

LA DOCTRINA SAQUETTI COMO SUPUESTO DE INTERÉS CASACIONAL OBJETIVO DEL RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO

Federico Lara González
Letrado de la Comunidad de Madrid

1. La doctrina Saquetti.

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), Sección 3, de fecha 30 de junio de 2020, asunto Saquetti Iglesias c. España, demanda 50514/13, estimó la impugnación de una sanción administrativa de multa de 153.800 euros impuesta a una persona física por una infracción grave de la legislación española en materia de prevención del blanqueo de capitales consistente en no declarar en aduana la tenencia de dinero en efectivo por el mismo importe. A nivel nacional, se había desestimado el recurso contencioso-administrativo, no cabía recurso de casación por ser un asunto de cuantía inferior a 600.000 euros y se inadmitió el recurso de amparo, en el cual la persona sancionada había alegado vulneración del derecho a la doble instancia jurisdiccional.

En la demanda ante el TEDH, el interesado alegó que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante, TSJ) no fue revisada por una jurisdicción superior, lo cual infringía el artículo 2 del Protocolo nº 7, firmado en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, CEDH), cuyo tenor es el siguiente:

“ARTÍCULO 2. Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal.

1. Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los cuales pueda ser ejercitado, se regularán por ley.

2. Este derecho podrá ser objeto de excepciones en caso de infracciones de menor gravedad según las defina la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en

primera instancia por el más alto tribunal o haya sido declarado culpable y condenado al resolverse un recurso contra su absolución”¹.

El TEDH estimó la demanda y declaró que España había infringido el meritado artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH por las siguientes razones:

- 1^a) Aplicando los criterios Engel (establecidos con anterioridad por el TEDH a efectos de interpretar el concepto de "acusación en materia penal" del artículo 6 CEDH en la Sentencia de 8 de junio de 1976, asunto Engel y otros c. Países Bajos, demanda n.º 5100/71), la sanción recurrida tenía naturaleza penal porque perseguía esencialmente disuadir y castigar al demandante por haber incumplido la obligación legal de cumplimentar una declaración aduanera y porque equivalía a la práctica totalidad de la cantidad no declarada en aduana. Por lo tanto, sí era aplicable en ese caso el artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH.
- 2^a) No era aplicable la excepción de ser una infracción penal de menor gravedad, porque la incautación fue de prácticamente la totalidad de la cantidad descubierta durante el control aduanero realizado, sin que las autoridades internas (el TEDH se refería en particular al TSJ de Madrid) hubieran realizado un examen de proporcionalidad².
- 3^a) Tampoco era aplicable la excepción de haber sido juzgado en primera instancia por el tribunal más alto, ya que las sentencias del TSJ de Madrid eran en aquella fecha susceptibles de revisión por el Tribunal Supremo, aunque para ello debieran ser de cuantía superior a 600.000 euros.

¹ En el mismo sentido, el artículo 14.5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, establece que "*Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley*".

² La Sentencia Saquetti cuenta con un voto particular muy interesante del Juez Lemmens sobre cómo debe interpretarse la excepción de infracción de menor gravedad del artículo 2.2 del Protocolo nº 7 del CEDH.

4ª) La sanción impuesta al demandante no fue objeto de una doble revisión jurisdiccional, ya que la autoridad administrativa que impuso la misma no era un tribunal y el Tribunal Constitucional (que, además, inadmitió el recurso de amparo sin entrar en el fondo) tampoco forma parte del Poder Judicial en España y la función que cumple el recurso de amparo no equivale a una segunda instancia. A mayor abundamiento, la sentencia del TSJ de Madrid devino firme porque era aplicable la elevación de la *summa gravaminis* a 600.000 euros en virtud de la reforma procesal operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de acuerdo con su disposición transitoria única.

En resumen, la STEDH de 3 de junio de 2020, asunto Saquetti, puso de manifiesto que el ordenamiento jurídico español no respetaba el derecho a la doble revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas de naturaleza penal proclamado en el artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH, cuando su enjuiciamiento correspondía a un TSJ o a la Audiencia Nacional y no eran aplicables las excepciones establecidas en el apartado 2 de dicho precepto.

2. Las Sentencias del Pleno de la Sala III del Tribunal Supremo que trasladan la doctrina Saquetti al ordenamiento jurídico español.

La STS del Pleno de la Sala III nº 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021, recurso 8156/2020 –dictada bajo la vigencia del nuevo recurso de casación configurado por la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio–, resolvió el problema, con ocasión del recurso de casación interpuesto contra una sentencia del TSJ de Madrid por la que se confirmaba una sanción por importe de 250.000 euros, impuesta a una persona jurídica por tres infracciones graves 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, por la realización de un vertido contaminante. Pasamos a resumir a continuación la doctrina establecida en esta sentencia, parafraseando la misma.

La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia por la que se había admitido el recurso de casación era la siguiente: “*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 n.º 50514/13) –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".

El Tribunal Supremo comienza realizando un resumen de la doctrina sentada por el TEDH sobre el reexamen de la declaración de culpabilidad en materia de Derecho sancionador (FD 3º), matizando que no es un derecho a la doble instancia en sentido procesal sino un derecho al reexamen jurisdiccional de la declaración de culpabilidad, en los términos que se regulen en las leyes internas de cada Estado.

El Tribunal Supremo constata que tanto el artículo 6 del CEDH como el artículo 2 del Protocolo se refieren a acusaciones o infracciones penales, sin hacer ninguna matización o salvedad alguna respecto a las infracciones administrativas (“disciplinarias” en la terminología del TEDH), por lo que no cabe excluir a estas últimas de las garantías establecidas en el CEDH, siempre que tengan naturaleza penal.

El Tribunal Supremo recuerda la Sentencia del TEDH de 8 de junio de 1976, asunto Engel y otros c. Países Bajos (demanda 5.100/71), en la que se declara que debe distinguirse entre infracciones penales y administrativas; pero, dentro de las infracciones administrativas, conforme a la normativa interna de los Estados, debe distinguirse entre aquellas infracciones que por su naturaleza deben considerarse como propiamente administrativas y aquellas otras que por su naturaleza intrínseca también deben considerarse como infracciones penales, debiendo quedar éstas asimiladas a las penales a los efectos de la protección que confiere el Convenio³.

Para reconocer la naturaleza penal de las infracciones administrativas, la citada Sentencia del TEDH ha establecido los llamados “criterios Engel”, que son los que se

³ El Tribunal Supremo recuerda, en la misma línea, la doctrina del Tribunal Constitucional español según la cual en el ámbito del Derecho administrativo sancionador rigen, con matices, los mismos principios que en el Derecho penal, por ser ambos manifestación del mismo *ius puniendi* del Estado.

utilizan desde entonces por la jurisprudencia para determinar la aplicación del derecho al doble examen jurisdiccional. Dichos criterios, de acuerdo con la descripción del mismo que se realiza en la citada sentencia del Tribunal Supremo, son los siguientes:

- 1) Criterio de la legalidad interna: como punto de partida, hay que tener en cuenta cómo califica el Derecho interno la infracción (administrativa o penal), aunque esta calificación sólo tiene un valor relativo, ya que pueden existir infracciones o sanciones calificadas como administrativas que materialmente sean de naturaleza penal, de acuerdo con los criterios siguientes.
- 2) Criterio de la naturaleza de la infracción: este segundo criterio de la sentencia Engel pone el centro de atención en la finalidad que trasluzca de acuerdo con la tipificación de la conducta. Si dicha finalidad es la salvaguarda de bienes generales de la sociedad (prevención general), la naturaleza de la infracción será penal. Si, por el contrario, pertenece al ámbito de protección de determinados bienes sectoriales que los poderes públicos deben tutelar por existir una especial relación del sancionado con la Administración, la naturaleza será administrativa. Esta distinción recuerda los conceptos de la doctrina administrativista española de sujeción general frente a los supuestos de sujeción especial.

El Tribunal Supremo explica que en la jurisprudencia del TEDH desde la sentencia Engel se han ido realizando matizaciones a este segundo criterio de distinción, tomando en consideración tres circunstancias para confirmar la naturaleza materialmente penal de una infracción administrativa calificada formalmente por el Derecho interno como administrativa, a los efectos de las garantías que se imponen en el Convenio y el Protocolo:

- a) Personas sometidas a la norma sancionadora: se tiene en cuenta la magnitud del colectivo al que va dirigida la norma infringida, de modo que, si la norma se refiere a relaciones de sujeción general y tiene fines de prevención general, la apreciación será a favor de la naturaleza penal, y, en cambio, si la norma infringida está dirigida a colectivos específicos y tiene fines adaptados a los intereses de éstos (relaciones de sujeción especial), será una infracción de naturaleza administrativa o “disciplinaria”.

- b) Intereses protegidos: si los intereses o bienes jurídicos protegidos son de carácter general y no obedecen a la protección particular de bienes específicos, la infracción podría ser de naturaleza penal en lugar de administrativa.
 - c) Existencia de un objetivo de disuasión y represión: el objetivo de la norma es la disuasión y represión de carácter general, con independencia de que además de ese carácter disuasorio comporte una obligación de resarcimiento patrimonial. Es decir, tiene por finalidad la prevención general de los ciudadanos a quienes se les conmina con la sanción en salvaguarda de esos fines. Se trata del concepto de prevención general de nuestra doctrina, propia de las infracciones penales.
- 3) Criterio de la gravedad de la sanción: señala el Tribunal Supremo que en una sociedad sujeta a la preeminencia del Derecho, son de "materia penal" las sanciones que revisten un especial grado de severidad (como, por ejemplo, las privaciones de libertad susceptibles de ser impuestas a título represivo), excepto aquéllas que por su naturaleza, su duración o sus modalidades de ejecución no son susceptibles de causar un perjuicio importante. Este criterio constituye, por sí mismo, una de las excepciones al reconocimiento del derecho a la doble revisión judicial, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 2 del Protocolo nº 7. Obviamente, si la sanción consiste en privación de libertad, reviste la máxima gravedad y por tanto tendrá naturaleza penal, pero esto no cabe en las infracciones tipificadas como administrativas en el ordenamiento jurídico español en virtud del artículo 25.3 CE. En cambio, si la sanción es económica, la jurisprudencia del TEDH no aclara si hay que tener en cuenta la sanción prevista en la norma y que se puede aplicar potencialmente, o bien la sanción concretamente impuesta al sujeto infractor, aunque sí se inclina por considerar la situación económica concreta de la persona sancionada y por tanto la trascendencia o el perjuicio que le supone hacer frente a la misma, afirmando que la mayor o menor gravedad de la sanción debe decidirse a la luz de las circunstancias de cada caso, si bien será necesario que la medida controvertida alcance cierto umbral de gravedad.

El Tribunal Supremo advierte de que el TEDH declara que el segundo criterio y el tercero son alternativos y no necesariamente cumulativos, si bien puntualiza que no excluyen un examen conjunto cuando al hacerlo por separado no permita alcanzar una

clara conclusión sobre dicha cuestión. Sin embargo, reconoce que es más importante el segundo criterio de la naturaleza de la infracción que el tercero de la gravedad intrínseca de la sanción.

El Tribunal Supremo concluye que en esta materia existe una extrema dificultad de establecer reglas objetivas y taxativas, de tal forma que sólo es posible en un examen *a posteriori* de la sanción, es decir, valorando todas las circunstancias y no sólo las subjetivas y objetivas del sancionado y la conducta, sino incluso la misma motivación de la resolución que deja firme la sanción conforme al Derecho interno. Esta dificultad va en detrimento de la seguridad jurídica y de la necesaria certeza y taxatividad que deben regir en lo relativo a la garantía y el ejercicio de un derecho fundamental, lo cual plantea la necesidad de regular *de lege ferenda* la doble instancia jurisdiccional cuando se trata de impugnar una sanción, ya sea administrativa o penal (cosa que todavía no ha sucedido).

El Tribunal Supremo destaca que el Informe Explicativo del Protocolo nº 7 -que se utiliza comúnmente por los operadores jurídicos como instrumento de interpretación del mismo- deja al criterio de los Estados la extensión del examen de la declaración de culpabilidad o condena, sin exigir necesariamente, como comportaría una doble instancia, una revisión de las cuestiones de hecho y de derecho, sino que permite limitarlo a estas últimas, como es propio de los recursos de casación, e incluso permite que se condicione uno u otro recurso a determinados requisitos formales o motivos concretos.

Concretando ya un poco más, el Tribunal Supremo estatuye que, de acuerdo con la Sentencia Saquetti y el Informe Explicativo del Protocolo nº 7, las autoridades que no sean tribunales en el sentido del artículo 6 del Convenio no pueden ser tenidas en cuenta como “jurisdicciones”. Es decir, para el Tribunal Europeo, la declaración de culpabilidad o la condena, a los efectos del artículo 2 del Protocolo, no la hace la Administración en su resolución sancionadora, sino que, a los efectos de un nuevo examen, esa declaración se hace por primera vez por el tribunal que revisa dicha resolución sancionadora, lo que comporta que se impone un nuevo examen en vía jurisdiccional, conforme al mencionado precepto del Protocolo.

También confirma que el recurso de amparo no es una segunda instancia a efectos del derecho a la revisión de una declaración de culpabilidad o una condena proclamado en el artículo 2 del Protocolo nº 7.

Asimismo, recuerda que la Sentencia Saquetti declara de manera taxativa que la exigencia de la doble instancia se cumple tanto con los tribunales de apelación como con los de casación, lo cual viene a significar que la revisión de la culpabilidad puede abarcar tanto las cuestiones de hecho y de derecho como sólo estas últimas.

De lo expuesto en los párrafos anteriores, el Tribunal Supremo saca las siguientes conclusiones:

- 1ª) La garantía sobre el examen por un tribunal superior a que se refiere el artículo 2 del Protocolo queda al criterio de la legislación de cada Estado, conforme a la remisión que se hace en el párrafo segundo del precepto, en relación a que su ejercicio se regulará por la ley.
- 2ª) La exigencia del examen por un tribunal superior no requiere necesariamente que afecte a las cuestiones de hecho y de derecho. Puede cumplir la garantía que se impone en el Protocolo un recurso que limite el conocimiento del Tribunal superior a cuestiones de derecho.
- 3ª) Los recursos de casación, pese a la limitación que comportan como recurso extraordinario y conforme a lo concluido en el párrafo anterior, sirven para garantizar el derecho al reexamen por un tribunal superior.
- 4ª) 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.

Descendiendo al plano nacional, el Tribunal Supremo considera que el problema se acota solamente a las sanciones administrativas cuya impugnación es competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los TSJ en única instancia (en este caso, cuando se refieren a Derecho estatal, porque, si son aplicación de Derecho autonómico, el TSJ actuaría como órgano superior jerárquico y sería aplicable la excepción del artículo 2.2 del Protocolo nº 7).

La Sala III recuerda que la Sala II del propio Tribunal Supremo ha examinado de manera reiterada la cuestión de la exigencia de la doble instancia con carácter general. Sin perjuicio de que actualmente la doble instancia se ha generalizado en el ámbito penal gracias a una reforma legislativa, antes de la misma la Sala II consideraba que el recurso de casación penal colmaba las exigencias del derecho a la doble instancia judicial del Protocolo nº 7.

En suma, el Tribunal Supremo considera que ninguna duda existe de que el actual recurso de casación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA) resultante de la reforma de 2015 constituye un instrumento procesal idóneo para salvaguardar la garantía reconocida en el artículo 2 del Protocolo nº 7. El hecho de que el mismo esté sometido a una serie de limitaciones, no solamente formales (principalmente, existencia de una infracción de normativa estatal o de jurisprudencia e interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia), no empece esa conclusión, habida cuenta de que tanto el Convenio como el Protocolo dejan al criterio de los Estados el régimen de los recursos que habilitan la doble instancia.

El derecho al reexamen del artículo 2 del Protocolo no constituye un fin en sí mismo, sino un medio a través del cual se puedan suscitar esas cuestiones sobre las posibles infracciones del ordenamiento en que hubiese incurrido la sanción impuesta por la Administración. Ahora bien, ello no implica que puedan suscitarse en el recurso de casación cuestiones de mero hecho, esto es, una revisión de la valoración de la prueba realizada por el tribunal de instancia, lo cual está, en principio, vedado en el recurso de casación. Tampoco es óbice para la efectividad del derecho a la doble instancia judicial la exigencia del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, puesto 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. Lo que exige el derecho al reexamen es que el ordenamiento procesal habilite la posibilidad de que la condena por infracciones administrativas de naturaleza penal pueda ser revisada por un tribunal superior. Ahora bien, la concreta regulación de ese derecho se deja a la normativa interna de los Estados, pudiendo la regulación de los mecanismos procesales para esa revisión establecer presupuestos formales, por lo demás

propios del Derecho procesal, sin que dichos condicionantes procesales comporten la vulneración de la garantía del reexamen. En el actual modelo casacional español, ninguna resolución sancionadora está excluida de que la sentencia que la confirmase pueda acceder al recurso de casación (a diferencia del caso Saquetti, en el cual no podían acceder al recurso de casación las sanciones de cuantía inferior a 600.000 euros). Y esa amplitud de revisión que establece el legislador español es suficiente para dar por cumplida la exigencia procesal. La jurisprudencia del TEDH, como ya se dijo, no considera que la garantía del reexamen imponga que, en todo caso, deba suponer la revisión por un tribunal superior de las sanciones de naturaleza penal, sino que esa revisión puede condicionarse a los presupuestos que cada Estado considere procedentes, siempre que dichos condicionantes, como establece el artículo 6 del CEDH, persigan un fin legítimo y no vulneren la esencia misma de este derecho, y esto lo que ocurre con los requisitos y limitaciones del actual recurso de casación contencioso-administrativo español.

Así las cosas, el Tribunal Supremo viene a decir que la garantía del artículo 2 del Protocolo nº 7 implicará normalmente la admisibilidad del recurso de casación cuando se esté recurriendo una sanción administrativa de naturaleza penal confirmada en única instancia por la AN o por un TSJ (en este último caso, siempre que se trate de Derecho estatal), en el cual se podrán plantear las posibles infracciones procesales y/o sustantivas en las que hubiese incurrido la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional *a quo*, en el bien entendido de que el hecho de la naturaleza penal de la infracción administrativa no obliga a la admisión incondicionada del recurso de casación, toda vez que deberán cumplirse en todo caso los requisitos de admisibilidad establecidos legalmente.

En virtud de todo lo anterior, el TS da la siguiente respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo: *“la exigencia de revisión por un tribunal superior de la sentencia confirmatoria de una resolución administrativa por la que se impone una sanción de naturaleza penal, a que se refiere el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH, en la interpretación dada por la Sentencia del TEDH, de 30 de junio de 2020, en el asunto Saquetti 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”*.

En el mismo sentido que esta STS nº 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021, se han pronunciado las SSTS nº 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021, recurso 8158/2020, y nº 1521/2021, de 20 de diciembre de 2021, recurso 8159/2020, ambas dictadas también por el Pleno de la Sala III y relativas a multas de 250.000 euros por vertidos contaminantes al medio marino. Estas tres sentencias son las que el propio Tribunal Supremo cita en todos los autos de admisión o inadmisión de recursos de casación basados en la doctrina Saquetti.

3. La aplicación de la doctrina Saquetti en los autos de admisión o inadmisión de recursos de casación dictados hasta ahora por la Sección 1ª de la Sala III del Tribunal Supremo.

A partir de las tres sentencias reseñadas de finales de 2021, aparecen a la fecha de elaboración del presente estudio (principios de abril de 2024) en la base de datos del CENDOJ al menos 52 autos de la Sección 1ª de la Sala III sobre recursos de casación en los que se ha invocado la doctrina Saquetti como argumento a favor de la admisibilidad del recurso⁴. De ellos, 42 autos son de admisión y 10 son de inadmisión.

En cuanto a las admisiones, al principio (cuando las tres sentencias de finales de 2021 por las que el Tribunal Supremo declara que el actual recurso de casación español cumple con las exigencias del derecho a la doble revisión judicial de las infracciones administrativas de naturaleza penal del artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH se estaban difundiendo), la Sección 1ª de la Sala III llegó a admitir algunos recursos de casación citando, aparentemente de oficio, como argumento adicional u *obiter dicta* la doctrina Saquetti, pero fijando cuestiones de interés casacional de fondo (entendiendo por “fondo”

⁴ Sólo hemos podido analizar autos, ya que, como es sabido, no se publican en el CENDOJ las providencias de inadmisión. La decisión sobre la admisibilidad del recurso de casación adopta la forma de auto en los siguientes casos: (i) cuando se admite un recurso en virtud de alguno de los supuestos de interés casacional objetivo del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; (ii) cuando se inadmite un recurso en el que la Sala *a quo* ha emitido la opinión fundada del artículo 89.5, favorable a la admisión; y (iii) cuando se inadmite un recurso en el que el recurrente ha invocado alguna de las presunciones de interés casacional objetivo del artículo 88.3, pero la Sala decide inadmitir por concurrir alguna de las salvedades que se establecen en dicho precepto.

en este contexto tanto las cuestiones procesales como sustantivas que se planteen en relación con la sanción impugnada) y sin entrar en el análisis de la naturaleza penal de la infracción (AATS de 25 de mayo de 2022, recurso 1470/2022, 31 de mayo de 2022, recurso 1297/2022, y 15 de junio de 2022, recurso 4702/2021)⁵.

Desde mediados de 2022, la Sección 1ª dictó una serie de autos de admisión en los que se reseña que el recurrente invocaba expresamente la doctrina Saquetti y el Tribunal Supremo admitía el recurso, fijando cuestiones de interés casacional objetivo de fondo pero sin analizar ni hacer prácticamente alusión alguna a la alegada naturaleza penal de las infracciones objeto de los litigios (AATS de 22 de junio de 2022, recurso 8550/2021, 29 de septiembre de 2022, recurso 2691/2022, 13 de octubre de 2022, recurso 2134/2022, y 1 de diciembre de 2022, recurso 6056/2022)⁶.

A partir de finales de 2022, la Sección 1ª ha empezado a admitir recursos de casación con base en la doctrina Saquetti, fijando (ahora sí) que la cuestión de interés casacional objetivo es, precisamente, *“determinar si, en casos como el ahora contemplado, concurren los requisitos relativos al derecho al reexamen de la declaración de culpabilidad en materia de derecho sancionador, de conformidad con los criterios establecidos por el TEDH [entre otras, sentencias de 8 de junio de 1976, asunto Engel y otros c. Países Bajos (5.100/71) y de 30 de junio de 2020, asunto Saquetti Iglesias c. España (50.514/13)] y con la doctrina fijada al respecto por el Tribunal Supremo [especialmente, sentencias de Pleno de la Sala Tercera, dos de 25 de noviembre de 2021 (RC 8156/2020 y RC 8158/2020) y una de 20 de diciembre de 2021 (RC 8159/2020)]”* (la redacción concreta puede variar); pero sin entrar en realidad a analizar detalladamente los criterios Engel ni, por tanto, la naturaleza penal de la infracción (AATS de 14 de diciembre de 2022, recurso 4203/2022, 18 de enero de 2023, recurso 6321/2022, 19 de enero de 2023, recurso 3456/2021, 1 de febrero de 2023, recurso 6916/2022, 8 de febrero de 2023, recurso 6639/2022, 11 de mayo de 2023, recurso 8672/2022, 1 de junio de 2023,

⁵ No obstante, en el caso del ATS de 20 de enero de 2022, recurso 8160/2020, el recurrente invoca la doctrina Saquetti y el Tribunal Supremo lo admite fijando la cuestión de interés casacional objetivo con base en la misma.

⁶ Sin embargo, el ATS de 15 de junio de 2022, recurso 5250/2021, se dedica a desarrollar la doctrina Saquetti y luego fija una cuestión de interés casacional objetivo de fondo.

recurso 7985/2022, 29 de junio de 2023, recurso 2103/2023, 20 de septiembre de 2023, recurso 4518/2022, 21 de septiembre de 2023, recurso 2117/2023, 5 de octubre de 2023, recurso 2801/2023, 15 de noviembre de 2023, recurso 7144/2022, y 13 de diciembre de 2023, recurso 7088/2023)⁷.

En otros casos, los recurrentes invocan la doctrina Saquetti, pero el Tribunal Supremo omite su análisis detallado y admite los recursos de casación fijando cuestiones de interés casacional objetivo relativas al fondo (AATS de 25 de mayo de 2023, recurso 1747/2023, 25 de mayo de 2023, recurso 1981/2023, 1 de junio de 2023, recurso 8113/2022, y 11 de octubre de 2023, recurso 1409/2023). Por el contrario, en otros casos sí se analiza la doctrina Saquetti, pero se admite el recurso de casación por motivos de fondo (AATS de 20 de julio de 2023, recurso 5161/2022, y 22 de noviembre de 2023, recurso 1838/2023).

En el presente año 2024, se aprecian dos tendencias principales en las admisiones de recursos de casación en los que se invoca la doctrina Saquetti por los recurrentes: (i) el Tribunal Supremo admite el recurso sin más, sin explicitar el análisis detallado de la concurrencia de los criterios Engel (AATS de 12 de febrero de 2024, recurso 6022/2023, 12 de febrero de 2024, recurso 6118/2023, 21 de febrero de 2023, recurso 5962/2023, 6 de marzo de 2024, recurso 6345/2023, y 13 de marzo de 2024, recurso 8587/2023); (ii) el Tribunal Supremo admite el recurso fijando una cuestión de interés casacional objetivo relativa al fondo, sin hacer alusión a la aplicación de la doctrina Saquetti (AATS de 24 de enero de 2024, recurso 2248/2023, 7 de febrero de 2024, recurso 8811/2023, 12 de febrero de 2024, recurso 8302/2023, y 28 de febrero de 2024, recurso 3582/2023)⁸.

⁷ Como casos especiales, podemos reseñar los AATS de 18 de enero de 2023, recurso 1876/2022, y de 12 de abril de 2023, recurso 2745/2022, por los que se estiman sendos incidentes excepcionales de nulidad de actuaciones por haberse inadmitido inicialmente los respectivos recursos de casación, habiéndose admitido en otros casos idénticos en virtud de la doctrina Saquetti. Los recursos de casación son finalmente admitidos gracias a dicha doctrina, en conexión con el principio de igualdad y no discriminación en la aplicación judicial de la ley (artículo 14 CE).

⁸ El ATS de 2 de febrero de 2024, recurso 8348/2022, admite el recurso de casación fijando una cuestión de interés casacional objetivo sobre la doctrina Saquetti y otra cuestión relativa al fondo.

En general, los autos de admisión que analizan la doctrina Saquetti resumen y se remiten a las consideraciones de las tres sentencias de finales de 2021 que trasladan dicha doctrina al recurso de casación español, reproduciendo en muchos casos la descripción de los criterios Engel, pero sin desarrollar ni innovar dicha jurisprudencia. No obstante, algunos autos sí han incorporado algunas aclaraciones importantes. Por todos estos últimos, podemos traer aquí el ATS de 24 de enero de 2024, recurso 2248/2023:

“Resulta relevante, en particular, resaltar las siguientes consideraciones de la sentencia (FJ 6º.3): (i) El hecho de que la legislación interna condicione la admisibilidad del recurso de casación al cumplimiento de determinados requisitos formales, al conocimiento restringido de cuestiones de derecho - excluyendo las de hecho- y a la concurrencia del interés casacional objetivo, no supone una vulneración del derecho al reexamen del artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH. Y, por consiguiente, la inadmisión del recurso por el incumplimiento de dichos requisitos legalmente exigidos no supone, per se, la vulneración del derecho al reexamen de la declaración de culpabilidad.

(ii) En particular, ha de significarse que dicho derecho no impone que en el recurso de casación deban poder suscitarse cuestiones de mero hecho, esto es, una revisión de la prueba realizada por el Tribunal de instancia.

(iii) Y, en lo referente al requisito de la concurrencia del interés casacional objetivo, dado el carácter no tasado de los supuestos legalmente previstos y la necesidad del reexamen que impone la garantía del artículo 2, debe entenderse que dicho reexamen ha de quedar integrado dentro de los supuestos de interés casacional cuando se satisfagan determinadas condiciones. En particular, se ha indicado que en aquellos supuestos en los que se ha dictado una sentencia por tribunales del orden contencioso-administrativo, en única instancia, confirmando resoluciones administrativas sancionadoras por infracciones con naturaleza penal, el derecho al reexamen comporta efectuar 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, como ya se ha señalado, no puede afectar a una mera cuestión de hecho puesto que queda excluida de manera categórica de nuestro actual sistema”.

“3. Recapitulando lo dicho hasta el momento, el recurso de casación vigente permite dar satisfacción al derecho al reexamen consagrado en el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH en aquellos casos en los que se haya confirmado judicialmente -en única instancia- una resolución administrativa sancionadora con origen en una infracción con naturaleza penal. No obstante, dicho derecho no impone, en todo caso, la admisión del recurso de casación. Para que opere dicha garantía es preciso:

3.1. Que se trate de una infracción con naturaleza penal conforme a los "criterios Engel"; que no operen las excepciones del artículo 2.2 del Protocolo n.º 7 del CEDH; y que el escrito de preparación del recurso de casación contenga un razonamiento específico sobre dichos extremos que permitan valorar su concurrencia.

3.2. Que se satisfagan el resto de requisitos específicos que la legislación y la jurisprudencia imponen para la admisión del recurso de casación, debiendo adoptar esta Sección, a tales efectos, una interpretación en favor del interés casacional objetivo siempre y cuando la finalidad del pretendido reexamen esté justificada en una razonada vulneración de las normas y jurisprudencia aplicables al caso por parte de la sentencia de instancia, interpretación que no puede afectar a una mera cuestión de hecho, que se excluye de manera categórica de nuestro actual sistema”.

Es decir: (i) los requisitos, condiciones y límites del recurso de casación español (en particular, la prohibición de enjuiciar cuestiones de hecho y de revisar la prueba practicada en la instancia) son compatibles con el derecho a la doble revisión; (ii) por tanto, la inadmisión de los recursos de casación por incumplimiento de dichos requisitos, condiciones y límites establecidos en la LJCA española no vulnera el derecho a la doble revisión; (iii) dado el carácter no tasado o de *numerus apertus* de los supuestos de interés casacional objetivo del artículo 88 LJCA, el derecho a la doble revisión judicial de las infracciones y sanciones administrativas de naturaleza penal constituye uno de dichos supuestos, si bien condicionado a que el reexamen jurisdiccional esté justificado en la existencia de una o varias infracciones de legislación o jurisprudencia, correspondiendo al recurrente la carga de su alegación y acreditación; y (iv) el recurrente debe justificar en

el escrito de preparación el cumplimiento de los requisitos de la doctrina Saquetti y los requisitos del recurso de casación establecidos por la LJCA.

El Tribunal Supremo insiste en que la acreditación de la naturaleza penal de la infracción o sanción recurrida de acuerdo con los criterios Engel no le obliga a admitir el recurso de casación, sino que siempre será necesario que se cumplan los requisitos establecidos por la legislación procesal española (ATS de 28 de febrero de 2024, recurso 3582/2023): *“El derecho al reexamen no exige, siempre y en todo caso, a ultranza, la admisión del recurso de casación, siendo posible y procedente, cuando no se cumplen los requisitos legalmente previstos, su inadmisión. Y por esta razón resulta fundamental, en trance de admisión del recurso, que el escrito de preparación contenga una justificación adecuada y suficiente sobre la naturaleza penal de la infracción de la que trae causa el litigio y sobre la no concurrencia de las excepciones del artículo 2.2 del Protocolo n.º 7 del CEDH”*.

Las infracciones y sanciones objeto de los autos de admisión de recursos de casación presentan una gran variedad, sin que puedan deducirse unos criterios o características comunes. Se trata de sanciones impuestas tanto a personas jurídicas como físicas. Por materias, predominan las infracciones tributarias y en materia de defensa de la competencia, vertidos contaminantes al mar, daños al dominio público hidráulico, prevención del blanqueo de capitales, mercado de valores y medicamentos, entre otras. Aunque las sanciones pueden ser tanto económicas como de pérdida o limitación de derechos, prácticamente en todos los casos está presente alguna sanción de multa. Los importes son de todo tipo, desde pocos miles de euros hasta varias decenas de millones, por lo que la cuantía -como ya señala la jurisprudencia del TEDH- no es ninguna referencia válida. En general, se echa de menos en los autos de admisión una mayor motivación de los fines de prevención general y de la gravedad de la sanción que permita a los operadores jurídicos tener una mayor certeza sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación en cada caso concreto, siendo conscientes del carácter extremadamente casuístico (y, por tanto, no exento de discrecionalidad) de esta cuestión.

Por lo que respecta a los autos de inadmisión⁹, llama la atención que prácticamente todos¹⁰ se refieran a sanciones económicas por infracciones de la legislación en materia de defensa de la competencia y que sean de elevada cuantía (signo inequívoco esto último de que, como manifestó el TEDH desde el principio, la gravedad de la sanción no viene determinada por su importe). También es muy significativo que los 10 autos de inadmisión disponibles en la base de datos del CENDOJ (no se pueden consultar las providencias de inadmisión) inadmitan los recursos de casación por falta de cumplimiento o acreditación de los requisitos procesales establecidos en la LJCA (en particular, por ser cuestiones fácticas o por existir ya jurisprudencia acerca de las infracciones sustantivas alegadas –caducidad de los expedientes sancionadores, infracciones únicas y continuadas, prueba indiciaria, infracciones por el objeto y por los efectos en materia de competencia, etc-) y que sólo citen la doctrina Saquetti para precisar que, a pesar de su invocación por los recurrentes, es acorde con el artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH y con la jurisprudencia del TEDH inadmitir los recursos por incumplimiento de los requisitos procesales propios del recurso de casación español, sin entrar en el análisis de los criterios Engel¹¹.

Así pues, los autos de inadmisión analizados son bastante pocos en lo que concierne al establecimiento de criterios generales sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos de casación en los que se invoca la doctrina Saquetti. Tan sólo es de interés el siguiente párrafo que se repite en varios de ellos: “*La existencia de*

⁹AATS de 24 de noviembre de 2022, recurso 3798/2022, 11 de mayo de 2023, recurso 7917/2022, 6 de julio de 2023, recurso 2383/2023, 31 de enero de 2024, recurso 8217/2023, 31 de enero de 2024, recurso 8741/2023, 7 de febrero de 2024, recurso 3110/2023, 12 de febrero de 2024, recurso 6603/2023, 6 de marzo de 2024, recurso 8802/2023, 6 de marzo de 2024, recurso 527/2024, y 6 de marzo de 2024, recurso 427/2024.

¹⁰ Tan sólo se refieren a otras materias el ATS de 24 de noviembre de 2022, recurso 3798/2022, y el de 11 de mayo de 2023, recurso 7917/2022, sobre una sanción en materia de energía nuclear y una sanción en materia de mercado de valores, respectivamente.

¹¹ Como caso singular, cabe reseñar el ATS de 7 de febrero de 2024, recurso 3110/2023, por el que se inadmite el recurso de casación de la empresa sancionada (en el cual invocaba la doctrina Saquetti) por considerarlo de carácter fáctico pero se admite el del Abogado del Estado contra la anulación de una de las sanciones.

una infracción de naturaleza penal no comporta, sin más, la admisión del recurso de casación, pero sí 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” (por todos, ATS de 12 de febrero de 2024, recurso 6603/2023). “Pretendida y razonada” significa, en línea con lo expresado en los autos de admisión comentados *supra*, que los recurrentes deben justificar en los escritos de preparación de los recursos de casación la concurrencia de los criterios Engel.

4. Conclusión.

A la vista de la jurisprudencia del Tribunal Supremo adoptada en las SSTS del Pleno nº 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021, recurso 8156/2020, nº 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021, recurso 8158/2020, y nº 1521/2021, de 20 de diciembre de 2021, recurso 8159/2020, en las cuales se declara, con base en la jurisprudencia del TEDH (en concreto, la Sentencia de 30 de junio de 2020, asunto Saquetti Iglesias c. España, demanda 50514/13, y la Sentencia de 8 de junio de 1976, asunto Engel y otros c. Países Bajos, demanda 5100/71), que el actual recurso de casación contencioso-administrativo vigente en nuestro país es acorde con el derecho a la doble revisión jurisdiccional de las infracciones y sanciones de naturaleza penal proclamado en el artículo 2 del Protocolo nº 7 del CEDH, la llamada doctrina Saquetti constituye un supuesto de interés casacional objetivo que cabe incardinar por analogía en el apartado 3 del artículo 88 LJCA, por cuanto implica -en palabras del Tribunal Supremo- una interpretación favorable a la admisibilidad del recurso de casación, siempre y cuando concurran en ese supuesto, y se acrediten debidamente por el recurrente, tanto los requisitos o criterios Engel exigidos para la apreciación de la naturaleza penal de la infracción o sanción impugnada, como los requisitos procesales establecidos en la regulación del recurso de casación contencioso-administrativo contenida en los artículos 86 a 94 de la LJCA, de modo que la constatación de la naturaleza penal de la infracción no impedirá la inadmisión del recurso de casación si el Tribunal Supremo considera que no se cumplen los requisitos procesales de admisibilidad.

La aplicación de esta jurisprudencia hasta ahora por la Sección 1ª de la Sala III del Tribunal Supremo confirma esta jurisprudencia, poniendo de manifiesto que lo más importante sigue siendo el cumplimiento y acreditación de los requisitos procesales y que la aplicación de la doctrina Saquetti sólo es, en la práctica, un refuerzo para lograr la admisión del recurso de casación (de hecho, es muy frecuente que se alegue mediante otrosí en el escrito de preparación del recurso de casación y siempre que el límite máximo de 35.000 caracteres con espacios y 15 páginas lo permita), sin perjuicio de que es posible que el recurso sea admitido única y exclusivamente por razón del carácter penal de la infracción o sanción impugnada, para evitar una violación del derecho a la doble revisión jurisdiccional, al cual cabe otorgar rango de derecho fundamental por su vinculación con el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso debido con todas las garantías proclamado en el artículo 24, en relación con el artículo 10.2, de la Constitución Española.

En cualquier caso, no es posible inferir de la aplicación de la doctrina Saquetti por la Sección 1ª de la Sala III del Tribunal Supremo hasta la fecha prácticamente ningún criterio, directriz o pauta general que permita determinar si dicha Sección de Admisiones va a apreciar la naturaleza penal o no de una infracción o sanción concreta¹². Ni los sujetos sancionados, ni el importe de las sanciones económicas, ni la materia o sector a la que se refieran influyen en la calificación de la naturaleza material, la cual es marcadamente casuística y discrecional, dependiendo en gran medida de la trascendencia (“gravedad”) que tenga esa sanción para el sujeto infractor en ese supuesto concreto.

Por consiguiente, sólo cabe recomendar a los abogados de los recurrentes¹³ que pongan el máximo interés y diligencia en la justificación adecuada y suficiente de la

¹² Tan sólo cabe aventurar como criterio cierto que la doctrina Saquetti no es invocable frente a sanciones impuestas en el seno de relaciones de sujeción especial con la Administración Pública (por ejemplo, sanciones disciplinarias a funcionarios públicos, penalidades contractuales a contratistas, etc), pero es un tipo de supuesto que todavía no se ha presentado al Tribunal Supremo en la práctica y que suscita dudas, toda vez que la gravedad de las sanciones en esos casos también puede ser máxima.

¹³ Entre los cuales no parece que vayan a estar los Abogados del Estado ni los Letrados de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, ya que el derecho a la doble revisión jurisdiccional de las infracciones y sanciones administrativas de naturaleza penal es una garantía establecida para la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos frente a los poderes públicos, no para la defensa de la legalidad de la aplicación de dichas infracciones y sanciones por parte de éstos.

conurrencia de los criterios Engel, como forma de incrementar las probabilidades de admisión de los recursos de casación que preparen contra sanciones confirmadas por los TSJ o por la Audiencia Nacional, para ante el Tribunal Supremo (en caso de alegar infracción de Derecho o jurisprudencia estatal) o las secciones de casación autonómica de los mismos TSJ (en caso de alegar infracción de Derecho o jurisprudencia autonómicos).

Madrid, 9 de abril de 2024