

ano 22 – n. 87 | janeiro/março – 2022

Belo Horizonte | p. 1-306 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v22i87

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral

ISSN impresso 1516-3210

ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342

CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# La doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España. Primeros pasos hacia la garantía de la doble instancia en materia sancionadora\*

*The right to appeal in the Contentious Administrative Courts in Spain. First steps towards guaranteeing the right to appeal in cases of administrative sanction*

**Lucía Casado Casado\*\***

Universidad Rovira i Virgili (España)  
lucia.casado@urv.cat

**Recibido/Received:** 28.12.2021/December 28<sup>th</sup>, 2021

**Aprovado/Approved:** 24.02.2022/February 24<sup>th</sup>, 2022

---

Como citar este artículo/*How to cite this article*: CASADO CASADO, Lucía. 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 – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, año 22, n. 87, p. 11-64, jan./mar. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i87.1584.

\* Esta publicación es resultado del proyecto de I+D+i “El nuevo rol de la ciudadanía ante la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación como sistema de prevención y resolución de conflictos” (referencia PID2020-112688GB-I00), financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033, y se ha realizado dentro del grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya (referencia SGR 2017-781).

\*\* Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigadora miembro del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). Miembro de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo (REDOEDA), de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA) y del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM). E-mail: lucia.casado@urv.cat.

---

**Resumen:** Este trabajo tiene como objeto el análisis –desde una perspectiva crítica– de la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España, teniendo en cuenta las novedades más recientes. Con esta finalidad, tras una breve introducción, en primer lugar y con el fin de contextualizar el tema, se realiza una breve aproximación general al modelo de recursos establecido por la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin perder de vista la evolución normativa acontecida en este ámbito. En segundo lugar, se examina la doble instancia en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España y se presta especial atención a las amplias restricciones que presenta el acceso al recurso de apelación. En tercer lugar, se analiza la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Saqueti Iglesias c. España*, de gran interés en este ámbito. En cuarto lugar, se plantea la eventual incidencia de esta Sentencia en el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos. En este punto, se presta especial atención a la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo español, derivada de las Sentencias núm. 1375/2021 y núm. 1376/2021, ambas de 25 de noviembre de 2021 y núm. 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021. Finalmente, el trabajo concluye con una serie de conclusiones. En ellas, se realiza un balance de la situación en que se encuentra actualmente la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo español. Asimismo, se señalan sus principales deficiencias y se realizan algunas propuestas de mejora.

**Palabras clave:** Jurisdicción contencioso-administrativa. Derecho a los recursos. Tutela judicial efectiva. Doble instancia. Recurso de apelación.

**Abstract:** The purpose of this article is to conduct a critical analysis of the right to appeal in the Contentious Administrative Courts of Spain, in particular regarding the most recent developments. To this end, after a brief introduction, the article first contextualises the subject by conducting a brief overview of the appeals system established by the current Law on the Contentious Administrative Jurisdiction, without losing sight of the regulatory changes that have taken place in this field. Second, it examines the right to appeal in the Contentious Administrative Courts of Spain and pays special attention to the wide-ranging restrictions on access to appeals. Third, it analyses the European Court of Human Rights ruling on the case of *Saqueti Iglesias v. Spain*, which is of particular interest regarding this question. Fourth, the possible impact of this judgment on the current contentious administrative appeals system is considered. On this point, special attention is paid to the recent rulings by the Spanish Supreme Court, in particular Sentences 1375/2021 and 1376/2021, both of 25 November 2021 and 1531/2021, of 20 December 2021. Finally, the article offers a series of conclusions that offer an assessment of the current situation regarding the right to appeal in the Spanish Contentious Administrative Courts. The article also points out the system's main shortcomings and makes some proposals for improvement.

**Keywords:** Contentious administrative courts of Spain. Right to appeal. Right to an effective remedy. Appeal.

**Sumario:** **1** Introducción – **2** Aspectos generales de los recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España – **3** La doble instancia en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España: las amplias restricciones existentes – **4** La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Saqueti Iglesias c. España*: la exigencia de la doble instancia para la revisión de las sanciones administrativas impuestas por infracciones administrativas que no sean de menor gravedad – **5** La eventual incidencia de la Sentencia *Saqueti Iglesias c. España* en el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos: la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo español – **6** Conclusiones – Referencias

---

## 1 Introducción

En España, en el ámbito contencioso-administrativo, existe un amplio abanico de medios de impugnación en manos de los litigantes, potencialmente utilizables frente a las resoluciones judiciales, siendo los recursos en sentido estricto un

mecanismo esencial, ya que permiten cuestionar y revisar resoluciones judiciales ante el mismo órgano que las dictó o ante un órgano jurisdiccional superior. Los recursos se erigen, así, en una garantía de suma importancia para los administrados, en la medida en que van a permitir revisar una resolución previamente dictada por un órgano jurisdiccional y corregir la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico realizada en ese primer pronunciamiento judicial, que resulta perjudicial, o supone un gravamen, para el recurrente.<sup>1</sup>

Estamos, por tanto, ante un tema de extraordinaria importancia para todas las personas que se relacionan con la administración y que litigan frente a ella, ya que la existencia de un sistema de recursos en el orden contencioso-administrativo les garantiza, en determinados casos y bajo determinadas circunstancias, la posibilidad de interponer recursos contra las resoluciones judiciales. Los recursos, entendidos como “aquellos medios de impugnación de que disponen las partes en el proceso contra las resoluciones judiciales que consideran contrarias a su interés y a través de los que la ley permite su modificación”,<sup>2</sup> constituyen una garantía esencial para los administrados, por cuanto permiten cuestionar y revisar resoluciones previamente dictadas por un órgano jurisdiccional y corregir la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico realizada en ese primer pronunciamiento que resulta perjudicial o supone un gravamen para el recurrente.

Por ello, los litigantes disponen de medios de impugnación frente a las resoluciones judiciales. Su existencia es imprescindible para dar una oportunidad de rectificar los errores cometidos y reparar la injusticia o la ilegalidad en que haya podido incurrir un juez, que, como cualquier persona, puede equivocarse y dictar, en el ejercicio de la función jurisdiccional, una resolución judicial errónea.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), prevé un complejo sistema de recursos que permite, de darse las circunstancias legalmente previstas, someter a revisión las resoluciones judiciales. Ahora bien, en el sistema actual, no todas las resoluciones judiciales son susceptibles de recurso. Es más, muchas de ellas no lo son y se dictan en única instancia, dada la existencia, en la normativa vigente, de abundantes restricciones de acceso a los recursos. A pesar de su importancia, actualmente, existen en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo importantes barreras de acceso a los recursos. Tras las reformas normativas producidas en los últimos

<sup>1</sup> COLOMER HERNÁNDEZ, Ignacio. Capítulo 1. Recurso de súplica, de apelación contra autos, de queja y recursos frente a resoluciones del letrado de la Administración de Justicia. En: PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.). *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Tomo I. 3ª edición. Cizur Menor: Aranzadi, 2017, p. 39.

<sup>2</sup> FERRANDO MARZAL, Mariano Miguel. Recursos contra resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Especial referencia al de apelación. *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, n. 2 (Puntos críticos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: especial referencia al procedimiento abreviado), p. 214.

años, se han agudizado las restricciones existentes, lo que ha llevado a un debilitamiento de las garantías de los administrados en este ámbito. 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.

Éste es precisamente el objeto de este trabajo: 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>3</sup> La finalidad perseguida es mucho más concreta. Tras una breve aproximación al modelo de recursos vigente en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España, vamos a ceñir nuestro examen a las limitaciones que presenta la 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.

Asimismo, por la importancia que tiene en este ámbito, vamos a referirnos ampliamente a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) de 30 de junio de 2020, dictada en el asunto *Saqueti Iglesias c. 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.

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 Tribunal Supremo español, derivada de las Sentencias núm. 1375/2021 y núm. 1376/2021, ambas de 25 de noviembre de 2021<sup>4</sup> y núm. 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021,<sup>5</sup> todas ellas dictadas por el Pleno de la Sala Tercera –integrado por 24 magistrados–.

<sup>3</sup> Con carácter general, para un examen pormenorizado del recurso de apelación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, *vid.*, por todos, HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 169-241.

<sup>4</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>5</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).

## 2 Aspectos generales de los recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España

La LJCA introdujo cambios importantes en materia de recursos en relación con su predecesora –la Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa–, en buena medida como consecuencia de la nueva estructura que se confiere a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, articulada en torno a órganos unipersonales de primera o, en su caso, de única instancia (Juzgados –provinciales o centrales– de lo Contencioso-Administrativo); tribunales colegiados que actúan en única o segunda instancia (Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional); y tribunal de casación (Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que, en determinados casos, también actúa en única instancia). Con esta Ley, esta Jurisdicción pasa a estar estructurada en dos instancias –con la reimplantación del recurso de apelación, que había sido eliminado mediante la Ley 10/1992, de 30 de abril, de medidas urgentes de reforma procesal– y un tribunal de casación, habiendo sido objeto el recurso de casación de una transformación sustancial con la reforma operada en la LJCA con la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

El actual modelo de recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es extremadamente complejo. Actualmente, la LJCA recoge, en el Capítulo III del Título IV (arts. 79 a 102 bis), seis recursos diferentes que pueden utilizar las partes para solicitar la modificación de las resoluciones procesales que sean contrarias a sus intereses y que consideren no ajustadas a derecho: recurso de reposición, contra providencias y autos no susceptibles de apelación o casación –anteriormente denominado recurso de súplica–; recurso de reposición, contra las diligencias de ordenación y los decretos no definitivos de los letrados de la Administración de Justicia; recurso directo de revisión, contra los decretos de los letrados de la Administración de Justicia por los que se pone fin al procedimiento o se impide su continuación o se inadmite un recurso de reposición interpuesto contra una resolución de los mismos; recurso de queja, contra los autos que denieguen la admisión de un recurso de apelación o tengan por no preparado un recurso de casación; recurso de apelación, contra determinados autos y determinadas sentencias; y recurso de casación, también contra determinados autos y determinadas sentencias. Como puede constatarse, en el caso de las sentencias, el sistema de recursos se articula en torno al recurso de apelación –expresión de una doble instancia muy limitada, como veremos<sup>6</sup> y del recurso de casación.

<sup>6</sup> Vid. *infra* el apartado 3 de este trabajo.

A la vista de lo expuesto, el recurso que corresponde aplicar es diferente según el tipo de resolución procesal (providencias, autos, sentencias, decretos de los letrados de la Administración de Justicia...). Son también diversos los criterios que se utilizan para determinar el recurso aplicable (cuantía, materia, procedencia de la resolución...), con excepciones y contraexcepciones, que dificultan la labor de los operadores jurídicos y el conocimiento preciso de su régimen jurídico.<sup>7</sup> A ello se añade que la regulación y el régimen de interposición, tramitación y resolución de estos recursos también son dispares.

Por ello, dada la extensión limitada de este trabajo, únicamente haremos referencia aquí al recurso de apelación, sin entrar en el análisis del resto. Tampoco entraremos en el examen de otros medios de impugnación o remedios procesales que no constituyen verdaderos recursos: la revisión de sentencias, el incidente de nulidad de actuaciones procesales, la rescisión en favor del rebelde en el contencioso-administrativo y el incidente de invalidez de actos procesales.<sup>8</sup>

El sistema de recursos recogido en la LJCA se caracteriza, además, por la presencia de importantes barreras de acceso a los recursos, que conducen a amplias zonas de irrecorribilidad y que llevan a una situación en que la mayor parte de resoluciones judiciales son dictadas en única instancia, sin posibilidad de recurso alguno ante un órgano jurisdiccional superior. Como pone de relieve Santamaría Pastor,<sup>9</sup> la complejidad del actual régimen de recursos no constituye el mayor problema que plantea el actual modelo, ni el más hondo, sino que el elemento más problemático se halla “en la sencilla circunstancia de que algunas resoluciones judiciales son susceptibles de recurso, en tanto que otras no lo son. Hay múltiples resoluciones (sobre todo, sentencias) que se dictan en única instancia, por utilizar la púdica expresión de la Ley; dicho más claramente, que no son susceptibles de recurso ante ningún órgano jurisdiccional de nivel superior. Y lo grave es que el número de estas resoluciones crece con cada reforma legislativa, que, una tras otra, va estrechando el número de sentencias que pueden ser sujetas a un control superior”. 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, además de

<sup>7</sup> CASADO CASADO, Lucía. *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, p. 60.

<sup>8</sup> Para un análisis en profundidad de los diferentes recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España, así como de otros medios de impugnación en este ámbito, *vid.*, in totum, HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018.

<sup>9</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: lustel, 2010, p. 812.

entrañar graves riesgos para los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley.<sup>10</sup> A ello se añade que, con cada nueva reforma normativa, el número de resoluciones judiciales dictadas en única instancia ha ido creciendo.

Efectivamente, la evolución normativa producida en los recursos en el ámbito contencioso-administrativo evidencia una clara deriva restrictiva, con un paulatino estrechamiento de las vías de recurso y la instauración de potentes barreras de acceso a las mismas, lo que resulta preocupante desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva, por la disminución de las garantías de los ciudadanos que conlleva, aunque la actuación del legislador tiene cobijo, como veremos,<sup>11</sup> en la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a los recursos. Los argumentos utilizados para justificar estas reformas nada tienen que ver con las garantías del administrado, sino que buscan un mejor funcionamiento de la Administración de justicia y la descongestión de los tribunales. En el recurso de apelación, sobre el cual se centra nuestra atención, las sucesivas modificaciones legislativas han ido limitando cada vez más el acceso al mismo (incremento de la cuantía mínima para apelar, que debe superar en la actualidad los 30.000 euros; limitación de los autos susceptibles de apelación; nueva regulación de las costas procesales en 2011 o de las tasas judiciales en 2012 –aunque desactivadas tras las últimas modificaciones normativas y la reciente jurisprudencia constitucional–...).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Vid. los datos estadísticos recogidos por CASADO CASADO, Lucía. *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, p. 239-246.

<sup>11</sup> Vid. *infra* el apartado 3.1 de este trabajo.

<sup>12</sup> Lo mismo ha sucedido en el recurso de casación, cuya evolución se ha desarrollado también en sentido restrictivo. Con anterioridad a la reforma de la casación operada por la Ley Orgánica 7/2015, el acceso al recurso de casación se había limitado sobremedida, tanto a través de las sucesivas reformas legislativas, que, entre otros elementos de corte restrictivo, habían elevado en exceso el umbral para recurrir (primero a 150.253 euros –en 1998– y luego a 600.000 euros –en 2011–), convirtiendo el recurso de casación en un recurso para ricos; como a través de la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, que había contribuido a acrecentar esta dimensión cada vez más restrictiva de la casación (por ejemplo, a través del mayor rigor formal exigido en la interpretación de los requisitos procesales que condicionan el acceso a la casación, o de la exigencia de requisitos no establecidos por las leyes). El carácter restrictivo de la casación se mantiene en el nuevo modelo casacional introducido en 2015. Este nuevo modelo transforma radicalmente el anterior y pivota sobre el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia como piedra angular del sistema. En este nuevo modelo, la función prevalente del recurso es la de formación de jurisprudencia (*ius constitutionis*), ocupando un lugar secundario la tutela de derechos e intereses (*ius litigatoris*); y se suprime la cuantía económica como barrera de acceso, de modo que cualquier asunto –incluso los de pequeña cuantía–, de relevancia jurídica, ahora puede ser resuelto e interpretado por el Tribunal Supremo, si tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. En este nuevo modelo, el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, que queda a la apreciación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, actúa como criterio de admisión y supone un importante filtro de acceso –unido a otros, como los rigurosos requisitos formales exigidos– que pocos superan, como demuestra el bajo porcentaje de admisión existente hasta el momento en los nuevos recursos de casación. Al respecto, *vid.* los datos estadísticos ofrecidos por CASADO CASADO, Lucía. *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, p. 229-239.

### 3 La doble instancia en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España: las amplias restricciones existentes

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo español carece de una doble instancia judicial generalizada. En efecto, el recurso de apelación, que es expresión del sistema de doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo y constituye su cauce procesal,<sup>13</sup> carece de carácter universal, dadas las amplias restricciones a que está sometido. No existe, por tanto, en España, una segunda instancia generalizada, sino limitada, situación avalada por la jurisprudencia constitucional, de la cual se deriva la ausencia de un derecho a la doble instancia en el proceso contencioso-administrativo –inexistente, incluso, en el ámbito sancionador administrativo–.<sup>14</sup>

#### 3.1 El punto de partida: el derecho a los recursos como un derecho de configuración legal y la inexistencia de un derecho a la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo

El artículo 24 de la Constitución Española –en adelante, CE– recoge el derecho a la tutela judicial efectiva. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho a los recursos contra decisiones judiciales previas constituye un derecho de configuración legal, carente de contenido constitucional, que únicamente se incorpora al derecho a la tutela judicial efectiva en las condiciones fijadas por las leyes.<sup>15</sup> De este modo, en tanto que el derecho acceso (o entrada) a la jurisdicción tiene naturaleza constitucional, por nacer directamente del artículo 24.1 de la CE, el derecho a una revisión de la respuesta judicial constituye un derecho de configuración legal –con la salvedad de los recursos penales contra sentencias condenatorias–.<sup>16</sup> Estamos, por tanto, ante dos derechos cualitativa y cuantitativamente distintos.

<sup>13</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 169.

<sup>14</sup> *Vid. infra*, el apartado 3.1 de este trabajo.

<sup>15</sup> Sobre la jurisprudencia constitucional en relación con el derecho a los recursos, *vid.* CASADO CASADO, Lucía. *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, p. 27-45.

<sup>16</sup> En el proceso penal, la tutela judicial efectiva comprende el derecho al recurso. Aunque la CE no lo prevé de forma expresa, su artículo 10.2 obliga a interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Ello lleva a la aplicación del art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, según el cual “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 previsto en la ley” y del

En la medida en que el derecho de acceso a los recursos constituye un derecho de configuración legal, se incorpora al derecho a la tutela judicial efectiva en las condiciones fijadas por cada una de las leyes procesales. En consecuencia, como advierte Hinojosa Martínez,<sup>17</sup> “no existe un derecho a los recursos que pueda exigirse al Legislador, sino un derecho a los recursos que la Ley haya establecido”. Así, el legislador puede diseñar el sistema de recursos que considere más oportuno e incluso puede decidir eliminar un determinado recurso. Ahora bien, una vez previsto en la ley un recurso, el derecho a disponer del mismo, con su configuración –es decir, con los presupuestos, límites y requisitos que el legislador imponga–, pasa a formar parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En cuanto al contenido de este derecho de acceso a los recursos, de configuración legal, incorpora como elemento esencial el de obtener del órgano judicial una resolución sobre el fondo de las pretensiones, aunque también se satisface con una decisión de inadmisión, por razones formales o materiales, siempre que sea motivada y se funde en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente.<sup>18</sup>

De esta doctrina constitucional se desprende, por una parte, la ausencia de un derecho a la doble instancia, al no estar amparado por el derecho a la tutela judicial efectiva. Así lo ha considerado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones.<sup>19</sup> Y ello es así, incluso, en el ámbito sancionador administrativo. Así lo ha establecido la jurisprudencia constitucional de forma sistemática,<sup>20</sup> aunque, en la doctrina, algunos autores sí consideran recomendable reconocer la segunda instancia en el ámbito sancionador administrativo.<sup>21</sup> Por otra, la atribución de una amplia libertad al legislador para configurar el alcance de la tutela judicial efectiva en cuanto a los recursos disponibles, de manera que sería perfectamente lícito, desde el punto de vista constitucional, que una ley suprimiera un determinado recurso o que introdujera restrictivos requisitos de acceso al mismo. Eso sí, la

artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al cual nos referiremos más adelante (*vid.* el apartado 4.1 de este trabajo).

<sup>17</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 75.

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 7/2015, de 22 de enero (ponente: Juan Antonio Xiol Ríos), FJ 2º.

<sup>19</sup> Sirva, a título de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio (ponente: Santiago Martínez-Vares García), FJ 12º. También el Tribunal Supremo ha insistido reiteradamente en que el derecho a la revisión de las resoluciones judiciales no garantiza el derecho a la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. *Vid.*, entre otras, la Sentencia de 15 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso núm. 3853/2013, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat), FJ 2º.

<sup>20</sup> *Vid.*, entre otras, las Sentencias 89/1995, de 6 de junio (ponente: Vicente Gimeno Sendra), FJ 4º, y 169/1996, de 29 de octubre (ponente: Pablo García Manzano), FJ. 2º.

<sup>21</sup> *Vid.*, por ejemplo, HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 177 y LOZANO CUTANDA, Blanca. Sanciones administrativas: el peligroso protagonismo de un *ius puniendi* alternativo. En: PENDÁS GARCÍA, Benigno (Dir.). *España constitucional 1978-2018. Trayectoria y perspectivas*. Tomo V. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, p. 3789.

actuación del legislador no puede ser arbitraria, al estar limitada por el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, a que hace referencia el artículo 9.3 de la CE. Como advierte Míguez Macho,<sup>22</sup> “Una configuración legal arbitraria del régimen de los recursos contra las resoluciones judiciales en un orden jurisdiccional afectará de modo necesario al derecho a la tutela judicial efectiva, al conllevar desigualdades constitucionalmente injustificables en el acceso a aquéllos”.

En nuestra opinión, esta minusvaloración, en la jurisprudencia constitucional, del derecho de acceso a los recursos frente al derecho de acceso a la jurisdicción y su configuración legal conducen a una visión excesivamente restrictiva del derecho a los recursos, duramente criticada por la doctrina administrativista.<sup>23</sup> Por ello, no podemos menos que adherirnos a estas críticas. Según nuestro parecer, debería producirse un cambio de orientación en la jurisprudencia constitucional. Siguiendo a Ruiz López<sup>24</sup> consideramos que el derecho a la revisión de las resoluciones jurisdiccionales “podría acercarse más a la categoría de auténtico derecho subjetivo, revestido de la protección cualificada que confiere la Constitución al art. 24.1, que a la de un mero derecho de configuración legal en una concepción del sistema judicial más garantista, sí, pero consecuente con los riesgos que una única instancia comporta. Esta otra interpretación del derecho a la tutela judicial efectiva es no solo posible, sino también deseable cabalmente, pues redundaría en un sistema de justicia administrativa más completo, al facilitar una decisión judicial que compense la posición de desventaja inicial que con frecuencia asumen los ciudadanos en sus relaciones con la Administración”.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> MÍGUEZ MACHO, Luis. Reflexiones críticas sobre el actual modelo de recurso de casación contencioso-administrativo. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando; VALERO TORRIJOS, Julián (Coords.). *20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2019, p. 660.

<sup>23</sup> *Vid.*, por ejemplo, las críticas realizadas por GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo. La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 2003, *Stone Court Shipping Company, S. A. c/España*, y las prácticas judiciales españolas para inadmitir recursos. Una censura expresa a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. Necesidad de una rectificación radical de las posiciones restrictivas del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en cuanto al ámbito del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 163, ene./abr. 2004, p. 194 y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: Iustel, 2010, p. 813-814.

<sup>24</sup> RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo: primeras resoluciones, balance y perspectivas. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 204, sep./dic. 2017, p. 202.

<sup>25</sup> Sobre la necesidad de una revisión de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a los recursos, *vid.* también las reflexiones que ha realizado LÓPEZ MENDUO, Francisco. El recurso de casación: ¿jurisprudencia y/o justicia? *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 207, sep./dic. 2018, p. 19.

### 3.2 El recurso de apelación como expresión del sistema de doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: aspectos generales

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* (órgano jurisdiccional de naturaleza unipersonal), extendiendo su función revisora tanto a los aspectos de hecho como de derecho. Constituye, por tanto, el cauce procesal de la segunda instancia en el orden contencioso-administrativo,<sup>26</sup> y, 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. Todo ello sin perjuicio de que, a través del 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>27</sup>

En cuanto a sus características generales, el recurso de apelación es un recurso ordinario, 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>28</sup> 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 Justicias y de la Audiencia Nacional) a aquel que ha dictado la resolución recurrida (Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo);<sup>29</sup>

<sup>26</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 169. Por tanto, como señala este autor “la apelación es un recurso y la segunda instancia la actividad jurisdiccional desplegada para llevar a cabo la revisión o segundo examen de lo resuelto en el proceso originario” (p. 169-170).

<sup>27</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 179-180.

<sup>28</sup> COLOMER HERNÁNDEZ, Ignacio. Capítulo 2. Recurso Ordinario de Apelación. En: PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.). *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Tomo I. 3ª edición. Cizur Menor: Aranzadi, 2017, p. 218-219.

<sup>29</sup> Sin perjuicio de que, durante la tramitación del recurso, la interposición y la admisión inicial se lleve a cabo por el juez *a quo*, con arreglo al artículo 85 de la LJCA.

con efectos suspensivos en el caso de la apelación contra sentencias;<sup>30</sup> y sin estos efectos en el caso de la apelación contra autos.<sup>31</sup>

Por último, se trata de un recurso carente de carácter general o universal, dadas las limitaciones de las posibilidades de apelación existentes en el ámbito contencioso-administrativo, en un sistema que, como pone de relieve Hinojosa Martínez, está “presidido por el principio de única instancia”.<sup>32</sup>

### 3.3 Las limitaciones de la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: restricciones en el acceso al recurso de apelación

El recurso de apelación carece de carácter universal, dadas las limitaciones de las posibilidades de apelación actualmente existentes. 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.

#### 3.3.1 Restricciones por razón de la procedencia de las resoluciones judiciales

El recurso de apelación, con arreglo a la LJCA, únicamente procede contra autos y sentencias dictados por órganos unipersonales –los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo–, aunque no contra todos ellos.<sup>33</sup> Ello determina la exclusión de este recurso para los autos y las sentencias dictados por órganos jurisdiccionales colegiados (las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo). 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 muchas; 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. Además, en la medida en que el alcance de las competencias de los Juzgados de lo

<sup>30</sup> Si bien el legislador permite que el juez pueda decretar, a instancia de la parte interesada, las medidas cautelares que sean pertinentes para asegurar la ejecución de la sentencia que se dicte o la ejecución provisional de la sentencia recurrida. *Vid.* los artículos 83.2 y 84 de la LJCA.

<sup>31</sup> Como excepción, en el caso de la apelación de los autos de extensión de efectos, sí hay efectos suspensivos, ya que el artículo 80.2 de la LJCA sujeta su apelación al mismo régimen que la apelación contra sentencias.

<sup>32</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 176.

<sup>33</sup> *Vid. infra* los epígrafes 3.3.2 y 3.3.3 de este mismo apartado.

Contencioso-Administrativo es diferente en relación con las diversas administraciones públicas, las posibilidades de interponer recurso de apelación tras una sentencia desestimatoria son mucho más amplias en el ámbito de la administración local<sup>34</sup> que en el de las administraciones autonómicas y estatal.<sup>35</sup>

En el ámbito contencioso-administrativo, no existe, pues, la posibilidad de apelación frente a resoluciones procesales de órganos colegiados y no es ésta una cuestión menor, por cuanto determina que numerosas resoluciones queden sin acceso a la segunda instancia. De todas formas, también debe ponerse de manifiesto que, progresivamente y a través de sucesivas reformas de los artículos 8 y 9 de la LJCA, se ha ido ampliando el ámbito competencial de los Juzgados, en especial, de los provinciales.

En cualquier caso, en el ámbito contencioso-administrativo la única instancia es la norma general,<sup>36</sup> dato fácilmente comprobable a partir de los datos estadísticos.<sup>37</sup> De esta forma, se excluye la posibilidad de un doble enjuiciamiento para la mayor parte de asuntos y la apelación tiene un alcance muy reducido. No hay, pues, un sistema de doble instancia universal, a diferencia de lo que sucede en otros órdenes jurisdiccionales, donde la doble instancia es la norma general –sin perjuicio de algunas excepciones–, y a pesar de que dicho sistema resultaría más respetuoso con la finalidad de hacer efectivos la tutela judicial y los principios de igualdad y de legalidad.<sup>38</sup>

### 3.3.2 Restricciones por razón de la cuantía

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 Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, cuando se hubieran dictado en asuntos que excedan de 30.000 euros.<sup>39</sup> En su versión originaria, la LJCA sólo autorizó la apelación para asuntos de cuantía superior a 3.000.000 de pesetas (18.030 euros), con el fin de descargar a los Tribunales Superiores de Justicia de conocer

<sup>34</sup> Vid. los artículos 8.1 y 10.1.a) y b) de la LJCA.

<sup>35</sup> Vid. el artículo 8 de la LJCA, especialmente los apartados 2, 3 y 4.

<sup>36</sup> Así lo ponen de manifiesto FRESNEDA PLAZA, Felipe. Juicio crítico del sistema de recursos. En: PUEYO CALLEJA, Francisco Javier (Dir.). *Diagnóstico de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Perspectivas de futuro*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2006, p. 234 e HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 176.

<sup>37</sup> Vid. CASADO CASADO, Lucía. *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, p. 120-133 y 239-246.

<sup>38</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 177.

<sup>39</sup> Vid. el artículo 81.1.a) de la LJCA.

en segunda instancia de los asuntos de menor entidad.<sup>40</sup> Esta limitación se agudizó aún más con la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, que elevó dicha cifra a 30.000 euros. Se limitan así, de forma considerable, las posibilidades de acceso a este recurso.<sup>41</sup>

De este modo, no será posible la apelación en asuntos de cuantía de 30.000 euros o inferior,<sup>42</sup> aunque sí lo será, con carácter general, en asuntos de cuantía indeterminada.<sup>43</sup> Sin embargo, esta restricción no entra en juego en determinados supuestos, en que las sentencias siempre serán susceptibles de apelación. Son los siguientes:<sup>44</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. Las sentencias que resuelvan estos litigios siempre serán susceptibles de apelación, con independencia de la cuantía, no siendo exigible, por tanto, una cuantía mínima para recurrir.

<sup>40</sup> Así se pone de manifiesto en la propia Exposición de Motivos de la LJCA. *Vid.* su apartado VI.

<sup>41</sup> Recientemente, incluso se han planteado algunas propuestas para aumentar el umbral económico para acceder al recurso de apelación, que no han prosperado. El Consejo General del Poder Judicial, en un primer documento de trabajo elaborado, sobre medidas organizativas y procesales para el plan de choque de la Administración de Justicia tras el estado de alarma, se proponía modificar el artículo 81.1 de la LJCA y aumentar la *suma gravaminis* necesaria para interponer el recurso de apelación, pasándola de 30.000 a 60.000 euros. *Vid.* la medida n.º 5.3 del “Primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el plan de choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma”, 7 de abril de 2020, p. 262-264. El CGPJ justifica la propuesta de esta medida en la reducción de la entrada de asuntos en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas y de la Audiencia Nacional, con el fin de contribuir al mejor funcionamiento de estos órganos. Además, considera que este importe, a pesar de su elevación, sigue siendo moderado. En general, sobre el impacto de la pandemia en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España, *vid.* CASADO CASADO, Lucía y FUENTES i GASÓ, Josep Ramon. La incidencia de la pandemia de la Covid-19 sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 8, n. 2, p. 347-386, may./ago. 2021.

<sup>42</sup> Para la determinación de la cuantía, habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 40 a 42 de la LJCA. Sobre las reglas de valoración de la cuestión litigiosa, *vid.*, por todos, COLOMER HERNÁNDEZ, Ignacio. Capítulo 2. Recurso Ordinario de Apelación. En: PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.). *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Tomo I. 3ª edición. Cizur Menor: Aranzadi, 2017, p. 239-248. Sí que es importante destacar que algunas interpretaciones que realizan los tribunales de estas reglas llevan a agudizar la dimensión restrictiva de la exigencia de una cuantía mínima para apelar superior a los 30.000 euros, por cuanto limitan aún más las posibilidades de interposición del recurso de apelación y conducen a que multitud de resoluciones judiciales quedan sin apelación. *Vid.* CASADO CASADO, Lucía. *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, p. 79-84.

<sup>43</sup> Aunque la LJCA guarda silencio, así lo ha entendido la doctrina. *Vid.*, en este sentido, entre otros, HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 189-190; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: Lustel, 2010 p. 831; y SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. Artículo 81. En EZQUERRA HUERVA, Antonio; OLIVÁN DEL CACHO, Javier (Dirs.). *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 1434.

<sup>44</sup> *Vid.* el artículo 81.2 de la LJCA. Sobre el alcance de estas excepciones en que siempre es posible la apelación *vid.*, por todos, HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 193-200.

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 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 Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional. Esta medida ha sido duramente criticada por la doctrina; entre otros, por Iglesias Canle,<sup>45</sup> Huelin Martínez de Velasco<sup>46</sup> y Santamaría Pastor.<sup>47</sup> 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. Ello provoca una reducción evidente de sus garantías y una merma del derecho a la tutela judicial efectiva, que se ve claramente disminuido, además de un debilitamiento evidente del control jurisdiccional de la actuación administrativa y, por tanto, del control del poder público. Además, la cuantía mínima para acceder al recurso de apelación es mucho mayor en el orden contencioso-administrativo que en otras jurisdicciones.<sup>48</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 conforme con la Constitución y 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 configuración legal.<sup>49</sup>

### 3.3.3 Restricciones por razón de la materia

La apelación también presenta algunas restricciones por razón de la materia. Con relación a los autos, el recurso de apelación tiene un carácter más restrictivo que en la anterior Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 y

<sup>45</sup> IGLESIAS CANLE, Inés Celia. *Recursos en el proceso contencioso-administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 73.

<sup>46</sup> HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín. 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, n. 21, p. 1-7, 2011, p. 3.

<sup>47</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: Iustel, 2010, p. 831.

<sup>48</sup> En la Jurisdicción social, se excluye el recurso de suplicación en los procesos relativos a reclamaciones cuya cuantía litigiosa no exceda de 3.000 euros [art. 191.2.g) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social]. Y, en la Jurisdicción civil, sólo se excepcionan de apelación las sentencias dictadas en los juicios verbales por razón de la cuantía cuando ésta no supere los 3.000 euros (art. 455.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil).

<sup>49</sup> *Vid. supra* el apartado 3.1 de este trabajo.

únicamente es posible contra los autos que recoge el artículo 80.1 de la Ley<sup>50</sup> y sólo en procesos en primera instancia, lo que deja fuera los procesos en los que los Juzgados conocen en instancia única. De este modo, sólo pueden recurrirse los autos expresamente enumerados en dicho precepto y dictados en los procesos de doble instancia, es decir, los dictados en procesos en los cuales las sentencias que vayan a dictarse o se hayan dictado sean apelables por ser litigios de cuantía superior a 30.000 euros,<sup>51</sup> tal y como ha confirmado la jurisprudencia. Por lo tanto, para que los autos sean susceptibles de recurso de apelación, es necesario que también lo sea la sentencia que se dicte en el correspondiente proceso.<sup>52</sup>

Respecto de la apelación contra sentencias, debe tenerse en cuenta que la LJCA recoge excepciones por razón de la materia. Por una parte, se excluyen de apelación los asuntos relativos a materia electoral del artículo 8.5 de la LJCA,<sup>53</sup> esto es, las sentencias que se dicten en impugnaciones contra actos de las Juntas Electorales de Zona y en materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales, en los términos previstos en la legislación electoral.<sup>54</sup> Las restantes resoluciones en materia electoral, distintas de las allí contempladas, sí son susceptibles de apelación.<sup>55</sup>

Por otra, también se excluyen de apelación las sentencias dictadas en todas aquellas materias cuya competencia corresponde a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional o el Tribunal Supremo.<sup>56</sup> Quedan fuera, por tanto, de la posibilidad de apelación amplios sectores del ordenamiento jurídico-administrativo y materias de gran relevancia. Así, el recurso de apelación se limita a aquellas materias cuya competencia corresponda a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y a los Juzgados Centrales de lo

<sup>50</sup> Los autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo susceptibles de apelación son los que pongan término a la pieza separada de medidas cautelares; los recaídos en ejecución de sentencia; los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación; los recaídos sobre las autorizaciones previstas en el artículo 8.6 y en los artículos 9.2 y 122 bis de la LJCA; y los recaídos en aplicación de los artículos 83 y 84 de la LJCA. *Vid.* también el artículo 80.2 de la LJCA.

<sup>51</sup> En este sentido, SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. Artículo 80. En EZQUERRA HUERVA, Antonio; OLIVÁN DEL CACHO, Javier (Dirs.). *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 1423.

<sup>52</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: lustel, 2010, p. 822.

<sup>53</sup> *Vid.* el artículo 81.1.b) de la LJCA. Aunque este artículo se remite al artículo 8.4 de la LJCA, la remisión debe entenderse realizada al artículo 8.5. Este error se explica porque la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, modificó la redacción originaria del artículo 8 y el contenido del apartado 4 pasó al 5, sin que se modificase la remisión al mismo contenida en el artículo 81.1.b).

<sup>54</sup> El artículo 49.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, confirma que la resolución judicial del recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional.

<sup>55</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 186-187.

<sup>56</sup> *Vid.* los artículos 10, 11 y 12 de la LJCA.

Contencioso-Administrativo y no a todas ellas, sino que también hay limitaciones. En efecto, quedan excluidas de apelación las sentencias dictadas en única instancia, limitándose la posibilidad de recurso a las dictadas en primera instancia.<sup>57</sup>

### 3.3.4 Restricciones económicas: costas procesales, depósitos y tasas judiciales

A las restricciones examinadas deben añadirse las económicas, que también suponen una barrera importante en el acceso al recurso de apelación y, sin duda, inciden en la decisión de entablarlo o no, puesto que, de hacerlo, tiene unos gastos considerables. El proceso tiene asociados unos costes para los litigantes, como los relativos a la representación y defensa jurídica, a los que deben añadirse otros, como los derivados de las costas procesales, los depósitos y las tasas judiciales, que pueden conformar una auténtica barrera en el acceso a la apelación y que van a obligar al eventual apelante a sopesar si conviene continuar en segunda instancia con la batalla procesal, dadas las consecuencias económicas que ello lleva aparejadas. También debemos tener presente que el contexto de crisis económica de los últimos años seguramente ha tenido un impacto importante en el número de recursos interpuestos.<sup>58</sup>

En primer lugar, constituyen referencia obligada las costas procesales. La reforma operada en el artículo 139 de la LJCA por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, ha supuesto la sustitución de los criterios anteriores de imposición de costas en primera o única instancia por la introducción en este ámbito del principio de vencimiento.<sup>59</sup> En cambio, esta Ley no ha afectado al régimen de las costas en vía de recurso, donde ya existía el principio de vencimiento desde la aprobación de la LJCA. De conformidad con el artículo 139.2 de la LJCA, en su redacción vigente, “En los recursos se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente

<sup>57</sup> Ello obliga a esclarecer cuándo los Juzgados conocen en primera o en única instancia. Los artículos 8 y 9 de la LJCA, que determinan las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, no definen cuándo intervienen en primera o en única instancia, por lo que, en defecto de previsión específica, debe acudirse al artículo 81 de la LJCA, sobre la apelación de sentencias, con el fin de determinar cuándo intervienen de una u otra forma. Así, del artículo 81.1 de la LJCA se desprende que intervienen en única instancia y, por tanto, no se admite el recurso de apelación frente a sentencias dictadas en asuntos de su competencia cuya cuantía no exceda de 30.000 euros y en asuntos relativos a materia electoral comprendidos en el artículo 8.5 de la LJCA. No obstante, estas exclusiones no juegan en términos absolutos y la LJCA establece –en su art. 81.2–, tal y como ya señalamos en el apartado 3.3.2, una serie de materias en las que, con independencia de la cuantía del recurso, existe la posibilidad de presentar recurso de apelación.

<sup>58</sup> En general, sobre la incidencia de la crisis económica sobre la justicia, *vid.* MONTOYA MARTÍN, Encarnación. Incidencia de la crisis económica sobre la justicia. En SORIANO GARCÍA, José Eugenio (Dir.); ESTEPA MONTERO, Manuel (Coord.). *Por el derecho y la libertad. Libro Homenaje al Profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*. Vol. I. Garantías constitucionales y judiciales del ciudadano. Madrid: lustel, 2014, p. 473-499.

<sup>59</sup> *Vid.* el artículo 139.1 de la LJCA.

el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición”. Por lo tanto, existe aquí también el criterio de vencimiento y la condena en costas, como regla general, es para quien resulte vencido en el recurso, si se desestiman totalmente sus pretensiones, pudiendo ser la imposición de las costas a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima.<sup>60</sup> Este criterio general puede ser excepcionado cuando “el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición”, una fórmula muy abierta y amplia.

El temor a una condena en costas en la apelación puede suponer un importante elemento disuasorio para la interposición de este recurso y, por lo tanto, un elemento limitador en el acceso al mismo. A ello se une el efecto que también tiene en esta materia la modificación del régimen de las costas procesales en primera instancia. Efectivamente, la apelación también queda limitada por el importante inconveniente que supone la aplicación, en primera instancia, del criterio del vencimiento, por cuanto el eventual apelante, que ya ha perdido y debido hacer frente a una condena en costas, vuelve a enfrentarse al riesgo de perder de nuevo y asumir una nueva condena, lo que le obliga a sopesar de forma mesurada la conveniencia o no de apelar.<sup>61</sup> En definitiva, el actual régimen de costas procesales constituye un problema importante de acceso a la justicia<sup>62</sup> y, por lo que aquí nos interesa, de acceso al recurso de apelación,<sup>63</sup> por su fuerza disuasoria sobre el promotor del recurso,<sup>64</sup> sin perjuicio del juego que pueda tener en este ámbito el beneficio de justicia gratuita.<sup>65</sup> A ello se añade, la inseguridad jurídica que se deriva de su actual regulación y las dificultades para el recurrente de poder prever razonablemente si habrá condena en costas o no y, en caso de haberla, el montante, dada la utilización de cláusulas abiertas en el artículo 139 de la LJCA que otorgan un amplio margen de maniobra

<sup>60</sup> Artículo 139.4 de la LJCA. Sobre el poder del juez administrativo de limitar las costas procesales, *vid.* CIERCO SEIRA, César. El poder del juez administrativo de limitar las costas procesales. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 202, ene./abr. 2017, p. 43-89.

<sup>61</sup> En este mismo sentido, HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 47.

<sup>62</sup> Sobre la conexión entre las costas procesales y el derecho de acceso a la justicia y la fuerza disuasoria que albergan, *vid.* CIERCO SEIRA, César. Las costas procesales y el derecho de acceso a la justicia administrativa. En: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Dir.). *Control Administrativo y Justicia Administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 127-128.

<sup>63</sup> *Vid.* CIERCO SEIRA, César. Las costas procesales y el derecho de acceso a la justicia administrativa. En: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Dir.). *Control Administrativo y Justicia Administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 109-110.

<sup>64</sup> *Vid.* CIERCO SEIRA, César. Las costas procesales y el derecho de acceso a la justicia administrativa. En: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Dir.). *Control Administrativo y Justicia Administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 128.

<sup>65</sup> *Vid.* los artículos 7, 8 y 36 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. En este punto, también resulta de interés la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2015, de 8 de junio (ponente: Juan José González Rivas).

al juez y que permiten, como hemos visto, excepcionar la imposición de las costas o imponerlas en su totalidad, en una parte o hasta una cifra máxima.

En segundo lugar, aunque con menor capacidad de disuasión, debe hacerse mención de los depósitos, ya que la interposición de todo tipo de recursos ordinarios y extraordinarios en el orden contencioso-administrativo y, por lo tanto, también del de apelación, ya sea contra autos o contra sentencias, está sujeta, con arreglo a la disposición adicional 15ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial,<sup>66</sup> a la constitución de un depósito previo, del todo imprescindible, ya que no se admitirá a trámite ningún recurso cuyo depósito no esté constituido. La finalidad de este depósito previo, avalado por el Tribunal Constitucional<sup>67</sup> y compatible con el devengo de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional,<sup>68</sup> es “combatir el abuso y la estratagema procesal puramente dilatoria”.<sup>69</sup> Ciertamente, la cantidad a pagar en concepto de depósito previo no es elevada. Únicamente son 50 euros, en el caso de la apelación. Además, si se estima total o parcialmente el recurso, en la misma resolución se dispondrá la devolución de la totalidad del depósito.<sup>70</sup> Por ello, difícilmente tendrá efecto disuasorio a la hora de decidir si se apela o no, pero es un nuevo escollo económico que se añade a otros y del que, por cierto, las administraciones públicas<sup>71</sup> están exentas.<sup>72</sup> Además, aunque por su reducida cuantía el depósito apenas habrá de notarse en la decisión de recurrir, como señala Cierco Seira,<sup>73</sup> puesto en combinación con la tasa judicial, puede multiplicarse su capacidad de disuasión. Y no olvidemos que su no constitución impide que el recurso se tramite, aunque puede ser objeto de subsanación.<sup>74</sup>

En tercer lugar, deben traerse a colación las tasas judiciales. La aprobación de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en

<sup>66</sup> Esta disposición fue añadida por la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>67</sup> Pueden citarse, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 129/2012, de 18 de junio (ponente: Pascual Sala Sánchez), FJ 3º; 130/2012, de 18 de junio (ponente: Pascual Sala Sánchez), FJ 3º; 154/2012, de 16 de julio (ponente: Eugeni Gay Montalvo), FJ 2º; y 190/2012, de 29 de octubre (ponente: Francisco José Hernando Santiago), FJ 3º.

<sup>68</sup> Apartado 13 de la disposición adicional 15ª de la LOPJ.

<sup>69</sup> CIERCO SEIRA, César. *Tasas judiciales y justicia administrativa*. Madrid: Marcial Pons, 2014, p. 176.

<sup>70</sup> Vid. el apartado 9 de la disposición adicional 15ª de la LOPJ.

<sup>71</sup> Con arreglo al apartado 5 de la disposición adicional 15ª de la LOPJ, quedan exentos de constituir el depósito referido el Ministerio Fiscal, el Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos.

<sup>72</sup> Sobre los privilegios que ostentan las administraciones públicas en el proceso contencioso-administrativo, vid. BOTO ÁLVAREZ, Alejandra. La exención de garantías procesales como privilegio de la Administración: el nuevo depósito para recurrir en la Ley Orgánica del Poder Judicial. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, n. 37, p. 239-258, sep./dic. 2010; y CASADO CASADO, Lucía. La igualdad de armas en el proceso contencioso-administrativo: ¿realidad efectiva o mero *desiderátum*? *Revista General de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 55, p. 1-86, sep./dic. 2020.

<sup>73</sup> CIERCO SEIRA, César. *Tasas judiciales y justicia administrativa*. Madrid: Marcial Pons, 2014, p. 177.

<sup>74</sup> Vid. el apartado 7 de la disposición adicional 15ª de la LOPJ.

el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, tuvo una incidencia importante en la interposición de recursos de apelación. Esta Ley generalizó la exigencia de una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional para la interposición de recursos de apelación contra sentencias y de casación en el orden contencioso-administrativo, destinada a la mejora de la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita,<sup>75</sup> aunque también con una finalidad de fondo de racionalización del ejercicio de la potestad jurisdiccional y de reducción de la litigiosidad. Del pago de esta tasa, que se exigía a quien promoviese el ejercicio de la potestad jurisdiccional y realizase el hecho imponible de la misma,<sup>76</sup> estaban exentas, además de las personas a las que se les hubiese reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, el Ministerio Fiscal, la Administración General del Estado, las de las comunidades autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas, así como las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas. El pago de la tasa se configuraba como elemento imprescindible y el justificante debía acompañarse a todo escrito procesal mediante el que se realizase su hecho imponible. Ahora bien, la falta de abono de la tasa era un requisito subsanable.<sup>77</sup> La aprobación de la Ley 10/2012 hizo emerger muchas voces críticas en torno a la exigencia de este tributo, ya que las cantidades exigibles en concepto de tasa eran elevadas,<sup>78</sup> no reintegrables al sujeto pasivo, aunque le fuese estimado el recurso, y exigibles sin perjuicio del pago del depósito previo. Ello suponía un obstáculo importante para el acceso al recurso, máxime cuando las administraciones públicas quedabas exentas. La polémica suscitada provocó importantes reformas de dicha Ley. Primero, a través del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, que suavizó algunos aspectos de su regulación y atenuó su impacto. Posteriormente, mediante el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, que incorporó la exención del pago de la tasa por parte de las personas físicas. El último hito en la evolución de la Ley de tasas judiciales viene marcado por la jurisprudencia constitucional. Si bien el Tribunal Constitucional ha considerado que el condicionamiento que las tasas judiciales pueden suponer para el acceso a la jurisdicción y el acceso a los recursos

<sup>75</sup> Así se pone de manifiesto en el apartado I del Preámbulo de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre.

<sup>76</sup> *Vid.* los artículos 3 y 4 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre.

<sup>77</sup> *Vid.* el artículo 8.2 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre.

<sup>78</sup> *Vid.* el artículo 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre. Para la apelación contra sentencias en el orden contencioso-administrativo, se preveían 800 euros como cantidad fija y otra variable, resultado de aplicar una escala a la base imponible monetaria derivada de la cuantía del procedimiento judicial o recurso.

no vulnera, en sí mismo, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva,<sup>79</sup> a través de la Sentencia 140/2016, de 21 de julio,<sup>80</sup> ha declarado inconstitucional la determinación de la cuantía de las tasas prevista en el artículo 7 de la Ley 10/2012, aplicada a las personas jurídicas, por considerarla desproporcionada y entender que no atiende a la realidad económica de una mayoría significativa de sus destinatarios, para los cuales resulta excesiva. Posteriormente, la Sentencia 47/2017, de 27 de abril,<sup>81</sup> ha terminado por dejar sin efecto alguno el artículo 7, en la medida en que declara su inconstitucionalidad y nulidad, en lo que atañe a las personas físicas. A la vista de estas novedades, lo cierto es que las tasas previstas en la Ley 10/2012 han quedado sin efecto alguno y sin incidencia sobre el derecho a acceder a la apelación.<sup>82</sup>

#### 4 La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Saqueti Iglesias c. España*: la exigencia de la doble instancia para la revisión de las sanciones administrativas impuestas por infracciones administrativas que no sean de menor gravedad

Tal y como han destacado, entre otros, Cobrerros Mendazona,<sup>83</sup> Lozano Cutanda<sup>84</sup> y Soldevila Fragoso,<sup>85</sup> la Sentencia del TEDH de 30 de junio de 2020, dictada en el asunto *Saqueti Iglesias c. España*, está llamada a tener una incidencia importante en el sistema de recursos establecido por la LJCA y, en particular, en la configuración de la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, dada la interpretación que realiza del artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos –precepto que reconoce el derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal–, entendiendo 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

<sup>79</sup> *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia 190/2012, de 29 de octubre (ponente: Francisco José Hernando Santiago), FJ 2º.

<sup>80</sup> Sentencia 140/2016, de 21 de julio (ponente: Santiago Martínez-Vares García), FJ 12.b).

<sup>81</sup> Sentencia 47/2017, de 27 de abril (ponente: Encarnación Roca Trías).

<sup>82</sup> HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 178.

<sup>83</sup> COBRERROS MENDAZONA, Edorta. El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, n. 118, sep./dic. 2020, p. 38.

<sup>84</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. La Sentencia *Saqueti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 213, sep./dic. 2020, p. 183.

<sup>85</sup> SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago. Sentencia de gran impacto: Asunto *Saqueti Iglesias v. España*. STEDH de 30 de junio de 2020. *Actualidad Administrativa*, Madrid, n. 9, sep. 2020.

Convenio. 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, no sin antes realizar un breve apunte sobre la configuración de la doble instancia en el Protocolo nº 7 del CEDH.

#### 4.1 El derecho a la doble instancia en el Protocolo nº 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos

El derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal no está recogido en el artículo 6 del CEDH (derecho a un proceso equitativo), sino en el Protocolo nº 7 del Convenio, hecho en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984.<sup>86</sup> Su artículo 2 recoge el derecho a la doble instancia en materia penal,<sup>87</sup> con el fin de rellenar una laguna constatada en relación con los derechos procesales protegidos por el artículo 6 del Convenio.<sup>88</sup> Este derecho se recoge en los términos siguientes:

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

<sup>86</sup> El Protocolo nº 7 del CEDH tiene por objeto ampliar la lista de derechos protegidos en el Convenio y sus Protocolos, añadiendo o precisando diversas garantías procesales. De este modo, como pone de manifiesto TERRADILLOS BASOCO, Juan María. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal. Derecho a la indemnización en caso de error judicial. Derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito. Protocolo núm. 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. En MONEREO ATIENZA, Cristina; MONEREO PÉREZ, José Luis (Coords.). *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*. Granada: Comares, 2017, p. 277, responde a la necesidad de complementar el CEDH, con el fin de hacerlo coherente con el alcance del Derecho internacional de los derechos humanos y, en especial, con el contenido del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 14.5 reconoce el derecho a la doble instancia en materia penal (“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”). Este Protocolo entró en vigor de forma general el 1 de noviembre de 1988 y para España el 1 de diciembre de 2009 (Instrumento de ratificación de 28 de agosto de 2009, publicado en BOE núm. 249, de 15 de octubre de 2009).

<sup>87</sup> Como pone de manifiesto ARANGÜENA FANEGO, Coral. El Derecho al doble grado de jurisdicción en el orden penal (Art. 2 P7). En: GARCÍA ROCA, Francisco Javier; SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (Coord.). *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 217, este derecho, a diferencia de otros derechos reconocidos en el CEDH, no tiene un precepto paralelo en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, lo que, en su opinión, “plantearía la duda de si podría reconducirse al derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso del artículo 47 de la Carta, en armonía con la consideración de que el derecho al recurso puede entenderse integrado en los mismos”.

<sup>88</sup> CUBERO MARCOS, José Ignacio. Artículo 2. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal. En: LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (Coord.). *Convenio Europeo de Derecho Humanos. Comentario Sistemático*. Madrid: Civitas, 2009, p. 890.

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.

Como puede apreciarse, en su apartado primero, el artículo 2 reconoce el derecho a una segunda instancia jurisdiccional en el ámbito penal, por lo que quien haya sido condenado penalmente puede acogerse a este derecho, teniendo en cuenta que el proceso que se desarrolle en segunda instancia debe respetar todas las previsiones y garantías recogidas en el artículo 6 del CEDH.<sup>89</sup> Lo hace, además, confiriendo un amplio margen de apreciación a los Estados, al remitir la regulación de su ejercicio, incluidos los motivos por los que podrá ejercerse, a la ley. Como señala Cubero Marcos,<sup>90</sup> el propio TEDH “ha afirmado que los Estados tienen un amplio poder de apreciación para decidir las modalidades de ejercicio del derecho que se establece en este precepto”. Por lo tanto, aunque exige la existencia de una vía de recurso, deja amplia libertad a cada Estado<sup>91</sup> para elegir el tipo de recurso procedente.<sup>92</sup> En cualquier caso, este derecho alude a la posibilidad de un doble enjuiciamiento del objeto litigioso, teniendo en cuenta que en la segunda instancia corresponderá a un órgano superior y diferente al que primeramente lo hizo.<sup>93</sup>

Este derecho, con arreglo a lo establecido por el apartado segundo del artículo 2, puede ser objeto de excepción en tres casos: para infracciones penales de menor gravedad según las define la ley, excepción cuya aplicación exige fijar una línea divisoria entre las infracciones menos graves y las infracciones graves;<sup>94</sup>

<sup>89</sup> CUBERO MARCOS, José Ignacio. Artículo 2. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal. En: LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (Coord.). *Convenio Europeo de Derecho Humanos. Comentario Sistemático*. Madrid: Civitas, 2009, p. 891.

<sup>90</sup> CUBERO MARCOS, José Ignacio. Artículo 2. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal. En: LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (Coord.). *Convenio Europeo de Derecho Humanos. Comentario Sistemático*. Madrid: Civitas, 2009, p. 895.

<sup>91</sup> En el Informe Explicativo del Consejo de Europa relativo al Protocolo nº 7 se apunta que el artículo 2 deja a la legislación nacional el establecimiento de las modalidades de ejercicio de este derecho, incluidos los motivos por los que puede ejercerse.

<sup>92</sup> COBREROS MENDAZONA, Edorta. El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, n. 118, sep./dic. 2020, p. 45.

<sup>93</sup> ARANGÜENA FANEGO, Coral. El Derecho al doble grado de jurisdicción en el orden penal (Art. 2 P7). En: GARCÍA ROCA, Francisco Javier; SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (Coord.). *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 217-218.

<sup>94</sup> Con relación al criterio de división entre infracciones graves e infracciones de menor gravedad, el Informe Explicativo del Consejo de Europa relativo al Protocolo nº 7, que no posee carácter vinculante, establece que deben considerarse como infracciones menos graves aquellas que no lleven aparejada la pena privativa de libertad. Sin embargo, como advierte CUBERO MARCOS, José Ignacio. Artículo 2. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal. En: LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (Coord.). *Convenio Europeo de Derecho Humanos. Comentario Sistemático*. Madrid: Civitas, 2009, p. 897, no es éste el único criterio aplicable, por lo que debe estarse a los criterios fijados por la jurisprudencia del TEDH (por ejemplo, en la Sentencia objeto de análisis), a los que nos referiremos más adelante (*vid. infra* el apartado 4.2.2 de este trabajo).

cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional, excepción que se justificaría, según Cubero Marcos,<sup>95</sup> por la imposibilidad de hallar en estos supuestos un tribunal de mayor grado para que revise la cuestión; o cuando haya sido declarado culpable y condenado a resultas de un recurso contra su absolución, excepción que consagra el principio *appel su appel ne vaut*<sup>96</sup> y que impide un nuevo recurso cuando ya han conocido de la causa dos instancias judiciales.

Por último, debe tenerse en cuenta que, según establece el artículo 7.1 del propio Protocolo nº 7, el artículo 2 de este Protocolo se considera como artículo adicional al Convenio y todas las disposiciones del Convenio se aplicarán en consecuencia. Por ello, el CEDH “proporciona el marco sistemático en el que integrar su interpretación y aplicación”.<sup>97</sup>

## 4.2 La Sentencia *Saqueti Iglesias c. España*

La Sentencia *Saqueti Iglesias c. España*, como ya hemos avanzado, tiene una gran relevancia y, sin duda, va a tener un impacto considerable en la configuración de la doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo en España.<sup>98</sup> En ella y en sus potenciales efectos nos centramos a continuación.

<sup>95</sup> CUBERO MARCOS, José Ignacio. Artículo 2. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal. En: LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (Coord.). *Convenio Europeo de Derecho Humanos. Comentario Sistemático*. Madrid: Civitas, 2009, p. 898.

<sup>96</sup> CUBERO MARCOS, José Ignacio. Artículo 2. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal. En: LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (Coord.). *Convenio Europeo de Derecho Humanos. Comentario Sistemático*. Madrid: Civitas, 2009, p. 898.

<sup>97</sup> TERRADILLOS BASOCO, Juan María. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal. Derecho a la indemnización en caso de error judicial. Derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito. Protocolo núm. 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. En MONEREO ATIENZA, Cristina; MONEREO PÉREZ, José Luis (Coords.). *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*. Granada: Comares, 2017, p. 277.

<sup>98</sup> Para un análisis en profundidad de esta Sentencia y de su impacto en España, *vid.* CHAVES GARCÍA, José Ramón (14 de septiembre de 2020). Los renglones torcidos del asunto *Saqueti* y la doble instancia contencioso-administrativa. *Blog “de la Justicia.com. El Rincón jurídico de José R. Chaves”*. 14 de septiembre de 2020; COBREROS MENDAZONA, Edorta. El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, n. 118, p. 17-48, sep./dic. 2020; LOZANO CUTANDA, Blanca. La Sentencia *Saqueti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 213, p. 181-207, sep./dic. 2020; OCHOA RUIZ, Natalia. Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Asunto *Saqueti Iglesias c. España*, demanda nº 50514/13, sentencia de 30 de junio de 2020. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 1, ene. 2021; SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago. Sentencia de gran impacto: Asunto *Saqueti Iglesias v. España*. STEDH de 30 de junio de 2020. *Actualidad Administrativa*, Madrid, n. 9, sep. 2020; y RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel. Capítulo 1. La Sentencia *Saqueti Iglesias c. España* y la doble instancia en sanciones administrativas. En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2021*. Cizur Menor: Civitas, 2021.

### 4.2.1 Los hechos que originan la Sentencia

La Sentencia objeto de análisis tiene su origen en un procedimiento sancionador en el ámbito aduanero. El 20 de marzo de 2011, el demandante –el señor Martín Saquetti– fue sometido a un control 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 con 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, 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–.

Contra dicha resolución, el demandante interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso, mediante Sentencia de 17 de enero de 2013.<sup>99</sup> En esta Sentencia, el propio Tribunal declaró que no cabía recurso de casación conforme a la LJCA, dado que, en aquel momento, la cuantía mínima para recurrir ante el Tribunal Supremo, de acuerdo con el artículo 86.2.a) de la LJCA, en casación era de 600.000 euros. Por ello, el demandante recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional, sobre la base del principio de legalidad y el derecho a que su caso fuese examinado por una jurisdicción superior, argumentando que había una falta de razonamiento en la resolución que imponía la sanción. Sin embargo, este recurso fue inadmitido, mediante Auto de 29 de abril de 2013, por falta de justificación suficiente de la relevancia constitucional del recurso.

<sup>99</sup> Sentencia núm. 46/2013, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de enero de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10ª, recurso núm. 1094/2011, ponente: María del Camino Vázquez Castellanos).

Posteriormente, el demandante, en virtud del artículo 34 del CEDH, interpuso demanda contra España ante el TEDH, alegando la vulneración del artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio. En particular, se quejaba de que la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid no fue revisada por una jurisdicción superior. El TEDH la admite, considerando que no es manifiestamente infundada y que no es admisible por ningún otro motivo.

#### 4.2.2 Análisis de la Sentencia

Para resolver sobre la supuesta vulneración del artículo 2 del Protocolo nº 7 planteada por el demandante, el TEDH entra a valorar y se pronuncia sobre tres cuestiones de fondo: el carácter penal de la sanción impuesta y la aplicación del artículo 2 del Protocolo nº 7; la aplicación, en este asunto, de las excepciones previstas en el artículo 2.2 del Protocolo nº 7; y si el demandante se ha beneficiado de una doble instancia.

En primer lugar, aplicando los criterios fijados en la Sentencia *Engel*,<sup>100</sup> determina que la sanción por la infracción administrativa cometida en materia aduanera tenía naturaleza penal en el sentido del artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH. Para llegar a esta conclusión, recuerda que el concepto de infracción penal a que se refiere el párrafo 1 del artículo 2 del Protocolo nº 7, corresponde al de “acusación en materia penal” del artículo 6.1 del Convenio; y que la aplicación del artículo 6 del Convenio en su aspecto penal debe evaluarse sobre la base de los tres criterios siguientes: la clasificación de la disposición a nivel interno, el tipo de infracción y la gravedad de la sanción impuesta al interesado. En cuanto al primero de estos criterios, el Tribunal señala que los actos por los que se sancionó al demandante constituyeron una infracción administrativa calificada por la normativa aplicable como grave, de competencia de los tribunales contencioso-administrativos –y no de los tribunales penales– y sancionada en su grado máximo con una multa. En ningún caso, dicha sanción podía traducirse en una pena de privativa de libertad. En lo que respecta al segundo criterio, el TEDH tiene en cuenta la magnitud del colectivo al que va dirigida la norma infringida –todas aquellas personas, físicas o jurídicas, que cruzan una frontera y ejercen las actividades descritas en el artículo 2.1 de la Ley 10/2010 en relación con el movimiento de capitales–, el tipo y la naturaleza de los intereses protegidos y la existencia de un objetivo de disuasión y represión –aunque en el ámbito de los delitos aduaneros se plantea el interés de los gobiernos de los Estados en controlar los medios de pago internacionales, en este caso, la imposición de la multa tenía por objeto disuadir y castigar al demandante por haber incumplido

<sup>100</sup> Sentencia del TEDH de 8 de junio de 1976, asunto *Engel y otros c. Países Bajos*.

la obligación legal de cumplimentar una declaración, consideración que, según el Tribunal, podría ser suficiente por sí sola para otorgar a la sanción impuesta una naturaleza delictiva que requiera el beneficio de las garantías inherentes al artículo 6 del Convenio—. Por último, por lo que hace referencia al tercero de los criterios, el Tribunal señala que la sanción máxima prevista en la Ley 10/2010 es el pago de una multa o, en su caso, la separación del cargo, sin que el impago pueda traducirse en que la sanción suponga privación de libertad; y considera que la gravedad de la sanción impuesta —el importe de la multa equivalía a la casi totalidad de la suma no declarada al salir del territorio español— era tal que confería al procedimiento seguido en este asunto el carácter penal necesario para aplicar el artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio. Teniendo en cuenta estos aspectos, entiende que la infracción en cuestión tiene carácter penal y concluye que el artículo 2 del Protocolo nº 7 se aplica en el presente asunto.<sup>101</sup>

En segundo lugar, tras determinar el carácter penal de la sanción impuesta al demandante, el Tribunal entra a examinar si, a efectos del artículo 2 del Protocolo nº 7, el demandante podía reclamar la revisión de su condena por un órgano jurisdiccional superior o, por el contrario, resultaba aplicable alguna de las excepciones previstas en el párrafo 2 del artículo 2 dicho Protocolo —infracciones penales de menor gravedad, supuestos en que el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional o casos en que haya sido declarado culpable y condenado a resultas de un recurso contra su absolución—.<sup>102</sup> Al respecto, considera que, a pesar de la ausencia de pena privativa de libertad, la infracción no puede considerarse de menor gravedad en el sentido del artículo 2 del Protocolo nº 7 —como pretendía el Gobierno español—. El razonamiento seguido por el Tribunal para llegar a esta conclusión tiene en cuenta

[...] las circunstancias de cada caso. Si bien será necesario que la medida controvertida alcance cierto umbral de gravedad, corresponderá a las autoridades nacionales examinar su proporcionalidad y las consecuencias especialmente graves a la luz de la situación personal del demandante. La existencia de la pena de prisión se convertirá, pues, en un factor a tener en cuenta cuando el Tribunal deba decidir sobre la menor gravedad de la infracción, pero no será decisivo por sí solo.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> *Vid.* los apartados 30 y 31 de la Sentencia.

<sup>102</sup> *Vid.* los apartados 32 a 46 de la Sentencia.

<sup>103</sup> Apartado 37 de la Sentencia. La versión en español citada corresponde a la traducción realizada por el equipo de traducción de la Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos (dependiente de la Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado), del Ministerio de Justicia español.

De este modo, se introduce un elemento de subjetivación, ya que se dirige el foco del enjuiciamiento hacia el caso concreto, lo que, como advierte Cobrerros Mendazona,<sup>104</sup> “puede dificultar mucho el concepto convencional de lo que se entiende por *infracción penal de no menor gravedad* [la cursiva es del autor], que es la que goza de la protección del Protocolo núm. 7”.<sup>105</sup> Tras la aplicación de este razonamiento al caso concreto, el TEDH concluye que la excepción al derecho a una doble instancia jurisdiccional respecto de las infracciones de menor gravedad no es aplicable en el presente asunto,<sup>106</sup> por lo que el demandante tenía derecho a la revisión de su condena por una instancia superior.<sup>107</sup> Igualmente, considera que tampoco es aplicable la excepción planteada por el Gobierno español sobre la máxima instancia en materia contencioso-administrativa, ya que el Tribunal Supremo forma parte de la jerarquía de los tribunales ordinarios a los que se puede recurrir tras el Tribunal Superior de Justicia.<sup>108</sup>

Por último, el Tribunal debe valorar si el demandante ha contado efectivamente con una doble instancia en virtud del artículo 2 del Protocolo nº 7 y llega a una conclusión negativa.<sup>109</sup> Por una parte, apelando al apartado 17 del Informe Explicativo del Protocolo nº 7 del Convenio, señala que las autoridades que no sean tribunales en el sentido del artículo 6 del Convenio no pueden ser tenidas en cuenta como jurisdicciones, siendo éste el caso de la entidad responsable de imponer la multa en el caso concreto –la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, que depende directamente del Ministerio de Economía–. Por otra, por lo que respecta a la función del Tribunal Constitucional, ante el silencio del apartado 18 del Informe explicativo

<sup>104</sup> COBRERROS MENDAZONA, Edorta. El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, n. 118, sep./dic. 2020, p. 37.

<sup>105</sup> Además, COBRERROS MENDAZONA, Edorta. El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, n. 118, sep./dic. 2020, p. 37, advierte que “No es fácil de asimilar, 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, 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>106</sup> Para llegar a esta conclusión, el Tribunal tiene en cuenta varios elementos: en primer lugar, los términos del Informe Explicativo del Protocolo nº 7, que establece expresamente que, al decidir si una infracción es de menor gravedad, un criterio importante es si dicha infracción es punible con una pena privativa de libertad, si bien la ausencia de dicha pena privativa de libertad no es un factor decisivo ni el único criterio que debe tenerse en cuenta. En segundo lugar, el importe de la sanción que podía imponerse –multa de entre 600 euros y el doble del valor de los medios de pago empleados– y el de la multa que finalmente le fue impuesta –153.800 euros–, importe muy elevado y que equivalía a todos los bienes personales que el demandante pudo ahorrar durante sus visitas periódicas a España. En tercer lugar, la ausencia por parte de las autoridades internas de la realización de un examen de proporcionalidad de la sanción (el Tribunal señala que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid no contiene análisis alguno de la proporcionalidad de la medida impugnada, como exige la Ley 10/2010, y no tiene en cuenta ni las circunstancias personales del demandante ni los documentos o pruebas aportados por aquel –*vid.* el apartado 42 de la Sentencia–).

<sup>107</sup> *Vid.* los apartados 44 y 45 de la Sentencia.

<sup>108</sup> *Vid.* el apartado 46 de la Sentencia.

<sup>109</sup> *Vid.* los apartados 47 a 61 de la Sentencia.

citado, que únicamente considera que los tribunales de apelación o de casación cumplen los requisitos de una doble instancia jurisdiccional, sin mención alguna a los tribunales constitucionales, el Tribunal entra a examinar su papel en este asunto y el carácter de la revisión realizada en el contexto del recurso de amparo. En su opinión, a la vista de las facultades atribuidas al Tribunal Constitucional en el marco del recurso de amparo, este órgano no puede ser considerado como una segunda instancia a los efectos del artículo 2 del Protocolo nº 7. Por ello, la única autoridad judicial que ha considerado los hechos en este caso es el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, mediante su Sentencia de 17 de enero de 2013. En efecto, dicha sentencia tuvo carácter firme como consecuencia de la imposibilidad legal de interponer el recurso de casación a raíz de una modificación de la LJCA –mediante la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal–, que limitó la posibilidad de interposición de este recurso ante el Tribunal Supremo a los asuntos de cantidad superior a 600.000 euros. Se imposibilitaba, así, su utilización en este caso, en la medida en que la reforma de la casación ya resultaba de aplicación en la fecha en que se dictó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En consecuencia, para el TEDH,

[...] aunque ajustadas a la Ley, dichas limitaciones del derecho a recurrir por parte del demandante impidieron que su sanción fuera revisada por un tribunal superior e infringen la esencia misma del derecho amparado por el artículo 2 del Protocolo nº 7, ya que quedan fuera del margen de apreciación del que gozan los Estados contratantes con respecto a dicha disposición.<sup>110</sup>

### 4.2.3 El fallo

A la vista de la argumentación analizada y de las circunstancias particulares del caso, en especial, de la gravedad de la sanción impuesta al demandante, del incumplimiento existente al no examinar las circunstancias personales por parte de las autoridades internas y de la ausencia de una instancia superior ante la que recurrir las sanciones administrativas graves, el TEDH concluye que se ha vulnerado el artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio.<sup>111</sup> Por ello, considera que el Estado demandado debe abonar al demandante, en un plazo de tres meses desde la firmeza de la Sentencia, de conformidad con el artículo 44.2 del CEDH, los siguientes

<sup>110</sup> Apartado 60 de la Sentencia. La versión en español citada corresponde a la traducción realizada por el equipo de traducción de la Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos (dependiente de la Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado), del Ministerio de Justicia español.

<sup>111</sup> *Vid.* el apartado 61 de la Sentencia.

importes: 9.600 euros, más cualquier impuesto exigible, en concepto de daños morales; y 5.000 euros, más cualquier impuesto exigible, en concepto de costas y gastos. Asimismo, incluye expresamente los intereses moratorios, imponiendo que, desde el vencimiento de los citados tres meses hasta su liquidación, se abone un interés simple sobre las cantidades anteriores igual al tipo de interés de la facilidad marginal de crédito del Banco Central Europeo durante el periodo de mora, incrementado en un tres por ciento.

#### 4.2.4 El voto particular del juez Lemmens

La sentencia cuenta con un voto particular formulado por el Juez Lemmens, que, si bien suscribe la vulneración del artículo 2 del Protocolo nº 7 en el asunto objeto de enjuiciamiento, muestra su discrepancia respecto al razonamiento de la sentencia para rechazar la excepción basada en la presencia de una infracción de menor gravedad. En efecto, su objeción se basa en el rechazo a la argumentación seguida por la sentencia para descartar que se tratase de una infracción de menor gravedad. Aunque coincide con la sentencia en que para determinarse el carácter de “menor gravedad” o no de una infracción no sólo debe tenerse en cuenta si dicha infracción es punible con una pena privativa de libertad, discrepa en cuanto a que hayan de tenerse en cuenta, como establece la sentencia, las circunstancias de cada caso concreto y, en particular, la proporcionalidad, así como las consecuencias especialmente graves a la luz de la situación personal del demandante. Considera que con este razonamiento parece sugerirse que la aplicación de la excepción para las infracciones menores podría variar de un caso a otro, dependiendo de la situación particular del sancionado y de la sanción impuesta y es precisamente por este motivo por el cual muestra su rechazo al mismo. En su opinión,

[...] dicho razonamiento “subjetivo”, en el que la cuestión de la aplicación o no de la excepción sobre las infracciones de menor gravedad dependería del resultado del examen del juez de lo penal en el caso de un determinado acusado (de la existencia de circunstancias agravantes o atenuantes, de la medida de la pena, etc.), no sería coherente con el texto y la finalidad del artículo 2 del Protocolo nº 7.

La aplicación o no de la excepción para las infracciones de menor gravedad debe determinarse sobre la base de circunstancias objetivas. Debe quedar claro si la sentencia dictada –siempre que sea condenatoria– es susceptible de ser recurrida ante un tribunal superior, o en qué condiciones. Se trata simplemente de un requisito de seguridad jurídica y, por tanto, de protección contra la arbitrariedad.

En la medida en que la gravedad de la sanción desempeña un papel, a mi juicio se trata de la gravedad de la sanción que pueda imponerse y no la gravedad de la sanción que se ha impuesto. En otras palabras, se deben tener en cuenta los efectos potenciales de una posible sanción. Esos efectos se determinarán sobre una base legal, no sobre la base de la sentencia dictada en el caso de una persona determinada.<sup>112</sup>

En consecuencia, considera que la gravedad de la sanción se refiere a la gravedad potencial de la sanción que pueda imponerse –aspecto determinado en la ley– y no a la sanción realmente impuesta. En este caso, la propia ley calificaba como infracción grave la conducta sancionada, lo que es una indicación relevante; y, a ello debe añadirse el sistema español de imposición de sanciones para una infracción formal, que no preveía un límite máximo para la sanción, sino que el mismo estaba constituido por el doble de la cantidad retenida. Por ello, entiende que la infracción debe calificarse como grave a los efectos del artículo 2 del Protocolo número 7.

Sentado este razonamiento, el Juez Lemmens concluye que, sobre la base de la propia Ley española e independientemente de su aplicación al asunto objeto de examen, no hay una “infracción de menor gravedad”, por lo que no puede aplicarse la excepción prevista en el artículo 2 del Protocolo nº 7.<sup>113</sup>

### 4.3 La evolución posterior del caso en España

Tras la Sentencia *Saquetti Iglesias c. España*, el afectado interpuso, con arreglo al artículo 102.2 de la LJCA,<sup>114</sup> recurso extraordinario de revisión<sup>115</sup> ante el Tribunal Supremo español contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 10ª) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de enero de 2013,

<sup>112</sup> Apartado 4 del voto particular del Juez Lemmens. La versión en español citada corresponde a la traducción realizada por el equipo de traducción de la Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos (dependiente de la Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado), del Ministerio de Justicia español.

<sup>113</sup> *Vid.* los apartados 5 y 6 del voto particular del Juez Lemmens.

<sup>114</sup> El artículo 102.2 de la LJCA prevé que “Asimismo se podrá interponer recurso de revisión contra una resolución judicial firme cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que dicha resolución ha sido dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos, siempre que la violación, por su naturaleza y gravedad, entrañe efectos que persistan y no puedan cesar de ningún otro modo que no sea mediante esta revisión, sin que la misma pueda perjudicar los derechos adquiridos de buena fe por terceras personas”.

<sup>115</sup> Este recurso constituye “un medio de impugnación de sentencias firmes que, en el caso de alcanzar éxito, lleva consigo la rescisión de la sentencia impugnada y la devolución de los autos al Tribunal de que procedan para que las partes usen de su derecho, según les convenga, en el juicio correspondiente” [Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1496/2021, de 15 de diciembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 41/2020, ponente: César Tolosa Tribiño), FJ 1ª].

invocando precisamente dicha Sentencia del TEDH. A través de este recurso, el recurrente, además de solicitar que se declarase la efectiva concurrencia de la causa o motivo de revisión esgrimido y, por tanto, la rescisión de la sentencia impugnada, pedía al Tribunal Supremo que no se limitase a devolver los autos al tribunal de instancia para que ante él se reparase el derecho vulnerado y que se situase en la posición procesal de un tribunal de segunda instancia y que, en tal concepto, procediese directamente al examen y decisión del litigio, entrando ya en la sentencia de revisión en el análisis de las cuestiones de fondo suscitadas en el pleito.

El Tribunal Supremo resuelve este recurso de revisión en la reciente Sentencia núm. 1496/2021, de 15 de diciembre de 2021.<sup>116</sup> En primer lugar, define la funcionalidad del procedimiento de revisión de sentencias firmes y considera que la petición del demandante excede de la misma. Así, advierte que

[...] a lo más que podríamos llegar en el escenario procesal de una sentencia estimatoria es a apreciar la efectiva concurrencia del motivo de revisión, declarar la vulneración del derecho en liza, rescindir la sentencia que lo infringió, y devolver los autos al Tribunal que dictó la sentencia rescindida a fin de que proceda a reparar tal infracción con los pronunciamientos que procedan de acuerdo con las circunstancias del caso.<sup>117</sup>

En segundo lugar, pone de manifiesto que

[...] el reproche en que se basa la estimación de la demanda por el TEDH no es realmente imputable a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de Madrid, sino más bien a la propia configuración estructural del sistema procesal contencioso-administrativo español tal como se establecen la Ley de la Jurisdicción 29/1998 (LJCA), en su redacción aplicable al caso (esto es, anterior a la reforma de la casación operada por la Ley Orgánica 7/2015).<sup>118</sup>

En tercer lugar, entra a analizar propiamente el motivo de revisión invocado. En este punto, constata que, en el caso concreto, el recurrente no dispuso de la posibilidad de presentar recurso de casación, por aplicación de la regla de cuantía establecida, en aquel momento –anterior a la reforma de la LJCA operada en 2015–,

<sup>116</sup> Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1496/2021, de 15 de diciembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 41/2020, ponente: César Tolosa Tribiño).

<sup>117</sup> *Vid.* el FJ 2º.

<sup>118</sup> *Vid.* el FJ 4º.

en el artículo 86.2.b) de la LJCA, al ser la cuantía del pleito inferior a la *suma gravaminis* recogida en aquel precepto (600.000 euros). Por ello, entiende que

[...] Una vez afirmado por el TEDH que la parte debería haber dispuesto en todo caso de la oportunidad de la doble instancia, la reparación de la vulneración apreciada por este Tribunal pasa por remover, mediante su inaplicación, la cláusula legal que impidió la articulación de esa doble instancia.<sup>119</sup>

De este modo, si bien considera que un recurso como el de casación responde a las exigencias del artículo 2 del Protocolo 7 del Convenio,<sup>120</sup> pone de manifiesto que, en el caso concreto, no existió la oportunidad de interponer este recurso, de conformidad con la legislación vigente en aquel momento. Por este motivo, estima la demanda de revisión, en el limitado sentido de rescindir la citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, únicamente a efectos de que se proceda a notificar de nuevo dicha sentencia a la parte recurrente, con expresa indicación de que contra ella cabe recurso de casación, con la salvedad de que no será de aplicación a dicho recurso el límite de cuantía establecido en el artículo 86.2.b) de la LJCA, en aquel momento vigente. Todo ello, afirma el Tribunal, “a fin de que la parte recurrente, si lo estima conveniente, pueda preparar recurso de casación contra dicha sentencia, que deberá tramitarse por sus cauces pertinentes (siempre con la salvedad indicada)”.<sup>121</sup> Por lo tanto, se permite que el recurrente pueda presentar un recurso de casación. Habrá que esperar para saber si dicho recurso efectivamente se interpone y, en su caso, para conocer el resultado del mismo.

## 5 La eventual incidencia de la Sentencia *Saqueti Iglesias c. España* en el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos: la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo español

Tras la Sentencia *Saqueti Iglesias c. España*, cabe plantear su impacto y proyección en el ordenamiento jurídico español. Para ello, analizamos tanto el posicionamiento de la doctrina, como el de la jurisprudencia, dado que acaban de dictarse tres sentencias muy relevantes de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con esta materia.

<sup>119</sup> Vid. el FJ 6º.

<sup>120</sup> Vid. el FJ 7º.

<sup>121</sup> Vid. el FJ 8º.

## 5.1 Posibles efectos de la Sentencia *Saquetti Iglesias c. España*: el posicionamiento de la doctrina

La Sentencia *Saquetti Iglesias c. España* está llamada a tener un impacto significativo en el ordenamiento español. Si bien, como advierte Soldevila Fragoso (2020), “el valor de las sentencias del TEDH es declarativo y de manera directa solo afecta al concreto caso enjuiciado, no cabe duda de que el respeto general a su jurisprudencia constituye un valor irrenunciable al que el legislador español ha sido particularmente sensible”. Además, con arreglo al artículo 10.2 de la Constitución Española, “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”. En la medida en que España ha ratificado el CEDH y el Protocolo nº 7 del CEDH, esta norma, tal y como ha sido interpretada por el TEDH, resulta de aplicación en España, lo que suscita algunos interrogantes, al chocar frontalmente con la configuración actual de la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.<sup>122</sup>

Por una parte, la doctrina del TEDH fijada en la Sentencia *Saquetti Iglesias c. España* es contraria a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conforme a la cual la Constitución no garantiza la doble instancia para las sanciones administrativas y su implantación depende exclusivamente de razones de oportunidad apreciadas por el legislador. En efecto, dicha doctrina resulta incompatible con la jurisprudencia constitucional –fijada, entre otras, en las Sentencias 89/1995, de 6 de junio, y 169/1996, de 29 de octubre–, conforme a la cual el derecho a la tutela judicial efectiva no garantiza el derecho a una doble instancia judicial en el ámbito contencioso-administrativo, ni tan siquiera en el caso de las sanciones administrativas. De ahí que, como ponen de manifiesto Soldevila Fragoso<sup>123</sup> y Ochoa Ruiz,<sup>124</sup> para cumplir con la Sentencia y evitar nuevos incumplimientos, sería preciso que el Tribunal Constitucional modificara su doctrina en materia de garantía del doble grado de revisión jurisdiccional para las sanciones administrativas y que la adaptara

<sup>122</sup> Téngase en cuenta también que, de acuerdo con el artículo 5 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, “Se podrá interponer recurso de revisión ante el Tribunal Supremo contra una resolución judicial firme, con arreglo a las normas procesales de cada orden jurisdiccional, cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que dicha resolución ha sido dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos, siempre que la violación, por su naturaleza y gravedad, entrañe efectos que persistan y no puedan cesar de ningún otro modo que no sea mediante esta revisión”.

<sup>123</sup> SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago. Sentencia de gran impacto: Asunto *Saquetti Iglesias v. España*. STEDH de 30 de junio de 2020. *Actualidad Administrativa*, Madrid, n. 9, sep. 2020, apartado IV.1.

<sup>124</sup> OCHOA RUIZ, Natalia. Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Asunto *Saquetti Iglesias c. España*, demanda nº 50514/13, sentencia de 30 de junio de 2020. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 1, ene. 2021, apartado IV.2.

a esta Sentencia. En efecto, en opinión de Ochoa Ruiz,<sup>125</sup> esta Sentencia “parece implicar la necesidad de que el TC modifique su doctrina para incorporar la doble instancia contencioso-administrativa en los casos en que la sanción administrativa impuesta tenga carácter penal de acuerdo con los criterios Engel”.

Por otra, la implementación de la doctrina establecida por esta Sentencia plantea la necesidad de reformar el sistema de recursos previstos en la LJCA para impedir nuevas violaciones del artículo 2 del Protocolo nº 7 y dar cumplimiento a la exigencia de la doble instancia para determinadas sanciones administrativas –las que por su gravedad merecen el calificativo de penales a los efectos del artículo 6 del CEDH–.<sup>126</sup> Desde esta perspectiva, son varios los autores que ya han manifestado la necesidad de reformar el sistema de recursos previstos en la LJCA. En este sentido se han pronunciado Soldevila Fragoso<sup>127</sup> y Ochoa Ruiz.<sup>128</sup> Ambos apuntan la necesidad de garantizar la doble instancia para las sanciones administrativas señaladas y plantean algunas posibles soluciones. En primer lugar, para aquellos casos en que la competencia para enjuiciar las sanciones impuestas por la Administración se atribuye directamente a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional y, por tanto, resulta imposible la interposición del recurso de apelación –recordemos que este recurso solo puede plantearse contra autos y sentencias dictados por los Juzgados, provinciales o centrales, de lo contencioso-administrativo–,<sup>129</sup> plantean la posibilidad de reforma del recurso de casación, mediante la introducción de un nuevo motivo consistente en la revisión de los actos sancionadores, ya que la propia Sentencia admite que la revisión pueda realizarse por el Tribunal Supremo;<sup>130</sup> o la creación de Salas de apelación en la Audiencia Nacional y en los Tribunales Superiores de Justicia. En segundo lugar, para aquellos otros en que la competencia para enjuiciar las sanciones

<sup>125</sup> OCHOA RUIZ, Natalia. Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Asunto *Saqueti Iglesias c. España*, demanda nº 50514/13, sentencia de 30 de junio de 2020. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 1, ene. 2021, apartado IV.2.

<sup>126</sup> Como advierte SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago. Sentencia de gran impacto: Asunto *Saqueti Iglesias v. España*. STEDH de 30 de junio de 2020. *Actualidad Administrativa*, Madrid, n. 9, sep. 2020, “La implementación de la doctrina establecida por esta sentencia, nos aboca, necesariamente, a una reforma legal de nuestro sistema de recursos por lo que a las sanciones respecta ya que en caso contrario, se estaría produciendo una violación de la Convención en cada supuesto que se denegara el doble grado de jurisdicción, como se pone de manifiesto a continuación”.

<sup>127</sup> SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago. Sentencia de gran impacto: Asunto *Saqueti Iglesias v. España*. STEDH de 30 de junio de 2020. *Actualidad Administrativa*, Madrid, n. 9, sep. 2020, apartado IV.2.

<sup>128</sup> OCHOA RUIZ, Natalia. Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Asunto *Saqueti Iglesias c. España*, demanda nº 50514/13, sentencia de 30 de junio de 2020. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 1, ene. 2021, apartado IV.2.

<sup>129</sup> *Vid. supra*, el apartado 3.3.1 de este trabajo.

<sup>130</sup> Esta reforma sería necesaria porque con la configuración actual del recurso de casación, tras la reforma operada en 2015, no estaría garantizada, en todos los casos, la posibilidad de utilización de este recurso, al estar condicionada su admisión a la concurrencia en el asunto de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, que deberá ser apreciada por el Tribunal Supremo. *Vid. supra* la nota al pie 6 de este trabajo.

administrativas corresponde a los Juzgados de lo contencioso-administrativo, consideran que bastaría con modificar el artículo 81.1.a) de la LJCA con el fin de suprimir la exigencia, para la interposición del recurso de apelación, de que la cuantía del litigio supere los 30.000 euros –lo que resultaría contrario a la jurisprudencia del TEDH en la medida en que se aplique a las sanciones administrativas– y garantizar así, mediante la supresión de esta barrera económica para las sanciones administrativas, la apelación, sobre todo teniendo en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia del TEDH, la cuantía de la sanción administrativa no es *per se* un elemento determinante para la calificación de una sanción administrativa como de naturaleza penal,<sup>131</sup> sino que lo relevante es el cumplimiento de los criterios establecidos por la Sentencia *Engel*.<sup>132</sup>

De forma similar, Chaves García<sup>133</sup> plantea la modificación de la LJCA con el fin de atribuir el enjuiciamiento de toda sanción administrativa que corresponda a infracciones graves o muy graves, cualesquiera que sea la Administración y la materia y la legislación –estatal o autonómica–, a los Juzgados de lo contencioso-administrativo –territoriales o centrales, según la autoridad que la imponga–, sin límite de cuantía, con la consiguiente posibilidad de recurso de apelación frente a las sentencias dictadas ante la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia o de la Audiencia Nacional. En cambio, nada podría hacerse en relación con las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo al conocer de los recursos contra las sanciones administrativas del Gobierno y de los órganos constitucionales de los que conoce en única instancia, que quedarían excluidas de la doble instancia. En efecto, en este caso, sería de aplicación la excepción prevista en el artículo

<sup>131</sup> Vid. la Sentencia del TEDH de 23 de noviembre de 2006, caso *Jussila c. Finlandia*. En ese caso, el acto impugnado consistió en un recargo fiscal girado en concepto de IVA por importe de 308,80 euros, que, a pesar de su baja cuantía, fue calificado como sanción penal.

<sup>132</sup> Más dudas sobre la modificación del artículo 81.1.a) de la LJCA plantea LOZANO CUTANDA, Blanca. La Sentencia *Saquetti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 213, sep./dic. 2020, p. 200-204, ya que, en su opinión, con carácter previo a la solución procesal que se adopte, debe resolverse cuál debería ser el ámbito de aplicación de esta reforma. Según su parecer, sería aconsejable “reconocer únicamente el derecho al recurso ante una jurisdicción superior a los inculcados de infracciones cuando sean calificadas por las leyes como “graves” o “muy graves” o cuando, aun no siendo calificadas como tales, se castiguen con sanciones de privación de derechos o con multas con potenciales efectos significativos sobre el inculcado en atención a su cuantía (para no dejar al albur de cada ley la aplicación o no de cada garantía mediante el *nomen iuris* otorgado a las infracciones). Ningún sentido tiene, en efecto, sobrecargar a los tribunales con revisiones de sanciones de escasa gravedad: pensemos en los miles de multas de tráfico o de sanciones tributarias de menor entidad que se imponen a diario en nuestro país” (p. 202). Por ello, aboga como mejor solución, por “la determinación apriorística por la Ley de la Jurisdicción de los tipos de infracciones y sanciones a las que se reconocería el derecho a la doble instancia” (p. 202).

<sup>133</sup> CHAVES GARCÍA, José Ramón (14 de septiembre de 2020). Los renglones torcidos del asunto *Saquetti* y la doble instancia contencioso-administrativa. *Blog “de la Justicia.com. El Rincón jurídico de José R. Chaves”*. 14 de septiembre de 2020.

2.2 del Protocolo nº 7, relativa a que “el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal”.<sup>134</sup>

En una línea parecida, Cobrerros Mendazona<sup>135</sup> pone en duda la efectividad del vigente sistema de recursos contencioso-administrativos para preservar el derecho al doble grado jurisdiccional establecido en el artículo 2 del Protocolo nº 7. Por ello, plantea un abanico de, al menos, cuatro posibilidades que, de óptima a pésima, serían las siguientes: abordar una reforma amplia del actual sistema de recursos, dando una entrada, de manera generalizada, al recurso de apelación; reformar parcialmente el sistema de recursos, introduciendo el de apelación para las sanciones administrativas o, al menos, a partir de una delimitación, para las “infracciones de menor gravedad”; reformar la regulación actual del recurso de casación “para dar entrada a este supuesto de exigencia convencional –y, vía art. 10.2 CE, del art. 24 CE, se insiste– de manera que la revisión de las infracciones de mayor gravedad encuentre un acomodo razonable en tal tipo de recurso”; y no hacer nada al respecto, por considerar que no hay ninguna obligación para ello, utilizando argumentos meramente formalistas (el TEDH admite el recurso de casación como integrante de la doble instancia y este recurso no tiene limitación por razón de su objeto y es –hipotéticamente– posible ante cualquier sentencia, por lo que las sanciones de mayor gravedad siempre pueden ser, en teoría, revisables por el Tribunal Supremo).<sup>136</sup>

Por su parte, Lozano Cutanda<sup>137</sup> también llama la atención sobre el impacto que está llamada a tener la Sentencia *Saqueti Iglesias c. España* en la regulación de los recursos de la LJCA “y no solo porque obligue a introducir, de forma urgente desde el momento en que la sentencia adquiera firmeza o sea confirmada por la Gran Sala, un sistema de doble instancia para la revisión de todas las sanciones administrativas que no sean de menor gravedad, sino también, a nuestro juicio,

<sup>134</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. La Sentencia *Saqueti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 213, sep./dic. 2020, p. 200.

<sup>135</sup> COBRERROS MENDAZONA, Edorta. El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, n. 118, sep./dic. 2020, p. 38-46.

<sup>136</sup> *Vid.* COBRERROS MENDAZONA, Edorta. El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, n. 118, sep./dic. 2020, p. 46-47. Sin embargo, como advierte el propio Cobrerros Mendazona (p. 47), aunque con esta interpretación podrían entenderse cumplidas las exigencias derivadas del artículo 2 del Protocolo nº 7, “esto obligaría a considerar que *siempre* [la cursiva es del autor] 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 Tribunal Supremo, 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 haciendo la Sala Tercera”. En consecuencia, esta última alternativa “sería la opción menos deseable de todas”.

<sup>137</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. La Sentencia *Saqueti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 213, sep./dic. 2020, p. 205.

porque viene a abrir una primera brecha en el claramente deficiente sistema de recursos jurisdiccionales en el ámbito contencioso-administrativo”. Efectivamente, esta Sentencia puede suponer un primer paso hacia la necesaria generalización de la doble instancia en el orden contencioso-administrativo, que constituye todavía una asignatura pendiente en España. Por ello, como señala Lozano Cutanda<sup>138</sup> “No puede dejar de aplaudirse, sin embargo, que el TEDH haya venido a reconocer que la doble instancia forma parte del derecho fundamental a un proceso equitativo de los inculcados por sanciones administrativas, propiciando e impulsando así que se dé el primer paso en la ampliación y mejora del sistema de recursos jurisdiccionales”.

## 5.2 La doctrina sentada por el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo español: las Sentencias núm. 1375/2021 y núm. 1376/2021, ambas de 25 de noviembre de 2021 y núm. 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021

Si hasta ahora solo la doctrina administrativista se había pronunciado sobre la incidencia de la Sentencia *Saquetti Iglesias c. España* en el sistema de recursos contencioso-administrativos, recientemente, también lo ha hecho el Tribunal Supremo, en las Sentencias núm. 1375/2021 y núm. 1376/2021, ambas de 25 de noviembre de 2021,<sup>139</sup> y núm. 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021,<sup>140</sup> dictadas por el Pleno de la Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), que analizamos a continuación.

### 5.2.1 Los hechos que originan las Sentencias

Las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo núm. 1375/2021, núm. 1376/2021 y núm. 1531/2021 traen causa de la imposición de una sanción administrativa de multa en cuantía de 250.000 euros por la comisión de tres infracciones graves, previstas en los artículos 307.4.a), 307.4.c) y 307.2.b) del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante,

<sup>138</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. La Sentencia *Saquetti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 213, sep./dic. 2020, p. 207.

<sup>139</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>140</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).

TRLPEMM), así como la obligación de pago de los gastos derivados de la limpieza por la contaminación de las aguas del mar territorial bajo jurisdicción española, producidas, respectivamente, desde el buque *RHL Flensburg*. Dichas obligaciones pecuniarias se imponían, con carácter solidario, a la aseguradora del buque, a la naviera titular de la actividad mercante del buque, a la entidad mercantil propietaria del buque y al capitán del buque en el momento de los hechos sancionados.

Mediante el Auto núm. 4678/2021, de 15 de abril de 2021,<sup>141</sup> la Sección de Admisión del Tribunal Supremo admitió el recurso de casación<sup>142</sup> preparado por *Schiffahrtsgesellschaft Wappen Von Flensburg MGH CO KO* (propietaria del buque citado) contra la sentencia núm. 716/2020, de 19 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid,<sup>143</sup> resuelto por la Sentencia núm. 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021.<sup>144</sup> Esta Sentencia desestimaba el recurso presentado por dicha entidad contra la resolución sancionadora –confirmada posteriormente en alzada– de la Dirección General de la Marina Mercante, mediante la cual se le imponía una multa de 250.000 euros por la comisión de tres infracciones graves previstas en los artículos 307.4.a), 307.4.c) y 307.2.b) del TRLPEMM.

Mediante el Auto núm. 2906/2021, de 18 de marzo de 2021,<sup>145</sup> la Sección de Admisión del Tribunal Supremo admitió el recurso de casación preparado por *Assurance Foreningen Skuld* (aseguradora del buque citado) contra la sentencia núm. 714/2020, de 19 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid,<sup>146</sup> resuelto por la Sentencia núm. 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021.<sup>147</sup> Esta Sentencia desestimaba el recurso presentado por dicha entidad contra la resolución sancionadora –confirmada posteriormente en alzada– de la Dirección General de la Marina Mercante, mediante la cual se le

<sup>141</sup> Auto del Tribunal Supremo núm. 4678/2021, de 15 de abril de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 8156/2020, ponente: Inés María Huerta Garicano).

<sup>142</sup> Téngase en cuenta que, tras la reforma del recurso de casación operada en 2015, la tramitación del recurso de casación está conformada por las fases de preparación –ante el órgano jurisdiccional *a quo*–, admisión –ante la Sección Especial de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo–, interposición-oposición y resolución –estas dos últimas ante la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que sea competente por razón de la materia–.

<sup>143</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 716/2020, de 19 de octubre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10, recurso núm. 210/2018, ponente: Rafael Villafañez Gallego).

<sup>144</sup> Sentencia núm. 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso núm. 8156/2020, ponente: Octavio Juan Herrero Pina).

<sup>145</sup> Auto del Tribunal Supremo núm. 2906/2021, de 18 de marzo de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 8158/2020, ponente: Inés María Huerta Garicano).

<sup>146</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 714/2020, de 19 de octubre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10, recurso núm. 209/2018, ponente: María del Camino Vázquez Castellanos).

<sup>147</sup> Sentencia núm. 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso núm. 8158/2020, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

imponía una multa de 250.000 euros por la comisión de tres infracciones graves previstas en los artículos 307.4.a), 307.4.c) y 307.2.b) del TRLPEMM.

Mediante el Auto núm. 4695/2021, de 15 de abril de 2021,<sup>148</sup> la Sección de Admisión del Tribunal Supremo admitió el recurso de casación preparado por *RHLHamburger Lloyd Tanker GMBH & CO KG* (naviera titular de la actividad mercante del buque citado) contra la sentencia núm. 715/2020, de 19 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid,<sup>149</sup> resuelto por la Sentencia núm. 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021.<sup>150</sup> Esta Sentencia desestimaba el recurso presentado por dicha entidad contra la resolución sancionadora –confirmada posteriormente en alzada– de la Dirección General de la Marina Mercante, mediante la cual se le imponía una multa de 250.000 euros por la comisión de tres infracciones graves previstas en los artículos 307.4.a), 307.4.c) y 307.2.b) del TRLPEMM.

En los tres casos, frente a las Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, las partes recurrentes prepararon el correspondiente recurso de casación, identificando como normas y jurisprudencia infringidas el artículo 24 del Constitución, interpretado a la luz del artículo 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la reciente *Sentencia Saquetti Iglesias c. España*, sobre exigibilidad de una segunda instancia en materia de sanciones administrativas graves. Los tres recursos, como hemos avanzado, fueron admitidos por el Tribunal Supremo en los Autos núm. 4678/2021, de 15 de abril de 2021,<sup>151</sup> núm. 2906/2021, de 18 de marzo de 2021<sup>152</sup> y núm. 4695/2021, de 15 de abril de 2021,<sup>153</sup> por considerar que existía interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

En los Autos citados, la cuestión sobre la que entiende el Tribunal Supremo que existe interés casacional objetivo consiste en

determinar la eventual incidencia de la reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2020, en el asunto *Saquetti Iglesias c. España* (Demanda no 50514/13)

<sup>148</sup> Auto del Tribunal Supremo núm. 4695/2021, de 15 de abril de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 8159/2020, ponente: Inés María Huerta Garicano).

<sup>149</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 715/2020, de 19 de octubre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10, recurso núm. 207/2018, ponente: Miguel Ángel García Alonso).

<sup>150</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>151</sup> Auto del Tribunal Supremo núm. 4678/2021, de 15 de abril de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 8156/2020, ponente: Inés María Huerta Garicano).

<sup>152</sup> Auto del Tribunal Supremo núm. 2906/2021, de 18 de marzo de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 8158/2020, ponente: Inés María Huerta Garicano).

<sup>153</sup> Auto del Tribunal Supremo núm. 4695/2021, de 15 de abril de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 8159/2020, ponente: Inés María Huerta Garicano).

–sobre la exigencia de una doble instancia de revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas graves– en el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos, cuando, como aquí acaece y en aplicación de los artículos 307.4.a) y 312 TRLPEMM en relación con los artículos 10.1.m) y 86.1 LJCA, corresponde a las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para conocer en única instancia.<sup>154</sup>

En este contexto, las sentencias del Tribunal Supremo núm. 1375/2021 y núm. 1376/2021, ambas de 25 de noviembre de 2021,<sup>155</sup> y núm. 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021,<sup>156</sup> dictadas por el Pleno de la Sala Tercera, resuelven estos asuntos y se pronuncian sobre la cuestión de interés casacional señalada, fijando doctrina jurisprudencial en relación con el impacto de la Sentencia *Saqueti Iglesias c. España* sobre el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos.

## 5.2.2 Análisis de las Sentencias

En estas Sentencias, el Tribunal Supremo comienza realizando un amplio análisis de la doctrina del TEDH sobre el derecho al reexamen jurisdiccional en materia sancionadora y, en particular, sobre los criterios para considerar una infracción administrativa como de naturaleza penal; y se hace eco de las dificultades existentes para identificar las infracciones administrativas que deban considerarse de naturaleza penal.<sup>157</sup> Además, apunta que la solución óptima a esta cuestión debe venir de la mano del legislador:

[...] ese debate, dada la imposibilidad de configurar todas las infracciones en vía penal (...) tendría una fácil solución si en nuestro

<sup>154</sup> Vid. los Autos del Tribunal Supremo núm. 4678/2021, de 15 de abril de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 8156/2020, ponente: Inés María Huerta Garicano); núm. 2906/2021, de 18 de marzo de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 8158/2020, ponente: Inés María Huerta Garicano); y núm. 4695/2021, de 15 de abril de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 8159/2020, ponente: Inés María Huerta Garicano).

<sup>155</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>156</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>157</sup> Vid. el FJ 3º de las 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), núm. 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso núm. 8158/2020, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy) y núm. 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso núm. 8159/2020, ponente: Segundo Menéndez Pérez).

sistema procesal contencioso-administrativo se instaurase la regla general de la doble instancia, como ya han reclamado tanto el Tribunal Constitucional como este Tribunal Supremo. Pero esa es una solución de lege ferenda que no nos corresponde a nosotros más cometido que su constatación, pero que no puede servir para excluir el debate de lege data, propia de la potestad jurisdiccional y conforme a los dictados del TEDH.<sup>158</sup>

A continuación, entra a examinar la trascendencia que la jurisprudencia del TEDH tiene en el caso de las sanciones que se imponen en la resolución objeto de litigio y concluye que las infracciones contempladas en el TRLPEMM que dieron origen a la multa impuesta tienen naturaleza penal conforme a los criterios establecidos por el TEDH y, por lo tanto, debe serles de aplicación el artículo 2 del Protocolo núm. 7 del CEDH.<sup>159</sup>

Acto seguido, analiza ampliamente el artículo 2 del Protocolo núm. 7 del CEDH, a la luz de la jurisprudencia del TEDH, a fin de determinar los requisitos para el derecho al reexamen de la condena. Tras su análisis, extrae cuatro conclusiones: en primer lugar, la garantía sobre el examen por un tribunal superior a que se refiere el artículo 2 del Protocolo núm. 7 queda al criterio de la legislación de cada Estado, ya que el propio párrafo segundo de dicho precepto, establece que su ejercicio se regulará por la ley. En segundo, lugar, la exigencia del examen por un tribunal superior no requiere necesariamente que afecte a las cuestiones de hecho y de derecho, de modo que puede cumplir la garantía que se impone en el Protocolo un recurso que limite el conocimiento del tribunal superior a cuestiones de derecho. En tercer lugar, los recursos de casación, pese a sus limitaciones, sirven para garantizar el derecho al reexamen por un tribunal superior. En cuarto lugar, “Los presupuestos formales de los recursos establecidos por la legislación interna de cada Estado siempre que no desvirtúen la exigencia, dan cumplimiento a la garantía establecida en el Protocolo”.<sup>160</sup>

Llegados a este punto, el Tribunal Supremo procede a examinar la incidencia que comporta en el sistema procesal contencioso-administrativo español la exigencia del examen de la declaración de culpabilidad por una infracción administrativa que, conforme a su propia naturaleza, debe considerarse penal y someterse a las garantías que impone el artículo 2 del Protocolo núm. 7 del CEDH. Para ello, comienza repasando el sistema establecido en el Derecho español para la impugnación de las resoluciones en que se acuerdan las sanciones por infracciones administrativas;<sup>161</sup>

<sup>158</sup> Vid. el FJ 3º de las tres Sentencias objeto de análisis.

<sup>159</sup> Vid. el FJ 4º de las tres Sentencias citadas.

<sup>160</sup> Vid. el FJ 5º de las tres Sentencias citadas.

<sup>161</sup> Vid. el FJ 6º, apartado 1, de estas Sentencias.

luego recuerda la doctrina de la Sala Segunda (Penal) del Tribunal Supremo, con arreglo a la cual el recurso de casación cumple las exigencias del artículo 2 del Protocolo núm. 7 del CEDH y advierte que carecería de todo sentido que, si para las infracciones penales se considera que el originario recurso de casación –de naturaleza, objeto y finalidad similar al del orden contencioso-administrativo– cumple las exigencias del artículo 2 del Protocolo núm. 7 del CEDH, no pudiera tener esa misma cualidad el vigente recurso de casación contencioso-administrativo;<sup>162</sup> y, finalmente, entra a analizar en profundidad si el recurso de casación contencioso-administrativo, en su configuración actual, cumple con la exigencia de la garantía de doble enjuiciamiento que impone el artículo 2 del Protocolo núm. 7 del CEDH.<sup>163</sup>

Con relación a esta última cuestión, considera que

[...] ninguna duda existe que el recurso de casación de nuestra Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa constituye un instrumento procesal idóneo para salvaguardar la garantía reconocida en el artículo 2 del Protocolo. El hecho de que el mismo esté sometido a una serie de limitaciones, no solamente formales, no empece a esa conclusión, habida cuenta de que el Tratado y el Protocolo dejan al criterio de los Estados el régimen de los recursos que habilitan la doble instancia.<sup>164</sup>

Ahora bien, también cabe plantear qué sucede con el interés casacional objetivo, ya que, en el nuevo modelo casacional instaurado en 2015, el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia constituye la piedra angular del sistema y el principal filtro de acceso a la casación. Al respecto, el Tribunal señala que la denuncia de una infracción del ordenamiento jurídico y la declaración de culpabilidad por infracciones administrativas graves no puede comportar sin más la admisión del recurso de casación, que ha de estar condicionada “a que se invoque una cuestión de naturaleza sustantiva o procedimental que haya sido suscitada en la instancia y rechazada por el Tribunal que dictó la sentencia recurrida, respecto de la cual no exista ya jurisprudencia”. Es más, entiende que “como se declara por el TEDH, una resolución denegando el recurso da plena satisfacción a la garantía de la doble instancia, lo cual permite concluir que el auto en que se declarase la inadmisión del recurso de casación no es contrario al artículo 2 del Protocolo”. Además, considera que a estas conclusiones no puede oponerse el rigor que el propio legislador y la jurisprudencia del propio Tribunal Supremo ha establecido

<sup>162</sup> *Vid.* el FJ 6º, apartado 2, de estas Sentencias.

<sup>163</sup> *Vid.* el FJ 6º, apartado 3, de estas Sentencias.

<sup>164</sup> FJ 6º, apartado 3, de estas Sentencias.

para el trámite de admisión de la casación. En su opinión, ese rigor formal en la admisión del recurso de casación

[...] debe tener en cuenta la anterior conclusión de que el reexamen se garantiza con un examen de legalidad, que no desmerece el cumplimiento de la garantía, porque dichas exigencias procesales están fundamentalmente centradas en que el asunto planteado por el recurrente carezca del interés casacional por existir ya jurisprudencia, lo cual no puede considerarse que desmerece la garantía que comporta la doble instancia por rechazar un recurso que, en la forma expuesta, comporte una innecesaria reiteración de esa jurisprudencia.<sup>165</sup>

No obstante, el Tribunal propone una interesante interpretación del interés casacional, “consciente de la importancia de allanar el camino para salvaguardar la efectividad del derecho al reexamen de la culpabilidad”, utilizando palabras de González López. De este modo, si bien concluye que el recurso de casación en la vigente LJCA cumple con la exigencia del derecho al reexamen, como manifestación del derecho a un proceso con todas las garantías, afirma que

[...] existe ya un principio en favor de dicha garantía y, en lo que ahora interesa, en vincular el interés casacional objetivo en su favor. Esto es, considerar que cuando se hayan dictado en única instancia por las Salas Territoriales de este Orden Jurisdiccional sentencias confirmando resoluciones administrativas en las que se ha declarado la culpabilidad por infracciones de naturaleza penal –no en los casos en que se estimasen dichos recursos– el derecho fundamental afectado comporta hacer una interpretación en favor del interés casacional objetivo a los efectos de la admisión del recurso, siempre y cuando la finalidad del reexamen esté justificada en una pretendida y razonada vulneración de las normas y jurisprudencia aplicables al caso y que hayan sido vulneradas en esa sentencia de instancia; interpretación que ciertamente no puede afectar a una mera cuestión de hecho, que se excluye de manera categórica de nuestro actual sistema, acogiendo la extensión que a la revisión se declara por la jurisprudencia del TEDH.<sup>166</sup>

En definitiva, en los casos en que se haya dictado una sentencia en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas o de la Audiencia Nacional, propone una

---

<sup>165</sup> FJ 6º, apartado 3, de estas Sentencias.

<sup>166</sup> FJ 6º, apartado 3, de estas Sentencias.

interpretación a favor del interés casacional objetivo a los efectos de la admisión del recurso de casación.<sup>167</sup> De esta forma, el Tribunal Supremo, como pone de relieve Chaves García, “efectúa una reconstrucción matizada del citado recurso”,<sup>168</sup> ya que si bien excluye que puedan suscitarse en el recurso de casación cuestiones de mero hecho –esto es, de revisión de la valoración de la prueba realizada por el tribunal de instancia–, admite como supuesto de interés casacional objetivo la necesidad de reexamen de las resoluciones sancionadoras enjuiciadas por sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia –o de la Audiencia Nacional–; y considera que el derecho fundamental afectado comporta hacer una interpretación favorable al interés casacional objetivo a los efectos de la admisión del recurso, aunque descarta el automatismo de la admisión del recurso de casación en estos supuestos, por lo que el recurso solo se admitirá si no existe jurisprudencia sobre la cuestión de naturaleza sustantiva o procedimental suscitada en la instancia y rechazada por el Tribunal que dictó la sentencia recurrida, o si la jurisprudencia existente requiere ser matizada, precisada o corregida.

### 5.2.3 La respuesta a la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia

En las Sentencias objeto de análisis, a la vista de la argumentación precedente, el Tribunal Supremo, en respuesta a la cuestión en la que los tres Autos de admisión apreciaron interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, considera que

<sup>167</sup> GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantza. Valoración de urgencia de la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1376/2021, de 25 de noviembre: ¿satisface el recurso de casación la exigencia de una doble instancia de revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas graves? *Alego-Ejale. Asociación de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco*. 10 de diciembre de 2021, pone de manifiesto que esta tesis del Tribunal Supremo “parece mimetizarse con el régimen de presunciones de la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, previsto en el art. 88.3 de la LJCA: (1) aboga por una interpretación *pro* existencia del interés casacional objetivo, (2) lo hace a los efectos de admitir el recurso, (3) se condiciona a la concurrencia del otro presupuesto básico del recurso –denuncia de la infracción por la resolución judicial de instancia de normas o de la jurisprudencia aplicables–”. Sin embargo, advierte que “la relación de supuestos que contempla el citado art. 88.3 no se concibe como *numerus apertus*, al modo de las circunstancias que permiten apreciar aquel interés casacional recogidas en el art. 88.2, que sí son una relación abierta”. Por ello, a su juicio, se trata “de una interpretación que va más allá de las posibilidades que ofrece el art. 88.2 de la LJCA y que, por tanto, tienen difícil encaje en el art. 88.3 de la ley jurisdiccional”. En su opinión, “la posibilidad de incorporar una nueva presunción al margen de las previsiones de la LJCA, siendo dudosa en su concepción, resultará previsiblemente de muy escasa funcionalidad, a salvo de que en torno a la infracción denunciada y a las normas que resultan de aplicación, una vez justificada la naturaleza penal de la infracción administrativa conforme a los criterios expuestos más arriba, no exista jurisprudencia o la existente haya de ser confirmada, matizada o rectificadas”.

<sup>168</sup> CHAVES GARCÍA, José Ramón (14 de septiembre de 2020). Los renglones torcidos del asunto *Saqueti* y la doble instancia contencioso-administrativa. *Blog “de la Justicia.com. El Rincón jurídico de José R. Chaves”*. 14 de septiembre de 2020.

[...] ha de entenderse 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 nº 7 del CEDH, en la interpretación dada por la sentencia del TEDH, de 30 de junio de 2020, en el asunto *Saqueti c. España*, puede hacerse efectiva mediante la interposición de 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>169</sup>

Por lo tanto, concluye que el recurso de casación, en su configuración actual, tras la reforma de la LJCA operada en 2015, cumple la exigencia del CEDH y del artículo 2 del Protocolo Nº 7 del Convenio de reexamen por un tribunal superior, en los términos exigidos por la jurisprudencia del TEDH.

Ahora bien, la respuesta a la cuestión de interés casacional se centra en los supuestos en que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas –también de la Audiencia Nacional– conocen en única instancia de los recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a resoluciones sancionadoras por la comisión de una infracción administrativa de naturaleza penal.

En cuanto a los supuestos en que es la Sala de lo Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo la que conoce en única instancia en materia sancionadora, están excluidos de la garantía del reexamen por el propio artículo 2 del Protocolo núm. 7 del CEDH, que excepciona aquellos supuestos en que “el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional”.

En cuanto a la exigencia del reexamen cuando la competencia para conocer de los recursos sobre las resoluciones sancionadoras venga atribuida a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo –provinciales o centrales–, sus sentencias son susceptibles de recurso de apelación ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia o ante la Audiencia Nacional, si se trata de sanciones de cuantía superior a 30.000 euros; y también son susceptibles de casación las sentencias que dicten los Tribunales Superiores de Justicia resolviendo los correspondientes recursos de apelación. Por otra parte, en el caso

<sup>169</sup> *Vid.* el FJ 7º de las 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), núm. 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso núm. 8158/2020, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy) y núm. 1531/2021, de 20 de diciembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso núm. 8159/2020, ponente: Segundo Menéndez Pérez).

de las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y, por tanto, no susceptibles de recurso de apelación, sí pueden serlo a través del recurso de casación cuando “contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos”. Sin embargo, como pone de relieve Cobreros Mendazona,<sup>170</sup> “esta no es una vía destinada, precisamente, a garantizar los derechos de los particulares afectados, sino los intereses representados por las administraciones públicas”.

#### 5.2.4 El fallo

Habiéndose admitido los recursos de casación, una vez dada respuesta a la cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo, en las tres Sentencias examinadas, entra a analizar los argumentos invocados por la parte recurrente para sostener la nulidad de las resoluciones sancionadoras impugnadas en los casos concretos objeto de litigio. Efectuado este análisis, no acoge ninguna de las alegaciones aportadas y considera que no se ha vulnerado el derecho a la presunción de inocencia, habida cuenta de que la actividad probatoria llevada a cabo en el proceso contencioso-administrativo responde al ejercicio del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa de sus derechos (art. 24.2), que la parte recurrente también ejercitó. En consecuencia, desestima los recursos de casación planteados, con la consiguiente confirmación de las sentencias impugnadas del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y de las sanciones administrativas impuestas.

#### 5.2.5 El voto particular del magistrado Luis María Díez-Picazo Giménez

Las sentencias analizadas cuentan con un voto particular formulado por el magistrado Luis María Díez-Picazo Giménez. Su discrepancia se refiere únicamente a la respuesta dada a la cuestión declarada de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y no a la desestimación de los recursos, que comparte sin reservas. En su opinión,

[...] el nuevo recurso de casación, introducido por la Ley Orgánica 7/2015, no es el medio adecuado para lograr que todas las sentencias que confirman una sanción administrativa grave sean reexaminadas, si así lo quiere el interesado, por un órgano jurisdiccional superior.

<sup>170</sup> COBREROS MENDAZONA, Edorta. El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, n. 118, p. 17-48, sep./dic. 2020, p. 40.

Y no lo es, porque el nuevo recurso de casación se funda en la idea de que esta Sala debe ocuparse únicamente de aquellos asuntos que, más allá del legítimo interés de las partes, presentan también objetivamente importancia para el desarrollo de la jurisprudencia. Ello determina un amplio margen de apreciación del interés casacional objetivo en la fase de admisión, que –a diferencia de lo que sucedía con el antiguo recurso de casación– dista de operar con criterios reglados. Así las cosas, para que el recurso de casación actualmente vigente pudiera ser un medio verosímil y eficaz de reexamen de cualesquiera 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. Ni que decir tiene que ello es incompatible con la letra y el espíritu del nuevo recurso de casación.

No podemos menos que adherirnos a esta opinión formulada en el voto particular, que compartimos plenamente. En nuestra opinión, en su configuración actual, tras la reforma operada en 2015, difícilmente puede considerarse el recurso de casación como un medio efectivo a efectos de garantizar la doble instancia. Ciertamente, si bien la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos admite que el recurso de casación pueda ser suficiente para garantizar la doble instancia, tal y como está configurado actualmente en el ámbito contencioso-administrativo español, dista mucho de ser una vía eficaz, dado que resulta de muy difícil utilización por quien ha sido sancionado. En efecto, en el sistema vigente, la admisión de este recurso pivota sobre la concurrencia en el asunto objeto de litigio de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, teniendo en cuenta que para la apreciación y valoración de este interés casacional el Tribunal Supremo dispone de una amplia discrecionalidad. Por ello, como pone de manifiesto González López, “Hablar de que el recurso de casación contencioso-administrativo garantiza el derecho al reexamen de la culpabilidad en su configuración actual, cuya admisión se sujeta a una apreciación eminentemente discrecional, resulta un verdadero oxímoron”.<sup>171</sup> A ello, se añade, además, que en materia sancionadora existe una abundante jurisprudencia contencioso-administrativa, por lo que resultará muy difícil conseguir que el Tribunal Supremo considere la concurrencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en este ámbito. Por otra parte, como advierte el voto particular, para que el recurso de casación pudiera ser un medio efectivo de reexamen de cualquier sentencia confirmatoria de una sanción

<sup>171</sup> GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantza. Valoración de urgencia de la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1376/2021, de 25 de noviembre: ¿satisface el recurso de casación la exigencia de una doble instancia de revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas graves? *Alego-Ejale. Asociación de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco*. 10 de diciembre de 2021.

administrativa grave, sería necesario articular criterios de admisión reglados en materia sancionadora y ello supondría desnaturalizar el nuevo recurso de casación, tal y como está concebido.

Por otra parte, el voto particular no ignora que la solución a la problemática planteada solo puede venir de la mano del legislador. Así, señala que

[...] la solución a lo que requiere la sentencia *Saquetti Iglesias c. España* 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.

## 6 Conclusiones

El análisis realizado en las páginas precedentes evidencia las grandes limitaciones que presenta la doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo en España. Efectivamente, existen importantes restricciones de acceso al recurso de apelación, por lo que su actual configuración no es satisfactoria. Es más, las sucesivas reformas normativas y la intensificación progresiva de las restricciones de acceso han ido limitando cada vez más el acceso a este recurso. Así lo evidencia, por ejemplo, el incremento de la cuantía mínima para apelar, que, desde 2011, debe superar los 30.000 euros; e, incluso, el hecho de que se haya planteado recientemente incrementar esta cuantía a 60.000 euros, aunque dicho aumento no haya acabado materializándose. Con la regulación actual, son muy pocas las resoluciones judiciales que pueden ser objeto de apelación. Este recurso carece, pues, de carácter universal y está sometido a amplias restricciones por razón del órgano judicial que dicta las resoluciones, por razón de la cuantía y de la materia; sin olvidar los obstáculos de carácter económico (en especial, las costas procesales). A pesar de que la actuación del legislador está amparada por la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a los recursos –por cuanto es un derecho de configuración legal, carente de contenido constitucional–, el resultado desencadenado resulta preocupante desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva, por la disminución de las garantías de los ciudadanos que conlleva. Ello lleva a que sean muy pocas las sentencias apeladas y a que, en el ámbito contencioso-administrativo, la única instancia sea la norma general. Esta situación dificulta enormemente la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, además de entrañar graves riesgos para los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley.

A la vista de lo expuesto, a pesar de que no constituye una exigencia constitucional, consideramos necesaria la generalización de la segunda instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España. Y no es la nuestra una opinión aislada, sino que son muchas las voces, tanto en la propia judicatura como en la doctrina, en las administraciones públicas y en los despachos de abogados que reclaman una generalización o, al menos, una ampliación de la posibilidad de segunda instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Ello es del todo necesario, dada la importancia de la doble instancia como vía para revisar y reparar posibles errores y como mecanismo para unificar criterios de los tribunales inferiores. No se nos ocultan, sin embargo, las importantes dificultades que plantearía su generalización o universalización, que, entre otras cosas, exigiría cambios importantes en la planta judicial y en la distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales. Por ello, de no acometerse, por el momento, esta generalización, por lo menos debería procederse con urgencia a una ampliación de la doble instancia, eliminando o mitigando algunas de las restricciones actualmente existentes y abriendo el recurso de apelación a determinadas materias, como la sancionadora.

En este contexto, debe ser bienvenida la Sentencia del TEDH *Saquetti Iglesias c. España*, por el impacto que está llamada a tener en el régimen de los recursos regulados en la LJCA. En ella, el TEDH reconoce que España ha vulnerado el artículo 2 del Protocolo núm. 7 del CEDH, que reconoce el derecho a la doble instancia en materia penal, al no haber garantizado la doble instancia a los inculcados por sanciones administrativas derivadas de la comisión de infracciones administrativas que no sean de menor gravedad. De esta forma, abre la puerta a la exigencia de un sistema de doble instancia para la revisión de todas las sanciones administrativas impuestas por infracciones administrativas de naturaleza penal. Pueden darse, así, los primeros pasos hacia la garantía de la doble instancia en materia sancionadora.

Sobre el impacto de esta Sentencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo español ya ha tenido ocasión de pronunciarse la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en tres sentencias muy recientes –dos de ellas de 25 de noviembre de 2021 y una de 20 de diciembre de 2021–, ampliamente analizadas en este trabajo. En ellas, el Tribunal Supremo ha entendido 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 núm. 7 del CEDH, en la interpretación dada por el TEDH en la Sentencia *Saquetti Iglesias c. España*, puede hacerse efectiva mediante la interposición del recurso de casación. Se admite, pues, que el recurso de casación responde a las exigencias del artículo 2 del Protocolo núm. 7 y se afirma que, para su admisión, habrá de valorarse si en el escrito de preparación se justifica

la naturaleza penal de la infracción y el fundamento de las infracciones imputadas a la sentencia recurrida al confirmar la resolución administrativa sancionadora. Asimismo, el Tribunal Supremo se muestra partidario de una interpretación en favor del interés casacional objetivo a los efectos de la admisión del recurso, sin que ello comporte sin más la admisión del recurso. Sin embargo, como pone de manifiesto González López,<sup>172</sup>

[...] a pesar de la respuesta que se ofrece a la cuestión que reviste interés casacional y de las expectativas que la misma pueda generar, no parecen avecinarse grandes cambios en el sistema de admisión del recurso de casación, aunque esté en juego la efectividad del derecho fundamental a la revisión de la culpabilidad por un tribunal superior.

Y eso es, justamente, lo preocupante, no por una interpretación del Tribunal Supremo que menoscabe el derecho, sino más bien por un fatal error de configuración del sistema de recursos en el orden contencioso-administrativo que, más allá de interpretaciones voluntaristas, solo podrá resolverse por vía legislativa.

Ciertamente, la solución a los problemas que plantea el actual sistema de recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo español solo puede venir de la mano del legislador, tal y como las propias Sentencias del Tribunal Supremo analizadas y el voto particular a las mismas, formulado por el magistrado Luis María Díez-Picazo Giménez, apuntan. Lamentablemente, no parece ser una prioridad del legislador en estos momentos, a pesar de la urgencia de reconsiderar y generalizar la doble instancia en el proceso contencioso-administrativo.

## Referencias

ARANGÜENA FANEGO, Coral. El Derecho al doble grado de jurisdicción en el orden penal (Art. 2 P7). En: GARCÍA ROCA, Francisco Javier; SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (Coord.). *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 217-228.

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra. La exención de garantías procesales como privilegio de la Administración: el nuevo depósito para recurrir en la Ley Orgánica del Poder Judicial. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, n. 37, p. 239-258, sep./dic. 2010.

<sup>172</sup> GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantza. Valoración de urgencia de la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1376/2021, de 25 de noviembre: ¿satisface el recurso de casación la exigencia de una doble instancia de revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas graves? *Alego-Ejale. Asociación de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco*. 10 de diciembre de 2021.

CASADO CASADO, Lucía. La igualdad de armas en el proceso contencioso-administrativo: ¿realidad efectiva o mero *desiderátum*? *Revista General de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 55, p. 1-86, sep./dic. 2020.

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

CASADO CASADO, Lucía y FUENTES i GASÓ, Josep Ramon. La incidencia de la pandemia de la Covid-19 sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 8, n. 2, p. 347-386, may./ago. 2021.

CHAVES GARCÍA, José Ramón (14 de septiembre de 2020). Los renglones torcidos del asunto *Saquetty* y la doble instancia contencioso-administrativa. *Blog "de la Justicia.com. El Rincón jurídico de José R. Chaves"*. 14 de septiembre de 2020 (<https://delajusticia.com/2020/09/14/los-renglones-torcidos-del-asunto-saquetty-y-la-doble-instancia-contencioso-administrativa/>).

CIERCO SEIRA, César. El poder del juez administrativo de limitar las costas procesales. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 202, p. 43-89, ene./abr. 2017.

CIERCO SEIRA, César. Las costas procesales y el derecho de acceso a la justicia administrativa. En: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Dir.). *Control Administrativo y Justicia Administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 103-149.

CIERCO SEIRA, César. *Tasas judiciales y justicia administrativa*. Madrid: Marcial Pons, 2014.

COBREROS MENDAZONA, Edorta. El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, n. 118, p. 17-48, sep./dic. 2020.

COLOMER HERNÁNDEZ, Ignacio. Capítulo 1. Recurso de súplica, de apelación contra autos, de queja y recursos frente a resoluciones del letrado de la Administración de Justicia. En: PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.). *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Tomo I. 3ª edición. Cizur Menor: Aranzadi, 2017, p. 33-202.

COLOMER HERNÁNDEZ, Ignacio. Capítulo 2. Recurso Ordinario de Apelación. En: PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.). *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Tomo I. 3ª edición. Cizur Menor: Aranzadi, 2017, p. 203-342.

CUBERO MARCOS, José Ignacio. Artículo 2. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal. En: LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (Coord.). *Convenio Europeo de Derecho Humanos. Comentario Sistemático*. Madrid: Civitas, 2009, p. 889-898.

FERRANDO MARZAL, Mariano Miguel. Recursos contra resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Especial referencia al de apelación. *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, n. 2 (Puntos críticos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: especial referencia al procedimiento abreviado), p. 209-280, 2000.

FRESNEDA PLAZA, Felipe. Juicio crítico del sistema de recursos. En: PUEYO CALLEJA, Francisco Javier (Dir.). *Diagnóstico de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Perspectivas de futuro*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2006, p. 209-291.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo. La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 2003, *Stone Court Shipping Company, S. A. c/España*, y las prácticas judiciales españolas para inadmitir recursos. Una censura expresa a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. Necesidad de una rectificación radical de las posiciones restrictivas del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en cuanto

al ámbito del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 163, p. 169-195, ene./abr. 2004.

GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantza. Valoración de urgencia de la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1376/2021, de 25 de noviembre: ¿satisface el recurso de casación la exigencia de una doble instancia de revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas graves? *Alego-Ejale. Asociación de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco*. 10 de diciembre de 2021 (<https://www.alego-ejale.com/valoracion-de-urgencia-de-la-sentencia-del-pleno-de-la-sala-tercera-del-tribunal-supremo-1376-2021-de-25-de-noviembre-satisface-el-recurso-de-casacion-la-exigencia-de-una-doble-instancia-de-re/>).

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

HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín. 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, n. 21, p. 1-7, 2011.

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

LÓPEZ MENUENDO, Francisco. El recurso de casación: ¿jurisprudencia y/o justicia? *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 207, p. 13-41, sep./dic. 2018.

LOZANO CUTANDA, Blanca. La Sentencia *Saquetti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 213, p. 181-207, sep./dic. 2020.

LOZANO CUTANDA, Blanca. Sanciones administrativas: el peligroso protagonismo de un *ius puniendi* alternativo. En: PENDÁS GARCÍA, Benigno (Dir.). *España constitucional 1978-2018. Trayectoria y perspectivas*. Tomo V. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, p. 3773-3792.

MÍGUEZ MACHO, Luis. Reflexiones críticas sobre el actual modelo de recurso de casación contencioso-administrativo. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando; VALERO TORRIJOS, Julián (Coords.). *20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2019, p. 651-663.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación. Incidencia de la crisis económica sobre la justicia. En SORIANO GARCÍA, José Eugenio (Dir.); ESTEPA MONTERO, Manuel (Coord.). *Por el derecho y la libertad. Libro Homenaje al Profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*. Vol. I. Garantías constitucionales y judiciales del ciudadano. Madrid: lustel, 2014, p. 473-499.

OCHOA RUIZ, Natalia. Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Asunto *Saquetti Iglesias c. España*, demanda nº 50514/13, sentencia de 30 de junio de 2020. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 1, ene. 2021.

RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel. Capítulo 1. La Sentencia *Saquetti Iglesias c. España* y la doble instancia en sanciones administrativas. En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2021*. Cizur Menor: Civitas, 2021.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. El nuevo recurso de casación contencioso-administrativo: primeras resoluciones, balance y perspectivas. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 204, p. 165-202, sep./dic. 2017.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: lustel, 2010.

SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago. Sentencia de gran impacto: Asunto *Saqueti Iglesias v. España*. STEDH de 30 de junio de 2020. *Actualidad Administrativa*, Madrid, n. 9, sep. 2020.

SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. Artículo 80. En EZQUERRA HUERVA, Antonio; OLIVÁN DEL CACHO, Javier (Dirs.). *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 1421-1426.

SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. Artículo 81. En EZQUERRA HUERVA, Antonio; OLIVÁN DEL CACHO, Javier (Dirs.). *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 1427-1444.

TERRADILLOS BASOCO, Juan María. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal. Derecho a la indemnización en caso de error judicial. Derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito. Protocolo núm. 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. En MONEREO ATIENZA, Cristina; MONEREO PÉREZ, José Luis (Coords.). *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*. Granada: Comares, 2017, p. 277-290.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CASADO CASADO, Lucía. 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 – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 11-64, jan./mar. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i87.1584.

---