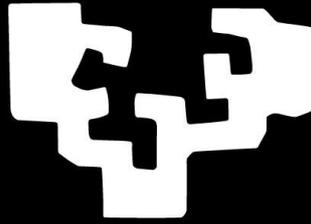


eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

# **GRADO EN DERECHO**

## **TRABAJO DE FIN DE GRADO**

**“EL DOBLE GRADO DE JURISDICCIÓN EN LAS SANCIONES  
ADMINISTRATIVAS ”**

**TRABAJO REALIZADO POR: Solange MORALES ACOSTA**

**DIRIGIDO POR: José Luis BURLADA ECHEVESTE**

**DONOSTIA - SAN SEBASTIÁN**

**CURSO 2023-2024**

## **RESUMEN**

La instauración del doble grado de jurisdicción en las sanciones administrativas ha generado un amplio debate en el ámbito jurídico, tanto a nivel nacional como internacional. Este tema ha suscitado un considerable interés por parte de organismos judiciales supranacionales. Un caso especialmente destacado es el de *Saqueti Iglesias contra España*, en el cual el Tribunal Europeo de Derechos Humanos emitió importantes directrices para los tribunales españoles. Este tribunal ha enfatizado la importancia de garantizar el derecho a un segundo juicio en casos de sanciones administrativas, considerándolo como un elemento esencial para salvaguardar los derechos humanos y la equidad procesal. En este contexto, tanto la jurisprudencia como la legislación internacionales, incluyendo el artículo 2 del Protocolo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, han establecido criterios claros sobre la necesidad de la doble instancia en el ámbito administrativo sancionador. Mencionaremos también la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, y el requisito del interés casacional objetivo.

## **PALABRAS CLAVES:**

Sanciones administrativas, doble instancia, sentencia Saqueti Iglesias, interés casacional objetivo

## **LABURPENA**

Administrazio-zehapenetan jurisdikzio bikoitza ezartzeak eztabaida handia sortu du arlo juridikoan, bai Espainian bai nazioartean. Gai horrek nazioz gaindiko organo judizialen interes nabarmena piztu du. Bereziki aipagarria da Saqueti Iglesias Espainiaren aurka, non Giza Eskubideen Europako Auzitegiak jarraibide garrantzitsuak eman baitzituen Espainiako auzitegiarako. Administrazio zehapenen kasuetan bigarren judiziorako eskubidea bermatzearen garrantzia nabarmendu du epaimahaiak, eta funtsezko elementutzat hartu du giza eskubideak eta ekitate prozesala babesteko. Testuinguru horretan, bai nazioarteko jurisprudentziak, bai legediak, Giza Eskubideen Europako Hitzarmenaren 7. Protokoloaren 2. artikulua barne, irizpide argiak ezarri dituzte administrazio-zehapenaren esparruan bi instantziaren beharrari buruz. Uztailaren 21eko 7/2015 Lege Organikoa eta kasazioko interes objektiboaren baldintza ere aipatuko ditugu.

**GAKO-HITZAK:**

Administratibo zigorrak, biko instanzia, Saquetti Iglesias sententzia, kasazio-helburuaren interesa

**ABSTRACT**

The establishment of double jurisdiction in administrative sanctions has sparked extensive debate in the legal sphere, both nationally and internationally. This topic has garnered significant interest from supranational judicial bodies. A particularly notable case is that of Saquetti Iglesias against Spain, in which the European Court of Human Rights issued important guidelines for Spanish courts. This court has emphasized the importance of ensuring the right to a second trial in cases of administrative sanctions, considering it as an essential element to safeguard human rights and procedural fairness. In this context, both international jurisprudence and legislation, including Article 2 of Protocol 7 of the European Convention on Human Rights, have established clear criteria on the necessity of double instance in the field of administrative sanctioning. We will also mention Organic Law 7/2015, of July 21, and the requirement of objective cassation interest.

**KEY WORDS:**

Administrative sanctions, double instance, Saquetti Iglesias ruling, objective cassation interest

## INDICE

<b>I . INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>II . EL DOBLE GRADO DE JURISDICCIÓN EN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>2</b>
<b>III . RECURSO DE APELACIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>IV . RECURSO DE CASACIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>1 . Ley Orgánica 7/2015, de 21 de Julio .....</b>	<b>12</b>
<b>2 . Interés Casacional objetivo .....</b>	<b>15</b>
<b>V . SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE CONSIDERACIÓN PENAL.....</b>	<b>18</b>
<b>VI. SENTENCIA SAQUETTI IGLESIAS CONTRA ESPAÑA .....</b>	<b>20</b>
<b>1 . Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos .....</b>	<b>21</b>
<b>2 . Vulneración del artículo 2 del protocolo número 7 CEDH.....</b>	<b>25</b>
<b>3. Excepciones del artículo 2 del protocolo número 7 CEDH.....</b>	<b>26</b>
<b>4. Análisis del derecho a la doble instancia del Sr Saquetti Iglesias .....</b>	<b>27</b>
<b>5. El voto particular del magistrado Paul Lemmens .....</b>	<b>28</b>
<b>6. Indemnización procesal al Señor Saquetti. ....</b>	<b>29</b>
<b>7. Postura actual del Tribunal Supremo.....</b>	<b>30</b>
<b>VII . DERECHO A UNA DOBLE INSTANCIA DENTRO DEL CONTENCIOSO TRIBUTARIO .....</b>	<b>32</b>
<b>VIII . DERECHO A REEXAMEN EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO.....</b>	<b>35</b>
<b>IX . SOLUCIONES EN EL ÁMBITO CONTENCIOSO-TRIBUTARIO.....</b>	<b>41</b>
<b>X . CONCLUSIONES .....</b>	<b>43</b>
<b>XI . BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>45</b>

## I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar el “Doble grado de jurisdicción en las sanciones administrativas”, revisando su evolución histórica desde la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas hasta la actual Ley 29/1998<sup>1</sup>, reguladora de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa, (en adelante LJCA) y reformada por la Ley Orgánica 7/2015<sup>2</sup>, (en adelante LO), que establece el interés casacional objetivo como requisito para sentar jurisprudencia en el Tribunal Supremo, (en adelante TS). Se cuestiona la falta de implementación generalizada de la segunda instancia en el sistema de recursos en la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que plantea dudas sobre la coherencia del sistema y la garantía de los derechos procesales de los ciudadanos.

Se analiza si el procedimiento administrativo sancionador requiere una adaptación a la realidad jurisprudencial y la consideración de ciertas contribuciones doctrinales, aclarando las dudas que surgen en torno a sus disposiciones establecidas. Se examina la interpretación del legislador sobre el orden procesal contencioso-administrativo en relación con las sanciones administrativas, especialmente en el ámbito tributario, donde los contribuyentes se enfrentan a sanciones pecuniarias sin respetar el principio de proporcionalidad equitativa.

Este trabajo también revisará los diferentes recursos de impugnación dentro del contencioso administrativo, examinando si el operador jurídico español cumple con la interpretación de la normativa vigente en los Convenios Internacionales. Se analizará una sentencia relevante del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (en adelante TEDH) y, los argumentos presentados por el TS sobre este dilema normativo.

Finalmente, se presentarán conclusiones personales, expresando una crítica constructiva para que el legislador evite interpretaciones vagas y se ajuste a la ley, con el fin de evitar la aplicación de sanciones injustas y arbitrarias.

---

<sup>1</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

<sup>2</sup> Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

## II. EL DOBLE GRADO DE JURISDICCIÓN EN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Manifestamos que, desde hace siete lustros, la interpretación del Tribunal Constitucional, (en adelante TC), viene sosteniendo que la existencia de doble instancia o vía de recurso frente a sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no es un imperativo constitucional, sino de libre disponibilidad legislativa. Este enfoque del TC resalta la flexibilidad del sistema judicial y la importancia de la autonomía legislativa en la configuración de los mecanismos de apelación y revisión de las decisiones judiciales en diferentes ámbitos de la jurisdicción<sup>3</sup>.

Esta idea queda clara, a excepción de la jurisdicción penal ya que, para los restantes órdenes jurisdiccionales el TC viene diciendo, tradicionalmente, que la existencia de un doble enjuiciamiento no es una exigencia constitucional, sino que está sometida a la libre decisión del legislador<sup>4</sup>. Lo dijo ya, con carácter general, en 1985<sup>5</sup> y así lo vemos confirmado más recientemente: no puede encontrarse en la Constitución ninguna norma o principio que imponga la necesidad de una doble instancia o de unos determinados recursos, siendo posible en abstracto su inexistencia o condicionar su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos. El establecimiento y regulación en esta materia, pertenece al ámbito de libertad del legislador<sup>6</sup>.

Ahora bien, es prácticamente unánime asimismo la opinión de la doctrina que, aunque no sea constitucionalmente imprescindible, este consenso refleja la percepción de que la instauración de la doble instancia sería beneficiosa para garantizar una mayor seguridad jurídica y protección de los derechos de los ciudadanos en el ámbito contencioso-administrativo, en línea con las exigencias de un sistema judicial moderno y eficaz, por tanto, sí que sería muy conveniente su implantación generalizada en el orden contencioso-administrativo, máxime tras la entrada en vigor del nuevo recurso de casación en 2016<sup>7</sup>. Siendo este, un criterio favorable que se mantiene, conviene

---

<sup>3</sup> COBREROS MENDAZONA, E., (2020) “El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 118, p. 20.

<sup>4</sup> COBREROS MENDAZONA., *op. cit.*, p. 20.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>7</sup> *Idem.*

resaltarlo, tanto desde el mundo académico<sup>8</sup> como desde el judicial<sup>9</sup>. Paralelamente, nos sumamos a las buenas razones que sustentan la conveniencia de su introducción en el recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio de reconocer las dificultades con las que tal empeño se puede encontrar: un proceso bastante complejo de reasignación de competencias y de modificación de la planta judicial y el coste que todo ello puede acarrear<sup>10</sup>.

Podemos apreciar que, tras las reformas normativas producidas en los últimos años, se han agudizado las restricciones existentes, lo que ha llevado a un debilitamiento y perjuicios, en cuanto, a las garantías procesales, de los administrados en este ámbito, lo especialmente preocupante es la ausencia de un derecho a la doble instancia en el proceso contencioso-administrativo, al carecer el recurso de apelación, en su configuración actual, de carácter universal, dadas las amplias restricciones y limitaciones a que está sometido<sup>11</sup>. Este matiz resulta desfavorable para los interesados, lo que subraya la necesidad de revisar y potenciar los mecanismos de acceso a la justicia en este ámbito, para garantizar una mayor equidad y protección de los derechos de los ciudadanos frente a las decisiones administrativas.

En este párrafo nos adentramos, precisamente en el objeto de este trabajo, siendo necesario: el análisis de las principales limitaciones que presenta la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En este estudio, como su propio título expresa, no va a realizarse un análisis sistemático del régimen jurídico del recurso de apelación<sup>12</sup> y del recurso de casación. Sino que, la finalidad perseguida es mucho más concreta y primordial<sup>13</sup>.

No obstante, será imprescindible realizar una breve aproximación al modelo de recursos vigente en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España y, para ello, vamos a ceñir con delicadeza, nuestro examen a las limitaciones que presenta la

---

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>11</sup> CASADO CASADO, L., (2022) “La doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España. Primeros pasos hacia la garantía de la doble instancia en materia sancionadora” *A&C-R.Adm.Const. Belo Horizonte*, año 22, núm. 87, pp. 13-14.

<sup>12</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, E., (2018) *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, p. 169.

<sup>13</sup> CASADO CASADO, L., *op. cit.*, p. 14.

doble instancia, dadas las restricciones existentes en el acceso al recurso de apelación, con el fin de poner de manifiesto, a la luz de la situación actual, la conveniencia de acometer una generalización de la segunda instancia en el ámbito contencioso-administrativo, en aras de una mejora de la tutela judicial efectiva de los ciudadanos<sup>14</sup>.

Asimismo, por la importancia que tiene en este ámbito, vamos a referirnos ampliamente a la *Sentencia del TEDH, de 30 de junio de 2020, dictada en el asunto Saquetti Iglesias contra España*, que declara que el derecho a la doble instancia judicial garantizado por el artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, (en adelante CEDH), resulta aplicable a determinadas sanciones administrativas y abre nuevas perspectivas para la doble instancia en materia sancionadora<sup>15</sup>, resaltando la necesidad de salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos en los procedimientos administrativos y judiciales.

Dada la relevancia de esta Sentencia del TEDH, resulta obligado plantear su eventual incidencia en el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos. En este punto, se presta especial atención a la reciente jurisprudencia del TS español, derivada de las Sentencias núm. 1375/2021 y núm. 1376/2021, ambas de 25 de noviembre de 2021<sup>16</sup> y núm. 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021<sup>17</sup>, todas ellas dictadas por el Pleno de la Sala Tercera<sup>18</sup>.

### III. RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación, regulado en los artículos 80 a 85 de la LJCA, constituye un medio de impugnación a través del cual un órgano jurisdiccional superior al que ha dictado la resolución recurrida, de carácter colegiado revisa, a instancia de la parte perjudicada, una resolución procesal dictada por un juez *a quo*<sup>19</sup>, extendiendo su

---

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Sentencias del Tribunal Supremo núm. 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso núm. 8156/2020, ponente: Octavio Juan Herrero Pina) y núm. 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso núm. 8158/2020, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso núm. 8159/2020, ponente: Segundo Menéndez Pérez).

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Órgano jurisdiccional de naturaleza unipersonal.

función revisora tanto a los aspectos de hecho como de derecho<sup>20</sup>. Por ello podemos decir que, el recurso de apelación es un mecanismo legal que permite a las partes no conformes con una decisión judicial solicitar que un tribunal superior revise y posiblemente modifique o anule la sentencia o resolución dictada por el tribunal inferior. Este proceso se basa en la idea de que los errores judiciales pueden ocurrir y que las partes tienen el derecho a un procedimiento procesal justo y equitativo, permitiendo un análisis exhaustivo de la resolución impugnada para garantizar la corrección y justicia del fallo judicial.

Establece, por tanto, el cauce procesal de la segunda instancia en el orden contencioso-administrativo<sup>21</sup> a diferencia del recurso de casación, su función no es sentar jurisprudencia, sino depurar un resultado anterior y confirmar o revocar la resolución impugnada y, en consecuencia, comprobar y mejorar los resultados de la primera instancia<sup>22</sup>. Por ello, su objetivo es comprobar y mejorar los resultados de la primera instancia, asegurando así la correcta aplicación del derecho y la tutela efectiva de los derechos de las partes involucradas. Sin embargo, es importante destacar que, mediante el recurso de apelación, el superior jerárquico también pueda unificar criterios sobre la aplicación del ordenamiento jurídico que condicionen la actuación de los órganos judiciales inferiores, tal y como advierte HINOJOSA MARTÍNEZ<sup>23</sup>.

En términos generales, el recurso de apelación es por un lado, un recurso ordinario, es decir, implica que está disponible de manera general y ordinaria para impugnar las resoluciones judiciales dictadas en primera instancia, ya que la interposición no está limitada a motivos concretos y tasados y puede hacerse valer cualquier tipo de infracción del ordenamiento jurídico en que hubiera incurrido el órgano jurisdiccional al dictar la resolución objeto de recurso<sup>24</sup>; por otro lado, devolutivo, habida cuenta de que la competencia funcional para conocer y decidir sobre el mismo corresponde a un órgano jurisdiccional superior en la estructura jerárquica del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, (en

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>21</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, E., *op. cit.*, p. 169.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>24</sup> PALOMAR OLMEDA, A., (2017) *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Tomo I. 3ª edición. Cizur Menor: Aranzadi, p.218.

adelante TSJ y AN), a aquel que ha dictado la resolución recurrida, Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, (en adelante JCA y JCCA); además, también es un recurso con efectos suspensivos en el caso de la apelación contra sentencias; y sin estos efectos en el caso de la apelación contra autos<sup>25</sup>.

Su interposición, únicamente procede contra autos y sentencias dictados por órganos unipersonales, JCA y JCCA, aunque no contra todos ellos<sup>26</sup>. Esto resulta en la exclusión del recurso de apelación para autos y las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales colegiados, las Salas de lo CA de los TSJ de las CCAA, de la AN y del TS. De este modo, el recurso de apelación está vedado para todas aquellas materias cuyo conocimiento corresponde a estos órganos, según los artículos 10, 11 y 12 de la LJCA, que son numerosas; y únicamente es posible cuando la competencia recae sobre los Juzgados, provinciales y centrales, con arreglo a los artículos 8 y 9 de la LJCA<sup>27</sup>.

Además, en la medida en que el alcance de las competencias de los JCA varía en relación con las diversas administraciones públicas, las posibilidades de interponer un recurso de apelación tras una sentencia desestimatoria son mucho más amplias en el ámbito de la administración local<sup>28</sup> que en el de las administraciones autonómicas y estatal<sup>29</sup>. Esto se debe a las diferencias en la distribución de competencias y en las materias sobre las que cada nivel administrativo tiene jurisdicción, lo que influye en la casuística particular aplicable del recurso de apelación.

Es importante matizar que, una de las principales restricciones de acceso al recurso de apelación es la impuesta por razón de la cuantía, ya que la LJCA sólo permite este recurso contra las sentencias de los JCA y de los JCCA, cuando se hubieran dictado en asuntos que excedan de 30.000 euros<sup>30</sup>. La limitación cuantitativa restringe la opción de apelar en casos de menor valor, lo que puede dificultar el acceso a la segunda instancia en asuntos de menor envergadura económica. De este modo, no será posible la apelación en asuntos de cuantía de 30.000

---

<sup>25</sup> CASADO CASADO, L., *op. cit.*, p. 21.

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Idem.*

euros o inferior<sup>31</sup>, aunque lo será aplicable, con carácter general, en asuntos de cuantía indeterminada<sup>32</sup>, permitiendo así la posibilidad de apelación en situaciones donde la valoración económica no está claramente definida.

No obstante, existen excepciones a estas restricciones que aseguren el acceso al recurso de apelación en situaciones particulares, independientemente del monto económico implicado, reforzando la protección de los derechos fundamentales y facilitando la resolución de conflictos administrativos. Las restricciones que no entran en juego son las siguientes sentencias que, siempre, serán susceptibles de apelación<sup>33</sup>: las sentencias que declaren la inadmisibilidad del recurso en el caso de asuntos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros; las dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona; las que resuelvan litigios entre administraciones públicas; y las que resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones generales<sup>34</sup>.

La elevación del umbral económico para acceder al recurso de apelación tiene como consecuencia directa el incremento del número de procesos que se resuelven en única instancia ante los Juzgados, en otras palabras, al elevar el umbral económico necesario para apelar una sentencia, más casos quedan fuera de la posibilidad de apelación y, por lo tanto, se resuelven definitivamente en la primera instancia, sin una revisión adicional por parte de un tribunal superior y, en consecuencia, la reducción del número de casos en que los litigantes tienen derecho a una segunda instancia; y, por lo tanto, una cierta disminución de la carga de trabajo de los TSJ y AN. Esta medida ha sido duramente criticada por la doctrina; entre otros, por IGLESIAS CANLE<sup>35</sup>, HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO<sup>36</sup> y SANTAMARÍA PASTOR<sup>37</sup>.

---

<sup>31</sup>CASADO CASADO, L., (2019) *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 79.

<sup>32</sup>SANTAMARÍA PASTOR, J.A., (2010) *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2010, p. 831.

<sup>33</sup>HINOJOSA MARTÍNEZ, E., *op. cit.*, p. 193.

<sup>34</sup>CASADO CASADO, L., *op. cit.*, p. 25.

<sup>35</sup>IGLESIAS CANLE, I. C., (2016) *Recursos en el proceso contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 73.

<sup>36</sup>HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J., (2011) "La elevación del umbral para acceder a los recursos en el orden contencioso-administrativo como medida de agilización procesal. El caso particular del recurso de casación", *Actualidad Administrativa*, Madrid, núm 21, p. 3.

<sup>37</sup>SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *op. cit.*, p. 831.

En nuestra opinión, esta limitación resulta criticable, ya que sustrae la posibilidad de apelación para numerosas actuaciones administrativas que, aunque sean de cuantía igual o inferior a 30.000 euros, pueden incidir de forma muy directa en la esfera patrimonial y personal del administrado y pueden tener trascendencia y relevancia desde un punto de vista jurídico<sup>38</sup>. Además, la cuantía mínima para acceder al recurso de apelación es considerablemente en el orden contencioso-administrativo mayor en comparación con otras jurisdicciones<sup>39</sup>.

Sin embargo, no podemos olvidar que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, la exclusión de la posibilidad de apelar las sentencias que no excedan de 30.000 euros es plenamente legal y conforme con la Constitución no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a los recursos, ya que el derecho de acceso al recurso, como hemos visto, es un derecho de definición y configuración legal<sup>40</sup>.

En cuanto a esta legalidad constitucional, resulta interesante examinar el análisis de la doctrina y comprender su posición. Referente al tema en cuestión, COBREROS MENDAZONA, ha expresado su opinión, acentuando que la situación actual invita a pensar que, la única duda que podría plantearse es la de si entre las sanciones inferiores a 30.000 euros podría encontrarse comprendida alguna que, conforme a los criterios ya vistos, pudiese ser calificada de infracción penal de no menor gravedad, ya que su control por estos órganos judiciales unipersonales se articula a través de una única instancia por lo que en ese caso, de darse dicha hipótesis, solo constituirá algún supuesto residual<sup>41</sup> para situaciones atípicas o inesperadas que no están previstas de manera específica en la ley.

Al respecto, LOZANO CUTANDA, da su punto de vista expresando que, en dicho supuesto se podría vulnerar el principio de proporcionalidad ya que existen criterios subjetivos para determinar la gravedad de la infracción, que no atiende

---

<sup>38</sup> CASADO CASADO, L., *op. cit.*, p. 25.

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 40.

únicamente a su importe, objetivamente considerado, sino también a las circunstancias del caso concreto<sup>42</sup>.

Debemos añadir que existe otro inconveniente y una prueba fehaciente procesal, es la dilación administrativa en nuestros tribunales, acerca de esta situación, CASADO CASADO afirma que en España, según puede desprenderse de los datos obtenidos de la estadística judicial, más del 80% de los procedimientos contencioso-administrativos se resuelven en única instancia, sin posibilidad alguna de que la decisión judicial sea objeto de revisión por un tribunal superior, lo que dificulta enormemente la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico y que con cada nueva reforma normativa, el número de resoluciones judiciales dictadas en única instancia ha ido creciendo<sup>43</sup>.

En resumen, el recurso de apelación no es universal debido a las limitaciones en las oportunidades de apelación actuales. La LJCA ha optado por un sistema de doble instancia limitado, ya que no todas las resoluciones judiciales son susceptibles de recurso de apelación. En su configuración actual, existen importantes restricciones que limitan el acceso al mismo<sup>44</sup>. En la actualidad, surge un debate sobre la necesidad de establecer una segunda instancia generalizada en el recurso de apelación. En este contexto, CARBONERO REDONDO insta a las autoridades competentes a aprovechar el tiempo disponible para mejorar el acceso a la justicia. Argumentando directamente que: “Aún estamos a tiempo, aprovechen y reflexionen en este período quienes tienen la obligación de ofrecer al ciudadano una justicia también en lo contencioso-administrativo, y como se ha puesto de manifiesto en los últimos tiempos, una de las más necesitadas de atención”<sup>45</sup>.

#### **IV. RECURSO DE CASACIÓN**

En esta sección se examinan los problemas que surgen, como era de esperar, en el ámbito del recurso de casación, designado para los casos restantes, incluidos los que son de interés aquí, los de mayor gravedad sancionatoria. Veamos los aspectos más

---

<sup>42</sup> LOZANO CUTANDA, B., (2020) “España impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, núm 213, p. 202.

<sup>43</sup> CASADO CASADO, L., *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>45</sup> CARBONERO REDONDO, J.J.; (2022) “Eficiencia procesal y doble instancia contenciosa. La doctrina Saquetti Iglesias, un nuevo aviso al legislador(1)”, *Diario La Ley*, núm 10092, p. 3.

relevantes, solo y siempre en relación con la problemática que nos ocupa<sup>46</sup>, referente a este propósito, en esta sección, utilizaremos de manera literal las palabras de MENDAZONA para realizar este análisis.

a) Ante todo, debemos señalar que su diseño como un recurso con tendencia universal, esto es, susceptible de utilizarse frente a cualquier sentencia. Y esto podría ser un rasgo positivo a efectos de la revisión jurisdiccional de una sentencia confirmatoria de una sanción administrativa grave.

Sin embargo, su regulación contiene una limitación para su acceso muy destacada, ya que la finalidad del vigente recurso de casación no es la de garantizar los derechos de los recurrentes, sino que parte exclusivamente de la necesaria constatación previa de que el recurso planteado «presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia». Dicho en formulación más clásica, no se trata de satisfacer el *ius litigatoris* sino de establecer el *ius constitutionis*. De ahí que la tasa de recursos admitidos por la Sala 3ª, para su resolución por sentencia, sea muy baja debido a la rigurosidad en la evaluación de los requisitos formales y sustantivos.

Además, la admisión del recurso no garantiza, en absoluto, que se resuelvan todas las cuestiones planteadas en el mismo por el recurrente, sino solo las que cumplan el mencionado requisito y así se recoja en el auto de admisión<sup>47</sup>;

b) Por lo que respecta al presupuesto fáctico que sustenta la aplicación de la potestad sancionadora del Estado que demanda una cuidadosa evaluación de los hechos y circunstancias que justifiquen la intervención estatal, así como el cumplimiento de los principios de legalidad, proporcionalidad y respeto a los derechos fundamentales, sin embargo, el recurso de casación pretende quedar absolutamente al margen, como recurso extraordinario y de cuestiones exclusivamente jurídicas que es.

Y así, lo ha explicitado la propia Sala 3ª en diversas ocasiones. Es más, parece que el nuevo recurso de casación resulta más restrictivo que el precedente por cuanto que antes se permitía alegación de que la valoración probatoria efectuada en la instancia había sido ilógica, irracional o arbitraria o contra las reglas de la sana crítica. A este

---

<sup>46</sup> COBRERO MENDEZONA., *op. cit.*, p. 40.

<sup>47</sup> *Idem.*

respecto hay que reconocer que nos encontramos con pronunciamientos que dan a entender tanto lo primero como que todavía cabría algún resquicio referido a la calificación jurídica de los hechos, en la vía casacional<sup>48</sup>;

c) Como posibles supuestos de existencia de interés casacional objetivo que tiene el potencial de influir en la consolidación y desarrollo del derecho, aparecen mencionadas las resoluciones dictadas en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales. Pero a este respecto conviene precisar, en primer lugar, que conforme al sistema anterior, de alguna manera, es un supuesto que ahora es de peor calidad a efectos de su recurribilidad; además, es uno más de los supuestos que, a efectos ejemplificativos, se recogen en el artículo 88.2,i de la LJCA, necesitando de motivación *ad hoc* para su admisión, razón por la que la Sala 3ª ha interpretado que se trata un mero indicio; en fin, repárese en que no es suficiente la lesión de un derecho fundamental, sino que ha de haberse seguido, específicamente, el cauce previsto en los artículos 114 y ss. LJCA<sup>49</sup>;

d) Entre los supuestos de los que podríamos considerar «privilegiados», porque se presume legalmente su interés casacional, se menciona de expresa manera el de los recursos contra actos de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la AN, según lo indica el artículo 88.3.d de la LJCA.

Ciertamente estos entes suelen tener reconocida una potestad sancionadora muy notable y desde tal perspectiva favorece la revisión de las sentencias. Pero resulta evidente, asimismo, que quedan fuera de esta presunción muchos otros supuestos de sanciones administrativas<sup>50</sup>. Indudablemente, estos organismos suelen contar con una autoridad sancionadora significativa.

Después de un análisis fundamentado acerca de ambos recursos, podemos concluir que sobre la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa está dicho casi todo, pues se han vertido ríos de tinta, especialmente tras la reforma del recurso de

---

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 41.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 43.

casación en 2015. Como consecuencia de esto existe un amplio consenso sobre la conveniencia de generalizar la doble instancia en el proceso contencioso-administrativo.

Además, observamos una tendencia generalizada a considerar que lograr una generalización indispensable de la doble instancia sería difícil sin una modificación de la estructura judicial en el ámbito contencioso-administrativo. De aquí que ser llamado a hablar sobre la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa implique el riesgo de y repetir cosas sabidas, así como de incurrir en cierto arbitrio, presentando propuestas de reforma<sup>51</sup>.

Basándonos en lo expuesto anteriormente, es normal que surjan algunas interrogantes sobre el recurso de casación, y se debate en este litigio si el recurso de casación, tal como está definido en la LJCA, en su forma actual, para impugnar sentencias contencioso-administrativas de primera instancia, satisface el requisito establecido en el CEDH y su Protocolo nº 7, que requiere una revisión por parte de un tribunal superior de sanciones graves impuestas por la Administración y consideradas de naturaleza penal, ello lo veremos en los siguientes epígrafes y subepígrafes del presente trabajo.

## **1. Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio**

El análisis de esta importante reforma y su propósito mencionado constituye, como no, el eje central de este estudio, cuya evaluación demanda una atención minuciosa a los aspectos que se desarrollan a continuación.

La nueva casación regulada por la LO 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la LO 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial podemos decir que, no es una evolución de la precedente, y se inserta como un elemento ciertamente rupturista en el sistema del contencioso-administrativo, que lejos de compensar la inexistencia de una doble instancia, requiere de la misma para no mermar seriamente las garantías del proceso contencioso-administrativo. De ahí que la doctrina reclamase de forma

---

<sup>51</sup>DÍEZ-PICAZO, L.M. (2023) “Sobre la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 220, p. 15.

generalizada que su implantación fuera acompañada de una generalización de la doble instancia<sup>52</sup>.

A efectos de estructurar la teoría sería conveniente exponer el criterio que tiene DÍEZ-PICAZO, en este sentido, nos dice que, sí conviene, en cambio recordar algunas de las dificultades y carencias que seis años de experiencia aplicativa han puesto de manifiesto.

En primer lugar, los vicios *in procedendo* de las sentencia tienen ahora difícil acceso a la casación, sencillamente porque sobre ellos, detalles como la incongruencia, la falta de motivación, pueden estar presentes y, en consecuencia, es difícil que surja un asunto con auténtico interés casacional objetivo. Esto no significa que esos vicios sean infrecuentes, como lo demuestra la importancia práctica que tenía el motivo en el antiguo artículo 88.1c de la LJCA. Así, hacer pivotar el recurso de casación en torno al interés casacional objetivo ha conducido a que muchos quebrantamientos de forma, queden sin remedio efectivo<sup>53</sup>.

En segundo lugar, las bolsas de asuntos repetitivos, especialmente abundantes en materia tributaria y de empleo público, lastran el trabajo del TS sin añadir nada al desarrollo de jurisprudencia. Es obvio que, cuando hay una serie de casos iguales en que se plantea un mismo problema jurídico, solo el primero de ellos tiene interés casacional objetivo: una vez que el TS haya fijado el criterio jurisprudencial, no tiene mucho sentido seguir resolviendo recursos de casación sustancialmente idénticos. Pero, ante el silencio de la ley al respecto, es claro que sería absurdo que solo quien lograra que su recurso de casación llegase primero al trámite de admisión pudiera obtener un pronunciamiento en sede casacional y que los demás, por el contrario, no tuvieran ninguna posibilidad de impugnación. Por este motivo, el presidente de la Sala 3ª del TS, con el apoyo de la Sala de Gobierno del mismo, ha remitido una propuesta al Ministerio de Justicia a fin de resolver esta dificultad<sup>54</sup>.

En tercer lugar, a pesar de que, como se dejó apuntado, casi ninguna materia está excluida de casación porque sigue habiendo zonas fronterizas donde no es claro

---

<sup>52</sup>TOLEDANO CANTERO, R., “La instauración de la doble instancia en el contencioso-administrativo: un enfoque desde la judicatura”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 99, p. 52.

<sup>53</sup>TOLEDANO CANTERO, R., *op. cit.*, p. 26.

<sup>54</sup>*Idem*.

que aquella quepa, como sucede con la delimitación entre derecho estatal y derecho autonómico. A veces puede incluso llegarse a una tierra de nadie: bajo el antiguo recurso de casación, la jurisprudencia mantuvo que las normas de las entidades locales no eran derecho estatal a efectos casacionales; pero tampoco es evidente que sean derecho autonómico y, por tanto, que su infracción deba quedar siempre reservada al llamado recurso de casación autonómico, ante los tribunales superiores de justicia. Y no hay que perder de vista que algunas normas de las entidades locales pueden suscitar problemas de notable envergadura, teórica y práctica<sup>55</sup>.

A modo de conclusión, es importante señalar que entre los operadores jurídicos, incluidos los miembros de la Sala 3ª del TS, sigue prevaleciendo una opinión arraigada que podría denominarse cultura de los motivos; es decir, la idea de que la impugnación que plantea el recurrente debe encajar en alguna de las circunstancias recogidas en el artículo 88 de la Ley Jurisdiccional que, en puridad, no establece una lista cerrada y sobre todo que, una vez fijada la cuestión de interés casacional objetivo, esta delimita el debate en el TS excluyendo aquellos aspectos de la sentencia impugnada que, aun pudiendo ser ilegales, no guardan relación directa con la mencionada cuestión de interés casacional objetivo<sup>56</sup>.

En fin, la LO 7/2015, en el orden contencioso-administrativo amplía el catálogo de resoluciones recurribles y hace pivotar la admisión del recurso sobre un nuevo concepto: «*el interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia*» con el indudable componente de discrecionalidad de dicho interés<sup>57</sup>.

DÍEZ-PICAZO, da su punto de vista reconociendo la inexistencia de una doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo, tras la anterior reforma mencionada, coincidiendo con otros autores que en este orden de ideas doctrinales es donde surge una de las principales críticas al nuevo recurso de casación y, casi todos tienen el mismo criterio referente a la reforma, afirman que: no ha ido acompañada de una generalización de la doble instancia en lo contencioso-administrativo. Esta crítica ya se oyó en 2015, después de que el TEDH condenase a España por no garantizar la doble

---

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>57</sup> MORCILLO PASCUAL, A., (2022) “Sachetti Versus Flensburg: virtudes de la doble revisión jurisdiccional de las sanciones graves en el ordenamiento español”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 99, p. 82.

instancia en los recursos contencioso-administrativos contra sanciones administrativas graves, en las indicaciones realizadas a causa de la *Sentencia Sachetti contra España de 30 de junio de 2020*, se trata de un clamor generalizado<sup>58</sup>.

En posteriores enfoques de este estudio, se entenderá la visión del TEDH y la razón que guía la no utilización del artículo 2 del Protocolo nº 7, el cual trata sobre las sanciones de naturaleza cuasi penal en España, así como la solicitud doctrinal que aboga por establecer un sistema de doble instancia de forma amplia en el ámbito del derecho interno relacionado con el contencioso- administrativo.

## **2. Interés Casacional objetivo**

Sería recomendable y sumamente provechoso llevar a cabo un análisis exhaustivo de los inconvenientes que puede generar el requisito del interés casacional objetivo ya que jurídicamente, tiene una gran relevancia, su subjetividad queda en segundo plano, lo importante es que contengan elementos que permitan la creación de jurisprudencia en sede del TS y de cierto modo contiene, una limitación de asuntos limitativos que el tribunal competente debe conocer.

Partiendo de lo previsto en la LJCA, en esta sección volveremos a recurrir a las palabras textuales de un autor doctrinal, quien detalla de manera enumerada las características que conforman este subepígrafe de gran importancia para establecer jurisprudencia, FUERTES SUÁREZ, nos indica que, específicamente en sus artículos 88.2 y 88.3, existen múltiples situaciones en las que el TS puede determinar que la causa que motiva el recurso posee un interés casacional objetivo. Esto puede ocurrir cuando, entre otras condiciones, la resolución impugnada:

PRIMERO. Fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo, contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup>DÍEZ- PICAZO, L.M., *op. cit.*, p. 28.

<sup>59</sup>Disponible en <https://administrativando.es/abogados/recurso-de-casacion/> Consultado por última vez: 10 de abril de 2024.

SEGUNDO. Siente una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales.

TERCERO. Afecta a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso.

CUARTO. Resuelva un debate que haya versado sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, sin que la improcedencia de plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad aparezca suficientemente esclarecida.

CINCO. Interprete y aplique aparentemente con error y como fundamento de su decisión una doctrina constitucional.

SEXTO. Interprete y aplique el Derecho de la Unión Europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o en supuestos en que todavía pueda ser exigible la intervención de éste a título prejudicial.

SÉPTIMO. Resuelva un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general.

OCTAVO. Resuelva un proceso en que lo impugnado fue un convenio celebrado entre Administraciones públicas.

Asimismo, presumirá la existencia del interés casacional objetivo:

PRIMERO. Cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia.

SEGUNDO. Cuando dicha resolución se aparta deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea.

TERCERO. Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que ésta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente.

CUARTO. Cuando 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 AN.

QUINTO. Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

No obstante, en los supuestos primero, cuarto y quinto, el recurso podrá inadmitirse por auto motivado cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia<sup>60</sup>.

Por lo anterior expuesto el recurso de casación sería inadmitido y por tanto no llegaría a trámite, de tal modo y en lo que respecta a este estudio CANO CAMPOS comenta en relación a las Sentencias del TS de 2021, una de las claves de gran interés, con pocas palabras manifiesta que: “El TS, como puede verse, lo que hace, en realidad, es crear un nuevo supuesto de interés casacional, parece que, aunque el recurso carezca de ese carácter objetivo, abstracto y general que de él predica el propio Tribunal y, de paso, añadir un requisito más al escrito de preparación del recurso de casación”<sup>61</sup>.

Un requisito más porque ahora, el escrito, no sólo deberá cumplir las estrictas e insubsanables exigencias formales que establece el artículo 89 de la LJCA, sino que, deberá considerar las disposiciones relacionadas con las sanciones administrativas, deberá incluir, además, un apartado en el que se justifique razonadamente que, con arreglo a los criterios *Engel*, dicha sanción tiene naturaleza penal<sup>62</sup>.

En cualquier caso, es pertinente cuestionar si, realmente, y aun admitiendo la creación de este nuevo supuesto de interés casacional, la regulación actual de los recursos en el orden contencioso-administrativo cumple realmente las exigencias del derecho a la revisión de las sanciones por un tribunal superior. Adelanto ya, que no<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> *Idem*.

<sup>61</sup> CANO CAMPOS, T., (2022) “Revisión de las sanciones por un Tribunal Superior, casación y doble instancia en el contencioso-administrativo”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 99, p. 94.

<sup>62</sup> CANO CAMPOS, T., *op. cit.*, p.95.

<sup>63</sup> *Idem*.

## V. SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE CONSIDERACIÓN PENAL

Es común encontrarse con múltiples dificultades en la práctica al discernir la naturaleza de los actos e infracciones que podrían resultar en sanciones administrativas de naturaleza penal. No obstante, no dejaré de abordar este aspecto en el estudio que estoy llevando a cabo, ya que es fundamental para el tema en cuestión. Siguiendo la misma línea que en la sección anterior, procederé a analizar este apartado.

La solidez del panorama descrito en los apartados anteriores cuestionado doctrinalmente, pero firmes en cuanto a su aplicación jurisdiccional se ha visto sacudido por una reciente intervención del TEDH que, literalmente, está llamada a remover los cimientos de la asentada interpretación constitucional al respecto, cual es su *Sentencia Saquetti Iglesias contra España*<sup>64</sup>.

En lo que respecta al criterio de la naturaleza de la sanción, recuerda que, para el TEDH pueden merecer también la calificación de penales aquellas sanciones que, considerándose administrativas bajo la legislación interna, tienen una finalidad represiva o disuasoria de conductas que pueden producirse en la relación de sujeción general en la que se encuentran los administrados frente a una Administración a la que se le atribuye un *ius puniendi* para salvaguardar bienes generales de la sociedad, es decir, de infracciones que no propias de una relación especial reglada de derecho administrativo, en la que el *ius puniendi* administrativo puede tener por objeto salvaguardar bienes sectoriales de determinados poderes públicos<sup>65</sup>.

Cuando nos referimos a la calificación como penal de una sanción a efectos del CEDH bajo estos tres criterios *Engel*<sup>66</sup> nos basamos en la legalidad interna, la naturaleza de la infracción y la gravedad de la sanción queda así sujeta a un análisis casuístico, con la falta de seguridad jurídica que ello puede comportar y que el propio TS subraya sobre los recursos a los que el sancionado puede tener derecho<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup>COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 24.

<sup>65</sup>MARÍN BENÍTEZ, G., (2020) “¿Doble instancia o derecho a reexamen?. Caso Saquetti Iglesias. Análisis de la STS de 25 de noviembre de 2021, recs. Núm. 8156/2020 y 8158/2020”, *Revista de Contabilidad y Tributación*, Marzo, p. 135.

<sup>66</sup>Sentencia TEDH, de 8 de junio de 1976, asunto Engel contra Países Bajos.

<sup>67</sup>*Ibid.*, p. 24.

Para determinar si la infracción tiene naturaleza penal o no bajo este criterio *Engel* tiene, por tanto, que analizar las personas sometidas a la norma sancionadora, los intereses protegidos en ella y si su finalidad es disuasoria o represiva. Pero sea como fuere, es indiscutible que hay sanciones administrativas que pueden calificarse como condenas penales a efectos del artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH y que esas sanciones administrativas de carácter penal también han de quedar comprendidas dentro del ámbito objetivo del derecho al reexamen establecido en este precepto<sup>68</sup>.

La doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, dada la interpretación que realiza del artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH, precepto que reconoce el derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal, entendiéndose que este derecho resulta aplicable a determinadas sanciones administrativas; concretamente, a aquellas que, por su gravedad, merecen el calificativo de penales a los efectos del artículo 6 del Convenio.

Tomando en cuenta las palabras directas y claras de COBREROS MENDAZONA, lo primero que tiene que resolver esta sentencia es si nos encontramos ante una verdadera infracción penal, que es el presupuesto para que el derecho al doble enjuiciamiento sea aplicable, cosa que el Gobierno español negaba<sup>69</sup>.

El Tribunal recuerda que este concepto se corresponde con el de acusación en materia penal que se contempla en el importante artículo 6.1 CEDH y, para dilucidar la cuestión, aplica los denominados «criterios *Engel*».

Categoricamente y sin duda alguna queda claro, para el Tribunal Europeo que, nos encontramos ante una infracción penal establecida en el artículo 6.1 CEDH y, por ende, también en el ámbito de posible aplicación de las garantías del artículo 2 del Protocolo nº 7. En el análisis de esta Sentencia y en su impacto sobre la doble instancia en el orden contencioso-administrativo en España nos centramos a continuación<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 28.

<sup>70</sup> *Idem.*

## VI. SENTENCIA SAQUETTI IGLESIAS CONTRA ESPAÑA

La Sentencia objeto de análisis tiene su estudio y origen en un procedimiento sancionador en el ámbito aduanero<sup>71</sup> y la exposición de los hechos probados nos lo brindará, minuciosamente, CASADO CASADO.

Resulta que, el 20 de marzo de 2011, el demandante, el señor Martín Saquetti, fue sometido a un control, como suele suceder, de seguridad en las salidas internacionales de la terminal 4, en el aeropuerto de Madrid-Barajas, cuando estaba a punto de embarcar en un vuelo con destino a Buenos Aires, Argentina, donde tenía previsto residir.

Los agentes de la Guardia Civil responsables de la seguridad del aeropuerto descubrieron en su equipaje 154.800 euros e incautaron la casi totalidad de dicha cantidad, un total de 153.800 euros, de acuerdo a lo establecido en la Orden EHA/1439/2006, de 3 de mayo, reguladora de la declaración de movimientos de medios de pago en el ámbito de la prevención del blanqueo de capitales.

En el momento de la intervención, el demandante declaró que era el propietario de dicha cantidad, que había llevado consigo a España en diversos viajes desde 2002, en la época del corralito argentino, y que, si bien en cada entrada en España había cumplimentado las declaraciones de importación requeridas, ignoraba que también debía declarar las cantidades en el momento de dejar el país.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía sancionó al demandante por la comisión de una infracción grave de las previstas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y por el Real Decreto 925/1995, de 9 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales y le impuso una multa de 153.800 euros, importe que se corresponde con la cantidad total incautada.

---

<sup>71</sup>CASADO CASADO, L., *op. cit.*, p. 31.

Contra dicha resolución, el demandante interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, que desestimó el recurso, mediante Sentencia de 17 de enero de 2013<sup>72</sup> alegando varias objeciones, comienza por rechazar la ignorancia alegada por el recurrente, en relación con el error en su obligación de declarar la salida del dinero, para lo que trae a colación jurisprudencia del orden penal. De igual modo, no considera acreditado que se hubiese demostrado la propiedad del dinero por parte del recurrente, dada la diferencia temporal existente entre las entradas en los años 2003 y 2004 y, el intento de salida del dinero en el 2011. Asimismo justifica que, el bien jurídico protegido por la Ley de Control de Cambios es aplicable al procedimiento administrativo sancionador<sup>73</sup>.

Además de lo anterior, considera proporcional la multa impuesta, atendiendo las circunstancias del caso. Por todo ello, la sentencia de instancia desestima íntegramente la pretensión anulatoria de la sanción. En aplicación de la modificación operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, con entrada en vigor durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo, que elevó la *summa gravaminis* de 150.000 a 600.000 euros, se le notificó al recurrente que contra esta sentencia no cabía recurso de casación alguno<sup>74</sup>.

Todos los aspectos abordados son significativos, no obstante, frente a esta coyuntura, prohibido y vetado, de esta manera, un ulterior recorrido en la propia jurisdicción contencioso-administrativa, el Sr. Saquetti interpuso un recurso de amparo, que le fue inadmitido por insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional del asunto. Ante esta situación y desprotegido legalmente, el interesado tuvo que recurrir al Tribunal de Estrasburgo que, tras una tramitación, dilatada, de casi siete años, dictó sentencia favorable. A continuación veremos, separadamente, los diversos aspectos que aborda esta resolución<sup>75</sup>.

## **1. Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**

Utilizando la misma metodología de análisis basada en los argumentos examinados en este trabajo, también resulta muy esclarecedora la de esta normativa del

---

<sup>72</sup>*Ibid.*, p. 35.

<sup>73</sup>COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 25.

<sup>74</sup>*Idem.*

<sup>75</sup>*Ibid.*, p. 26.

CEDH, que establece las directrices a seguir para todos los estados miembros del Convenio Europeo. El artículo 2 del Protocolo nº 7 al CEDH consagra, como una manifestación más del derecho a un proceso equitativo que reconoce el artículo 6 del propio Convenio, el derecho a la revisión de las sentencias penales de condena por un tribunal superior. Lo hace en estos términos:

“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 ejercido, se regularán por ley<sup>76</sup>”.

Como puede verse, el precepto habla de infracción penal y de condena, pero, con arreglo a una jurisprudencia ya muy consolidada del propio TEDH que, se inició con la sentencia de 8 de junio de 1976, asunto *Engel* contra Países Bajos, el hecho de que una sanción sea calificada como administrativa por el Derecho interno no implica que carece realmente de naturaleza penal en los supuestos más graves, por lo que le resultan aplicables determinadas garantías del artículo 6 del Convenio<sup>77</sup>.

Es decir, que, a efectos del Convenio, hay un concepto autónomo de sanción penal cuya determinación compete al TEDH, el cual puede desconocer la calificación efectuada por los Estados, y considerar que tienen naturaleza penal a efectos del referido derecho u otros, como, por ejemplo, el non bis in ídem, que también garantiza el Protocolo<sup>78</sup>. Debido a la amplia influencia de estos criterios estatales, el TEDH justifica como necesarios para lograr, una interpretación regulada, general y coherente del Convenio en su totalidad, y que implican la consideración de asuntos que de otra manera quedarían fuera de su jurisdicción, es importante recordarlos de manera concisa, basándonos:

En el asunto *Engel*, aquí, el TEDH señaló que no puede ignorarse, sin más, la “naturaleza penal” de una sanción calificada como administrativa por un Estado parte, pues, en otro caso, cualquier Estado podría eludir las garantías del art. 6 del Convenio

---

<sup>76</sup>CANO CAMPOS, T., *op. cit.*, p.90.

<sup>77</sup>*Idem.*

<sup>78</sup>*Idem.*

despenalizando determinadas conductas y tipificándolas como infracciones administrativas, aunque se castiguen con sanciones graves<sup>79</sup>.

Para evitar este fenómeno, fue urgente y necesario adoptar medidas que permitieran una unificación legislativa y jurisprudencial, ya que en ese momento era una práctica que habían iniciado algunos Estados. El Tribunal estableció una serie de criterios para determinar si una sanción tiene o no naturaleza penal a los efectos de ese precepto.

Nos indica que, se debe estar a la calificación de la sanción por el ordenamiento interno, cuyo valor es relativo, pues si la sanción se califica internamente como penal, el Tribunal acepta sin más esa calificación, pero si el Derecho interno la califica como administrativa, el Tribunal no está vinculado por esa calificación<sup>80</sup>.

A su vez determina que, se considerará la naturaleza de la infracción, de modo que, aunque ésta se haya calificado de administrativa, el Tribunal puede concluir que es penal en atención a si la norma punitiva es aplicable al conjunto de los ciudadanos o a un grupo específico con un estatus singular, a si tutela bienes o intereses que normalmente protege el Derecho penal o, en fin, a si tiene una finalidad disuasoria y represiva<sup>81</sup>.

Y finalmente que, se tendrá en cuenta también la gravedad de la sanción: si, a pesar de su calificación por el Derecho interno como administrativa, el castigo implica privación de libertad se considera de naturaleza penal; si es de carácter económico también puede considerarse penal en función de su entidad. El segundo y el tercer criterio son alternativos, pero procede examinarlos de forma acumulativa cuando con uno de ellos no sea posible llegar a “una conclusión clara respecto a la existencia de una acusación en materia penal”<sup>82</sup>.

En este sentido LOZANO CUTANDA especifica que, la razón de ser de esta interpretación que mantiene el Tribunal de Estrasburgo sobre el carácter penal de determinadas infracciones y sanciones administrativas es lógica, entendible y sencilla,

---

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> *Idem.*

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem.*

ya que, de nada servirían las garantías establecidas por el Convenio de Roma<sup>83</sup> 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<sup>84</sup>.

En la sentencia *Saquetti*, el TEDH concluye que, con arreglo a tales criterios, la infracción sancionada debe calificarse como penal y, en consecuencia, procede la aplicación del artículo 2 del Protocolo n.º 7.

Señalando que, la infracción y la sanción impuesta no puede considerarse de menor gravedad, a cuyo efecto considera que hay que estar a las circunstancias personales del autor, a lo que se opone en su voto particular concurrente el Juez Lemmens, en cuya opinión, que comparto, para calificar una infracción como menos grave o menor, hay que estar a criterios objetivos determinados por el legislador y no a las circunstancias personales de cada caso<sup>85</sup>.

En cuanto a los órganos intervinientes, el Tribunal entiende que el único órgano jurisdiccional que había examinado el asunto del Sr Saquetti había sido el TSJ de Madrid. La Dirección General del Tesoro, según dice la sentencia, no cumple ese criterio porque es un órgano administrativo y las autoridades administrativas, en la medida en que carecen de independencia, no pueden ser consideradas tribunales en el sentido del artículo 6 del Convenio<sup>86</sup>.

Por ende, el TC tampoco, pues, a diferencia de los tribunales de apelación y casación, no puede considerarse una “doble instancia jurisdiccional”, ya que se limita a evaluar si se han respetado o vulnerado o no los derechos fundamentales del justiciable y, en su caso, restablecerse, pero debe abstenerse de cualquier otra consideración sobre

---

<sup>83</sup>Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente.

<sup>84</sup>LOZANO CUTANDA, B., *op. cit.*, p. 189.

<sup>85</sup>CANO CAMPOS, T., *op. cit.*, p. 90.

<sup>86</sup>CANO CAMPOS, T., *op. cit.*, p. 91

la actuación de los órganos jurisdiccionales, sus errores de valoración o las infracciones a la legalidad que puedan haber cometido<sup>87</sup>.

La sentencia del TEDH estima, en consecuencia a lo sucedido, que no se ha satisfecho el derecho a que la declaración de culpabilidad y de imposición de la sanción sea revisada por un tribunal superior, por lo que condena a España en los términos ya señalados<sup>88</sup>. Por lo tanto, queda claro, para el Tribunal Europeo que nos encontramos ante una infracción penal en virtud de lo establecido en el artículo 6.1 CEDH y, por ende, también en el ámbito de posible aplicación de las garantías del artículo 2 del Protocolo n° 7. Por ello es necesario recordar, que este Protocolo, adoptado en 1984, lo firmó España el 1 de noviembre de 1988, pero no entró en vigor entre nosotros hasta el 1 de diciembre de 2009<sup>89</sup>. Esta es la razón por la que, hasta más recientemente, no lo vemos mencionado en resoluciones judiciales; a diferencia, por cierto, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>90</sup>.

De hecho, esta es la primera sentencia del Tribunal Europeo, dictada contra España en relación con el derecho proclamado en el artículo 2 del Protocolo, que se pronuncia sobre el fondo de la cuestión. Y, además, no lo hace en el supuesto que podríamos pensar prototípico como es el de un proceso penal, sino en el ámbito del enjuiciamiento de una sanción administrativa<sup>91</sup>.

## **2 . Vulneración del artículo 2 del protocolo n° 7 CEDH**

La sentencia deduce de lo expuesto que, aunque ajustadas a la Ley, las limitaciones cuantitativas del derecho a recurrir en casación impidieron al demandante que su sanción fuera revisada por un tribunal superior e infringieron la esencia misma del derecho amparado por el artículo 2 del Protocolo n° 7<sup>92</sup>.

En presencia del conjunto de circunstancias particulares del caso, en especial de la gravedad de la sanción impuesta al demandante, además del incumplimiento de la

---

<sup>87</sup> *Idem.*

<sup>88</sup> *Idem.*

<sup>89</sup> COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 27.

<sup>90</sup> Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966.

<sup>91</sup> COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 28.

<sup>92</sup> CASADO CASADO, L., *op. cit.*, p. 39.

obligación de examinar las circunstancias personales por parte de las autoridades internas y de la ausencia de una instancia superior, el Tribunal de Estrasburgo concluye que se ha vulnerado el artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio<sup>93</sup>.

### **3 . Excepciones del artículo 2 del protocolo nº 7 CEDH**

Con las indicaciones que nos pauta su artículo 2, indicamos que: “Este derecho podrá ser objeto de excepciones para infracciones penales de menor gravedad según las define la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional o haya sido declarado culpable y condenado a resultas de un recurso contra su absolución”<sup>94</sup>.

En el mismo se establecen tres excepciones, a dos de las cuales pretende acogerse la representación del Gobierno español, por considerar tanto que se trataba de una infracción de menor gravedad, como que ya había intervenido el más alto tribunal nacional. La sentencia abordará estas objeciones como no son aplicables al caso. Veámoslo<sup>95</sup>.

Empezamos por la excepción de la menor gravedad, ciertamente no se trataba de una infracción a la que correspondiera una pena privativa de libertad, pero este no es un factor decisivo ni el único criterio, para el Tribunal. En efecto, si bien será necesario que la sanción alcance un cierto umbral de gravedad, corresponde a las autoridades nacionales examinar su proporcionalidad y las consecuencias especialmente graves según su situación personal.

En este punto, el Tribunal formula un reproche a la sentencia del TSJ de Madrid, por considerar que no había tenido en cuenta las concretas circunstancias del sancionado, llegando a afirmar que la sentencia de instancia «no contiene análisis alguno de la proporcionalidad de la medida» y que no tuvo en cuenta ni las circunstancias personales del demandante ni los documentos o pruebas aportados por aquel. En definitiva, el Tribunal considera que la incautación de prácticamente la totalidad de la cantidad descubierta durante el control aduanero, sin que las autoridades

---

<sup>93</sup>COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 33.

<sup>94</sup>Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/ai/1984/11/22/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1984/11/22/(1)) Consultado por última vez: 10 de abril de 2024.

<sup>95</sup>COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 30.

internas hubieran realizado un examen de proporcionalidad, impide que la infracción se considere de menor gravedad<sup>96</sup>.

También, a excepción de haber sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal. Lo que se rechaza en el caso de manera contundente por apreciar que, de conformidad con la LJCA, el TS forma parte de la jerarquía de los tribunales ordinarios y al mismo se podía acudir, entonces, siempre que la cuantía fuera superior a 600.000 euros, de donde se deduce que el TSJ no era «el más alto tribunal».

Una vez rechazada la posibilidad de que la actuación sancionadora pudiera encuadrarse en alguna de las excepciones previstas en el artículo 2.2 del Protocolo nº 7, la sentencia interpreta que al demandante le ampara por legalidad y a un proceso justo, el derecho a la revisión de su sanción por una instancia superior. No obstante, el tribunal considera pertinente analizar si el demandante no había disfrutado de una doble instancia. Lo veremos a continuación<sup>97</sup>.

#### **4 . Análisis del derecho a la doble instancia del Sr Saquetti Iglesias**

La sentencia tiene que dilucidar este aspecto porque la representación del Gobierno español había aducido dos argumentos en tal sentido: El primer argumento declarado era que las reclamaciones del demandante ya habían sido examinadas, efectivamente, en una doble instancia por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y, además por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid. No obstante, la sentencia despacha rápidamente este argumento, especificando que el Informe Explicativo del Protocolo nº 7 indica que las autoridades que no sean tribunales en el sentido del artículo 6 CEDH y, el Ministerio de Economía no lo es, evidentemente, no pueden ser consideradas como jurisdicciones<sup>98</sup>.

El segundo alegato, fue que el interesado había tenido la posibilidad de acudir al TC, cuyo recurso de amparo fue inadmitido, como ya se ha señalado. Es de gran utilidad detenernos un momento en este aspecto, porque puede tener y tiene una relevancia mayor que la que atañe al caso concreto.

---

<sup>96</sup>COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 31.

<sup>97</sup>*Ibid.*, p. 31.

<sup>98</sup>*Idem.*

Respecto al Informe Explicativo, los tribunales de apelación o de casación cumplen los requisitos de la «doble instancia jurisdiccional», pero no hay mención alguna a los tribunales constitucionales, razón por la que en este caso habrá que analizar el papel del Tribunal Constitucional en este asunto y el carácter de la revisión posible en el recurso de amparo, llegando la sentencia a la conclusión de que, a la vista de las facultades atribuidas al TC en el marco del recurso de amparo, este Tribunal no puede ser considerado como una segunda instancia a los efectos del artículo 2 del Protocolo nº 7<sup>99</sup>. Retomando el caso tratado no hay dudas que, para el Tribunal de Estrasburgo la única autoridad judicial que enjuició los hechos fue el TSJ de Madrid, por la mencionada imposibilidad legal de interponer un recurso de casación<sup>100</sup>.

## **5. El voto particular del magistrado Paul Lemmens**

Reconociendo y suscribiendo la existencia de una vulneración o violación del derecho a la doble instancia, el Presidente de la Sala formula un interesante voto discrepante y notable con respecto al razonamiento seguido en la sentencia. En síntesis, su objeción se basa en el rechazo al *iter* argumentativo seguido por el parecer mayoritario de la sentencia para descartar que se tratase de una infracción de menor gravedad, que recuérdese se hizo afirmando que había de tenerse en cuenta las circunstancias del caso y, en particular, la proporcionalidad, así como las consecuencias especialmente graves a la luz de la situación personal del demandante<sup>101</sup>.

El magistrado advierte que, con esta manera de razonar, se pueda llegar a una subjetivización del concepto de infracción de menor gravedad, pues dependerá del resultado del examen que haga el órgano judicial en cada caso. Y esto no sería coherente ni con el texto ni con la finalidad del artículo 2 del Protocolo nº 7, que habla de infracciones de menor gravedad, según las defina la ley, de cada Estado se insiste. A

---

<sup>99</sup>COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 32.

<sup>100</sup>*Ibid.*, p. 33.

<sup>101</sup>*Idem.*

su juicio, la aplicación o no de la tan repetida excepción para las infracciones de menor gravedad debe determinarse sobre la base de circunstancias objetivas<sup>102</sup> y no subjetivas.

Prevalciendo el principio de seguridad jurídica y de protección contra la arbitrariedad, debe de quedar claro si la sentencia dictada, siempre que sea condenatoria, es susceptible de ser recurrida y en qué condiciones<sup>103</sup>, para garantizar la transparencia y la coherencia del sistema judicial, así como para asegurar que todos los individuos tengan acceso efectivo a los mecanismos de revisión pertinentes en caso de desacuerdo con una decisión judicial.

A lo anteriormente expuesto, el juez belga concluye y ratifica que, a su juicio, tal y como está establecida en la legislación española, no se trataba de una infracción de menor gravedad, razón por la que coincide con la decisión de la sentencia<sup>104</sup>.

## **6 . Indemnización procesal al Señor Saquetti**

Todo ciudadano tiene derecho a ser indemnizado si se le han violado derechos legales o inherentes a su persona. En este caso, se argumenta que se vulnera el principio de legalidad procesal al señor Saquetti Iglesias, y para evaluar adecuadamente esta situación, es necesario examinar lo que establece CEDH. Este convenio proporciona un marco legal que garantiza la protección de los derechos humanos y fundamentales de todas las personas bajo la jurisdicción de los estados miembros que lo han ratificado.

Así, en el caso de que se haya infringido el principio de legalidad procesal, el CEDH puede servir como una herramienta importante para buscar reparación y justicia para el individuo afectado. Para ello, acudiremos al artículo 41<sup>105</sup>, que sirve como base legal para abordar esta situación. Este artículo proporciona el marco normativo necesario para evaluar la presunta vulneración del principio de legalidad procesal en el caso del señor Saquetti Iglesias. Es crucial examinar detenidamente este artículo y su interpretación en relación con las circunstancias específicas del caso, para determinar si se ha producido una violación de los derechos legales del individuo y si procede la indemnización correspondiente. Podemos decir que sí se ha producido la lesión de un

---

<sup>102</sup> *Idem.*

<sup>103</sup> *Idem.*

<sup>104</sup> COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 29.

<sup>105</sup> *Idem.*

derecho convencional y solo se permite de manera imperfecta reparar sus consecuencias<sup>106</sup>.

A este respecto, como es normal, en los litigios, las posturas del demandante y del Gobierno de España eran radicalmente dispares. El Tribunal de Estrasburgo zanja la cuestión diciendo que no se puede especular sobre cuál habría sido el resultado si el demandante hubiera disfrutado de la garantía del artículo 2 del Protocolo nº 7, pero no considera irrazonable entender que sufrió tanto una pérdida de oportunidad real como unos daños morales ciertos que la mera constatación de tal violación en la sentencia no basta para remediar<sup>107</sup>. Como resultado, atendiendo a las circunstancias del caso y resolviendo en términos de equidad, recibe el demandante una indemnización de 9.600 euros en concepto de daños morales. Además la sentencia estima una parcial condena en costas y la expresa inclusión de los intereses moratorios<sup>108</sup>.

## 7 . Postura actual del Tribunal Supremo

Según MARTÍN VALERO el TS, en sus sentencias, cuestiona y defiende su postura en relación a las indicaciones hechas por el TEDH, a la Sentencia *Saqueti*, al no establecer reglas objetivas y taxativas, de tal forma que solo es posible la revisión en un examen a posteriori de la sanción, valorando todas las circunstancias y no solo las subjetivas y objetivas del sancionado y la conducta, sino incluso la misma motivación de la resolución que deja firme la sanción conforme al Derecho interno<sup>109</sup> de cada Estado.

Por un lado dice, que si el derecho al reexamen de la condena constituye un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos, conforme a su naturaleza de derecho fundamental, exige claridad en su delimitación que le permita tener la expectativa, al menos desde que se le impone la sanción, de que la resolución sancionadora puede someterse al examen de un Tribunal superior<sup>110</sup>. Por otro lado manifiesta que, no es posible, desde el punto de vista de la técnica legislativa, establecer una regulación de

---

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> COBREROS MENDEZONA, E., *op. cit.*, p. 30.

<sup>108</sup> *Idem.*

<sup>109</sup> MARTÍN VALERO, A. I., (2022) “El recurso de casación cumple la doble instancia en materia sancionadora”. *Comentario a las SSTs de 25 de Noviembre de 2021, Pleno (recursos núms. 8156/2020 y 8158/2020) Actualidad Administrativa, n° 2.* p. 9.

<sup>110</sup> *Idem.*

una revisión de una sentencia condenatoria, en nuestro sistema de impugnación de las sanciones administrativas, conforme a una sanción impuesta por la Administración pública, por una infracción administrativa, si dicha impugnación, a reexamen se debe condicionar a las peculiares circunstancias del caso<sup>111</sup>.

Por ende, cuando el TS se refiere al recurso de casación y se mantiene alegando que el mismo, arbitra unos condicionantes, tal y como está configurado, cumpla la exigencia de revisión por un tribunal superior de la sentencia confirmatoria de una sanción administrativa de naturaleza penal, que depende en último término de las circunstancias de la interpretación discrecional que haga el propio TS del interés casacional en cada supuesto sometido a su consideración<sup>112</sup>.

El alto Tribunal, lo que viene a realizar es una especie de interpretación del régimen legal del recurso de casación conforme a la sentencia *Saquetti*, de manera que, para cumplir las garantías del Protocolo, establece una especie de «presunción de interés casacional» que comporta hacer una interpretación en favor del interés casacional objetivo a los efectos de la admisión del recurso<sup>113</sup>, es decir, el Tribunal puede admitir un recurso de casación no sólo para resolver los intereses de las partes litigantes, sino también para abordar cuestiones jurídicas de importancia general que pueden tener repercusiones más amplias en el ámbito legal y social.

Sin embargo, esta presunción tendrá poca virtualidad desde el momento en que se condiciona a que en su admisión se justifique la naturaleza penal de la infracción que ha sido objeto de sanción en los términos establecidos por el TEDH y el fundamento de las infracciones imputadas a la sentencia recurrida al confirmar la resolución administrativa sancionadora<sup>114</sup>, porque en el escrito de preparación se deberá justificar la naturaleza penal de la infracción administrativa y relacionar las infracciones de derecho estatal o de la jurisprudencia en que, a juicio del recurrente, incurre la sentencia, y se deberá justificar, la procedencia de que el TS conozca el recurso a fin de que interprete las normas supuestamente vulneradas por el Tribunal de instancia para formular jurisprudencia *ex novo* o para reafirmar, matizar o revisar la existente y,

---

<sup>111</sup>*Idem.*

<sup>112</sup>*Idem.*

<sup>113</sup>*Idem.*

<sup>114</sup>*Idem.*

resolver el debate planteado en casación. No difiere mucho, por tanto, del régimen general de admisión<sup>115</sup>.

En definitiva, esta facultad otorga al tribunal la capacidad de analizar los argumentos de las partes implicadas y a su vez la salvaguardia de la coherencia y la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho. El TS debe ceñirse a la interpretación más razonable teniendo en cuenta que, según el TEDH, la calificación de una infracción administrativa como de naturaleza penal, no depende de la tipificación establecida en el ordenamiento jurídico interno, sino de que cumpla los criterios de la Sentencia *Engel*<sup>116</sup>.

A modo de consejo concluyente ante la conducta del TS, se entiende que, la única solución en base a la sentencia *Saqueti* parece ser la apuntada por la postura mayoritaria que, reafirma con claridad que, si en nuestro sistema procesal contencioso-administrativo se instaurase la regla general de la doble instancia o la propugnada por el voto particular, solución que sólo puede darla el legislador, aprobando una nueva regulación de los medios de impugnación de sentencias contencioso-administrativas en sintonía con aquella exigencia y, más en general, con la conveniencia de reconsiderar el papel de la doble instancia en este orden jurisdiccional<sup>117</sup>.

## **VII. DERECHO A UNA DOBLE INSTANCIA DENTRO DEL CONTENCIOSO TRIBUTARIO**

MARÍN BENÍTEZ expresa que, la lectura generalizada que se hizo de la Sentencia del TEDH, caso *Saqueti Iglesias contra España*, de 30 de junio de 2020 apuntaba a la posibilidad de que nuestro sistema de recursos en el orden contencioso-administrativo pudiera suponer una vulneración del artículo 2.1 del Protocolo nº 7 del CEDH y Libertades Fundamentales, análoga a la declarada en aquella sentencia, en todos aquellos casos en los que las sanciones administrativas e incluso las del ámbito

---

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> *Idem.*

tributario, se revisan en única instancia por la AN o por los TSJ que no actúan como máximo órgano jurisdiccional<sup>118</sup>.

Y ello porque se duda sobre la idoneidad del vigente recurso de casación como remedio procesal que pudiera dar cauce al derecho establecido en ese precepto. Por ello, no fueron pocas las voces que consideraron que esta sentencia emplazaba a nuestro legislador para introducir de forma generalizada una segunda instancia también en la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>119</sup>. CANO CAMPOS indica que, el derecho al reexamen por un Tribunal superior es un derecho subjetivo del condenado o sancionado frente a los poderes públicos. Es un límite para éstos y una garantía para los ciudadanos. Sin embargo, la doble instancia, si se introduce, es un derecho que pasaría a formar parte del artículo 24 CE y que también podría ejercer la Administración<sup>120</sup>.

La Administración, si la sanción se anula en primera instancia, no tiene derecho a la revisión de sentencia por un tribunal superior, pero sí a ejercer el recurso apelación a través del cual se articulará la doble instancia. Así, mientras que la revisión por un tribunal superior es sólo una garantía para el particular, la doble instancia es también una garantía para la Administración, que puede perder el pleito en primera instancia, pero ganarlo en la segunda<sup>121</sup>.

Por eso, la doble instancia no sólo es un mecanismo de tutela de los derechos de los ciudadanos, sino también de los intereses generales a los que sirve la Administración<sup>122</sup>. Bastará reproducir las palabras de CASADO CASADO en las cuales establece que “No podemos menos que adherirnos a estas críticas. Según nuestro parecer, debería producirse un cambio de orientación en la jurisprudencia constitucional”<sup>123</sup>.

Como aconseja COBREROS MENDAZONA, en su magnífico estudio que a la vista de esta sentencia de Estrasburgo, la conveniencia de una doble instancia generalizada en el orden contencioso-administrativo se ha transformado en una

---

<sup>118</sup>MARÍN BENÍTEZ, G., *op. cit.*, p. 133.

<sup>119</sup>*Idem.*

<sup>120</sup>CANO CAMPOS, T., *op. cit.*, p. 97.

<sup>121</sup>*Idem.*

<sup>122</sup>*Idem.*

<sup>123</sup>CASADO CASADO, L., *op. cit.*, p. 20.

exigencia imperiosa para la revisión de las infracciones administrativas que no sean de menor gravedad<sup>124</sup>. Así lo requiere el cumplimiento del Protocolo nº 7 y, derivadamente esto es, por exigencias del artículo 10.2 CE, la inexcusable reinterpretación del artículo 24 CE. Dicho de otra manera, la interpretación constitucional consistente en la inexigibilidad de la doble instancia en el orden contencioso-administrativo, ni siquiera para el caso de las sanciones administrativas que ya conocemos, ha quedado desautorizada por esta intervención del TEDH y, ahora, tal posibilidad de revisión sí que resulta necesaria para algunas sanciones administrativas, las que no sean de menor gravedad, se insiste<sup>125</sup>.

Todo ello, con fundamento tanto en las obligaciones internacionales contraídas por España como Estado contratante del CEDH y sus Protocolos, como en el propio artículo 24 CE a la luz del artículo 10.2 CE. También el TC tendrá que modificar su postura<sup>126</sup>. Se observa que, el denominado derecho a la doble instancia, tanto por su configuración como por su ámbito de aplicación, resulta notablemente impreciso, como la lectura de esta sentencia también muestra. Veamos rápidamente algunas de las dificultades a tal respecto<sup>127</sup>.

En primer lugar, el concepto de infracción penal no es un concepto formal, esto es, aquello que se recoge en el Código Penal de cada Estado, sin embargo es un concepto autónomo, propio del Convenio Europeo y que puede ser más amplio en algunos casos. Siendo así que puede haber infracciones no estrictamente penales, como las administrativas específicamente las graves, que se incluyan en este concepto convencional de infracción penal<sup>128</sup>.

Aun en los casos de plena aplicación, la garantía admite tres notables excepciones que hemos comentado en el sub-epígrafe 3º del presente trabajo<sup>129</sup>.

Esta exigencia de dirigir el foco del enjuiciamiento hacia el caso concreto puede dificultar mucho el concepto convencional de lo que se entiende por infracción penal de

---

<sup>124</sup> COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 38.

<sup>125</sup> *Idem.*

<sup>126</sup> *Idem.*

<sup>127</sup> COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 36.

<sup>128</sup> *Idem.*

<sup>129</sup> *Idem.*

no menor gravedad, que es la que goza de la protección del Protocolo nº 7 a efectos de la aplicación de este derecho a la doble instancia, que la imposición de una sanción, para un sujeto, tenga la consideración de infracción penal de gravedad y en cambio para otro sujeto, lo sea de menor gravedad, de tal forma que la primera goce de la protección del derecho a la doble instancia y la segunda no<sup>130</sup>.

No obstante, cabe especificar que, el Protocolo nº 7 tampoco precisa cómo debe materializarse el derecho a la doble instancia en su artículo 2.1 que establece su regulación por ley para todos los Estados que hayan ratificado el Convenio. Por tal motivo queda demostrado que, el TEDH ha interpretado que permite un amplio margen de apreciación a los Estado de manera que estos pueden optar por articular una vía de recurso que permita la revisión de las cuestiones de hecho y de derecho o solo de estas últimas<sup>131</sup>.

## VIII. DERECHO A REEXAMEN EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO

En este apartado haremos referencia a la posibilidad de reexamen en la administración tributaria y a la distinción de este derecho con el derecho de la doble instancia. Para ello, será necesario acudir a dos sentencias jurisprudenciales, ellas son, las Sentencias números 1375/2021 y 1376/2021 del Pleno de la Sala 3ª del TS que sientan como doctrina jurisprudencial la exigencia a la que se refiere el artículo 2.1 del Protocolo nº 7 del CEDH estableciendo que no exige en puridad de una segunda instancia, sino un derecho al reexamen de la declaración de culpabilidad y de la sanción que puede hacerse efectivo mediante la interposición del recurso de casación, para cuya admisión habrá de valorarse si en el escrito de preparación se justifica la naturaleza penal de la infracción que ha sido objeto de sanción en los términos establecidos por el TEDH y el fundamento de las infracciones imputadas a la sentencia recurrida al confirmar la resolución administrativa sancionadora<sup>132</sup>.

Las sentencias, no obstante, cuentan con un voto particular que primeramente entiende que, el recurso de casación entendido como medio de impugnación solo por razones de derecho, puede en abstracto ser idóneo para satisfacer la exigencia de

---

<sup>130</sup>*Ibid.*, p. 37.

<sup>131</sup>*Idem.*

<sup>132</sup>MARÍN BENÍTEZ, G., *op. cit.*, p. 131.

reexamen por un órgano jurisdiccional superior de las sentencias que confirman una sanción administrativa grave, sin embargo concluye diciendo que, el nuevo recurso de casación no es el medio adecuado para lograr que todas las sentencias que confirman una sanción administrativa grave sean reexaminadas, si así lo requiere el interesado, por un órgano superior<sup>133</sup>.

Es interesante el planteamiento del voto particular y será necesario proceder a el análisis de estas sentencias para saber las limitaciones y la carga que imponen sobre el derecho al reexamen, y cómo se insertan en el debate sobre la conveniencia de extender la segunda instancia también en el orden contencioso-administrativo<sup>134</sup>.

Empezamos por la norma aprobada que ignora las importantes consecuencias que para el ordenamiento sancionador administrativo ha supuesto las sentencias, anteriormente, mencionadas, al demandar específicas garantías de revisión para las sanciones graves, en esta ocasión entablaremos y trataremos de manera específica con relación al ordenamiento sancionador tributario<sup>135</sup>.

Específicamente en el ámbito sancionador tributario se plantea la evaluación de la gravedad de las sanciones en base al porcentaje aplicable y la exagerada desproporción que supone sancionar porcentualmente infracciones formales en esta materia. Se trata en definitiva de poner de relieve los límites de la deuda con relación a la sanción tributaria y de la sanción tributaria con la sanción penal<sup>136</sup>.

Para ver con claridad el fenómeno al que aludimos, ejemplificaremos de esta manera. Se presenta la ocasión de analizar la calificación de infracción penal determinada por el porcentaje que corresponde ser aplicado para calcular la sanción, en el caso analizado supone casi el 100%, se abre un panorama en donde para ser aplicada a las infracciones tributarias se requiere un análisis *ad casum*. En tal análisis se han de ponderar las agravantes concurrentes, las eventuales sanciones no pecuniarias, y se ha de tener presente las diferencias existentes entre infracciones materiales y formales,

---

<sup>133</sup> *Idem.*

<sup>134</sup> *Idem.*

<sup>135</sup> *Idem.*

<sup>136</sup> *Idem.*

debido a la gran proliferación y cuantía que suponen las infracciones del deber de informar y colaborar<sup>137</sup>.

Sin embargo, en ningún caso las considera como infracciones penales, pero como indica el TEDH, la calificación supone un mero indicio o “punto de partida”. Teniendo presente tal consideración resulta que en el ámbito tributario la gran mayoría de infracciones graves dada la posibilidad de aplicar agravantes o gravamen que puede llegar al 100% y por consiguiente, todas las infracciones tributarias muy graves podrían tener la consideración de infracciones penales de acuerdo con el Convenio<sup>138</sup>.

No solo las anteriores, incluso, las infracciones formales tributarias pueden ser consideradas penales. Las llamadas infracciones formales son las que no suponen la lesión de una obligación de contenido económico y se basan en el incumplimiento de una obligación de información o colaboración. Se trata de infracciones que no tienen como referente una cuantía dejada de ingresar, por lo que como regla general se les aplica un importe fijo a la transgresión que se origina. Lo cual no resulta, ni mucho menos, una consideración menor o atenuada<sup>139</sup>.

SÁNCHEZ HUETE y PERÉZ TENA, explican con exactitud estimando y equiparando las infracciones tributarias concluyendo que: La garantía de la doble instancia prevista en el artículo 2 del Protocolo n° 7 del Convenio resulta aplicable a las infracciones tributarias, en ambas infracciones tanto a las materiales como a las formales. Al referirse a las infracciones materiales, en donde el criterio de la cuantía al 100%, hace que la mayoría de las infracciones tributarias graves, y a todas las infracciones muy graves, puedan ser calificadas como penales. También a las infracciones formales podrá ser aplicada dicha garantía tanto por el importe que algunas suponen como por las disfunciones que presentan muchas de ellas, entre el comportamiento infractor y las consecuencias sancionadoras aplicables. Disfunción que lleva a la desproporción de sancionar una lesión que no se contempla en el comportamiento infractor<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup>SÁNCHEZ HUETE, M. Á. y PERÉZ TENA, J. R., (2022) “ En los límites de la potestad sancionadora” *Revista Quincena Fiscal* núm.1. p. 32.

<sup>138</sup>*Ibid.*, p. 32.

<sup>139</sup>*Ibid.*, p. 33.

<sup>140</sup>*Ibid.*, p. 38.

Además que la garantía de la doble instancia en el orden tributario, las voces doctrinales una vez más plantean, la necesidad de una modificación normativa, o una flexibilización de la doctrina del TS de manera que se posibilite el acceso a su revisión en el recurso de casación. Modificación normativa que pasa, sobre todo, por la introducción de un recurso de apelación con relación a las infracciones susceptibles de ser calificadas como penales<sup>141</sup>.

Por tanto y en cuanto, la doble instancia afirmada para las infracciones penales ha de ser entendida en la peculiar lógica de la función revisora asignada a la jurisdicción contencioso-administrativa. Dicha función no supone ejercicio de *ius puniendi* alguno sino un mero control de legalidad del acto<sup>142</sup>. Aspecto que se traduce, entre otras cuestiones, en que no podrá sustituir la valoración de la prueba efectuada por la Administración, únicamente podrá verificar que la prueba existe y se han respetado las garantías para su obtención y apreciación, sin que tampoco puedan subsanarse en vía de revisión las garantías punitivas exigibles<sup>143</sup>.

GARCÍA NOVOA, procede a suscitar la cuestión de si, en relación con el ordenamiento español, cabe exigir una doble instancia en lo referente a las sanciones administrativas tributarias. Opina que la respuesta del legislador concerniente al tema, no puede y debería ser más que positiva, al menos, en relación con las sanciones tributarias, respecto a aquéllas más graves que pudieran ser equivalentes a infracciones penales. En vía penal son los jueces y tribunales los que sancionan, mientras que las sanciones administrativas, también las tributarias, se recurren ante los tribunales de los contencioso-administrativo<sup>144</sup>.

Debemos recordar que, la jurisdicción contenciosa es revisora por naturaleza de manera que su objeto es proceder a un enjuiciamiento del acto administrativo, hasta el punto de que el proceso contencioso se ha venido caracterizando históricamente como un juicio al acto. Ello supondría, en su versión más añeja, que la jurisdicción

---

<sup>141</sup> *Idem.*

<sup>142</sup> *Idem.*

<sup>143</sup> *Idem.*

<sup>144</sup> GARCÍA NOVOA, C., (2022) "El derecho a la doble instancia en la revisión judicial de sanciones tributarias", *Revista Quincena fiscal*, núm. 7, pág. 25.

contenciosa sólo podría operar cuando existiese el presupuesto de un acto administrativo previo<sup>145</sup>.

Por tanto, el carácter revisor significaría que la jurisdicción contenciosa sólo podría anular el acto, pero no proclamar o tutelar derechos subjetivos o pretensiones procesales. Esta forma de interpretar la función de la jurisdicción contencioso-administrativa es cuestionable desde la perspectiva del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, que exigiría que los jueces y tribunales pudiesen tutelar derechos y no sólo decidir si anulan o no un acto administrativo, que, en cualquier caso, es el objeto de este proceso<sup>146</sup>.

Justo aquí, es donde cobra especial importancia el sentido de la denominada doble instancia que se exige en el artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH. El mencionado precepto del CEDH impone que la sentencia penal condenatoria pueda ser examinada por un órgano jurisdiccional superior. Pero esto no implica que ese órgano jurisdiccional superior deba tener plenas facultades para revisar la valoración de los hechos efectuada en la instancia, ni menos aún para acordar la práctica de nuevas pruebas<sup>147</sup>.

Lo establecido por exigencia legal, es que haya un órgano jurisdiccional superior habilitado para controlar que la sentencia penal condenatoria es ajustada a derecho. Es decir, se requiere una segunda instancia que controle que la primera sentencia es conforme a derecho. No que haya una segunda instancia que sea la que materialmente sancione. Y esa función de control, a desarrollar por la segunda instancia, puede predicarse tanto respecto a la revisión de sentencias condenatorias penales como de sentencias contencioso-administrativas sobre sanciones penales<sup>148</sup>.

Habría que valorar si realmente, en el caso de las sanciones tributarias se puede afirmar que en el sistema español no existe esa doble instancia<sup>149</sup>. Conviene señalar que, según el criterio de la sentencia *Saqueti* no podemos tomar en consideración los supuestos en los que intervengan, ni los órganos administrativos que dictaron las

---

<sup>145</sup> *Idem.*

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>148</sup> *Idem.*

<sup>149</sup> *Idem.*

sanciones recurridas vía recurso de reposición ni los tribunales económico-administrativos, por tratarse de autoridades administrativas que no pueden ser consideradas tribunales por no ser independientes<sup>150</sup>.

Por tanto, sólo en el caso de las sanciones tributarias impuestas por los Municipios de régimen común, en las que existe la intervención del Juzgado de los Contencioso y ulterior apelación ante el TSJ, podría hablarse de doble instancia. En las sanciones impuestas por la Agencia Tributaria o por los órganos de las CCAA, sin tomar en consideración la intervención de los tribunales económico-administrativos, sólo intervendría un órgano judicial, que sería la sala de lo contencioso-administrativo, bien del TSJ, bien de la AN<sup>151</sup>.

Así, si admitimos que también respecto a las resoluciones sobre sanciones administrativo-tributarias debe haber una segunda instancia, la cuestión de si esta vía revisora existe o no en nuestro ordenamiento, dependerá una vez más, de si tal función puede predicarse del vigente recurso de casación<sup>152</sup>.

De todo lo anterior concluimos que, en el caso de sanciones tributarias pecuniarias graves y muy graves, en el vigente ordenamiento tributario español y atendiendo a la doctrina *Saquetti* supondrá una vulneración del artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH, por tanto, se vuelve a proponer que se lleven a cabo los cambios legales pertinentes para asegurar la garantía de segunda instancia frente a sanciones administrativas graves. En un doble sentido<sup>153</sup>.

Primeramente, pudiendo modificar la regulación del recurso de casación para introducir un nuevo motivo consistente en la revisión de sentencias recaídas en relación con actos sancionadores. En tanto no se afronten tales cambios, cabe afirmar que el hecho de que no exista esa doble instancia en relación con las sanciones tributarias por infracciones graves o muy graves en que la multa consista en, al menos, el 100 % de la cuota defraudada<sup>154</sup>, cabe plantear la opción de crear una sala de apelación en la Audiencia Nacional para conocer de los recursos interpuestos contra las sentencias

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>151</sup> *Idem.*

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>153</sup> *Idem.*

<sup>154</sup> *Idem.*

dictadas por las respectivas salas de lo contencioso-administrativo, al igual que existe en la vía penal. Podría sugerirse también la creación de estas salas en los Tribunales Superiores de Justicia, aunque es una opción menos verosímil<sup>155</sup> Y, en segundo lugar, fijando legalmente, con la máxima claridad posible, las sanciones administrativas respecto a las cuales sería posible plantear tal recurso de apelación<sup>156</sup>.

Además de asegurar el cumplimiento estricto del CEDH, por ser uno de los tratados internacionales ratificado por España a los que alude el artículo 10,2 de la Constitución cuando dice que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España<sup>157</sup>.

Como tal Tratado Internacional, no constituye por sí mismo un canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos, por ejemplo, no determina una singular causa de nulidad de un acto de imposición de una sanción tributaria o de una resolución o sentencia contencioso-administrativa que desestima un recurso contra tal sanción<sup>158</sup>.

## **IX. SOLUCIONES EN EL ÁMBITO CONTENCIOSO-TRIBUTARIO**

El debate procesal contenido en este trabajo acerca de la implantación generalizada de la segunda instancia dentro del contencioso administrativo tributario o el derecho a reexamen, versan sobre el mismo objetivo y visto lo anterior, y dicho de una manera un tanto genérica, se abre un abanico de, al menos, cuatro posibilidades. De la óptima a la pésima serían, en un rápido esbozo, las que a continuación se mencionan<sup>159</sup>.

PRIMERO. Abordar una reforma amplia de nuestro recurso contencioso-administrativo, para dar entrada en él, de manera generalizada, al recurso de

---

<sup>155</sup>LOZANO CUTANDA, B., (2020) “La Sentencia Saquetti Iglesias c. España impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas, *Revista Administrativa Pública*, p. 200.

<sup>156</sup>GARCÍA NOVOA, C., *op. cit.*, p. 26.

<sup>157</sup>*Idem.*

<sup>158</sup>*Ibid.*, p. 27.

<sup>159</sup>COBREROS MENDAZONA, E., *op. cit.*, p. 46.

apelación. Con esta doble instancia el sistema sería mucho más coherente, equilibrado y garantista. De esta manera, el recurso de casación podría desplegar todas sus virtualidades exclusivamente nomofilácticas sin sombra de duda en relación con sus limitaciones<sup>160</sup>.

SEGUNDO. Reformar parcialmente el sistema de recursos, introduciendo el de apelación para las sanciones administrativas, al menos, a partir de una delimitación para las infracciones de no menor gravedad. Lo que también sería una manera de cumplir con las obligaciones convencionales y también constitucionales<sup>161</sup>.

TERCERO. Reformar la regulación actual del recurso de casación para dar entrada a este supuesto de exigencia convencional en virtud de los artículos 10.2 CE y 24 CE, se insiste de manera que la revisión de las infracciones de mayor gravedad encuentre un acomodo razonable en tal tipo de recurso. Lo que constituiría una reforma de mínimos para cumplir solo con lo inexcusable<sup>162</sup>.

CUARTO. No hacer nada al respecto, apoyándonos en el argumento, puramente formalista, de que, el Tribunal Europeo admite el recurso de casación como integrante de la doble instancia y dado que este no tiene limitación por razón de su objeto, sino que es hipotéticamente posible ante cualquier sentencia, la consecuencia es que las sanciones de mayor gravedad siempre pueden ser, en teoría, revisables por la Sala Tercera. Dando por cumplidas las exigencias derivadas del artículo 2 del Protocolo nº 7<sup>163</sup>.

Para concluir, decimos que, esto obligaría a considerar que siempre existe interés casacional para la formación de la jurisprudencia en el caso de una sentencia relativa a una infracción administrativa grave. Tal reinterpretación del requisito básico para acudir al TS, sin embargo, no se compadece bien ni con el diseño del nuevo recurso de casación, tal y como lo ha establecido el legislador, ni con la interpretación que viene

---

<sup>160</sup> *Idem.*

<sup>161</sup> *Idem.*

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>163</sup> *Idem.*

haciendo la Sala 3ª. Esta última, sería un despropósito y la opción menos deseable de todas<sup>164</sup>.

## X. CONCLUSIONES

A continuación, se presentan las principales conclusiones que marcan el cierre de este estudio. En base a los objetivos planteados en la introducción:

PRIMERO: Se observa que no existe una definición clara y nítida del doble grado de jurisdicción en las sanciones administrativas en nuestro ordenamiento jurídico. Asimismo, el derecho al reexamen de las sentencias confirmatorias en el ámbito contencioso administrativo presenta barreras limitadas para los ciudadanos que deseen acceder a un tribunal jerárquico superior.

SEGUNDO: Es importante destacar que los principios de legalidad y proporcionalidad parecen estar ausentes en las sanciones administrativas. En este sentido, los operadores jurídicos estatales y la propia norma suprema deben reflexionar sobre la necesidad de considerar que sus conductas pueden ser objeto de reproche tanto desde un punto de vista doctrinal como social.

TERCERO: La potestad legislativa del Estado, debe trabajar en función en base a la postura doctrinal y a el pronunciamiento del TEDH en el caso *Saqueti Iglesias contra España*, donde se indica que una sanción administrativa puede tener naturaleza penal según el Protocolo nº 7 ratificado por el Estado español. Es imperativo que los operadores jurídicos actúen de manera consecuente y cumplan con las exigencias de un Estado de Derecho. Esto implica primordialmente una interpretación precisa de los Derechos Humanos como garante de los Derechos Fundamentales de los contribuyentes en la jurisdicción contencioso-administrativa, incluyendo el derecho a un reexamen de las sanciones administrativas por un tribunal jerárquico superior, basado en criterios de equidad y similitud con otras jurisdicciones estatales.

CUARTO: Para analizar el modelo de recursos establecidos en la LJCA, se considera injusta la existencia de grandes restricciones para acceder al recurso de apelación. Se sugiere la anulación de los preceptos que limitan este acceso,

---

<sup>164</sup> *Idem.*

favoreciendo así el derecho de todo ciudadano a la defensa, especialmente en aquellos casos donde las sanciones administrativas son revisadas en única instancia por la Audiencia Nacional u otros tribunales superiores que no actúan como máximo órgano jurisdiccional.

QUINTO: Resulta incongruente la rigidez que se exige en la motivación del interés casacional objetivo para la admisión al recurso de casación, ya que esto podría vulnerar principios fundamentales como el de seguridad jurídica y el de proporcionalidad. En su lugar, debería primar el principio de legalidad en el momento de la interposición del recurso, garantizando así el debido proceso.

SEXTO: El procedimiento administrativo sancionador precisa una adaptación a la realidad jurisprudencial y la consideración de ciertas contribuciones doctrinales. Por ende, sería necesario efectuar modificaciones en relación con sus disposiciones ya establecidas y esclarecer las dudas que surgen en torno a ellas. Esto se debe a que en la mayoría de los aspectos abordados en este estudio se han observado discrepancias entre la jurisprudencia y la doctrina, o incluso dentro de esta última referente a la implantación de una segunda instancia generalizada o el derecho a reexamen de las sentencias, por lo que considero que son cuestiones que el legislador debe abordar y resolver.

Por tanto, se plantea la necesidad de introducir de forma generalizada una segunda instancia en la jurisdicción contencioso-administrativa, tal como lo sugiere la jurisprudencia reiterada sobre el tema.

Para ello, es necesario revisar la evolución normativa, en particular la LO 7/2015, de 21 de julio, que no ha implementado de manera generalizada la segunda instancia en el sistema de recursos en la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta omisión plantea interrogantes sobre la coherencia del sistema y la garantía de los derechos procesales de los ciudadanos.

SÉPTIMO: Finalmente, mi conclusión sobre el doble grado de jurisdicción para las sanciones dentro del ámbito contencioso-administrativo es que se asemeja a un iceberg, un iceberg camuflado de legalidad. A simple vista, no se aprecia ninguna

disyuntiva, pero en la profundidad, en la base, es donde podemos afirmar que el debate es especialmente relevante.

## **XII. BIBLIOGRAFÍA**

CANLE IGLESIAS, Inés Celia. (2016). Recursos en el proceso contencioso-administrativo. Valencia: Tirant lo Blanch.

CASADO CASADO, Lucía. (2019) Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones. Valencia: Tirant Lo Blanch.

HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. (2018) Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo. Madrid, Wolters Kluwer.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. (2017) Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Tomo I. 3ª edición. Cizur Menor: Aranzadi.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. (2010) La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Madrid: Iustel

### **ESTUDIOS DOCTRINALES.**

CANO CAMPOS, Tomás. (2022). "Revisión de las sanciones por un tribunal superior, casación y doble instancia en el contencioso-administrativo", *El Cronista del estado social y democrático de derecho*, núm. 99.

CARBONERO REDONDO, Juan José. (2022), "Eficiencia procesal y doble instancia contenciosa. La doctrina Saquetti Iglesias, un nuevo aviso al legislador", *Diario La Ley*, núm. 10092.

CASADO CASADO, Lucía. (2002). "La doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España. Primeros pasos hacia la garantía de la doble instancia en materia sancionadora", *A & C-R. Adm.Const. Belo Horizonte*, núm. 87.

COBREROS MENDAZONA, Edorta. (2020). "El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.118.

DÍEZ-PICAZO, Luís María. (2023). "Sobre la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 220.

FUERTES SUÁREZ, José Luis. (2023) "Recurso de casación contencioso-administrativo", <https://administrivando.es/abogados/recurso-de-casacion>

GARCÍA NOVOA, César. (2022) "El derecho a la doble instancia en la revisión judicial de sanciones tributarias", *Revista Quincena fiscal*, núm. 7.

HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín. (2011), "La elevación del umbral para acceder a los recursos en el orden contencioso-administrativo como medida de agilización procesal. El caso particular del recurso de casación", *Actualidad Administrativa*, Madrid, nº 21.

LOZANO CUTANDA, Blanca. (2020) "Sentencia Saquetti Iglesias c. España impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas", *Revista de Administración Pública*.

MARÍN BENÍTEZ, Gloria. (2022) "¿Doble instancia o derecho a reexamen?. Caso Saquetti Iglesias. Análisis de la STS de 25 de noviembre de 2021, recs. Núm. 8156/2020 y 8158/2020", *Revista de Contabilidad y Tributación*.

MARTÍN VALERO, Ana. Isabel. (2022) "El recurso de casación cumple la doble instancia en materia sancionadora. Comentario a las SSTs de 25 de Noviembre de 2021, Pleno (recursos núms. 8156/2020 y 8158/2020)", *Actualidad Administrativa*, nº 2.

MORCILLO PASCUAL, Álvaro. (2022) "Sachetti Versus Flensburg: Encuadre, virtudes de la doble revisión jurisdiccional de las sanciones graves en el ordenamiento español", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 99.

SÁNCHEZ HUETE, Miguel Ángel. y PÉREZ TENA, Juan Ramón., (2022) “ En los límites de la potestad sancionadora”, *Revista Quincena Fiscal* núm. 1.

TOLEDANO CANTERO, Rafael. (2022) “La instauración de la doble instancia en el contencioso-administrativo: un enfoque desde la judicatura”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 99.

## **FUENTES LEGALES**

Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29/12/1978.

Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ley 40/1979, de 10 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de Control de Cambios.

Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales.

Real Decreto 925/1995, de 9 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales.

Orden EHA/1439/2006, de 3 de mayo, reguladora de la declaración de movimientos de medios de pago en el ámbito de la prevención del blanqueo de capitales.

## **JURISPRUDENCIA**

Sentencia del TEDH, Asunto Engel contra Países Bajos, 8 de junio de 1976. (Demanda 5100/71).

Sentencia del TEDH, Asunto Saquetti Iglesias contra España, 30 de junio de 2020.  
(Demanda 50514/13).

Sentencia del Tribunal Supremo, número 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021.  
(Demanda 8156/2020).

Sentencia del Tribunal Supremo, número 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021.  
(Demanda 8158/2020).

Sentencia del Tribunal Supremo, número 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021.  
(Demanda 8159/2020).

## **ABREVIATURAS**

CEDH: Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

CE: Constitución Española.

LJCA: Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LO: Ley Orgánica.

TEDH: Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

TS: Tribunal Supremo.

AN: Audiencia Nacional.

TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

JCCA: Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

CCAA: Comunidades Autónomas