



**Miguel Ángel Garrido**  
Socio director de Garrido Abogados

## Derecho a la doble instancia en el orden sancionador: el Tribunal Supremo fija su posición

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó sentencia el día 30 de junio de 2020 en el asunto Saquetti Iglesias vs. España en la que consideraba que el ordenamiento contencioso-administrativo español vulneraba el artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales al no garantizar el derecho a la revisión de las sentencias dictadas en única instancia respecto de sanciones administrativas que tuvieran naturaleza penal por su gravedad.

Desde la publicación de esta sentencia se ha escrito y especulado mucho sobre la necesidad de modificar el régimen de recursos del orden contencioso-administrativo y los efectos que este déficit puede provocar sobre las sanciones impuestas. La admisión de varios recursos de casación por parte del Tribunal Supremo acentuaron las especulaciones sobre la posición que el Alto Tribunal adoptaría. Pues bien, con fecha 25 de noviembre de 2021 el Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo ha dictado dos sentencias (1375/2021 y 1376/2021) en las que ha fijado posición, y respecto de las que hemos de adelantar que la posición adoptada depara un resultado agrídulce.

El Tribunal Supremo recuerda que tanto él mismo como el Tribunal Constitucional han recomendado que se reformara el sistema procesal contencioso-administrativo para instaurar la regla general de la doble instancia, más si cabe tras la entrada en vigor del Protocolo nº 15 del Convenio con fecha de 1 de agosto de 2021. Sin embargo, matiza que siendo que el legislador no ha efectuado dicha reforma, le compete revisar el impacto que la doctrina fijada por el TEDH tiene sobre el orden contencioso actualmente vigente.

El Tribunal Supremo admite que aquellas sanciones que protejan bienes jurídicos generales tienen naturaleza penal a los efectos del derecho a la doble instancia, pero limita significativamente el alcance de la sentencia del TEDH sobre los recursos en tramitación.

Así, excluye completamente del alcance de la sentencia Saquetti Iglesias vs. España a aquellas sanciones administrativas cuya revisión compete a los Juzga-



dos de lo Contencioso-Administrativo, por ser susceptibles de apelación ante los Tribunales Superiores de Justicia, así como a aquellas sanciones administrativas estatales que deban ser recurridas ante el Tribunal Supremo o autonómicas que deban ser recurridas ante los Tribunales Superiores de Justicia ya que la única revisión corresponde al máximo órgano jurisdiccional.

El Tribunal deja por tanto sometidas al posible efecto Saquetti Iglesias vs. España a las sanciones estatales susceptibles de ser recurridas ante la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia en única instancia, es decir, las sanciones administrativas impuestas, por ejemplo, por la AEAT. Sin embargo, el Alto Tribunal concluye que 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 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.



■  
**En las sentencias se sostiene que el Convenio ampara que los Estados puedan establecer requisitos y límites**  
 ■

En definitiva, el Tribunal Supremo considera que el actual sistema casacional garantiza el derecho a la doble instancia frente al sistema casacional anterior que limitaba el acceso a esta instancia en función del importe de la sanción. En las sentencias antes indicadas se sostiene que el Convenio ampara que los Estados puedan establecer requisitos y límites para el acceso a la doble instancia revisora y que, por tanto, el sistema actual sería respetuoso con los Protocolos suscritos por España. En definitiva, de la lectura de las sentencias se desprende que la posición del Tribunal Supremo es que aun no contando con el mejor de los sistemas posibles para garantizar la revisión de las sanciones administrativas, el actual régimen procesal contencioso-administrativo cuenta con las garantías mínimas que exige el TEDH.

Interesa destacar, sin embargo, el voto particular de Don Luis María Díez-Picazo porque recoge el sentir de muchos operadores jurídicos. En el mismo, se expone que el actual sistema de casación no es el medio adecuado para lograr que todas las sentencias que confirman una sanción administrativa grave sea reexaminada por un órgano jurisdiccional superior. El actual sistema casacional se basa en la preponderancia del interés casacional objetivo que va más allá del interés del recurrente. Este hecho, aun siendo admitido por las sentencias dictadas por el Pleno, no es visto como un obstáculo suficiente, pero lo cierto es que el planteamiento de un recurso de casación que versara exclusivamente sobre la apreciación de la culpabilidad por el sujeto infractor se nos antoja, antes y después de las sentencias dictadas al hilo del asunto Saquetti Iglesias vs. España, sumamente complicado. El Tribunal afirma que es prueba inequívoca que ello no es así porque está resolviendo en las sentencias casos que han accedido a la Sala de enjuiciamiento, pero este acceso estuvo motivado por el interés que representaba fijar doctrina casacional al hilo de la sentencia del TEDH. Seguramente si no existiera ese interés procesal ajeno al caso los recursos ni siquiera hubieran franqueado la puerta de la admisión.

Como afirma el voto particular, nos encontramos ante una situación que sólo puede solucionar el legislador reconsiderando el papel de la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. El sistema actual minora el derecho de defensa en ámbitos como el tributario en los que el contribuyente se ve obligado a transitar por varias instancias de revisión administrativas, pero que, posteriormente, y pese a conllevar consecuencias mucho más graves que la mayoría de los procesos penales se dilucidan en una única instancia sin posibilidad de revisión de las sentencias dictadas, cualquiera que sean los hechos discutidos y su complejidad.