, una finalidad de castigo para la

⁹ TEDH, Sentencia de 8 de junio de 1976, *Engel y Otros c. Holanda*, n.º 5100/71 5101/71 5102/71 5354/72 5370/72, CE:ECHR:1976:0608JUD000510071.

¹⁰ TEDH, Sentencia de 23 de noviembre de 2006, *Jussila c. Finlandia*, n.º 73053/01, CE:ECHR:2006:1123JUD007305301; TEDH, Sentencia de 9 de octubre de 2003, *Ezeh y Connors c. el Reino Unido*, n.º 39665/98 40086/98, CE:ECHR:2003:1009JUD003966598

¹¹ Por ejemplo, TEDH, Sentencia de 6 de noviembre de 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, n.º 55391/13 57728/13 74041/13, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113.

prevención de infracciones intrínsecamente penales, que merecen un reproche social, lo que las distingue de las sanciones en el ámbito de lo civil, que tienen una finalidad de carácter reparador (Bouazza Ariño, 2021a: 320).

V. SANCIONES ADMINISTRATIVAS LEVES Y GARANTÍAS DEL PROCESO PENAL

1. PRINCIPIO PENAL DE INTERVENCIÓN MÍNIMA. LA SUSTITUCIÓN DE LA PENA POR UNA MULTA ADMINISTRATIVA Y LA APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS DEL PROCESO PENAL

Las sanciones penales no son fácilmente distinguibles con respecto de las administrativas desde la perspectiva del menoscabo que implican en quien las recibe, exceptuando, claro está, la pena privativa de libertad. La multa administrativa puede ser más gravosa que una multa penal, como antes he apuntado, si bien esta última implicará antecedentes penales, lo que supone un reproche ético, jurídico y social cualitativamente mayor, y en caso de incumplimiento abre la vía de la responsabilidad personal subsidiaria (art. 53 del Código Penal). Por ello, se afirma que el Derecho penal deberá ser siempre la *última ratio* (Cano Campos, 2018: 24), aunque desde la perspectiva de la naturaleza de las sanciones no se observan diferencias. La diferencia entre la sanción penal y la administrativa quizá no se encuentra en su naturaleza, sino en los sistemas —penal y administrativo— en los que se integran, con diferentes consecuencias (Salat Paisal, 2019: 27).

Se entiende que el Estado dispone de una diversidad de mecanismos preventivos o represivos para lograr la protección de bienes jurídicos, por lo que solo acudiré a las penas cuando otros medios que implican una injerencia menor en los derechos de los ciudadanos no sirven, resulten insuficientes o han fracasado (Cano Campos, 2018: 23). En base al principio de *ultima ratio* o intervención mínima, además, los ordenamientos europeos limitan la respuesta sancionadora penal a lo indispensable. Contemplan la posibilidad de la sustitución de la pena privativa de libertad por otras modalidades de sanción que afectan a bienes jurídicos menos básicos, como las penas pecuniarias o los trabajos en beneficio de la comunidad, en los supuestos en los que el ilícito no sea especialmente grave¹².

¹² El Código Penal español observa esta sustitución como una muestra de la exigencia de la adaptación del *ius puniendi* a los valores constitucionales y al objetivo de resociali-

A continuación, me referiré a la sentencia recaída en el caso *Negulescu c. Rumanía*¹³, en el que, en el proceso en la vía interna, la sanción penal, por su menor entidad, se sustituye por una sanción administrativa, en base al Código Penal. Habrá que dilucidar si, a pesar de la menor gravedad de la infracción y su consiguiente despenalización contemplada por el propio Código Penal, son aplicables aun las garantías del proceso penal.

La demandante, la Sra. Valentina Claudia Negulescu, fue denunciada por R. M. por asaltarle en la calle. Tres testigos declararon a favor de R. M. asegurando que vieron a la demandante golpearle. R. M., además, aportó un certificado médico de lesiones, que no requirieron tratamiento. Todas las declaraciones se realizaron en ausencia de la demandante y de su representante legal. Los tribunales internos finalmente concluyeron que la demandante golpeó a R. M. pero que los hechos, alimentados por una previa disputa entre ambas, no revestían la suficiente gravedad para su consideración penal, por lo que fue condenada a una multa administrativa de unos 90 euros. En base a los arts. 18 y 91 del Código Penal rumano los actos castigados por el derecho penal pueden no constituir un delito si, a la vista de su mínima interferencia en los valores salvaguardados por el derecho penal, no suponen un nivel de peligro a la sociedad tal para su consideración como delito (art. 18). Y es que debemos considerar que el derecho penal, en base al principio de *ultima ratio*, debe reservarse para la represión de aquellas conductas que harían insoportable la vida en sociedad; mientras que el derecho administrativo sancionador debe enfocarse en las finalidades de interés general sobre las que tiene competencia la Administración Pública. En este caso, la necesidad de asegurar mínimamente la seguridad y el orden público. Por ello, la normativa penal rumana contemplará para este supuesto de hecho la sustitución de la sanción penal por la administrativa (art. 91), como ocurrió en el asunto que ahora comento.

A continuación, el TEDH aplicará los criterios formulados en el asunto *Engel*¹⁴. Esto es, determinará la clasificación de la infracción en el derecho interno, la naturaleza de la infracción y la gravedad de la sanción a la que se expone la persona que ha cometido la infracción.

La infracción cometida por la demandante tenía un carácter penal. No obstante, las autoridades internas decidieron que era insignificante en el bien

zación que exige la Carta Magna (véase, en este sentido, la Exposición de Motivos y el art. 71.2, por ejemplo).

¹³ TEDH, Sentencia de 16 de febrero de 2021, *Negulescu c. Rumanía*, n.º 11230/12, CE:ECHR:2021:0216JUD001123012.

¹⁴ TEDH, *Engel y otros c. Países Bajos*, Sentencia de 8 de junio de 1976, n.º 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, CE:ECHR:1976:1123JUD000510071.

entendido de que no alcanzaba el mínimo exigible a la luz de los valores salvaguardados por el derecho penal y su contenido específico. Ello no impide considerar su auténtico carácter penal ya que, como ha dicho el TEDH en su jurisprudencia, la consideración penal de una conducta no depende necesariamente de su gravedad¹⁵.

El TEDH estima, por ello, que la disposición normativa por la que se ha castigado a la demandante tenía una naturaleza penal, aunque implica, desde una perspectiva formal, como se ha señalado, la imposición de una sanción administrativa.

El TEDH determinará la gravedad de la sanción impuesta teniendo como referencia la pena máxima que establece la ley para la infracción cometida. La sanción finalmente impuesta es relevante para la determinación de su gravedad, pero no puede minimizar la importancia de lo que inicialmente estaba en juego.

La pena máxima por la infracción cometida contemplada por el Código Penal es de tres años de prisión. No obstante, la Fiscalía observó que la conducta de la demandante no alcanzaba el nivel de gravedad mínimo para considerarla delictiva. Finalmente, la demandante sería condenada, recordemos, a una sanción administrativa de unos 90 euros, una cantidad que no llega a la mitad del máximo permitido por el art. 91 del Código Penal. Sea como fuere, la relativa falta de gravedad de la sanción no priva a la infracción de su naturaleza inherentemente criminal, como se ha señalado.

Aunque el Código Penal designa la sanción como administrativa, la finalidad de la multa no era reparar el daño causado por la demandante, sino castigar y disuadirle de cometer actos criminales en el futuro. La multa impuesta a la demandante tenía, por tanto, una finalidad punitiva y disuasoria por lo que era similar a una sanción penal, a pesar de su clasificación en el derecho interno como una sanción administrativa. El hecho de que no se contemplara la privación de libertad en caso de impago de la multa, no alteraba esa conclusión. Por tanto, para considerar su naturaleza penal, prima la finalidad punitiva y disuasoria de la sanción frente a la gravedad efectiva de la misma.

Al parecer, la sanción administrativa impuesta en el derecho rumano en el contexto de un proceso penal, como en este caso, no consta como antecedente penal, a diferencia de lo que ocurre en el ordenamiento español. Sin embargo, el TEDH tiene en cuenta que sí consta en la información de la que

¹⁵ Así, por ejemplo, en citada sentencia *Ezeh y Connors* y en TEDH, Sentencia de 8 de julio de 2019, *Mihalache c. Rumanía*, n.º 54012/10, CE:ECHR:2019-0708JUD005401210.

disponen las autoridades judiciales al igual que cualquier otra sanción penal impuesta a esa persona.

Por todo ello, el TEDH considera que el art. 6 CEDH es aplicable a este caso en su vertiente penal y aplicará el conjunto de garantías del proceso penal.

Por tanto, el TEDH analizará si ha habido un proceso justo en el bien entendido de que se han respetado las garantías procesales de la demandante. El TEDH observa que el caso se ha resuelto en base a declaraciones de testigos tomadas en la fase de investigación, sin que las mismas se hayan contrastado ante el juez. El TEDH también tiene en cuenta que la demandante no fue informada de la fecha en la que los testigos declararían por lo que ni ella ni su representación legal pudieron estar presentes, ni, por tanto, rebatirlas. No se dio audiencia a la demandante. El Gobierno no ofreció justificación alguna al respecto. Por todo ello, el TEDH considera que ha habido una violación de los derechos de defensa de la demandante [art. 6.1 y 3.d) CEDH]¹⁶.

En resumen, el legislador interno podrá optar por ofrecer una respuesta punitiva sancionadora administrativa frente a una infracción penal en base al principio de intervención mínima. No obstante, para evitar que ello suponga una huida del Derecho Penal al Derecho Administrativo desde la perspectiva de los derechos de la persona a la que se le imputará la sanción, se extienden las garantías del proceso penal al proceso por el que se impondrá la sanción administrativa, atendiendo a la gravedad de la sanción a la que se expone la persona que comete la infracción y a su finalidad punitiva y disuasoria.

2. INAPLICABILIDAD DEL CONJUNTO DE GARANTÍAS DEL PROCESO PENAL A SANCIONES ADMINISTRATIVAS MENORES DE NATURALEZA PENAL

El art. 6 CEDH (Derecho a un proceso justo), leído juntamente con el art. 13 CEDH, que reconoce el Derecho a un recurso efectivo ante violaciones de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio, garantiza el derecho a recurrir judicialmente las resoluciones administrativas que sean desfavorables. Así, en la sentencia *Malige c. Francia*¹⁷, el TEDH concluye que no ha habido una violación del derecho a un proceso justo porque considera, en línea con la defensa del Estado, que el demandante pudo recurrir la deducción de los

¹⁶ En la misma línea, TEDH, Sentencia de 16 de febrero de 2021, *Buliga c. Rumanía*, n.º 22003/12, CE:ECHR:2021:0216JUD002200312.

¹⁷ TEDH, Sentencia de 23 de septiembre de 1998, *Malige c. Francia*, n.º 27812/95, CE:ECHR:1998:0923JUD002781295.

puntos de su carné de conducir —sanción administrativa leve, de naturaleza penal— ante el Tribunal de Apelación de Versalles que, precisamente, confirmó la sanción impuesta por la Administración.

El principio que articula la aplicación del art. 6 CEDH es el de equidad. La equidad en un proceso dado no dependerá de una regla general inconvencional, sino que tiene un carácter dinámico, en el bien entendido de que dependerá de las circunstancias del caso concreto. Las exigencias de equidad en el proceso serán más rigurosas en los procesos de naturaleza penal al margen de la clasificación del proceso y de la correspondiente sanción en el ámbito interno, como hemos visto en la sentencia *Negulescu c. Rumanía*. La equidad deberá servir para ofrecer una solución ajustada a Derecho, aunque suponga la ruptura del obstáculo formal que plantea la ley (Nieto, 2021).

Sin embargo, como cuestión de principio, esa regla no se dará siempre y en todo caso. En efecto, las garantías del proceso penal no serán necesariamente exigibles en todos los casos, especialmente en aquellos en los que si bien la sanción impuesta encaja en el concepto autónomo elaborado por el TEDH, no forma parte de las categorías habituales del derecho penal, como por ejemplo, las infracciones leves de tráfico o las infracciones de orden público, siempre que la conducta así como la respuesta punitiva sea leve y no haya producido un perjuicio importante en los derechos del sancionado. Deberá realizarse una justa ponderación entre el interés general que defiende el sistema sancionador administrativo, los derechos individuales relativos a la defensa y el derecho a una buena administración de justicia en sentido amplio de manera que los asuntos de escasa importancia cualitativa y cuantitativa no dificulten el buen funcionamiento de la justicia.

2.1. La finalidad punitiva y disuasoria de las sanciones administrativas leves determina su naturaleza penal

En la Decisión de Inadmisión *Halim ŞİMŞEK, Ali Ender ANDIÇ y Elif BOĞATEKİN c. Turquía*¹⁸, el TEDH profundiza en esta idea en un supuesto de hecho sobre infracción leve de las normas sobre seguridad del tráfico rodado. Aunque el TEDH considera que las sanciones impuestas tienen naturaleza penal, su mínima incidencia implicará que el reconocimiento de ciertas garantías reforzadas del proceso penal, como el derecho a un doble

¹⁸ TEDH, Decisión de inadmisión de 17 de marzo de 2020, *Halim ŞİMŞEK, Ali Ender ANDIÇ y Elif BOĞATEKİN c. Turquía*, n.º 75845/12 75856/12 79989/12, CE:E-CHR:2020:0317DEC007584512.

grado de jurisdicción, no sean exigibles. Veamos con más detenimiento los hechos, la argumentación del TEDH y el fallo.

Las demandantes son mujeres transexuales. Al margen de su identidad de género, en el Registro Civil constan con sexo masculino. Las solicitudes presentadas ante el TEDH guardan silencio acerca de si han comenzado los procesos de transición sexual. En cualquier caso, el TEDH observa que han adecuado su modo de vida a su identidad transgénero por lo que las identifica en el texto de la Decisión con el sexo femenino¹⁹.

Las demandantes se ganan la vida como trabajadoras sexuales debido a las dificultades que tienen los transexuales para desarrollar una carrera profesional en el país. La primera demandante fue detenida porque —según el informe policial, que no firmó la interesada— la vieron por la calle, vestida de mujer, perturbando la tranquilidad de los viandantes, gritando y corriendo con una linterna encendida en la mano. Las demás demandantes también fueron detenidas por poner en riesgo la seguridad del tráfico. Los agentes de policía que intervinieron en los hechos describieron en su atestado, firmado por las demandantes, que «los individuos, comúnmente conocidos como travestis, cruzaban la calle intentando parar los coches, poniendo en peligro la seguridad vial». Se les impuso unas multas administrativas que oscilaban entre los 31 y 35 euros, en base a la normativa de ordenación del tráfico.

El art. 6 CEDH, en su perspectiva penal, se aplica, en efecto, a los procesos sobre infracciones por problemas de vecindad o referidos al orden público²⁰ así como a los procesos relativos a infracciones en materia de

¹⁹ En los contextos del Consejo de Europa, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la Unión Europea, se conmina al reconocimiento legal y administrativo de la identidad de género sin que para ello se exija la cirugía de reasignación de sexo, ni un informe psicológico. En cuanto al Derecho del Consejo de Europa, véase la Resolución n.º 1728 (2010) «Discriminación en base a la orientación sexual y la identidad de género» de 29 de abril de 2010 y las SSTEDH *A.P., Garçon y Nicot c. Francia*; CE:ECHR:2017:0406JUD007988512; *X c. la Antigua República Yugoslava de Macedonia*, ECHR:2019:0117JUD002968316; *Y.T. c. Bulgaria*, de 9 de julio de 2020, CE:ECHR:2020:0709JUD004170116; y *X e Y c. Rumanía*, de 19 de enero de 2021, CE:ECHR:2021:0119JUD000214516. En la UE, cabe mencionar la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 2019, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea en 2017 y las Sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de abril de 2006, *Richards*, C423/04, EU:C:2006:256; y de 26 de junio de 2018, *MB contra Secretary of State for Work and Pensions*, C-451/16, EU:C:2018:492.

²⁰ TEDH, Sentencia de 2 de septiembre de 1998, *Lauko c. Eslovaquia*, n.º 26138/95, CE:ECHR:1998:0902JUD002613895; TEDH, Sentencia de 3 de abril de 2012, *Ni-*

seguridad vial punibles con multas²¹. En *Halim ŞİMŞEK, Ali Ender ANDIÇ y Elif BOĞATEKİN*, el carácter general de las normas infringidas y la finalidad disuasoria y punitiva de las sanciones infligidas permite observar, a juicio del Tribunal, que las infracciones en cuestión revestían un carácter penal a la luz del art. 6 CEDH.

2.2. *La aplicabilidad del Convenio a las sanciones administrativas leves de naturaleza penal exigirá que se haya dado un perjuicio importante*

Una vez que el TEDH determina que la infracción tenía carácter penal, analiza el caso desde la perspectiva de su admisibilidad. Por tanto, para la aplicación del conjunto de garantías procesales del Convenio, no será suficiente la clasificación penal de la sanción, sino que se exigirá, además, que la demanda sea admisible, por razones no solo formales, sino también sustantivas.

Recordemos que, en base al art. 34 CEDH, solo se admitirán aquellos asuntos en los que el demandante ha sufrido un *perjuicio importante*. El concepto de *perjuicio importante* hace referencia a la idea de que la violación de un derecho debe alcanzar un mínimo de gravedad para justificar su examen por la jurisdicción internacional. La apreciación de ese mínimo es, por naturaleza, relativo y depende de las circunstancias acontecidas en cada caso. Deberá tenerse en cuenta la percepción subjetiva del demandante, así como la cuestión objetiva que está en juego en el litigio. También se tiene en cuenta el impacto económico de la cuestión litigiosa.

Como antes he indicado, las sanciones oscilaban entre 31 y 35 euros. Puede tratarse de cantidades significativas para personas que se ven obligadas a ganarse la vida mediante el trabajo sexual. Sin embargo, el TEDH considera que el perjuicio financiero, en cualquier caso, fue muy reducido. No parece que las multas hayan tenido consecuencias significativas en sus situaciones personales o profesionales. Parece que el TEDH quiera decir que se trató de sanciones insignificantes. El TEDH también tiene en consideración que la sanción administrativa no es sustituible por pena privativa de libertad en

coleta Gheorghe c. Rumanía, n.º 23470/05, CE:ECHR:2012:0403JUD002347005.

²¹ TEDH, Sentencia de 21 de febrero de 1984, *Öztürk c. Alemania*, n.º 8544/79, CE:ECHR:1984:0221JUD000854479; TEDH, Sentencia de 25 de agosto de 1987, *Lutz c. Alemania*, n.º 9912/82, CE:ECHR:1987:0825JUD000991282; TEDH, Sentencia de 23 de octubre de 1995, *Schmautzer c. Austria*, n.º 15523/89, CE:ECHR:1995:1023JUD001552389; TEDH, Sentencia de 30 de agosto de 2016, *Igor Pascari c. la República de Moldavia*, n.º 25555/10, CE:ECHR:2016:0830JUD002555510, entre otras.

caso de impago. Las demandantes reconocen que la cantidad dineraria no es exagerada. Sin embargo, su deseo de que se anularan las sanciones administrativas se vio suscitado por sus percepciones subjetivas. Se consideraban perseguidas por la única razón de que, a ojos de la policía y del tribunal interno, eran hombres vestidos de mujeres y trabajadoras sexuales, transgrediendo así las costumbres del Estado. A modo de ver de las demandantes, han sufrido una discriminación en el ejercicio del derecho a un proceso equitativo.

Si bien estas percepciones de las demandantes pueden tener cierta pertinencia, el TEDH considera que no son suficientes para concluir que ha habido un perjuicio importante. Las impresiones subjetivas de las demandantes en cuanto a las violaciones alegadas deben poder justificarse en motivos objetivos, lo que no ocurre en este caso. En efecto, en contra de las afirmaciones de las demandantes, el TEDH, observa que de la lectura de los documentos oficiales referidos a los hechos no se desprenden indicios de prejuicios imputables a los policías en relación con las identidades sexuales de las interesadas ni en relación con las actividades que realizan. El motivo que se encuentra en el origen de sus sanciones administrativas está bien delimitado en un comportamiento agitado y ruidoso en público que podía poner en riesgo la circulación del tráfico. La vestimenta de las demandantes apenas se menciona para realizar meras descripciones, no como juicio moral al respecto. Asimismo, el TEDH observa que las demandantes pudieron ejercer sus derechos de conformidad con las exigencias del derecho a un proceso equitativo ante un tribunal. Por todo ello, el TEDH considera que las demandantes no han sufrido un perjuicio importante.

2.3. Las sanciones administrativas leves de naturaleza penal serán revisables por un tribunal establecido por la Ley

A pesar de ello, el TEDH deja la puerta abierta a entrar a conocer sobre el caso si el asunto no ha sido debidamente examinado por un tribunal en el derecho interno. Esto es, en base al principio de subsidiariedad, el art. 13 del Convenio reconoce el derecho a un recurso efectivo, lo que permite a los tribunales internos ofrecer una solución de conformidad con el respeto de los derechos humanos, como he apuntado al inicio de este trabajo. Si un caso no ha sido debidamente examinado por un tribunal interno, aunque no haya habido un perjuicio importante, el TEDH, entrará a conocer sobre el fondo, lo que ofrece un mayor margen a la admisión frente a la exigencia de que se haya producido un perjuicio importante. El TEDH considera que así se desprende del art. 35.3.b) del Convenio, que disponía, tal y como estaba redactado en el momento de producirse los hechos, que:

El Tribunal declarará inadmisibles cualquier demanda individual presentada en virtud del art. 34 si considera que:

[...]

b) el demandante no ha sufrido un perjuicio importante, *a menos que el respeto de los derechos humanos garantizados por el Convenio y por sus Protocolos exija un examen del fondo de la demanda* y siempre que no se rechace ningún caso que no haya sido *debidamente* examinado por un tribunal nacional por ese motivo²².

El TEDH lo expresa en los siguientes términos (parágrafo 30):

Sin embargo, el criterio de la admisibilidad contemplado en el art. 35.3.b) no autoriza la inadmisión de un asunto que no ha sido «debidamente» examinado por un tribunal interno. Esta disposición tiene como objetivo garantizar que todo asunto será objeto de un examen jurisdiccional; dicho de otro modo, se trata de evitar la denegación de justicia. Esta cláusula se concilia igualmente con el principio de subsidiariedad, como se desprende sobre todo del art. 13 del Convenio —invocado en el presente asunto—, que exige la existencia a nivel nacional de un recurso efectivo para la denuncia de una infracción^{23 24}.

En este orden de consideraciones, las demandantes intentaron persuadir al TEDH indicando que el tribunal interno no fue imparcial, que no respetó su presunción de inocencia, debido a su identidad sexual. Sin embargo, el TEDH no encuentra nada que le permita sospechar que el tribunal interno tuviera ideas preconcebidas de culpabilidad por razón de su identidad sexual o su condición de trabajadoras del sexo.

Dicho esto, en lo que atañe a la preservación del derecho de defensa, señala que, en la práctica, el TEDH esperaba efectivamente que las demandantes refutaran la presunción de fondo de los informes policiales, añadiendo pruebas contrarias a los hechos probados por los agentes de policía. Aunque las demandantes consideraron que ello constituía, en esencia, una vulneración

²² Este texto fue introducido por el art. 20 del Protocolo n.º 14, que comenzó a aplicarse el 1 de junio de 2010.

²³ Véanse, en la misma línea, las Decisiones de inadmisión recaídas en los casos *Vladimir Petrovich KOROLEV c. Rusia*, de 1 de julio de 2010, CE:ECHR:2010:0701DEC002555105; y *Musa KAYA y Otros 3 c. Turquía*, de 19 de enero de 2021, CE:ECHR:2021:0119DEC000699218.

²⁴ Desde la entrada en vigor de este requisito de admisión, los Estados del Consejo de Europa consideraron que se trataba de un criterio de interpretación demasiado vago, susceptible de interpretaciones amplias y flexibles, por lo que finalmente el Protocolo n.º 15, que entró en vigor el 1 de agosto de 2021, lo derogó.

de su derecho al respeto de la presunción de inocencia, el Tribunal no está de acuerdo. Así, señala que, en el ámbito de las perturbaciones del orden público y de las infracciones contra la seguridad vial, el art. 6, apdo. 2, no se opone a la aplicación de un mecanismo que establezca una presunción *iuris tantum*, esto es, refutable, de que un informe se ajusta a la realidad, presunción sin la cual sería prácticamente imposible sancionar infracciones como las controvertidas en el presente asunto²⁵.

Todo sistema jurídico consta de presunciones *iuris tantum* y *iuris et de iure*, o como señala el propio TEDH, presunciones de hecho o de derecho. No obstante, en materia penal, los Estados no deberán superar un determinado umbral, con lo que las presunciones dispondrán de límites razonables, teniendo en cuenta la gravedad de la cuestión y la garantía y protección del derecho de defensa.

En cuanto a la gravedad de la cuestión, el TEDH, como ya hemos apuntado, ha considerado que las demandantes no han sufrido un perjuicio importante.

En relación con la presunción de responsabilidad de las demandantes, hay que subrayar que podía destruirse. Se admitía prueba en contra por cualquiera de los medios contemplados por la legislación nacional. El tribunal interno podía admitir las pruebas en contra de las presunciones y anularlas, si se verificaba que estaban mal fundadas. A este respecto, el TEDH constata que la primera demandante simplemente argumentó que nadie se había quejado por los incidentes, que no había muchas viviendas donde se había producido supuestamente el incidente y que no se había comportado de una manera que molestara a los demás. Sin embargo, el TEDH tiene en cuenta que la demandante no solicitó la comparecencia de ningún testigo que estuviera presente en los incidentes denunciados por la policía. Las demás demandantes tampoco facilitaron al TEDH la identidad de ningún testigo. Únicamente se limitaron a invocar la irregularidad legal y procesal de las sanciones impuestas. Nada indica que hayan intentado hacer valer otros mecanismos de prueba a favor de sus pretensiones. Tampoco han explicado qué pruebas se les han impedido presentar tanto a ellas como a sus representaciones legales. Por todo ello, parece que el TEDH exige que al menos se haya intentado aportar pruebas que cuestionen la versión de la policía. En esta ocasión no se aporta ninguna prueba, simplemente se niegan los hechos constatados por los agentes.

²⁵ Así lo ha dicho, previamente, en las sentencias recaídas en los casos *Stevens c. Bélgica*, de 9 de diciembre de 2004, CE:ECHR:2004:1209DEC005693600; y *Haiducu y otros c. Rumanía*, de 13 de marzo de 2012, CE:ECHR:2012:0313DEC000703407.

Por ello, el TEDH subraya que si el tribunal interno ha estimado que los motivos invocados en este caso no entrañan la nulidad del proceso como deseaban las demandantes, ello no es suficiente para poner en duda la equidad del proceso, ya que *la interpretación del término «debidamente», al que se refería el art. 35.3.b), no implica el mismo rigor de apreciación que los requisitos de equidad procesal establecidos en el art. 6 CEDH.*

2.4. El Convenio no exige la garantía del derecho a una segunda instancia contra sanciones administrativas leves de naturaleza penal que no implican un perjuicio importante

Los recursos de las demandantes han sido examinados por un tribunal, lo que significa que han tenido oportunidad de defenderse en el contexto de un proceso contradictorio, al menos ante una instancia de jurisdicción interna, sin que se observen indicios de arbitrariedad o de falta de equidad.

Como las sanciones impuestas han sido de escasa entidad, la naturaleza penal de las mismas no implicará por sí misma el reconocimiento del derecho a una segunda instancia, como pretendían las demandantes. A este respecto, el TEDH recuerda que ni el art. 6 CEDH, desde su perspectiva penal, ni el art. 13 CEDH, consagran el derecho a una segunda instancia²⁶. El TEDH observa que es normal que se limiten los asuntos en las jurisdicciones superiores en base a su importancia. Las restricciones de acceso a la segunda instancia de jurisdicción constituyen un objetivo legítimo generalmente reconocido que es el de garantizar que los órganos jurisdiccionales superiores, dada la esencia misma de su función, estén llamados a ocuparse únicamente de los asuntos del nivel de importancia requerido. El TEDH lo expresa en los siguientes términos (parágrafo 39):

En efecto, el «derecho a un tribunal» no es un derecho absoluto ni en materia civil (en materia civil, ver, por ejemplo, Brualla Gómez de la Torre c. España, de 19 de diciembre de 1997, § 39) y se presta a limitaciones [...] incluidas las restricciones al acceso a un tribunal superior mediante un umbral de admisibilidad *ratione valoris* para determinar su competencia; en principio, tales restricciones constituyen

²⁶ TEDH, Sentencia de 8 de abril de 2008, *Nurhan Yilmaz (2) c. Turquía*, n.º 16741/04, CE:ECHR:2008:0408JUD001674104; TEDH, Decisión de inadmisión de 1 de julio de 1998, *Kopczynski c. Polonia*, n.º 28863/95, CE:ECHR:1998:0701DEC002886395; TEDH, Sentencia de 6 de septiembre de 2005, *Gurepka c. Ucrania*, n.º 61406/00, CE:ECHR:2005:0906JUD006140600; TEDH, Decisión de inadmisión de 1 de septiembre de 2005, *Dorado Baúlde c. España*, n.º 23486/12, CE:ECHR:2015:0901DEC002348612

un objetivo legítimo generalmente reconocido que es garantizar que los órganos jurisdiccionales superiores, dada la esencia misma de su función, estén llamados a ocuparse únicamente de los asuntos del nivel de importancia requerido. [...].

El hecho de que una sanción tenga naturaleza penal, en base al concepto autónomo de sanción del TEDH, no implica que deba reconocerse el derecho a recurrirla ante una segunda instancia de jurisdicción, ya que este derecho puede ser objeto de excepciones en caso de infracciones de menor gravedad, como indica el art. 2 del Protocolo n.º 7 (Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal). Sería el caso de infracciones típicamente administrativas como las que se han dado en este asunto.

En resumen, teniendo en cuenta los criterios de interpretación pertinentes en la materia y que los recursos de las demandantes han sido analizados por un tribunal interno que gozaba de plenitud de jurisdicción y que el caso no plantea cuestiones de equidad, el TEDH concluye que la imposibilidad de interponer un recurso de apelación contra las sentencias dictadas en única instancia no ha comportado una denegación de justicia.

En relación con la cuestión de si el respeto de los derechos humanos garantizados por el Convenio y sus Protocolos exige examinar este asunto sobre el fondo, el TEDH recuerda que el Convenio requiere el examen sobre el fondo de los asuntos, aunque sean banales, si plantean cuestiones serias sobre la interpretación del Convenio y sus Protocolos, o cuestiones importantes relativas al derecho nacional, como dijo en la Decisión de inadmisión *Mitric c. Rumanía*, de 4 de septiembre de 2012²⁷.

En el presente caso, como el TEDH observa que no se ofrece un argumento defendible de discriminación fundado en la identidad sexual en el disfrute del derecho a un proceso equitativo, como se ha dicho antes, no se da ningún imperativo derivado del orden público europeo, del que participan el Convenio y sus Protocolos, que justifique el examen de los recursos interpuestos por las demandantes. Por todo ello, el TEDH finalmente opta por la inadmisión de la demanda.

No obstante, no cabe duda de que la Administración Pública interna recurrió a la solución asequible y rápida de la represión. Y es que, objetivamente, las demandantes fueron multadas por hechos concretos que entrañaban ciertos riesgos a la circulación del tráfico mientras intentaban desempeñar un trabajo que supone acaso una renuncia a derechos fundamentales, como el derecho a la integridad física y moral y a la intimidad, por

²⁷ TEDH, Decisión de inadmisión de 4 de septiembre de 2012, *Mitric c. Rumanía*, 47991/07, CE:ECHR:2012:0904DEC004799107.

razones de necesidad, lo que tiene, sin duda, importantes implicaciones en el principio de la dignidad humana. Por ello, quizá cabría plantearse si el TEDH debió valorar si el recurso a lo represivo en este caso fue adecuado, habida cuenta de que la Administración, especialmente en estos casos, debiera optar por una relación diferente con los ciudadanos fundamentada en el diálogo, la educación, el consejo y la procura de la integración social y laboral en condiciones de igualdad de personas cuya situación es específicamente comprometida.

El TEDH, en cualquier caso, parece que considera que las autoridades administrativas y judiciales internas han llevado una justa ponderación de los derechos e intereses generales en conflicto. Como juzga que no se ha producido un perjuicio importante a los derechos de las demandantes, opta por considerar adecuada la revisión del caso en una única instancia sin que sea necesario su conocimiento en un segundo grado de jurisdicción seguramente para salvaguardar el derecho a una buena administración de justicia en virtud del cual los casos que no tengan suficiente entidad deberán inadmitirse.

VI. CONCLUSIONES

El TEDH abre caminos independientes de los establecidos en el orden interno cuando estos no atienden al sentido y finalidad del Convenio. El legislador interno puede optar por ofrecer una respuesta punitiva sancionadora administrativa frente a una infracción de naturaleza penal en base al principio de intervención mínima. Para evitar el fenómeno de la huida del Derecho Penal al Derecho Administrativo, con la consiguiente reducción de los derechos y garantías procesales, se atenderá a la sanción a la que se expone la persona que comete la infracción, frente a la sanción finalmente impuesta, y su carácter punitivo y disuasorio²⁸.

La finalidad punitiva y disuasoria de una sanción administrativa determinará su carácter penal, aunque sea de carácter leve. Y es que, si se prescinde de los datos formales y orgánicos, no es fácil encontrar criterios en base a los cuales determinar una posible distinta naturaleza entre infracciones administrativas y penales (Martín-Retortillo, 1976: 13).

No obstante, el conjunto de garantías del proceso penal no será aplicable, en cualquier caso. Si la demanda ha sido analizada debidamente en la vía interna por una instancia de jurisdicción, no se ha producido un

²⁸ TEDH, Sentencia de 16 de febrero de 2021, *Negulescu c. Rumanía*, n.º 11230/12, CE:ECHR:2021:0216JUD001123012.

perjuicio importante y no se ofrecen argumentos defendibles en cuanto a la violación de los derechos humanos garantizados por el Convenio y sus Protocolos o cuestiones importantes referidas al derecho nacional, el TEDH no exigirá la extensión de las garantías procesales reforzadas del proceso penal a las sanciones administrativas, como se observa en la Decisión de inadmisión *Halim ŞİMŞEK, Ali Ender ANDIÇ y Elif BOĞATEKİN c. Turquía*²⁹, con lo que se debilita la esfera jurídica del interesado.

Bibliografía

- Bouazza Ariño, O. (2021a). El concepto autónomo de sanción en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En M. Rebollo, A. Huergo, J. Guillén, T. Cano (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021* (pp. 309-333). Cizur Menor (Navarra): Thomson-Civitas.
- Bouazza Ariño, O. (2021b). La doctrina de los conceptos autónomos en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Jurisprudencia reciente. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 212, 221-23. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.215.08>.
- Cano Campos, T. (2018). *Sanciones administrativas*. Madrid: Francis Lefebvre.
- González de Lara Mingo, S. (2022). Jurisprudencia reciente del Pleno del Tribunal Supremo sobre la exigencia de doble instancia en materia de sanciones administrativas graves. *Actualidad Administrativa*, 1, 1-7.
- Huergo Lora, A. (2019). La europeización del Derecho administrativo sancionador. En A. Saénz (coord.). *Una contribución a la europeización de la ciencia jurídica: estudios sobre la Unión Europea. Homenaje de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo al Profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias* (pp. 485-506). Cizur Menor (Navarra): Thomson-Civitas.
- Letsas, G. (2004). The truth in autonomous concepts: how to interpret the European Court of Human Rights. *European Journal of International Law*, 15 (2), 279-305. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ejil/15.2.279>.
- Martín-Retortillo, L. (1976). Multas administrativas. *Revista de Administración Pública*, 79, 9-65.
- (2004). El orden europeo e interno de los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional. *Revista de Administración Pública*, 165, 7-27.
- Merkel, A. (1935). *Teoría general del Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.
- Nieto, A. (2005) *Derecho Administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.

²⁹ TEDH, Decisión de inadmisión de 17 de marzo de 2020, *Halim ŞİMŞEK, Ali Ender ANDIÇ y Elif BOĞATEKİN c. Turquía*, n.º 75845/12 75856/12 79989/12, CE:E-CHR:2020:0317DEC007584512.

- (2021). El arcano de la discrecionalidad. En M. Rebollo, A. Huergo, J. Guillén y T. Cano (dirs.). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021* (pp. 27-40). Cizur Menor (Navarra): Thomson-Civitas.
- Nino, C. S. (1989). *Ética y derechos humanos: un ensayo de fundamentación*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Prieto Sanchís, L. (1982). La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 4, 99-121.
- Quintero Olivares, G. (1991). La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del proceso penal. *Revista de Administración Pública*, 126, 253-293.
- Salat Paisal, M. (2019). El Derecho Penal como *prima ratio*. La inadecuación del Derecho Administrativo sancionador y la necesidad de buscar soluciones en el seno del Derecho Penal. *Revista General de Derecho Administrativo*, 51, p. 57.
- Soriano García, J. E. (2022). Sanciones administrativas de efecto penal y su doble revisión judicial. *Iustel.Diario del Derecho* [blog], 29-3-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3x2LmP6>.