
DE NUEVO SOBRE EL SISTEMA DE RECURSOS EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y LA SEGUNDA INSTANCIA. RETOS PLANTEADOS POR LA DOCTRINA *SAQUETTI IGLESIAS¹y²*

Gloria Marín Benítez³

Manuel Vélez Fraga⁴

EXTRACTO

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 30 de junio de 2020 en el caso *Saquetti Iglesias* estableció la

¹ **Como citar este artigo científico.** MARÍN BENÍTEZ, Gloria; VÉLEZ FRAGA, Manuel. De nuevo sobre el sistema de recursos en el orden contencioso-administrativo y la segunda instancia. retos planteados por la doctrina *saquetti iglesias*. In: **Revista Amagis Jurídica**, Ed. Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 265-289, maio-ago. 2025.

² A Revista Amagis Jurídica agradece à Revista Actualidad Jurídica Uría Menédez (n.º 67, p. 159-172, maio 2025), parceira espanhola, pela cessão do presente artigo científico para publicação no Brasil. / La Revista Amagis Jurídica agradece a Revista Actualidad Jurídica Uría Menédez (n.º 67, p. 159-172, mayo 2025), socio español, por facilitar este artículo científico para su publicación en Brasil.

³ Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Tributario en la Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Profesora del Centro de Estudios Universitarios y en el Instituto de Empresa. Abogada de la Área de Fiscal y Laboral. Correo electrónico: gloria.marin@uria.com

⁴ Profesor de Derecho Administrativo en el Máster de Acceso a la Abogacía en la Universidad Rey Juan Carlos. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Europea de Madrid. Abogado de la Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje. Correo electrónico: manuel.velez@uria.com

aplicación del derecho a la doble instancia judicial en relación con aquellos procesos contencioso-administrativos donde se recurran sanciones que deban ser consideradas de naturaleza penal a efectos del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta doctrina planteaba numerosas preguntas en relación con la regulación actual del recurso de casación contencioso-administrativo, limitado exclusivamente a la revisión de cuestiones jurídicas que presenten interés casacional objetivo. En el año 2021, tres Sentencias del Tribunal Supremo español interpretaron cuál sería el encaje de esa doctrina en nuestro sistema, incardinando el derecho a la doble instancia como un supuesto más para la apreciación del interés casacional objetivo. Ahora bien, situaciones posteriores a esas Sentencias y, sobre todo, nuevas demandas admitidas a trámite por el TEDH han vuelto a suscitar la gran pregunta: si el sistema contencioso-administrativo español se acomoda o no a esa doctrina y si es necesaria una modificación legal que aclare la cuestión definitivamente.

Palabras clave: *Saquetti Iglesias*, derecho a la doble instancia, sanciones administrativas de carácter penal, Convenio Europeo de Derechos Humanos, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, recurso de casación contencioso-administrativo.

ABSTRACT

The European Court of Human Rights (ECHR) ruling of 30 June 2020 in the *Saquetti Iglesias* case established the application of the right to a second judicial instance in relation to contentious-administrative proceedings where sanctions are appealed that should be considered criminal in nature for the purposes of the European Convention on Human Rights. This doctrine raised numerous questions in relation to the current regulation of the contentious-administrative cassation appeal, limited exclusively to the review of legal issues that present objective cassation interest (*interés casacional objetivo*). In 2021, three rulings by the Spanish Supreme Court raised the question of how this doctrine would fit into our system, incorporating the right to a second hearing as another case for the assessment of objective cassation interest. However, situations subsequent to those rulings and, above all, new lawsuits admitted for processing by the ECHR have once again raised the big question: whether or not the Spanish contentious-administrative system accommodates this doctrine and whether a legal amendment is necessary to clarify the issue once and for all.

SUMÁRIO. 1 Introducción. 2 El Artículo 2 del Protocolo N.º 7 del CEDH. 3 El Derecho al Reexamen en el Sistema de Recursos en el orden contencioso-administrativo. 3.1 El Recurso de Apelación como vía de Acceso al Órgano Jurisdiccional Superior para Reexaminar la Culpabilidad y la Pena en Sanciones Administrativas de Carácter Penal Revisadas en Primera Instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. 3.2 El Recurso de Casación como vía de Acceso al Órgano Jurisdiccional Superior para Reexaminar la Culpabilidad y la Pena en Sanciones Administrativas de Carácter Penal Revisadas en una Única Instancia. 3.2.1 Sobre la Imposibilidad de Reexaminar el Juicio de Culpabilidad y la Condena Confirmados en Única Instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. 3.2.2 Sobre la Transcendencia que las Limitaciones al Acceso a la Casación Pueden Tener en la Garantía del Derecho de Reexamen. 3.2.3 Sobre las Limitaciones que la Función Nomofiláctica del Recurso de Casación Impone en la Revisión del Juicio de Culpabilidad. 4 Reflexión Final. Referencias.

1 INTRODUCCIÓN

En *Saquetti Iglesias c. España* (STEDH de 30.6.2020), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) declaró que la inadmisión del recurso de casación del demandante por no superar la *summa graviminis* establecida en la redacción del artículo 86.2 b) de la LJCA⁵ anterior a la vigencia de la Ley Orgánica 7/2015 vulneraba el derecho reconocido por el artículo 2.1 del Protocolo n.º 7 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH), a saber: el de reexamen por un órgano jurisdiccional superior de las sanciones administrativas graves confirmadas en primera instancia por un tribunal que no actuara como máximo órgano jurisdiccional.

⁵ Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Es decir, el TEDH reiteraba, en primer término, su doctrina acerca de que determinadas sanciones administrativas, a pesar de tener tal calificación en el Derecho interno, han de ser consideradas como sanciones de carácter penal a efectos del CEDH. Todo ello, si cumplen con los conocidos criterios *Engel*⁶ (la sanción es objetivamente grave; y trata de salvaguardar bienes jurídicos relevantes de alcance general). En segundo término, el TEDH establecía que la limitación existente en aquel momento en la LJCA era contraria al derecho a la doble instancia, que debía reconocerse sin limitaciones cuantitativas para la revisión de sanciones de esa naturaleza. En aquel momento, la *summa gravaminis* establecida en el ordenamiento jurídico español era de 600.000 euros y el modelo del recurso de casación no permitía la admisión a trámite basada en exclusiva en el interés casacional objetivo⁷.

En la lectura generalizada de este pronunciamiento, se entendió que emplazaba a nuestro legislador a introducir una segunda instancia también en la jurisdicción contencioso-administrativa, pues se dudaba de que el recurso de casación, en su configuración posterior a esa Ley Orgánica 7/2015, fuera un remedio procesal idóneo para dar cauce al derecho reconocido en ese artículo 2.1 del Protocolo n.º 7 al CEDH (entre otros, LÓPEZ MENUDO (2021, p. 99-132; LOZANO CUTANDA, 2020; COBREROS MENDAZONA: 2020; RECUERDA GIRELLA, 2021; GARCÍA NOVOA, 2021).

⁶ Sentencia de 8 de junio de 1976, *Engel y otros contra Países Bajos*.

⁷ En otra ocasión, ya se tuvo oportunidad de abogar por un modelo de casación contencioso-administrativa que combinara elementos cuantitativos como la *summa gravaminis* con elementos cualitativos como el interés casacional objetivo, si bien en los últimos dos modelos existentes se ha apostado en exclusiva por una modalidad u otra sin combinar las dos. Véase Cremades Schulz y Vélez Fraga (2011, p. 25): “esa estimable aspiración no debería perjudicar en determinados supuestos el cumplimiento de la función institucional del recurso de casación ante materias que, sin alcanzar el importe de 800.000 euros, presenten un interés suficiente como para que sea necesario un pronunciamiento del Tribunal Supremo. Como antes exponíamos, consideramos que probablemente un modelo que admitiera recursos de casación con base en un concepto de interés casacional definido en términos positivos, podría permitir equilibrar las distintas exigencias que la realidad práctica impone –la necesidad de reducir el canal de acceso a la casación– con la existencia de una vía que en determinadas circunstancias permita al Tribunal Supremo entrar a conocer de un asunto susceptible de generar una jurisprudencia relevante”.

Frente a estas dudas, las sentencias del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 25 de noviembre (ECLI:ES:TS:2021:4550 y ECLI:ES:TS:2021:4551) y 20 de diciembre de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4883) afirmaron que el derecho al reexamen por un órgano superior de una sanción administrativa grave puede hacerse efectivo mediante la interposición del recurso de casación siempre que se facilite el acceso a la casación a quien vio desestimado –en única instancia y por un tribunal que no actuara como máximo órgano jurisdiccional– su recurso contra una sanción administrativa de carácter penal. Es decir, el Tribunal Supremo configuraba el derecho a la doble instancia como una causa de interés casacional objetivo; el cual se ha definido como un *numerus apertus* (Auto del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2017, rec. n.º 93/2017). Pero en ese allanamiento del camino hacia la casación el Pleno de la Sala Tercera estableció dos limitaciones y una carga: se vedó así el acceso a la casación para revisiones circunscritas a cuestiones de mero hecho o jurídicas sobre las que existiera jurisprudencia que no necesitara ser aclarada, matizada o confirmada y se impuso al recurrente la obligación de justificar en su escrito de preparación que la sanción revestía carácter penal.

Así pues, esas limitaciones llevaban a concluir –en la línea apuntada por el voto particular a las sentencias del Pleno– que, si no se desvirtuaba la propia función nomofiláctica del recurso de casación como remedio procesal puesto al servicio del *ius constitutionis*, la posibilidad que *en abstracto* pudiera ofrecer para dar cauce al derecho reconocido en el artículo 2.1 del Protocolo n.º 7 no siempre garantizaba ese derecho al afectado que lo invocara en defensa de su propio *ius litigatoris*.

La admisión a trámite por el TEDH de dos demandas –*Caravella Invest, S.L. c. España*, demanda n.º 3844/24 y *J. Balasch c. España*, demanda n.º 14202/24– que denuncian la inadmisión de los recursos de casación preparados contra sentencias que confirmaban en única instancia sanciones tributarias graves reavivan el debate

sobre si nuestro sistema de recursos en el orden contencioso-administrativo es respetuoso con ese derecho reconocido en el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH.

Por otro lado, el debate también se ha puesto sobre la mesa con la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2024 (rec. n.º 3456/2021), cuando aborda la posible aplicación de la doctrina *Saqueti Iglesias* a la aplicación de la *summa gravaminis* de 30.000 euros propia del recurso de apelación contencioso-administrativo.

Abordamos en las líneas que siguen el estado de la cuestión.

2 EL ARTÍCULO 2 DEL PROTOCOLO N.º 7 DEL CEDH

El artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH dispone lo siguiente:

1. Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a hacer que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por un órgano jurisdiccional superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los que podrá ejercerse, se regularán por la ley.
2. Este derecho podrá ser objeto de excepciones para infracciones penales de menor gravedad según las define la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional o haya sido declarado culpable y condenado a resultas de un recurso contra su absolución.

En cuanto a la naturaleza del derecho reconocido en este precepto, debe apuntarse que no se trata propiamente de un derecho a la doble instancia, sino al reexamen por un tribunal superior de la sentencia de un órgano jurisdiccional que declara la culpabilidad e impone una pena. Por ello, siempre que el recurso al tribunal superior permita controlar la corrección del juicio alcanzado en primera instancia –esto es, controlar la correcta aplicación de las reglas que llevaron a la declaración de la culpabilidad y a la imposición de la

pena—se daría cumplimiento a lo exigido en el artículo 2 del Protocolo n.^º 7 al CEDH. También, aunque quede excluido ese reexamen, cuando la sanción ya la impone el más alto órgano jurisdiccional, cuando se trata de infracciones penales de menor gravedad o cuando la declaración de culpabilidad y condena fue resultado de un recurso contra la absolución recaída en primera instancia.

En relación con este precepto, y su relevancia para enjuiciar nuestro sistema de recursos en el orden contencioso-administrativo, hay que recordar que, aunque la literalidad del precepto circunscribe el derecho a las declaraciones de culpabilidad y condenas en *infracciones penales*, el TEDH entiende que la naturaleza penal de una infracción no puede deducirse de la calificación realizada por el ordenamiento interno de los Estados (criterio de la legalidad interna) pues ello propiciaría la posibilidad de eludir la garantías ofrecidas a los justiciables en el CEDH con el simple expediente de reconducir al procedimiento sancionador administrativo el reproche penal.

Por ello, el criterio de la legalidad interna solo es decisivo para el TEDH cuando la propia ley interna clasifica la infracción como penal; en caso contrario, esa clasificación es irrelevante puesto que las garantías para el ejercicio del *ius puniendi* no pueden depender de la discreción del poder que lo ejerce (STEDH de 21.2.1984, *Öztürk c. Alemania*, apdo. 49). Y por ello también, las garantías establecidas para las infracciones penales en el CEDH se proyectan asimismo sobre aquellas sanciones administrativas que reúnen los otros dos criterios de la sentencia *Engel* antes citada: el de la naturaleza de la infracción y el de la gravedad de la sanción. Y, a estos efectos, basta en principio con que concurra uno de los dos para concluir que la infracción es penal (STEDH de 23.11.2006, *Jussila c. Finlandia*), si bien puede ser necesario adoptar un enfoque acumulativo cuando el análisis de cada criterio por separado no es concluyente (STEDH de 24.2.1994, *Bendenoun c. Francia*).

En cuanto al criterio de la naturaleza de la sanción, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo considera necesario

ponderar para dilucidarlo los siguientes tres factores: (a) el alcance subjetivo de la norma que establece la sanción, de forma que se entenderá que tiene naturaleza penal si la regla se dirige a los administrados o justiciables en general, y no a un grupo determinado de personas por razón de algún tipo de sujeción especial con la Administración (STEDH de 24.2.1994, *Bendenoun c. France*, apdo. 47); (b) la finalidad de la norma, de forma que la infracción no será de carácter penal si no tiene un objetivo de prevención y represión, sino solo busca un efecto indemnizatorio de un daño causado (SSTEDH de 24.2.1994, *Bendenoun c. France*, apdo. 47 y de 4.3.2014, *Grande Stevens c. Italia*, apdo. 96); y, finalmente (c) la clase y naturaleza de los intereses protegidos por la norma nacional que impone la sanción, que será de naturaleza penal si su objetivo es proteger intereses generales de la sociedad (STEDH de 4.3.2014, *Grande Stevens c. Italia*, apdo. 96) o intereses cuya protección se encomienda normalmente al derecho penal (STEDH de 23.10.2018, *Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. c. Eslovenia*, apdo. 42).

En cuanto al criterio de la gravedad de la sanción, hay que analizar si la sanción presenta una especial entidad en relación con la conducta, sin importar tanto la cuantía que esté en juego (STEDH de 21.2.1984, *Öztürk c. Alemania*, apdo. 53).

La calificación como penal de una sanción a efectos del CEDH bajo estos tres criterios *Engel* (legalidad interna, naturaleza de la infracción y gravedad de la sanción) queda así sujeta a un análisis casuístico que puede determinar que haya sanciones administrativas que sean “condenas penales” a efectos del artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH. Surge entonces la duda de si nuestro sistema de recursos en el orden contencioso-administrativo permite dar satisfacción a ese derecho habida cuenta de que para el TEDH, las autoridades públicas, los órganos de la administración que sancionan en el marco de un procedimiento administrativo sujeto a los principios del derecho sancionador no son tribunales en el sentido del artículo 6 del CEDH ni pueden ser tenidos en cuenta como órganos

jurisdiccionales a los efectos del artículo 2 de su Protocolo n.º 7. Todo ello, en atención a que no tendrían la suficiente independencia en términos aplicables al poder judicial. A los efectos de este precepto, por tanto, la declaración de culpabilidad o la condena no las hace la Administración en su resolución sancionadora, sino el tribunal que la revisa por vez primera en el orden contencioso-administrativo. Y eso quiere decir que el derecho de reexamen establecido en ese precepto dependerá de cómo se articule el sistema de recursos frente a esa revisión jurisdiccional.

Todo lo cual supone una perspectiva distinta a la propia de nuestro Derecho interno, donde la jurisdicción contencioso-administrativa se configura como una jurisdicción revisora, que no ejerce el *ius puniendi*. Sin embargo, a efectos del CEDH, sí es la jurisdicción contencioso-administrativa quien ha de ser considerada la instancia judicial independencia donde habrá de verificarse el derecho al reexamen.

3 EL DERECHO AL REEXAMEN EN EL SISTEMA DE RECURSOS EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En este apartado pretendemos ofrecer una reflexión crítica sobre el estado de la situación de ese derecho de reexamen en nuestro orden contencioso-administrativo a la luz del sistema de recursos contenido en la LJCA.

Para este propósito, analizaremos, a la luz de la jurisprudencia del TEDH, los dos momentos procesales en los que el derecho de reexamen podría teóricamente verse vulnerado: el primero, en el acceso al tribunal superior, si no está previsto en el ordenamiento o si, estando previsto, se niega; el segundo, en el del ejercicio por el tribunal superior de esa revisión, si no permite realmente un reexamen del juicio de la culpabilidad y de la pena. Este análisis, por otro lado, lo abordaremos tanto para los casos en los que al tribunal

superior se accede con un recurso de apelación, como para los casos en los que, siendo el Tribunal Supremo ese órgano jurisdiccional superior, el acceso se prevé con el recurso de casación.

3.1 EL RECURSO DE APELACIÓN COMO VÍA DE ACCESO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL SUPERIOR PARA REEXAMINAR LA CULPABILIDAD Y LA PENA EN SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER PENAL REVISADAS EN PRIMERA INSTANCIA POR LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La sentencias del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 25 de noviembre y 22 de diciembre de 2021 afirmaban que la viabilidad del derecho de reexamen en el orden contencioso-administrativo no planteaba ningún problema cuando se trata de sanciones administrativas de carácter penal cuya revisión corresponde a los juzgados de lo contencioso-administrativo en primera instancia, pues para ellas existe la posibilidad de recurrir en apelación ante las salas de los tribunales superiores de justicia o de la Audiencia Nacional y este recurso (el de apelación) no plantea ninguna duda interpretativa en cuanto a su idoneidad para satisfacer el derecho al reexamen, por cuanto admite incluso la revisión del juicio alcanzado en primera instancia sobre la prueba.

Estando de acuerdo con que, una vez se accede al órgano jurisdiccional superior, el alcance revisor que admite el recurso de apelación permite satisfacer el reexamen del juicio de culpabilidad y de la pena exigido por el artículo 2.1 del Protocolo n.º 7 del CEDH, surge la duda de si el derecho puede verse vulnerado cuando ese acceso al tribunal superior queda vedado *a limine*.

La cuestión se ha suscitado a raíz de la reciente sentencia del Tribunal Supremo n.º 1962/2024, de 12 de diciembre (rec. 3456/2021) que considera que la sentencia recurrida en casación ¾SAN de 27 de enero de 2021, rec. de apelación n.º 30/2020 ¾ no

había infringido los artículos 9.3 y 24 de la Constitución, en relación con el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH al inadmitir el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 1. Según el Tribunal Supremo, ese recurso de apelación debía inadmitirse necesariamente, por cuanto la sanción confirmada por esta sentencia, de 30.000 euros, “no excedía del límite establecido en el artículo 81.1.a) de la [LJCA]” y la sanción impuesta en el caso “no puede calificarse de grave, asimilable a las sanciones administrativas de naturaleza penal, en la medida que, por su cuantía, no tiene efecto significativo sobre la actividad empresarial de la empresa sancionada.”.

Entendemos que con esta sentencia se niega que el límite establecido en el artículo 81.1.a) de la LJCA produzca, automáticamente, una vulneración del derecho de reexamen de las sentencias confirmatorias de sanciones que no alcancen esa *summa graviminis*, sin perjuicio de que esa vulneración sí pueda producirse, en algunos casos concretos, con sanciones que no la superen.

Parece existir, por tanto, una remisión a las circunstancias concretas del caso para enjuiciar si denegar o no el acceso al tribunal superior podría vulnerar el artículo 2.1 del Protocolo n.º 7.

En este sentido, la doctrina jurisprudencial que sienta la sentencia concluye que

los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo cuando conozcan de recursos de apelación en materia de sanciones administrativas, no vulneran las garantías jurídicas establecidas en el artículo 2 del Protocolo num. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos cuando resuelven inadmitir el recurso de apelación interpuesto contra sentencias dictadas en asuntos que conciernen a la imposición por la Administración de sanciones de multa, que, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso enjuiciado, no revisten la gravedad requerida para ser asimiladas a una sanción de naturaleza penal.

Ahora bien, parece claro que, *a priori*, para el Tribunal Supremo una sanción de 30.000 euros no superaría en principio el criterio de gravedad objetiva de la sanción, lo que dificultaría enormemente en la práctica justificar lo contrario.

3.2 EL RECURSO DE CASACIÓN COMO VÍA DE ACCESO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL SUPERIOR PARA REEXAMINAR LA CULPABILIDAD Y LA PENA EN SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER PENAL REVISADAS EN UNA ÚNICA INSTANCIA

Según resulta de los artículos 9, 10 y 11 de la LJCA hay situaciones en las que los actos administrativos de imposición de sanción, o las resoluciones dictadas en vía de revisión administrativa que los confirman, pueden ver limitada su revisión en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo a una única instancia, se sustancie esta ante la Audiencia Nacional, los tribunales superiores de justicia o los juzgados de lo contencioso-administrativo.

Si el posible acceso del recurrente a la casación, en los términos establecidos en los artículos 86 y siguientes de la LJCA, permite o no dar satisfacción a la garantía contenida en el artículo 2.1 del Protocolo n.º 7, es una cuestión que, a nuestro juicio, plantea una triple problemática:

- en primer lugar, si existe una vulneración general del derecho de reexamen para las sentencias confirmatorias de una sanción administrativa de carácter penal dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo, habida cuenta de que las condiciones establecidas en el segundo párrafo del artículo 86.1 de la LJCA –a saber, que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos– impiden su acceso a la casación;
- en segundo lugar, si, en la medida en que se trata de un recurso sujeto a un trámite de admisión, el derecho de

reexamen del concreto justiciable al que se le ha impuesto una sanción administrativa de carácter penal puede verse automáticamente vulnerado cuando, en casos en los que no opera ninguna de las excepciones previstas en el apartado segundo del artículo 2.1 del Protocolo n.º 7 del CEDH, ve su casación inadmitida; y,

- en tercer lugar, si, estando vedadas las cuestiones probatorias a la casación, el recurso de casación es realmente un cauce procesal idóneo para dar cumplimiento a la garantía de reexamen del juicio de culpabilidad que ofrece el artículo 2.1 del CEDH, incluso cuando el recurso de casación del justiciable es admitido a trámite; esto es, si las limitaciones que la función nomofiláctica del recurso de casación impone en la revisión del juicio de culpabilidad impiden a este recurso satisfacer las garantías del derecho de reexamen.

3.2.1 SOBRE LA IMPOSIBILIDAD DE REEXAMINAR EL JUICIO DE CULPABILIDAD Y LA CONDENA CONFIRMADOS EN ÚNICA INSTANCIA POR LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El artículo 86.1 de la LJCA, tras dejar sentado, como regla general, que las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo y las dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional o por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia son susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, establece como regla especial dos exigencias que afectan solo a las dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo: que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y que sean susceptibles de extensión de efectos.

El cumplimiento de esos dos requisitos hace que en la práctica solo sean susceptibles de casación las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo que resultan estimatorias de la demanda del recurrente. Por tanto, el juicio de culpabilidad y la sanción administrativa confirmados en la sentencia dictada en única instancia por un juzgado de lo contencioso-administrativo nunca podrán ser reexaminados por un tribunal superior, pues nuestro ordenamiento imposibilita que el pronunciamiento que contiene esa doble confirmación sea recurrido en casación ante el Tribunal Supremo.

Para que este caso la imposibilidad de acceder a la casación suponga una vulneración del derecho al reexamen, el justiciable tendrá que ser capaz de argumentar y justificar que estamos ante una sanción objetivamente grave a pesar de que su cuantía sea inferior a 30.000 euros pues de otro modo, la sentencia desestimatoria sería recurrible en apelación. La cuestión, en este caso, se plantea en términos equivalentes al examinado bajo el apartado 3.1 anterior.

3.2.2 SOBRE LA TRANSCENDENCIA QUE LAS LIMITACIONES AL ACCESO A LA CASACIÓN PUEDEN TENER EN LA GARANTÍA DEL DERECHO DE REEXAMEN

Para que las exigencias establecidas para el acceso a la casación (“denuncia de infracción del ordenamiento jurídico y que esta revista interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia”) no desvirtúen el propio derecho al reexamen se ha de facilitar ese derecho al sancionado que ha visto desestimado su recurso en la instancia.

En la medida en que el acceso quede vedado por plantearse cuestiones meramente probatorias o porque sobre la cuestión planteada ya exista jurisprudencia, el derecho de reexamen reconocido por los tratados internacionales, entendido como garantía al servicio

del *ius litigatoris* del recurrente, puede quedar sacrificado en aras del *ius constitutionis* al que sirve el actual recurso de casación, con su consiguiente vulneración.

En las dos demandas admitidas a trámite por el TEDH una de las cuestiones que se plantean es si los recurrentes se les reconoció el derecho de recurrir la sentencia recaída en primera instancia y, en su defecto, si la ausencia de ese derecho puede incluirse en las excepciones previstas en el segundo párrafo del artículo 2 del Protocolo n.^º 7.

3.2.3 SOBRE LAS LIMITACIONES QUE LA FUNCIÓN NOMOFILÁCTICA DEL RECURSO DE CASACIÓN IMPONE EN LA REVISIÓN DEL JUICIO DE CULPABILIDAD

Las sentencias del Pleno de la Sala Tercera de 25 de noviembre y 22 de diciembre de 2021 concluyeron que

la exigencia de revisión por un tribunal superior de la sentencia confirmatoria de una resolución administrativa por la que se impone una sanción de naturaleza penal, a que se refiere el artículo 2 del Protocolo n.^º 7 del CEDH, en la interpretación dada por la sentencia del TEDH, de 30 de junio de 2020, asunto *Saqueti c. España*, puede hacerse efectiva mediante la interposición del recurso de casación.

Entendía que la garantía del derecho de reexamen no exige necesariamente que afecte a las cuestiones de hecho y de derecho.

Para sostener la conclusión se razonaba que, cuando la misma cuestión se planteó en el orden penal, fue resuelta tanto por el Tribunal Constitucional, como por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en el sentido de que el recurso de casación era un cauce procesal válido para ofrecer la garantía del derecho de reexamen

exigida no solo en el artículo 2.1 del Protocolo n.º 7 del CEDH, sino también en el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el “Pacto”), aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Este último precepto, de contenido equivalente al del artículo 2 del Protocolo n.º 7, dispone que “toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.

Sin embargo, en la aplicación de este último precepto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas consideró en varios dictámenes⁸ que nuestro recurso de casación en el orden penal anterior a la reforma introducida por la Ley Orgánica 19/2003, al no permitir la “revisión íntegra” del fallo condenatorio y de la pena –puesto que el tribunal de casación no podía volver a evaluar las pruebas del juicio oral y se limitaba a revisar los aspectos formales o legales de la sentencia de instancia– producía una vulneración del artículo 14.1 del Pacto.

El Dictamen n.º 701/1996, de 20 de julio de 2000, caso *Cesáreo Gómez Vázquez c. España*, afirma en este sentido (apdo. 11.1, negritas añadidas) lo siguiente:

En cuanto a si el autor ha sido objeto de una violación del párrafo 5 del artículo 14 del Pacto, porque su condena y sentencia solamente han sido revisadas en casación ante el Tribunal Supremo, en lo que su abogado, siguiendo los parámetros establecidos en los artículos 876 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, denomina un recurso incompleto de revisión, el Comité toma nota de la alegación del Estado Parte de que el Pacto no exige que el recurso de revisión se llame

⁸ Este entendimiento del Comité de Recursos Humanos de las Naciones Unidas se recogió en los Dictámenes n.ºs 701/1996, de 20 de julio de 2000 (*Cesáreo Gómez Vázquez c. España*); 986/2001, de 30 de julio de 2003 (*Joseph Serney c. España*); 1101/2002, de 1 de noviembre de 2004 (*Alba Cabriada c. España*); 1104/2002, de 29 de marzo de 2005 (*Martínez Fernández c. España*); 1095/2002, de 22 de julio de 2005 (*Gomáriz Valera c. España*); o 1332/2004, de 31 de octubre de 2006 (*García Sánchez y González Clares c. España*).

de apelación. No obstante, el Comité pone de manifiesto que al margen de la nomenclatura dada al recurso en cuestión este ha de cumplir con los elementos que exige el Pacto. **De la información y los documentos presentados por el Estado Parte no se refuta la denuncia del autor de que su fallo condenatorio y la pena que le fue impuesta no fueran revisados íntegramente.** El Comité concluye que **la inexistencia de la posibilidad de que el fallo condenatorio y la pena del autor fueran revisadas íntegramente**, como se desprende de la propia sentencia de casación citada en el punto 3.2, **limitándose dicha revisión a los aspectos formales o legales de la sentencia, no cumple con las garantías que exige el párrafo 5, artículo 14, del Pacto.** Por consiguiente, al autor le fue denegado el derecho a la revisión del fallo condenatorio y de la pena, en violación del **párrafo 5 del artículo 14 del Pacto.**

Esa vulneración del artículo 14.5 del Pacto fue una de las razones principales de la generalización de la segunda instancia en el orden penal, como se desprende de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 19/2003, de modificación de la LOPJ que inició esa reforma. Decía así [negritas añadidas]:

En el libro I destaca la generalización de la segunda instancia penal potenciándose las Salas de lo Penal de los Tribunales Superiores de Justicia en las que se residencia la segunda instancia penal respecto de las resoluciones dictadas por las Audiencias Provinciales en primera instancia, así como la creación de una Sala de Apelación en la Audiencia Nacional. Con ello, además de la previsible reducción de la carga de trabajo de la Sala Segunda del Tribunal Supremo **se pretende resolver la controversia surgida como consecuencia de la Resolución de 20 de julio de 2000 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la que se mantuvo que el actual sistema de casación español vulneraba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

Y si bien es cierto que, antes de esa reforma, nuestro Tribunal Constitucional consideró que el requerimiento a nuestro país para

que *adoptara las disposiciones necesarias* que evitaran en lo sucesivo violaciones parecidas no pasaba necesariamente por una reforma legislativa, esa consideración se basaba en que era posible vía interpretativa apurar las posibilidades para que el recurso de casación en el orden penal cumpliera con las exigencias de revisión de la declaración de culpabilidad y de la pena exigidas por el artículo 14.5 del Pacto. Afirmaba así (STC 70/2002, de 3 de abril, ECLI:ES:TC:2002:70, FJ 7) que:

el mandato del artículo 14.5 PIDCP se ha incorporado a nuestro Derecho interno y aunque no es bastante para crear por sí mismo recursos inexistentes (SSTC 42/1982, de 5 de julio, FJ 3; 51/1985, de 10 de abril, FJ 3; 30/1986, de 20 de febrero, FJ 2), el recurso de casación en materia penal puede cumplir con sus exigencias, **siempre y cuando se realice una interpretación amplia del mismo** (“requiere del intérprete el entendimiento más favorable a un recurso de este género de las normas procesales”, STC 60/1985, de 6 de mayo, FJ 2), **que permita “apurar las posibilidades del recurso de casación”** (STC 140/1985, de 21 de octubre, FJ 2). Por tanto hemos de recordar la doctrina general según la cual la casación penal “cumple en nuestro Ordenamiento el papel de ‘Tribunal superior’ que revisa las Sentencias de instancia en la vía criminal a que se refiere el art. 14.5 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos”, y **que la regulación de la casación ha de ser interpretada en función de aquel derecho fundamental y “en el sentido más favorable para su eficacia”** (STC 123/1986, de 22 de octubre, FJ 2).

Asumiendo que derecho de reexamen ha de interpretarse:

no como el derecho a una segunda instancia con repetición íntegra del juicio, sino como el derecho a que un Tribunal superior controle la corrección del juicio realizado en primera instancia, revisando la correcta aplicación de las reglas que han permitido la declaración de culpabilidad y la imposición de la pena, en el caso concreto.

Para el Tribunal Constitucional ese derecho podía encauzarse a través del recurso de casación del orden penal previo a la reforma de la Ley Orgánica 19/2003, siempre que: (i) “se realice una interpretación amplia de las posibilidades de revisión en sede casacional”; y (ii) las reglas cuya correcta aplicación ha de revisarse incluyan

desde luego, todas las que rigen el proceso penal y lo configuran como un proceso justo, con todas las garantías; las que inspiran el principio de presunción de inocencia, y las reglas de la lógica y la experiencia conforme a las cuales han de realizarse las inferencias que permiten considerar un hecho como probado.

Negaba también que el sistema casacional del orden penal anterior a la reforma se limitara al análisis de cuestiones jurídicas y formales y que no permitiera revisar las pruebas salvo en el estrecho cauce que ofrecía el art. 849.2 LECrim⁹ para los casos de error en la apreciación de la prueba basado en documentos obrantes en autos que demuestren de forma incontrovertida e indubitable la equivocación del juzgador, por entender que el art. 852 LECrim. permitía fundar el recurso en la infracción de un precepto constitucional de forma que

a través de la invocación del 24.2 CE (tanto del proceso con todas las garantías como, fundamentalmente, de la presunción de inocencia), es posible que el Tribunal Supremo controle tanto la licitud de la prueba practicada en la que se fundamenta el fallo, como su suficiencia para desvirtuar la presunción de inocencia y la razonabilidad de las inferencias realizadas.

La alegación como motivo de casación de la infracción del derecho a la presunción de inocencia posibilitaba, según el

⁹ Según el cual 2.º Cuando haya existido error en la apreciación de la prueba, basado en documentos que obren en autos, que demuestren la equivocación del juzgador sin resultar contradichos por otros elementos probatorios.

Tribunal Constitucional, que el recurrente cuestionara “no solo el cumplimiento de las garantías legales y constitucionales de la prueba practicada, sino la declaración de culpabilidad que el Juzgador de instancia dedujo de su contenido” con lo que se entendía que existía una vía que permitía al Tribunal Supremo la “revisión íntegra”, “entendida en el sentido de posibilidad de acceder no sólo a las cuestiones jurídicas, sino también a las fácticas en que se fundamenta la declaración de culpabilidad, a través del control de la aplicación de las reglas procesales y de valoración de la prueba”.

Esto es, la conclusión jurisprudencial que en su momento se alcanzó en el sentido de que el recurso de casación en el orden penal era respetuoso con el derecho de reexamen reconocido en los tratados internacionales se encontraba condicionada a (i) la necesidad de una interpretación amplia de las posibilidades de revisión casacional, (ii) la necesidad de que esa interpretación admitiera la posibilidad en todo caso de revisar la aplicación de las reglas que llevan a la declaración de la culpabilidad y la imposición de la pena, y (iii) la inclusión entre las reglas susceptibles de revisión de todas las que rigen el proceso penal y lo configuran como un proceso justo, las que inspiran el principio de presunción de inocencia, y “las reglas de la lógica y la experiencia conforme a las cuales han de realizarse las inferencias que permiten considerar un hecho como probado”.

Fue esa interpretación amplia para “apurar las posibilidades del recurso de casación” la que permitió que en dictámenes posteriores, el Comité de Derechos Humanos de la ONU inadmitiera las comunicaciones contra España basadas en la vulneración del artículo 14.5 del Pacto pues, al seguir esos criterios del Tribunal Constitucional, la Sala Segunda del Tribunal Supremo español “examinó en detalle la argumentación del autor y concluyó que en realidad él era culpable” (caso Bertelli Gálvez c. España) o que, tras examinar “con gran detenimiento la valoración de las pruebas [...] consideró que los elementos de prueba presentados contra el autor eran suficientes para contrarrestar la presunción de inocencia, de conformidad con los criterios establecidos por la jurisprudencia a fin

de determinar la existencia de pruebas suficientes” (caso Cuartero Casado c. España) o que se examinó “a fondo la alegación del autor en el sentido de que los indicios eran suficientes para condenarlo, discreparon de la opinión del autor y expusieron en todo detalle sus argumentos para llegar a la conclusión de que las pruebas, aunque fuesen indicios, bastaban para justificar su condena”.

Las Sentencias del Pleno de la Sala Tercera, sin embargo, no han tratado de apurar las posibilidades que la casación ofrece, quizá porque apurar esas posibilidades en el sentido en que se hizo en el precedente del orden penal hubiera significado desvirtuar la función esencialmente nomofiláctica del recurso de casación. En este sentido, las dos limitaciones que las Sentencias imponen al recurrente en casación –la exclusión de las cuestiones fácticas (de la revisión de la prueba realizada por el Tribunal de instancia) y la exclusión de las cuestiones jurídicas de naturaleza sustantiva o procesal sobre las que exista ya jurisprudencia– hacen dudar de que el recurso de casación en el orden contencioso-administrativo sea verdaderamente un cauce idóneo para dar satisfacción al derecho al reexamen reconocido en el artículo 2.1 del Protocolo n.º 7 del Convenio y en el artículo 14.5 del Pacto.

En este sentido, una de las cuestiones esenciales que abordará el TEDH en las dos demandas admitidas a trámite es precisamente la de si la regulación del recurso de casación centrado en las cuestiones jurídicas y con una finalidad esencialmente nomofiláctica puede llevar a una vulneración de la esencia del derecho de reexamen si el juicio de culpabilidad al que llegó el tribunal *a quo*, sobre la base del acervo probatorio del expediente, y de las pruebas practicadas en la instancia no pueden ser revisadas en casación.

4 REFLEXIÓN FINAL

Aunque el vigente recurso de casación pueda ser, *en abstracto*, un cauce procesal apto para dar satisfacción al derecho de reexamen contenido en el artículo 2.1 del Protocolo n.º 7 (y en el

artículo 14.5 del Pacto), no siempre permite evitar esa vulneración. En este sentido, las limitaciones que impusieron esas sentencias del Pleno para facilitar el acceso a la casación de las sentencias confirmatorias de sanciones administrativas de carácter penal, en el sentido Engel, llevan consigo que el propio derecho al reexamen, que es una garantía puesta al servicio del interés de los administrados a una decisión conforme a la ley en materia sancionadora –esto es, puesta al servicio del *ius litigatoris*–, pueda quedar desvirtuado en casos concretos. Lo mismo cabe decir, en nuestra opinión, del recurso de apelación, si por la *summa graviminis* contenida en el artículo 81.1 a) de la LJCA se aplicara de forma automática y con ello se denegara el acceso a la revisión por el órgano jurisdiccional superior de sentencias confirmatorias de sanciones administrativas que, en las concretas circunstancias del recurrente, pueden ser calificadas como graves.

Por ello, el voto particular de D. Luis M^a Díez-Picazo Giménez a las sentencias del Pleno de 25 de noviembre y 22 de diciembre de 2021 terminaba concluyendo que la reacción exigida por la sentencia *Saquetti Iglesias c. España* debía venir de la mano del legislador pues, para que el recurso de casación vigente en nuestro derecho “pudiera ser un medio verosímil y eficaz de reexamen de cualesquiera [resaltados añadidos] sentencias confirmatorias de una sanción administrativa grave” sería preciso “renunciar a la valoración del interés casacional objetivo, reintroduciendo criterios de admisión reglados en materia sancionadora”, lo que llevaría a desnaturalizar la letra y el espíritu del recurso.

Pero si la conveniencia de la doble instancia jurisdiccional tiene su razón de ser en la necesidad de corregir el error judicial, las razones para implantarla en el orden contencioso-administrativo no se agotan en las obligaciones que imponen los tratados y convenios internacionales de los que España es parte, ni quedan por tanto restringidas a la materia sancionadora, aunque no se trate de un derecho que derive de las garantías contenidas en el artículo 24 de la CE.

La apelación a la acción legislativa para instaurar la segunda instancia como regla general en la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido una constante en la doctrina científica (por todos, MUÑOZ ARANGUREN, 2018; LÓPEZ MENUDO, 2021, p. 99-132) pues, en un sistema jurídico que tiene establecida la segunda instancia con carácter general para los pleitos entre particulares, donde impera la igualdad de armas desde el inicio del litigio, resulta anómalo su reconocimiento solo de forma excepcional en litigios en los que una de las partes goza de privilegios exorbitantes frente a la otra, siendo así que la necesidad de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al error judicial parece más acuciante en el segundo caso que en el primero. En este sentido, las consideraciones *de lege ferenda* para extender la segunda instancia en materia contencioso-administrativa no se limitan a la materia sancionadora, si bien solo a ella pueden referirse las obligaciones asumidas por España como parte del Pacto y del CEDH.

En este último ámbito (la materia sancionadora), pensamos que la generalización de la segunda instancia para los delitos y faltas, en aras de una mayor garantía de los acusados, y el mantenimiento, en cambio, de su carácter excepcional en el derecho administrativo sancionador también resultan difíciles de explicar desde los postulados que llevaron en su día al TEDH a extender las garantías que el CEDH otorga a los ciudadanos en los procedimientos penales a los procedimientos encaminados a imponer sanciones administrativas de carácter penal, sobre todo teniendo en cuenta que en el orden administrativo no rige el principio acusatorio vigente en el derecho penal, con la menor garantía que esa ausencia ya entraña *per se* para los administrados.

La apelación al legislador sigue siendo por tanto unánime en la comunidad jurídica pues solo la introducción de la segunda instancia como regla general en el orden contencioso-administrativo permitiría reforzar el *ius litigatoris* de quienes son objeto de actos administrativos –muy gravosos a menudo, aunque no sean de carácter

sancionador— que consideran contrarios a Derecho sin sacrificar la protección del *ius constitutionis* como primaria y genuina misión del recurso de casación en esta jurisdicción.

REFERENCIAS

COBREROS MENDAZONA, Edorta. El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. En: **Revista Vasca de Administración Pública**, Vitória-Gasteiz, Ed. Gobierno Vasko = Eusko Juarlaritza, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) - Administrazio Publikoaren Euskal Institutua, n. 118, p. 17-48, septiembre-diciembre 2020.

CREMADES SCHULZ, Miguel; VÉLEZ FRAGA, Manuel. Reflexiones en torno al futuro de la casación contencioso-administrativa y su especial incidencia en el ámbito tributario. En: **Actualidad Jurídica Uría Menéndez**, Madrid, Ed. Uría Menéndez, núm. 29, p. 19-27, 2011.

GARCÍA NOVOA, César. El derecho a la doble instancia en la revisión judicial de sanciones tributarias. La necesidad de abrir el debate. En: **Revista Técnica Tributaria**, Madrid, Ed. AEDAF, v. 3, n. 134, p. 258ss, 2021.

LÓPEZ MENUDO, Francisco. Un lustro de la nueva casación: balance ante el reto de la obligada doble instancia. En: **Revista de Administración Pública**, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 214, p. 99-132, enero-abril 2021.

LOZANO CUTANDA, Blanca. La Sentencia Saquetti Iglesias c. España impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. En: **Revista de Administración Pública**, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 213, septiembre-diciembre 2020.

MUÑOZ ARANGUREN, Arturo. La deseable generalización de la doble instancia en la jurisdicción contencioso-administrativa. En:

Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid, Ed. Cívitas, n.º 193, p. 157-178, 2018.

RECUERDA GIRELLA, Miguel Ángel. La Sentencia Saquetti Iglesias c. España y la doble instancia en sanciones administrativas. En: **Anuario de Derecho administrativo 2021**. Madrid, Ed. Aranzadi (Thomson Reuters/Cívitas, 2021. p. 47-52.

Recebido em: 20-6-2025

Aprovado em: 11-8-2025