



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

MÁSTER DE ACCESO AL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA

Trabajo Fin de Máster

LA DOCTRINA SAQUETTI Y EL RECURSO DE CASACIÓN

La idoneidad del recurso de casación en la jurisdicción Contencioso-Administrativa como una revisión jurisdiccional en el procedimiento administrativo sancionador a la luz de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Alumno: Thomas Llanos Ciafrino

Directora: Carmen Plaza Martín

Convocatoria: Febrero de 2024

Tribunal: Silverio Fernández Polanco, Ana Yáñez Vega,
Manuel Estepa Montero

Calificación: 9,50

RESUMEN

Este trabajo consiste, en primer lugar, en un análisis de la doctrina Saquetti, creada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia del 30 de junio de 2020 (asunto Saquetti) y los requisitos que establece respecto a sanciones administrativas de naturaleza penal y la exigencia del art. 2 del Protocolo n.º 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, sobre el derecho a un doble grado de jurisdicción en materia pena.

Se analizan a continuación, los posibles conflictos que genera este derecho a un doble grado de jurisdicción con el sistema de recursos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española. En particular se analiza (1) la disonancia de la clasificación de la naturaleza penal de las sanciones administrativas, (2) la exigencia de una reexamen jurisdiccional en sanciones administrativas y (3) la idoneidad del recurso de casación para satisfacer este derecho.

En base a este análisis, se extraen y exponen las contestaciones a estas preguntas que ofrece el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y diversas posiciones doctrinales al respecto.

PALABRAS CLAVE

Doctrina Saquetti, criterios Engel, derecho a la doble instancia, derecho a un doble grado de jurisdicción, sanciones administrativas, naturaleza penal, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Recurso de Casación.

ABSTRACT

This paper consists in the analysis of the “Saquetti doctrine”, created by the European Court of Human Rights, in its Sentence of the 30th of June of 2020 (case Saquetti) and the requisites it establishes on administrative sanctions with a penal nature and the requirements of the Article 2 of the Protocol N.º 7 of the European Convention of Human Rights, on the right of appeal in criminal matters.

Following, it will be analysed the possible conflicts that rise between that Doctrine and the right to appeal in criminal matters and the Spanish Administrative Law appealing system. Particularly it's analysed (1) the

Thomas Llanos Ciafrino

dissonance between the Spanish internal qualifications system on Administrative Sanctions and its criminal nature, (2) the requirements of judicial review in Administrative Sanctions and (3) the suitability of the Appeal to the Spanish Supreme Court to fulfil the right to appeal.

To answer these questions, the answers given by the Spanish Supreme Court, the Constitutional Court and doctrinal positions on the matter will be analysed.

KEYWORDS

Saqueti Doctrine, Engel criteria, right to appeal, Sanctions, penal nature, European Court of Human Rights, Appeal to the Spanish Supreme Court.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
2. EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO “A UNA SEGUNDA INSTANCIA”	7
2.1. Otras fuentes que establecen el derecho a la revisión judicial.....	10
3. LA SENTENCIA <i>SAQUETTI</i>	10
3.1. La materia de la sanción	12
3.2. Excepciones a la obligación alegadas por la Abogacía del Estado.....	15
3.3. El impacto de la doctrina <i>Saquetti</i>	15
4. SISTEMATIZACIÓN DE LA CONTROVERSIA PRESENTE	17
5. LA NATURALEZA DE LA INFRACCIÓN: LOS CRITERIOS <i>ENGEL</i>	18
5.1. La aplicación de los criterios al caso concreto.....	21
5.2. Posiciones Doctrinales	23
6. EL RECURSO DE CASACIÓN Y LA REFORMA DEL 2015	24
6.1. La afectación de la sentencia Saquetti al Recurso de Casación	27
7. LA CUESTIÓN SOBRE LA IDONEIDAD DEL RECURSO DE CASACIÓN COMO REVISIÓN JUDICIAL JURISDICCIONAL	28
8. LA RECEPCIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO DE LA DOCTRINA <i>SAQUETTI</i>	30
8.1. Los criterios <i>Engel</i> y la determinación de la naturaleza penal	31
8.2. El derecho a la revisión judicial.....	33
8.3. La respuesta del TS sobre la idoneidad del recurso de casación	35
8.4. El voto particular	38
9. LA RECEPCIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	39
10. POSICIONES DOCTRINALES	42
10.1. Sobre las Sentencias del Supremo y del Constitucional.....	42
10.2. Sobre la eventual reforma legislativa	43

11. CONCLUSIÓN	46
12. ÍNDICE DE ABREVIACIONES.....	49
13. BIBLIOGRAFÍA	49
13.1. Normativa	49
13.2. Sentencias	50
13.3. Libros.....	50
13.4. Artículos Doctrinales.....	51

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone realizar un análisis de los efectos de sentencia *Saquetti* en la configuración del derecho administrativo sancionador español. En particular respecto al derecho a la revisión por un órgano jurisdiccional superior de las sentencias condenatorias, reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, Protocolo N.º 7, artículo 2.

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2021, asunto *Saquetti Iglesias c. España*, ha suscitado amplia controversia al atribuir naturaleza penal a una sanción administrativa por medio de los criterios *Engel*, al analizar las circunstancias particulares en las que se produjo. Esto supone conceder al sancionado el derecho al reexamen jurisdiccional.

Esta sentencia, como veremos, representa un reto jurisprudencial y también legislativo, porque nuestro sistema no concede a muchas de las sanciones administrativas una “doble instancia”, tampoco la posibilidad de ser revisadas por un órgano judicial. Poniendo en tela de juicio si esa instancia única no supondría una violación del derecho al reexamen.

La sentencia genera, por otra parte, un importante debate sobre la idoneidad del nuevo recurso de casación, establecido mediante la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, como una doble instancia jurisdiccional efectiva para satisfacer la exigencia de la doble instancia conforme el CEDH. A final de cuentas, su objetivo intrínseco no es la revisión del supuesto, sino la elaboración de jurisprudencia y la unificación de una doctrina.

Se inicia el trabajo realizando una exposición del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el derecho a la revisión judicial. A continuación, se realiza el preceptivo análisis del asunto Saquetti y se explica de forma sistemática los problemas que conlleva. Después se lleva a cabo un estudio de la recepción por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional de esta doctrina Saquetti, en la STS 1375/2021 y en la STC 71/2022, respectivamente. Se expone a continuación el voto particular contenido en la sentencia del TS y otras opiniones jurídicas sobre la cuestión, que apuntan hacia posibles horizontes doctrinales y regulatorios.

Se ha realizado la labor de sintetizar las cuestiones surgidas por la doctrina Saquetti en tres puntos: (A) las dificultades en determinar la naturaleza penal de una sanción

administrativa utilizando los criterios Engel, (B) la necesidad de proveer a los sancionados de una ulterior instancia y (C) los requisitos que debe cumplir esta revisión judicial. Estos tres puntos tienen importantes interconexiones entre ellos, pero también cierta autonomía. Y en conjunto son capaces de proveer una aproximación a la complicada relación que se establece entre el recurso de casación y la doctrina Saquetti.

2. EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO “A UNA SEGUNDA INSTANCIA”

El **Convenio Europeo de Derechos Humanos** (en adelante *CEDH* o *el Convenio*) se trata de una norma adoptada por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y tiene por objetivo proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los ciudadanos de los Estados miembros del Consejo de Europa. Este Convenio establece un órgano propio para su control judicial, el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** (en adelante *TEDH*), que también es capaz de crear relevante doctrina para su interpretación y aplicación.

Desde 1950, se han aprobado diversas ampliaciones que complementan al Convenio original por medio de Protocolos Adicionales. El que en este trabajo nos atañe es el Protocolo n.º 7, de 1984, que reconoce ciertos derechos procesales, entre ellos, en su artículo 2, el derecho a un **“doble grado de jurisdicción en material penal”**.

“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.”

Como se puede extraer del articulado, el derecho a la “doble instancia” se configura como un derecho de los justiciables que han sido condenados en materia penal a que la declaración de culpabilidad sea “examinada por una jurisdicción superior”, es decir, a una

doble instancia de revisión jurisdiccional. Esta revisión naturalmente se configura de distintas maneras en cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa. En algunos países, según el desarrollo normativo, ese reexamen puede consistir en un recurso de casación. Mientras que, en otros, puede suponer un reexamen de cuestiones de hecho y de derecho.¹ También deja este artículo cierto margen para las legislaciones nacionales de los “motivos por los cuales” se podrá ejercitar este derecho.

Bajo estas consideraciones, dentro de esta materia hay una cuestión previa que se debe aclarar. Existe una pugna respecto a la propia **terminología** que se emplea para describir este derecho. La terminología más habitual, que el propio TEDH emplea,² es “**el derecho a una segunda instancia**”, o “**doble instancia**”. Pero esta puede ser equívoca y nos lleva a concebir ciertas exigencias respecto al acceso y al objeto de ésta. Conllevaría una interpretación tendente a exigir un acceso generalizado a un recurso que vuelva a juzgar el supuesto de hecho. En un sentido estricto, el CEDH establece el derecho a un “doble grado de jurisdicción”, que es descrito como un “reexamen”, o “revisión”, judicial. La predilección por uno u otro término nos podría llevar a prejuzgar parte del contenido del propio trabajo presente. Se ha optado por el empleo mayoritario de la expresión “**revisión**”. En primer lugar, porque es el término consagrado por la doctrina del TEDH y del TS. Y, en segundo lugar, porque se emplea de una forma aséptica, tratando de nombrar el derecho contenido en el art. 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH, sin prejuzgar los particulares contenidos de este derecho.

Una apreciación previa que es muy relevante es que este precepto **sólo tiene en consideración la vía judicial**. La existencia de una **vía administrativa previa**, como en el caso español, no es considerada como un primer examen. “Sólo se considera “jurisdicción” el órgano que tiene la consideración de tribunal en el sentido del art. 6 del CEDH, es decir, que es independiente e imparcial, y que cumple una función jurisdiccional.”³ Esto es relevante en nuestro ordenamiento porque poseemos un procedimiento sancionador administrativo previo que ya aporta ciertas garantías y supone una línea de defensa para el justiciable, aunque no goza de la debida objetividad. También

¹ Chaves García, J. R. (2020). *Los renglones torcidos del asunto Saquetti y la doble instancia contencioso-administrativa*. delaJusticia.com. <https://delajusticia.com/2020/09/14/los-renglones-torcidos-del-asunto-saquetti-y-la-doble-instancia-contencioso-administrativa/>

² Sentencia Saquetti Iglesias c. España.

³ Recuerda Girela, M. A. (2021). La sentencia Saquetti Iglesias C. España y la doble instancia en sanciones administrativas. Anuario de Derecho Administrativo, 2021, ISBN 978-84-1390-604-1, págs. 47-52.

supone alargar enormemente los recursos a las sanciones. La continua expansión del derecho administrativo sancionador conlleva ciertas dudas precisamente por su falta de imparcialidad y desinterés objetivo, funcionando muchas veces como juez y parte de manera simultánea.⁴ Pero también hay que tener en consideración, que las sanciones judiciales en el ámbito administrativo, a diferencia del penal, no están imponiendo una sanción, sino confirmando una sanción ya impuesta por la Administración.⁵ Toda sentencia “condenatoria” (bajo la terminología del Convenio) en el ámbito contencioso-administrativo en nuestro sistema es una sentencia que lo que hace es confirmar una sanción previamente impuesta por la administración.

Es importante hacer explícita la cuestión de **política legal** presente. Vemos dos bienes jurídicos que entran en pugna: por un lado, garantizar los **derechos fundamentales** de los procesados y asegurar la corrección de las sentencias, pero, por otro lado, primar la **diligencia** en el ámbito judicial y la seguridad jurídica. Dice CARBONERO⁶ que la diligencia brilla por su ausencia en el sistema procesal español y la Ley de Medidas de Eficiencia Procesal no parece estar aportando más que soluciones cosméticas. Y lógicamente, la adición de una segunda instancia (“segunda instancia” en sentido propio) tiene graves implicaciones en la lentitud y colapso de los órganos jurisdiccionales. En el caso del sistema español, las sanciones en el ámbito administrativo ya suponen un procedimiento administrativo previo, que suele ya dilatarse, y una revisión posterior por los órganos judiciales. Esto supone una válida iniciativa del legislador de agilizar la consecución de resoluciones firmes.

También se trata, por parte del Tribunal de Estrasburgo, de respetar el poder legislativo y autonomía de los Estados, que supone configurar su propio sistema jurisdiccional y con ello, su sistema de recursos. De ahí cobra vital importancia la disposición: “El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los cuales pueda ser ejercitado, se regularán por ley.” A lo largo del trabajo se hará patente que esto permite un cierto grado de autonomía

⁴ Díaz Fraile, F. (2016). *Derecho administrativo sancionador. Análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Atelier. Pág. 46 y ss.

⁵ Beltrán de Felipe, M. (2021). La doble instancia en la impugnación jurisdiccional de las sanciones administrativas (Una mirada oblicua a la sentencia del TEDH Saquetti c. España), *Revista General de Derecho Constitucional* 35, 2021. Pág. 18.

⁶ Carbonero Redondo, J. J. (2022). *Eficiencia procesal y doble instancia contenciosa. La doctrina Saquetti Iglesias, un nuevo aviso al legislador*. Diario La Ley, ISSN 1989-6913, N° 10092, 2022

por parte de los Estados, pero siempre que el derecho a la revisión jurisdiccional no se vacíe de contenido.

También es relevante las **excepciones** que se establecen en su segundo apartado: (1) que la sanción sea de menor gravedad, (2) que haya sido resuelta por el más alto tribunal y (3) que haya sido declarado culpable tras un recurso en contra de su absolución.

Veremos cómo la doctrina del TEDH, ampliará este derecho más allá del ámbito penal, cuando considera que la sanción impuesta sea equiparable a una condena penal. En el caso español esto sucederá con las **sanciones en el ámbito administrativo que tengan cierta gravedad**. Esta equiparación se realizará mediante los criterios *Engel*.

2.1. Otras fuentes que establecen el derecho a la revisión judicial

Tampoco se puede perder de vista la naturaleza holística de nuestro ordenamiento jurídico y su integración en el derecho europeo. El derecho a una revisión judicial se debe interpretar como una vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva, recogido en el art. 24 de Constitución Española (en adelante *CE*).

También debe ser entendido en consonancia con los arts. 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el art. 6 CEDH, que respectivamente reconocen el derecho a un tribunal independiente e imparcial, a la presunción de inocencia y a un proceso equitativo.⁷ Y el art. 14.5 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles (en adelante *PIDCP*) y Políticos también consagra el derecho a un doble grado de jurisdicción.

3. LA SENTENCIA SAQUETTI

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos establece en su Sentencia del 30 de junio de 2020 la *doctrina Saquetti* es. Dicho asunto pone sobre la mesa el cuestionamiento sobre el cumplimiento de la necesidad de una doble instancia respecto a resoluciones sancionadoras desfavorables en cumplimiento del artículo 2.1 del Protocolo n.º 7 del CEDH. Antes de adentrarnos, debemos analizar lo sucedido en este supuesto de hecho.

⁷ Bouazza Ariño, O. (2022). *La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el concepto de sanción y su incidencia en la casación contencioso-administrativa* en Rebollo Puig, M., et al, *Anuario de derecho administrativo sancionador 2022* (Primera edición). Thomson Reuters Civitas. Pág. 321.

Para situarnos, es conveniente realizar un breve resumen de los antecedentes de hecho. Martín Saquetti Iglesias es un ciudadano nacional de España que reparte su residencia entre España y Argentina. El 20 de marzo de 2011, fue sometido a un control en el aeropuerto, donde fueron encontrados 154.800 euros escondidos. Por ello, le sancionaron el pago de 153.800 euros por infracción del art. 2.1v), 52.3 y art. 57.3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y por el art. 2.3 del Real Decreto 925/1995 de 9 de junio, que aprueba el Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre medidas de prevención del blanqueo de capitales. Esta sanción sería ejecutada por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía.⁸

Respecto a esta sanción, cabía la posibilidad de recurrir en reposición ante la misma administración o iniciar la vía judicial mediante un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia (en adelante *TSJ*) de Madrid. La sentencia emitida por el TSJ, el 17 de enero de 2013, desestima las pretensiones del recurrente afirmando la responsabilidad de este de formular la declaración exigida para mover capitales. Determina también que no cabría recurso de casación posterior, en aplicación del art. 86.2.b) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante *LJCA*). Dicho art. establecía entonces la cantidad mínima para recurrir en casación en 600.000 euros. El justiciable, por lo tanto, recurre en amparo ante el Tribunal Constitucional, pero ve su recurso inadmitido por que el supuesto carecería de “relevancia constitucional”.

Frente a esta imposibilidad de obtener acceso a una segunda instancia, el justiciable acude al TEDH, mientras esgrime una vulneración de derechos fundamentales por no haber gozado de una tutela judicial efectiva, del art. 6 del CEDH. Y, en particular alega una vulneración del **art. 2 del Protocolo n.º 7 del Convenio**. Ya que la sanción impuesta sólo fue objeto de análisis por el TSJ y no había posibilidad de que fuese “examinado por una jurisdicción superior”, como exige el precepto.

Porque, como se ha expuesto, el CEDH reconoce el derecho de los justiciables a una doble grado de jurisdicción siempre que hayan sido condenados en materia penal, otorgándoles la potestad de acudir a un tribunal superior que revise la decisión. Aunque también establece la excepción en el supuesto de que se trate de una infracción de menor gravedad.

⁸ Relato de hechos recogido de la STEDH de 30 de junio de 2020. Parágrafos 4 a 10.

Esta revisión jurisdiccional no puede ser satisfecha por ningún órgano que no sea del poder judicial, es decir, que no sea independiente e imparcial. En la Sentencia Saquetti también se determina que, en este sentido, el Tribunal Constitucional tampoco se puede considerar como parte de la jurisdicción, porque su función es la de resolver recursos de amparo y no supone determinar la conformidad con la legislación ordinaria.⁹

El precepto del ordenamiento jurídico español con el cual esta prescripción del CEDH entraba en conflicto era el artículo 86.2.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante *LJCA*). La redacción de 2011 del art. 86 LJCA, que estuvo vigente hasta el 2016, rezaba:

“ARTÍCULO 86

1. Las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

2. Se exceptúan de lo establecido en el apartado anterior:

a) Las sentencias que se refieran a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas, salvo que afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera.

b) Las recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 600.000 euros, excepto cuando se trate del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales, en cuyo caso procederá el recurso cualquiera que sea la cuantía del asunto litigioso. [...].”

El TSJ había concluido en base a este precepto que no había derecho al recurso de casación porque la sanción impuesta ascendía solo a 153.800 euros y por lo tanto no sobrepasaba el umbral de los 600.000 euros, exigido por el precepto con su formulación anterior al 2015.

3.1. La materia de la sanción

Una de las limitaciones más importantes a la obligatoriedad de la doble instancia establecida por el Convenio es que se traten de **sanciones en materia penal**, el propio

⁹ Recuerda Girela, M. A. (2021). La sentencia Saquetti Iglesias C. España y la doble instancia en sanciones administrativas. *Anuario de Derecho Administrativo*, 2021, ISBN 978-84-1390-604-1, págs. 47-52.

art. 2 del Protocolo 7 se titula: “Derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal”. Por ello, la doctrina del TEDH reconoce que estas garantías no se extienden a todo “derecho disciplinario”¹⁰. Por lo tanto, la primera excepción a la que se acoge la Abogacía General del Estado es **la no sujeción** al precepto, porque la sanción no sería de materia penal, sino administrativa.

El TEDH reconoce que la Administración ostenta un derecho sancionador propio y autónomo que está fuera del ámbito de garantías que confiere el Convenio para las infracciones penales. También se establece que los Estados Miembros son autónomos y competentes para establecer qué sanciones son administrativas (“disciplinarias”) y cuales son penales.¹¹ Pero esta elección se debe establecer dentro de unos mínimos que exige el derecho europeo.

Esta es una precisión que cobra vital importancia en el asunto *Saquetti* porque la infracción que se le imputaba, de blanqueo de capitales, sólo constituía una infracción administrativa para con el ordenamiento jurídico en España. Y así lo argumenta el Abogado del Estado, alegando que la infracción en cuestión no tenía naturaleza penal, sino administrativa.¹² Y uno de los criterios importantes para determinar la naturaleza sancionadora o menos grave de una sanción es el hecho de que no implica una pena de prisión.¹³ En cambio, el demandante alega que el hecho de que la eventual sanción consista en una sanción pecuniaria no supone necesariamente desnaturalizarla como una sanción penal, muchas infracciones del ámbito penal suponen una sanción meramente económica.¹⁴

Conforme a la doctrina del TEDH, los criterios mínimos para determinar que una sanción es penal a los efectos del Convenio son los criterios Engel¹⁵¹⁶. El TEDH establece en la sentencia del asunto *Engel*, cómo debe ser una infracción para que por su naturaleza intrínseca deba ser calificada como penal:

1. La calificación de la disposición a nivel interno;

¹⁰ Terminología utilizada en la *Sentencia Engel*. STEDH 5100/71, de 8 de junio de 1976.

¹¹ STS 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021. Fundamento de derecho tercero. Págs. 45 y 46

¹² STEDH, de 30 de junio de 2020, caso *Saquetti Iglesias c. España*. Parágrafo 21.

¹³ STEDH. *Ibid.* Parágrafo 16.

¹⁴ STEDH. *Ibid.* Parágrafo 21.

¹⁵ STEDH. *Ibid.* Parágrafo 22.

¹⁶ STS 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021. Fundamento de derecho primero. Pág. 33.

2. El carácter de la infracción;
3. La gravedad de sanción impuesta al interesado.

(1) Respecto al primero de los criterios, el incumplimiento del art. 52.3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo-constituyó una "infracción administrativa". Por lo tanto, no apuntaría a la naturaleza penal, pero como dice el TEDH, "éste es sólo un punto de partida a efectos de la valoración del Tribunal".¹⁷

(2) Al analizar el carácter de la infracción, el TEDH pone de relieve que se trata de una infracción de carácter general, aplicándose a una generalidad de personas, todas aquellas personas que cruzan una frontera, y cuyo bien protegido es el interés general de los gobiernos en controlar los pagos internacionales. El TEDH considera que la multa no tenía un intuito resarcitorio, sino disuasorio. Por lo tanto, este análisis también conllevar la naturaleza delictiva de la infracción.¹⁸

(3) El art. prevé para dicha infracción una sanción entre 600 € y el doble del valor de los medios de pago empleados. Considera, el TEDH, también que la sanción de 153.800 € es grave. Y lo evalúa en base a que consistía en "casi la totalidad de la cantidad descubierta". Es decir, la gravedad de la sanción, también apunta a la naturaleza penal de la infracción.¹⁹

El primer criterio es el único que apuntaría en contra de la naturaleza penal, mientras que el segundo y el tercero, más substantivos, apuntan a la naturaleza penal de la infracción.²⁰ Porque, (1) a pesar de que la infracción sea calificada dentro del ordenamiento español como una infracción administrativa, (2) se trata de una infracción establecida en aras a crear una disuasión general de protección sobre un bien público (3) cuya sanción es lo suficientemente significativa. El TEDH concluye que **la materia de la sanción debe ser entendida como penal** a los efectos del artículo 2 del Protocolo n.º 7. Y consecuentemente, el sancionado **debería haber tenido la posibilidad de que dicha sanción fuese revisada por un tribunal superior**. Y como esto no fue el caso, se vio vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva.

¹⁷ STEDH. Ibid. Parágrafo 24.

¹⁸ STEDH. Ibid. Parágrafo 25 y 26.

¹⁹ STEDH. Ibid. Parágrafo 29.

²⁰ STEDH. Ibid. Parágrafos 22 a 31.

3.2. Excepciones a la obligación alegadas por la Abogacía del Estado

Además del principio de la no sujeción al derecho a una revisión judicial, el Gobierno de España, representado por la Abogacía General del Estado, alegaba dos de las excepciones contenidas en el art. 2.2 del Protocolo n.º 7.

En primer lugar, alegando que se trata de una infracción de menor gravedad. Esta es rechazada por el TEDH porque considera que la incautación de toda la cantidad encontrada no podría ser considerado como una infracción de “menor gravedad”²¹

En segundo lugar, argumentan que el Tribunal Superior de Justicia es el órgano de mayor rango en el ámbito contencioso-administrativo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma²², como recoge el art. 152 CE. Y que, por lo tanto, la condena habría sido dictada por “el más alto tribunal”, como exige el precepto del CEDH. Y que el Tribunal Supremo tiene un carácter meramente excepcional y no formaría parte, en este sentido del organigrama jurisdiccional. Esta excepción tampoco es apreciada por el TEDH, que afirma el Tribunal Supremo debe considerarse como miembro integrante del organigrama jurisdiccional en tanto que lo es siempre que la cuantía es superior a 600.000 euros.²³

3.3. El impacto de la doctrina *Saquetti*

La sentencia *Saquetti* naturalmente produce un gran impacto en el panorama jurídico español, y en general tuvo una **recepción bastante favorable** de juristas (SOLDEVILLA FRAGOSO²⁴, LOZANO CUTANDA²⁵, COBREROS MENDAZONA²⁶). Éstos consideran que la sentencia *Saquetti* pone de relevancia y llama al legislador español a **reformar un sistema judicial contencioso-administrativo deficiente**. Consideran que está llamada a provocar un cambio legislativo que mejore el sistema de recursos y amplíe

²¹ STEDH. Ibid. Parágrafo 44.

²² STEDH- Ibid. Parágrafo 34.

²³ STEDH. Ibid. Parágrafo 46.

²⁴ Soldevilla Fragoso, S. (2022). *Regreso al futuro de la doctrina Saquetti del TEDH*. Actualidad administrativa, ISSN 1130-9946, N° 9, 2022.

²⁵ Lozano Cutanda, B. (2020). *La sentencia Saquetti Iglesias c. España impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas*. Revista de Administración Pública, 213, 181-207. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.08>

²⁶ Cobrerros Mendazona, E. (2020): “El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional”, Revista Vasca de Administración Pública n° 118, págs. 17-48

las garantías de los ciudadanos.²⁷ Pero hay diversos autores que son muy críticos con la sentencia. Porque supone la aparente exclusión de los criterios objetivos de inadmisión del recurso pasible del reexamen jurisdiccional, como la cuantía, y exige un análisis de criterios subjetivos que tienen en consideración las circunstancias particulares del sancionado. Este aspecto es rechazado en la propia sentencia, en el voto particular del Juez LEMMENS y de la misma opinión son NAVARRO SANCHIS²⁸ y BELTRÁN DE FELIPE²⁹. Este último consideraba que es una posibilidad que después de esta sentencia el TEDH rectifique o matizase este criterio, y que es necesario saber si la sentencia Saquetti *es regla o es excepción*. La utilización del criterio *Engel*, un criterio propio del TEDH, parece nacer de una cierta desconfianza del Tribunal respecto a la determinación de la naturaleza de la sanción por la legislación nacional.³⁰ Es problemático esa aplicación a ultranza porque no se pueden identificar claramente que sanciones son administrativas y cuales penales en compartimentos estancos.³¹

RECUERDA GIRELA³² considera que la Sentencia Saquetti supone la necesidad de una reforma normativa en el ámbito de los recursos contencioso-administrativos, que permita la doble instancia frente a resoluciones de naturaleza sancionadora que puedan ser considerados como infracción penal a efectos del CEDH. Amplía el cuestionamiento no sólo al recurso de casación, sino a todo el ámbito de recursos contencioso-administrativos.

LOZANO CUTANDA³³ considera que la única solución posible es la **reforma del sistema de recursos** en el ámbito de lo contencioso-administrativo, que es “**claramente deficiente**”. Particularmente, porque existe la necesidad de ampliar el acceso al recurso de casación. La mayoría de sanciones en contencioso-administrativo se dictan en una única instancia y sin posibilidad de recurso ante órgano jurisdiccional superior. Es

²⁷ Beltrán de Felipe, M. (2021). La doble instancia en la impugnación jurisdiccional de las sanciones administrativas (Una mirada oblicua a la sentencia del TEDH Saquetti c. España), Revista General de Derecho Constitucional 35, 2021. Pág. 9.

²⁸ Navarro Sanchís, Francisco José (2021): “Devolvemos las sanciones a los jueces? A propósito de la sentencia Saquetti Iglesias”, <http://fiscalblog.es/?p=6694>

²⁹ Beltrán de Felipe, M. (2021). La doble instancia en la impugnación jurisdiccional de las sanciones administrativas (Una mirada oblicua a la sentencia del TEDH Saquetti c. España), Revista General de Derecho Constitucional 35, 2021. Pág. 10.

³⁰ Beltrán de Felipe, M. Ibid. Pág. 13.

³¹ Beltrán de Felipe, M. Ibid. Pág. 15.

³² Recuerda Girela, M. A. (2021). La sentencia Saquetti Iglesias C. España y la doble instancia en sanciones administrativas. Anuario de Derecho Administrativo, 2021, ISBN 978-84-1390-604-1, págs. 47-52.

³³ Lozano Cutanda, B. (2020). La sentencia Saquetti Iglesias c. España impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. Revista de Administración Pública, 213, 181-207. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.08>

contradictorio como asuntos menores, asignados a juzgados de lo contencioso-administrativo pueden llegar a tener tres oportunidades de pronunciamiento, mientras que algunos de los más importantes sólo una. Para la autora, la generalización de la doble instancia en el orden contencioso-administrativo es una cuestión pendiente que debe ser implementada cuando el tiempo sea oportuno.

4. SISTEMATIZACIÓN DE LA CONTROVERSIA PRESENTE

Llegado a este punto cabe sistematizar con fines aclaratorios los tres principales focos de controversia que se producen en virtud de la doctrina Saquetti. La sistemática a continuación es de elaboración propia, pero el contenido de su elaboración toma inspiración en la lectura de la Sentencia del Tribunal Supremo 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021.

La partición entre la primera cuestión y las otras dos es autoevidente, pero me parece particularmente pertinente realizar y enfatizar la escisión entre la segunda y la tercera. Porque son en puridad cuestiones ontológicamente distintas, pero también enfatizando que la segunda no afecta exclusivamente al recurso de casación, sino también al recurso de apelación.

- A. La disonancia entre la clasificación a nivel interno de una sanción y la clasificación que se le debiera asignar según la doctrina del TEDH.
- B. El problema de acceso al reexamen jurisdiccional en determinados supuestos.
- C. La idoneidad del recurso de casación para satisfacer el derecho al reexamen jurisdiccional.

Estas tres cuestiones tienen importantes influencias recíprocas entre ellas por la estructuración del derecho a la revisión judicial. Precisamente por el silogismo que se podría *grosso modo*, representar por medio de dos implicaciones seguidas: $A \rightarrow B \rightarrow C$

- A. Si nos encontramos frente a una infracción de naturaleza penal, aunque sea considerada por la jurisdicción nacional como administrativa, y que no presente ninguna de las excepciones contenidas en el convenio.
- B. El Estado Miembro estará obligado a proveer a los justiciables una revisión judicial.

- C. Esta revisión judicial debe cumplir con determinados requisitos debiendo suponer un reexamen de la sanción. En este punto surge la controversia sobre si el recurso de casación cumple estos requisitos como doble instancia judicial.

La controversia respecto a España en el caso *Saquetti* versa sobre dos de estos puntos: el A y el B. En primer lugar (A) porque había una disonancia respecto el criterio para definir la sanción como penal y (B) en segundo, porque no se le proveyó de recurso ninguno frente a la sentencia que confirmaba la condena. Como es lógico, estas dos cuestiones están vinculadas en el sentido de que el legislador no concede en estos supuestos una ulterior instancia porque no considera que la sanción tenga naturaleza penal y por lo tanto no estaría amparado por el derecho a una revisión judicial.

Pero, por otro lado, la cuestión *Saquetti* también implica el planteamiento tercero (C), lleva a los operadores jurídicos a cuestionarse si el recurso de casación es suficiente para atender a los requisitos del art. 2 del Protocolo n.º 7.

Hay que distinguir también claramente la cuestión segunda (B) de la tercera (C), principalmente porque lo más común dentro de nuestro ordenamiento es que a la “revisión judicial” no se acceda mediante un recurso de casación, sino mediante un recurso de apelación ordinario. Respecto al recurso de apelación no cabría duda en principio del cumplimiento de su suficiencia como reexamen judicial (C), pero sí caben dudas respecto al acceso al mismo (B). Esto sucede porque el art. 81.1.a) LJCA establece que serán recurribles en apelación solamente aquellos asuntos cuya cuantía sea superior a 30.000 euros. Lo que supone que hay un considerable número de sanciones de inferior cantidad que también deberían tener la posibilidad de acceder a un reexamen y bajo la LJCA no la tienen.

5. LA NATURALEZA DE LA INFRACCIÓN: LOS CRITERIOS *ENGEL*

Como ya se ha mencionado, se establece como un requisito de aplicación del art. 2 del Protocolo 7 del Convenio, que la sanción impuesta tenga naturaleza penal. No se debe perder de mente que el paradigma de este derecho son sanciones penales al uso, de delitos con penas de cárcel. Así lo establece explícitamente el art., que dispone el “Derecho a un doble grado de jurisdicción **en materia penal**”. Y simultáneamente se establece por medio de la jurisprudencia en la sentencia *Engel*, una suerte de *Nomen Iuris*, o *principio*

de primacía de la realidad,³⁴ en el sentido de que el TEDH trata de extraer **la auténtica naturaleza de la sanción**, y no solamente su clasificación jurídica dentro del derecho nacional. Por lo tanto, debe establecer los criterios por los que una sanción debe ser considerada intrínsecamente como penal, a pesar de ser calificada internamente como administrativa.

“Si los Estados contratantes pudieran discrecionalmente calificar una infracción de disciplinaria en lugar de criminal o perseguir al autor de una infracción «mixta» disciplinariamente con preferencia a la vía penal, el juego de las cláusulas fundamentales de los artículos 6º y 7º se encontraría subordinado a su voluntad soberana. Una lexitud tan amplia conllevaría el riesgo de llevar a resultados incompatibles con el fin y el objetivo del Convenio. El Tribunal tiene, por tanto, competencia para asegurarse, según el artículo 6º, e incluso prescindiendo de la referencia a los artículos 17º y 18º, que el procedimiento disciplinario no sustituya indebidamente al penal.”³⁵

La preocupación surge por la posibilidad de que los Estados reduzcan la consideración de la naturaleza penal de determinadas infracciones y esto conlleve a la vulneración de facto de las garantías procesales en materia penal. Encontrándose entre estas, el derecho a la revisión judicial contenido en el Protocolo nº7. Por lo tanto, esta distinción entre penal y administrativa será de suma relevancia porque afectará directamente a la existencia del derecho del sancionado a que “la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior”.

Estos criterios son establecidos de manera jurisprudencial por el TEDH en la sentencia Engel y Otros c. Los Países Bajos, de junio de 1976. El TEDH establece tres criterios para determinar si la auténtica naturaleza de una sanción es penal.

Se sintetizan a continuación los tres criterios, utilizando como base el desarrollo contenido en la Sentencia *Saquetti*, en la STS 375/2021,

(1) La clasificación de la infracción a nivel interno

En primer lugar, el TEDH tiene en consideración la clasificación de la infracción según el ordenamiento jurídico interno, si esta se rige por el Derecho Penal se aplicará sin duda las exigencias de la revisión jurisdiccional. Sin embargo, si se clasifica como una

³⁴ Principio general. Utilizado, entre muchas otras, en STS 765/2010, de 30 de noviembre, STS 335/2013, de 7 de mayo STS 4188/2019, de 18 de diciembre.

³⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 5100/71, de 8 de junio de 1976, asunto *Engel*.

infracción administrativa o tiene carácter mixto, se prescindirá de esta clasificación y determina la naturaleza de la sanción en base a los dos criterios siguientes.³⁶

“A este respecto, importa en primer lugar saber si el o los textos que definen la infracción incriminada pertenecen, según la técnica jurídica del Estado demandado, al derecho penal, al derecho disciplinario o a los dos a la vez. Se trata, sin embargo, de un simple punto de partida.”³⁷

(2) La naturaleza de dicha infracción

En segundo lugar, analiza si la naturaleza de la infracción debe considerarse como penal. Una de las formas que realiza este análisis es contrastando horizontalmente con los ordenamientos de los otros Estados contratantes. Hay un total de 47 Estados parte del Convenio y suele haber una tendencia en la clasificación de infracciones. En la sentencia *Öztürk c. Alemania*, de 21 de febrero de 1984, el TEDH concluye que conducir imprudentemente y ocasionar un accidente de tráfico, a pesar de ser clasificado como una infracción administrativa en Alemania, es considerado como penal en la mayoría de jurisdicciones.³⁸

“Tal indicación [si los textos legales del Estado asignan naturaleza penal a la infracción] no tiene más que un valor formal y relativo, debiendo examinarse a la luz del denominador común de las legislaciones respectivas de los diversos Estados contratantes.”³⁹

También se determina la naturaleza de la infracción en función de función de:

- La magnitud del **colectivo al que se dirige**: dirigirse a una generalidad de personas apuntará hacia su naturaleza penal;

“De lo expuesto cabe señalar que la circunstancia del colectivo, como determinante de la naturaleza de la infracción, debe referirse a su configuración objetiva que pueda afectar a los ciudadanos en general que se encuentren en una determinada situación que es la tipificada en la norma.”⁴⁰

³⁶ Como se verá en el penúltimo apartado, este criterio es objeto de una crítica contundente por Chaves García. Que lo considera poco satisfactorio precisamente porque sólo atiende a la clasificación interna si está apunta hacia la naturaleza penal. Y en los casos en los que esto sucede, no habría controversia.

³⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 5100/71, de 8 de junio de 1976, asunto *Engel*.

³⁸ STS 1375/2021, , de 25 de noviembre de 2021. Fundamento jurídico tercero: Examen de la cuestión casacional. La doctrina del TEDH sobre el derecho al reexamen jurisdiccional en materia sancionadora.

³⁹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 5100/71, de 8 de junio de 1976, asunto *Engel*.

⁴⁰ STS 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021.

- La naturaleza de los **intereses protegidos**: que la sanción trate de proteger intereses generales;

“Lo relevante a los efectos de los intereses protegidos por la infracción es que sean de carácter general y no obedezcan a la protección particular de bienes específicos que las Administraciones estén obligados a tutelar.”⁴¹

- La existencia de un **objetivo de disuasión** general, más allá de la retribución.

“Para el Tribunal, lo relevante a los efectos de discriminar la infracción administrativa como de naturaleza penal, es que tenga una finalidad de prevención general y, por tanto, en salvaguarda de intereses de esa misma característica, con independencia, es importante señalarlo por lo que trasciende al caso de autos, de que además de ese carácter disuasorio comporte una obligación de resarcimiento patrimonial [...]

En resumen y como cabe apreciar claramente en la sentencia de 7 de marzo de 2012, asunto Nicoleta Gheorge c. Rumania, (una mínima sanción de multa de 17 euros por perturbar la tranquilidad de los vecinos), se considera como de naturaleza penal, atendiendo a este criterio --a la postre la sanción se consideró de menor gravedad-- porque la multa no tenía por finalidad un resarcimiento del perjuicio ocasionado a los vecinos y se impuso «esencialmente para prevenir la repetición de actos similares... por incivismo y [con] fines para mantener la paz entre vecinos. Como tal, esta regla se aplica a todos ciudadanos y no a un grupo específico con un estatus particular.»⁴²

(3) La gravedad de la sanción impuesta

En último lugar, se toma en consideración la gravedad de la sanción que acarrea la infracción cometida. Naturalmente, una sanción más grave es un fuerte indicio de la naturaleza penal de la infracción. Es doctrina del TEDH que las penas de cárcel siempre conllevan la naturaleza penal. Pero el hecho de que la sanción no conlleve la privación de libertad no supone negar su carácter penal.⁴³

5.1. La aplicación de los criterios al caso concreto

Según la jurisprudencia del TEDH, los criterios relativos a la naturaleza de la infracción y aquellos relativos a su gravedad no son acumulativos, sino alternativos. Es decir, sería suficiente con el cumplimiento de uno de éstos para calificar la sanción como penal. Pero,

⁴¹ STS 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021.

⁴² STS 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021.

⁴³ STEDH, de 30 de junio de 2020, asunto Saquetti. Parágrafo 36.

por otro lado, si los criterios separadamente no arrojan un resultado claro es pertinente su análisis conjuntamente.⁴⁴

También se debe recordar que la atribución de la naturaleza penal a una infracción no supone automáticamente que se le reconozca el derecho a la revisión jurisdiccional. El TEDH no exige la extensión de dichas garantías a sanciones que, aunque se hayan determinado como penales, no tienen una importancia significativa o no tienen afectación en los derechos fundamentales.⁴⁵ Como sucede en la Decisión de Inadmisión Halim ŞİMŞEK, Ali Ender ANDIÇ y Elif BOĞATEKİN c. Turquía, de 17 de marzo de 2020⁴⁶, que una multa de 30 euros se considera penal, pero se inadmite por no ser lo suficientemente substantiva.

Este es un planteamiento que, según BOUAZZA ARIÑO, el TS no tiene en cuenta en la STS 1375/2021, de 25 de noviembre. En los Fundamentos Jurídicos 4 y 5, después de analizar y afirmar la naturaleza penal de la sanción afirman que esto conlleva la exigencia del examen por un órgano jurisdiccional superior. Y, como se ha dicho, esto no es necesariamente cierto, como en el ejemplo que se ha citado. El TS debería haber continuado, analizando también la gravedad de la sanción.⁴⁷

Un planteamiento pudiera emerger de esta consideración. **Parecería ser que no es la naturaleza penal de la sanción lo que exige el reexamen jurisdiccional, sino la gravedad de la pena.** Porque, a final de cuentas, según la jurisprudencia del TEDH, las sanciones administrativas “menos graves” y las penales “menos graves”⁴⁸ no requieren revisión, mientras que, bajo la doctrina Saquetti, las administrativas “graves”⁴⁹ y las penales “graves” sí la requieren. Aunque este planteamiento tiene cierta lógica, lo induce una imprecisión y no es correcto. Considero que los estándares que se exigen para apreciar

⁴⁴ STS 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021. Fundamento de derecho primero. Pág. 33 Haciendo referencia a la STEDH de 2 de septiembre de 1988, asunto Kabudec c. Eslovaquia.

⁴⁵ Bouazza Ariño, O. (2022). *La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el concepto de sanción y su incidencia en la casación contencioso-administrativa* en Rebollo Puig, M., et al, *Anuario de derecho administrativo sancionador 2022* (Primera edición). Thomson Reuters Civitas. Pág. 324.

⁴⁶ TEDH, Decisión de inadmisión de 17 de marzo de 2020, Halim ŞİMŞEK, Ali Ender ANDIÇ y Elif BOĞATEKİN c. Turquía, n.º 75845/12 75856/12 79989/12, CE:ECHR:2020:0317DEC007584512.

⁴⁷ Bouazza Ariño, O. (2022). *La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el concepto de sanción y su incidencia en la casación contencioso-administrativa* en Rebollo Puig, M., et al, *Anuario de derecho administrativo sancionador 2022* (Primera edición). Thomson Reuters Civitas. Pág. 328.

⁴⁸ Bajo la propia definición del CEDH, Protocolo n.º 7, art. 2.2.

⁴⁹ Ya que la gravedad de la pena juega un papel tan fundamental en los criterios *Engel*.

“menor gravedad” en una sanción penal a punto de no exigir la revisión son mucho más altos que para considerar una sanción administrativa como “menos grave”, a pesar de que se emplee el mismo término. En este sentido, **la regla general es que las sanciones penales gocen de este derecho al reexamen, mientras que las administrativas no.** No podemos perder de vista que el derecho a la revisión sería la regla en materia penal, y la excepción en administrativo sancionador.

5.2. Posiciones Doctrinales

CHAVES GARCÍA⁵⁰ es **profundamente crítico con los criterios Engel**. Respecto al primero de los criterios, la clasificación en el ordenamiento interno, argumenta que **no juega verdaderamente ningún papel** para establecer la naturaleza penal de una infracción, porque solo se atiende a la calificación interna de la infracción cuando esta es penal, pero no tiene un impacto significativo cuando no lo es. Por lo tanto, solo tendría incidencia en aquellos casos donde el derecho interno ya se hubiese aplicado el Derecho Penal y, consecuentemente, también se habría reconocido el derecho a la revisión jurisdiccional.

Respecto al **tercer criterio Engel**, el Magistrado LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ⁵¹ argumentará **la ausencia de una realidad ontológica de las sanciones administrativas** que las distinga de las penales. En este sentido también coincide con CASINO RUBIO, que considera que la finalidad de las sanciones administrativas no es directamente la protección de ningún interés público, sino castigar al particular.⁵² La misma finalidad tienen las penales que las administrativas, por lo tanto, **no se podría distinguir teleológicamente las sanciones**. Pero, CHAVES GARCÍA va más allá y cuestiona la capacidad del tercer criterio como herramienta para determinar la naturaleza penal de una infracción. Porque considera que **toda sanción administrativa tiene una pretensión de aplicación general**, crear una disuasión general y tiene como fin proteger un interés jurídico igualmente general. En su consideración, aplicar estos criterios supone eliminar el campo de existencia de cualquier sanción puramente administrativa. El único criterio que se salvaría es el segundo, relativo a la gravedad de la sanción, y, por lo tanto,

⁵⁰ Chaves García, J. R. (2020). *Los renglones torcidos del asunto Saquetti y la doble instancia contencioso-administrativa*. delaJusticia.com. <https://delajusticia.com/2020/09/14/los-renglones-torcidos-del-asunto-saquetti-y-la-doble-instancia-contencioso-administrativa/>

⁵¹ Voto particular de la STS 1375/2021

⁵² Casino Rubio, M. (2021). *El concepto constitucional de sanción administrativa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pág. 177.

la aplicación de los criterios se resumiría a éste. Pero, en su aplicación, también critica la necesidad de un análisis del caso concreto para determinar la gravedad. **Haciendo imposible determinar a priori qué sanciones son penales.**

Sería un tanto extraño imaginarse un sistema de recursos contencioso-administrativos que se basasen en los principios subjetivos de la doctrina Saquetti.⁵³ Supondría una gran disponibilidad de los jueces respecto a la admisión de los recursos y una incipiente inseguridad jurídica y una gran litigiosidad. “¿Sería tal sistema constitucionalmente admisible desde el punto de vista de la igualdad, de la prohibición de la arbitrariedad o de la seguridad jurídica?”⁵⁴

6. EL RECURSO DE CASACIÓN Y LA REFORMA DEL 2015

El asunto *Saquetti* está fuertemente marcado y condicionado por **la reforma que se realiza en el 2015 del recurso de casación contencioso-administrativo**. El recurso de casación fue originalmente diseñado en la LJCA de 1998 y su regulación se comprendía en los arts. 86 a 101 LJCA. Esta regulación es reformada en diversas ocasiones, pero cabe centrarse en una reforma substancial que sufre por medio de la Disposición Final Tercera de la **Ley Orgánica** (en adelante *LO*) **7/2015**, de 21 de julio del año 2015, que entra en vigor en el 2016.

Una de las características más importantes de nuestro recurso de casación es su **función nomofiláctica**. Que además se refuerza en esta reforma del 2015, como se dice de forma explícita en el Preámbulo XII:

“[...] y la disposición final tercera, que modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en lo relativo al recurso de casación en este orden jurisdiccional.

En este ámbito, y con la finalidad de intensificar las garantías en la protección de los derechos de los ciudadanos, la ley opta por reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho. De esta forma, el recurso de casación podrá ser admitido a trámite cuando, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-

⁵³ Beltrán de Felipe, M. (2021). La doble instancia en la impugnación jurisdiccional de las sanciones administrativas (Una mirada oblicua a la sentencia del TEDH Saquetti c. España), Revista General de Derecho Constitucional 35, 2021. Pág. 20.

⁵⁴ Beltrán de Felipe, M. Ibid.

administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Con la finalidad de que la casación no se convierta en una tercera instancia, sino que cumpla estrictamente su función nomofiláctica, se diseña un mecanismo de admisión de los recursos basado en la descripción de los supuestos en los que un asunto podrá acceder al Tribunal Supremo por concurrir un interés casacional. Así, la Sala de casación podrá apreciar que en determinados casos existe interés casacional objetivo, motivándolo expresamente en el auto de admisión. El recurso deberá ser admitido en determinados supuestos, en los que existe la presunción de que existe interés casacional objetivo.”

En este preámbulo destacan dos eventuales funciones del recurso de casación, que en principio se contraponen, pero que siempre están presentes. El recurso de casación tiene como función que le es propia **la función nomofilaxis**, la protección de la norma jurídica⁵⁵, que supone otorgar al TS la interpretación uniforme de la ley desde la casación, cuyo fin es la unificación de un criterio y la elaboración de una jurisprudencia. Por otro lado, el recurso de casación podría ser visto como un **ulterior recurso**, y en ese sentido sería una “segunda instancia”.

En nuestro sistema jurídico y principalmente con la reforma del 2015, como se observa en el preámbulo supra mencionado, el recurso de casación se encamina a la primera de las funciones, la *nomofilaxis*. Este motivo condiciona directamente la configuración legal del recurso de casación. Notoriamente se configura como un **recurso extraordinario**, que no constituye una nueva edición del proceso seguido en la instancia, sino que atiende a las necesidades de desarrollo, unificación y aclaración del ordenamiento jurídico.⁵⁶ El objeto del recurso de casación, por lo tanto, es depurar la aplicación del Derecho en cuestiones de derecho sustantivo o procesales.⁵⁷

Uno de los principales motivos por los que se produce la reforma es por el gran congestionamiento de asuntos que había en el TS y por otro lado su inoperatividad, porque el TS no era capaz de ver aquellos asuntos que transcendían de una mayor relevancia jurídica.⁵⁸

⁵⁵ Diccionario de la RAE. *Nomofilaxis*. <https://dle.rae.es/nomofilaxis>

⁵⁶ Antonio Serrano Acitores. (2023). *Memento Práctico. Ejercicio Profesional de la Abogacía*. Francis Lefebvre. Capítulo VI, pág. 977.

⁵⁷ Antonio Serrano Acitores. (2023). *Ibid.*

⁵⁸ López Menudo, Francisco. (2021). *Ibid.*

La reforma del recurso de casación por la LO 7/2015 aporta tres principales novedades:

- (1) La incorporación del **requisito del interés casacional objetivo** para la admisión del recurso de casación.

La admisión del recurso de casación ahora se debe realizar por medio de un auto de admisión y sólo procederá cuando el Tribunal aprecie que existe un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.⁵⁹

“la carga que echa sobre el justiciable en orden a tener que demostrar no tan solo la razón que le asiste en el asunto que motiva su recurso sino la existencia de un interés general en que el tribunal resuelva sobre un problema jurídico en abstracto que las normas plantean, con lo cual el interés propio del recurrente se convierte en un simple medio para ir al encuentro del interés objetivo.”⁶⁰

El requisito del interés casacional objetivo limita en gran medida el acceso al recurso y se pierde *ius litigatoris*, es decir, el propósito ya no es velar por el interés de las partes en un asunto, sino la creación de jurisprudencia y unificación de criterios.⁶¹

- (2) **Se eliminan las limitaciones impuestas por razón de la materia y de la cuantía.**⁶²

- (3) **La pérdida de su anterior carácter reglado.**

Aunque sea *de facto*, el Tribunal Supremo pasa a tener una potestad prácticamente discrecional sobre la admisión del recurso y esto conlleva cierta inseguridad jurídica.⁶³

Por lo tanto, por un lado, se restringe el acceso al imponer la gran carga de demostrar el interés casacional objetivo, pero, por otro lado, se amplía el acceso al retirar las barreras objetivas de entrada por cuantía y por materia. Y en un sentido general, se aporta un menor grado de seguridad jurídica sobre su admisión.

⁵⁹ Antonio Serrano Acitores. (2023). Ibid. Capítulo VI, pág. 978.

⁶⁰ López Menudo, Francisco. (2021). *Un lustro de la nueva casación. balance ante el reto de la obligada doble instancia*. Revista De Administración Pública, Issn 0034-7639, N° 214, 2021, Págs. 99-132. Retrieved 2023, from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=7867369>

⁶¹ López Menudo, Francisco. (2021). Ibid.

⁶² López Menudo, Francisco. (2021). Ibid.

⁶³ López Menudo, Francisco. (2021). Ibid.

Según DEL SAZ CORDERO⁶⁴, esta reforma del recurso de casación supone en la práctica la exclusión de la posibilidad de acudir al recurso de casación por vulneraciones del art. 24 CE, porque estas rara vez vienen traídas por una controversia sobre la norma aplicable y, por lo tanto, quedan extramuros del recurso de casación. Y además supone que las sentencias que generen no deberán pronunciarse sobre la vulneración de la tutela judicial efectiva, sino solamente de la cuestión que haya generado el interés casacional objetivo.

6.1. La afectación de la sentencia Saquetti al Recurso de Casación

En el Preámbulo de la LO 7/2015 se dice de manera expresa que el recurso de casación no consiste en un reexamen del pleito, sino de un sistema de **creación jurisprudencial y normalización de la aplicación legal**. También se debe traer a colación que el recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa procede muchas veces **directamente de una resolución dictada en única instancia**. Y, aun cuando el recurso de casación se interpone frente a una sentencia dictada en única instancia, sigue éste sin tener un carácter revisor. Es decir, si la primera instancia es la única, será la única vez que sean las cuestiones de hecho sean analizadas y las pruebas practicadas.

Esto deviene especialmente problemático considerando las sentencias sancionadoras dictadas en primera instancia por Tribunales Superiores de Justicia o por la Audiencia Nacional que no acceden a la casación.⁶⁵ Considerando la eventual naturaleza penal de estas sanciones naturalmente surge la cuestión de **si esta reforma es compatible con el Convenio, que exige que toda condena de naturaleza penal acceda a un doble grado de jurisdicción**.

La sentencia *Saquetti* es la primera sentencia del TEDH que pone en tela de juicio **si el nuevo recurso de casación del 2015 respetaba el derecho a la revisión judicial contenido en el CEDH**.

Cuando se producen los acontecimientos del asunto *Saquetti* (marzo de 2011) y parte del procedimiento que lo sigue, era aún vigente de forma substancial la regulación de 1998. El art. 86 LJCA, que regula el límite mínimo de cuantía para acceder al recurso, sufre una

⁶⁴ Del Saz Cordero, Silvia. (2019). *Ni un momento más sin replantear el incidente de nulidad de actuaciones*. <https://es.andersen.com/publicaciones-y-noticias/ni-un-momento-mas-sin-replantear-el-incidente-de-nulidad-de-actuaciones.html>

⁶⁵ Palomar Olmeda, Alberto. (2023). *El estado actual del derecho sancionador*. Aranzadi editorial. Pág. 30.

modificación en mayo de 2010, situando la cuantía mínima en 150.000 euros, otra en octubre de 2011 situándola en 600.000 euros y la última en 2015, que elimina este límite. A este respecto, el TSJ deniega el acceso al recurso al aplicar un régimen intertemporal que le lleva a considerar una cuantía mínima para el recurso en 600.000 euros.

También es muy importante distinguir la “segunda instancia” con **“el derecho al reexamen jurisdiccional”**.⁶⁶ Como se ha visto, el recurso de casación no pretende ser una segunda instancia en un sentido procesal propio, pero esto no significa que no constituya una forma de reexamen por un órgano superior. “La jurisprudencia del TEDH considera que el derecho establecido en el artículo 2 del Protocolo n.º 7 al CEDH no es un derecho a una “segunda instancia”, sino un derecho al reexamen por el tribunal superior de la condena y de la pena impuesta y que debe extenderse a las sentencias que desestiman el recurso impuesto contra sanciones administrativas que [...] revistan carácter penal.”⁶⁷ Por eso yace aún la pregunta de **si es suficiente para satisfacer el derecho a un doble grado de jurisdicción establecido en el art. 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH**. Es decir, si es satisfactoriamente una “revisión por un órgano judicial superior”. Para contestar a esa pregunta debemos realizar una labor de análisis de la doctrina del TEDH por medio de las sentencias del TS y el TC que dan cuenta de esta cuestión.

7. LA CUESTIÓN SOBRE LA IDONEIDAD DEL RECURSO DE CASACIÓN COMO REVISIÓN JUDICIAL JURISDICCIONAL

El principal efecto de la doctrina *Saquetti* en nuestro ordenamiento es la apertura del planteamiento sobre la idoneidad del recurso casación en la jurisdicción contencioso-administrativa, con las consideraciones que sobre éste se hacen en el apartado anterior. En un sentido estricto de Derecho Penal, el recurso de casación no es una segunda instancia. Cabe recordar que el intuio del recurso de casación es la *nomofilaxis*, no el reexamen jurisdiccional. Por ello, presenta dos principales restricciones para que fuese considerado como una “segunda instancia”. Se configura como un recurso extraordinario

⁶⁶ Marín Benítez, G. (2022). *¿Doble instancia o derecho a reexamen? Caso Saquetti Iglesias*. Análisis de las SSTs de 25 de noviembre de 2021, recs. núms. 8156/2020 y 8158/2020. Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos, ISSN 1138-9540, ISSN-e 2695-6896, N° 468, 2022.

⁶⁷ Marín Benítez, G. Ibid.

y su acceso está limitado a cuestiones que presentan un interés casacional objetivo, y este versa de forma exclusiva sobre cuestiones de derecho, no de hecho.

El recurso de casación presenta ciertos **límites a su acceso**, como ya se ha mencionado. En la LO 7/2015, se establecen diversas limitaciones a este recurso, como la necesidad de invocar una concreta infracción del ordenamiento jurídico, procesal o sustantiva, o de la jurisprudencia y el art. 88 LJCA impone la exigencia de que el asunto presente un interés casacional objetivo.

Y no solamente respecto al acceso, sino también presenta cierto **límite respecto a su objeto**. Como establece el apartado 2 del art. 87 bis LJCA, el recurso de casación se limita a cuestiones de derecho, no pudiendo entrar en cuestiones de hecho, a pesar de la salvedad establecida en el art. 93.3 LJCA.

Pero a pesar de que se enuncie en diversas ocasiones como el “derecho a la segunda instancia”, no es realmente esto lo que exige el CEDH. En su lugar, el CEDH. El art. 2 del Protocolo n.º 7 exige que: “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 [...]”

Lo que exige esta norma es que la sentencia sea “examinada por una jurisdicción superior”. Como se verá, el TS en la STS 1375/2021, denomina éste como el **derecho al “reexamen jurisdiccional”**, o “revisión judicial”. Eliminando las pretensiones de que consista en un sentido estricto en una “segunda instancia”. Es cierto que, aunque el término más empleado por el TEDH en la sentencia *Saquetti* sea el de “revisión”, también emplea los términos “segunda instancia” y “doble instancia”. El TS sostiene que esto se hace en un sentido laxo del término, cuando realmente lo que se reconoce es el derecho a la revisión.

Pero aún así, en base a la Sentencia Saquetti y a la doctrina que establece, se levanta la incógnita de si el recurso de casación, aún no siendo una “segunda instancia”, es capaz de satisfacer plenamente el derecho al “reexamen jurisdiccional”. No hay una respuesta unánime sobre esta cuestión, y se expondrá a continuación la jurisprudencia del TS sobre esta materia, expresada en la STS 1375/2021, el voto particular del magistrado Luis María Díez-Picazo y la doctrina de algunos juristas.

8. LA RECEPCIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO DE LA DOCTRINA SAQUETTI

El Tribunal Supremo, máximo intérprete de nuestro ordenamiento jurídico, analiza estas tres cuestiones nacidas a raíz del asunto *Saquetti* en dos sentencias sustancialmente idénticas ambas fechadas el 25 de noviembre de 2021: **La STS 1375/2021** y la STS 1376/2021.⁶⁸ En estas da su parecer respecto a esos tres puntos establecidos en la doctrina *Saquetti*: la determinación de la naturaleza penal por medio de los criterios Engel, la necesidad de proveer a los sancionados el acceso a la “segunda instancia” y a la cuestión de si el recurso de casación puede operar como revisión judicial en el sentido que exige el Convenio.

Analizaremos la primera de estas sentencias en profundidad, **la STS 1375/2021**, exponiendo los argumentos que construye la Sala. Este asunto es conocido por el TS por medio de la interposición de un recurso de casación frente a una sentencia del TSJ de Madrid, que confirma una sanción anterior consistente en una multa de 250.000 euros fue impuesta por la Dirección General de la Marina Mercante a la empresa *Schiffahrtsgesellschaft Wappen von Flensburg mbH & Co. KG* (la recurrente, o la empresa, en adelante). Se impone por la comisión de tres infracciones graves previstas en los arts. 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 el escrito de interposición la recurrente indica que el **objeto de la casación** es determinar la compatibilidad de la sentencia dictada por el TSJ con el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24 CE, a la luz de la doctrina Saquetti establecida por el TEDH. La parte recurrente alega que la valoración de la prueba fue realizada de manera arbitraria, ilógica o contraria a las reglas de la sana crítica.⁶⁹ La regulación del recurso de casación no les permitiría acceder a este mecanismo y, por lo tanto, se estaría vulnerando su derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a una revisión judicial en

⁶⁸ Chaves García, J. R. (2021). *Suprema aclaración de la doble instancia en lo contencioso a la vista de la doctrina Saquetti*. <https://delajusticia.com/2021/12/10/suprema-aclaracion-de-la-doble-instancia-en-lo-contencioso-a-la-vista-de-la-doctrina-saquetti/>

⁶⁹ STS 1375/2021. Fundamento de Derecho Primero, apartado 4.

materia penal establecida por el art. 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH bajo la jurisprudencia del TEDH.

El Tribunal Supremo aprecia el **interés casacional objetivo** a la exigencia de una doble instancia de revisión judicial, por la vía del recurso de casación, de las sanciones de naturaleza penal, a la luz de la sentencia del TEDH sobre el asunto Saquetti. Aunque hace la importante matización de aclarar que en los tratados internacionales no se reconoce el “derecho a la doble instancia” en materia sancionadora tal y como lo entendemos en Derecho Procesal, sino a que un segundo Tribunal revise una condena penal. Se debe identificar éste como el **“derecho al reexamen jurisdiccional”** en materia sancionadora.⁷⁰⁷¹

Para mantener la claridad y sistematicidad, se expondrá el parecer de la Sala estructurado mediante **las conclusiones a las que llegan en las tres cuestiones:**

8.1. Los criterios *Engel* y la determinación de la naturaleza penal

Tras realizar un minucioso estudio sobre la aplicación de los criterios *Engel* en el caso *Saquetti*, el TS considera que la aplicación de estos criterios por el TEDH lleva a la necesidad de **desgranar las circunstancias personales y objetivas que se dan en cada caso concreto**. En aquel asunto, el TEDH desciende al caso particular para especificar que, en aquella concreta circunstancia, la naturaleza de la sanción era penal. En primer lugar, para la aplicación del segundo criterio Engel, respecto a la naturaleza de la pena. Es, respecto al caso concreto, que se determina que la finalidad de la sanción era disuadir y castigar al demandante y eso le conferiría naturaleza penal:

“27. La imposición de una multa en el presente caso no tenía por objeto proteger ninguna eventual pérdida de capital por parte del Estado (como fue el caso, entre otros, en Butler c. el Reino Unido (dec.), nº 41661/98, CEDH 2002 VI), sino que perseguía esencialmente disuadir y castigar al demandante por haber incumplido la obligación legal de cumplimentar una declaración (Nadtotchi c. Ucrania, nº 7460/03, § 21, de 15 de mayo de 2008). Esta consideración por sí sola podría ser suficiente para otorgar a la sanción impuesta una naturaleza delictiva que requiera el

⁷⁰ Bouazza Ariño, O. (2022). *La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el concepto de sanción y su incidencia en la casación contencioso-administrativa* en Rebollo Puig, M., et al, *Anuario de derecho administrativo sancionador 2022* (Primera edición). Thomson Reuters Civitas. Pág. 321.

⁷¹ STS 1375/2021. Fundamento de Derecho Tercero.

beneficio de las garantías inherentes al artículo 6 del Convenio (Jussila, citado anteriormente, § 38).”

Y nuevamente, al aplicar el segundo de los criterios, respecto a la gravedad de la sanción, el TEDH, vuelve a fundar la gravedad de la misma en las circunstancias particulares del caso, alegando que la sanción correspondía “con casi la totalidad de la cantidad descubierta”:

“29. [...] La multa impuesta al demandante fue de 153.800 euros, que se corresponde con la casi totalidad de la cantidad descubierta durante el control de los servicios aduaneros. En consecuencia, el Tribunal considera que la gravedad de la sanción impuesta era tal que confería al procedimiento seguido en el presente asunto el carácter penal necesario para aplicar el artículo 2 del Protocolo nº 7 del Convenio.”

La STEDH da a entender que si las circunstancias particulares del señor Saquetti Iglesias hubieran sido distintas o la forma en la que actuó la administración pre-procesal o procesalmente hubiese sido distinta, la aplicación de los criterios Engel podrían haber arrojado el resultado opuesto. Es decir, parece ser que la naturaleza penal de la sanción no depende del cuerpo normativo que la regula, sino de circunstancias totalmente inmanentes y particulares del caso.

Para el TS, el hecho de que el TEDH analice las circunstancias particulares del supuesto dificulta la posibilidad de que el legislador establezca directrices claras y taxativas de la naturaleza de la infracción y, por ello, someterlas al régimen de impugnación de las infracciones penales.⁷²⁷³ Este análisis parecería que sólo se podría realizar *a posteriori* y por un órgano jurisdiccional y no se podría establecer en el contenido de una norma de forma *ex ante*. Así lo dice en el Fundamento Jurídico 3º:

“Debe hacerse una última reflexión. Habrá de concluirse en la dificultad que comporta establecer una regulación general de las infracciones administrativas, en que el Legislador deba discriminar aquellas infracciones que, pese a su naturaleza legal, deben considerarse como de naturaleza penal y, en lo que ahora interesa, someterlas, cuando menos, al régimen de impugnación de las infracciones penales. Si no existen criterios generales y abstractos decisivos para dicha distinción, se dificulta la potestad legislativa en materia procesal, habida cuenta que la norma procesal exige reglas taxativas a la hora de determinar los trámites que todo proceso comporta. No es posible, desde el punto de vista de la técnica legislativa, establecer una regulación de una revisión de una

⁷² Bouazza Ariño, O., et al. (2022). Anuario de derecho administrativo sancionador 2022 (Primera edición). Thomson Reuters Civitas. Pág. 324.

⁷³ STS 1375/2021. Fundamento de Derecho Tercero.

sentencia condenatoria (en nuestro sistema de impugnación de las sanciones administrativas, confirmar una sanción impuesta por la Administración pública) por una infracción administrativa, si dicha impugnación --reexamen-- se debe condicionar a las peculiares circunstancias del caso; incluso a los criterios Engel, cuya apreciación general y abstracta requeriría de una serie de condicionantes que difícilmente pueden ser establecidos en la norma procesal, que es la que deberá habilitar la doble instancia.”

Como una eventual solución de este problema, el TS propone **la generalización de la doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo**, como ya se hizo en otras jurisdicciones. Como no hay forma de que se pueda legislar estableciendo claramente qué sanciones tienen naturaleza penal y cuales no, no se puede de manera *ex ante* predecir aquellos sancionados que gozan del derecho a un reexamen jurisdiccional en base al CEDH. La única forma de preservar en su integridad este derecho es conceder en todo caso esta posibilidad. Pero reconoce el TS que esta es una solución *de lege ferenda*, es decir, sobre una eventual ley futura, que no elimina el debate *de lege data*.⁷⁴

Por otro lado, esta propuesta de reforma legal, aunque indudablemente efectiva para solventar el presente problema, podría considerarse excesiva y causante de un problema también significativo. El problema que podría surgir es dificultar la consecución de un proceso sancionador más eficiente, capaz de producir con mayor diligencia sentencias firmes, que es uno de los grandes objetivos de política legislativa en nuestro país.

8.2. El derecho a la revisión judicial

En el apartado anterior se ha establecido cómo el TS considera que la forma óptima de preservar el derecho al reexamen jurisdiccional sería por medio de una reforma legislativa. Reforma la cual debería pasar por conceder la recurribilidad a todas las sentencias que confirmasen sanciones administrativas, es decir, la generalización de la doble instancia. Pero esto no supone que el TS deba desatender el derecho al reexamen jurisdiccional mientras esta reforma no se produce. Por ello, en el Fundamento Jurídico 6 de la STS 1375/2021, el TS determina una importante jurisprudencia a este respecto.

Reitera el TS que la admisión del recurso de casación no puede atender a las circunstancias específicas de cada caso concreto, y el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es un presupuesto ineludible para la admisión del recurso.

⁷⁴ STS 1375/2021. Fundamento de Derecho Tercero.

La importante solución a la que llega el TS para salvaguardar la necesidad del interés casacional y simultáneamente el respeto al derecho al reexamen es la posibilidad de **considerar la naturaleza penal de la sanción como un supuesto de interés casacional objetivo**. Nos recuerda que los motivos de interés casacional objetivo, establecidos en los párrafos 2º y 3º del art. 88 LJCA, no suponen una lista cerrada, o *numerus clausus*. Esto viene expresamente recogido por la expresión “entre otras circunstancias” contenida en la Ley. Por lo que se puede interpretar la necesidad de reexamen impuesta por el Protocolo n.º 7 del CEDH como un supuesto de interés casacional. Conjugando así, las disposiciones del Convenio y también de la LJCA.

“Ahora bien, los párrafos 2º y 3º del artículo 88 de la Ley procesal recogen supuestos en los que el Tribunal pueda apreciar el interés casacional o cabe presumir que concurre el mismo. Sin embargo no son supuestos tasados («entre otras circunstancias», establece el precepto), lo que admite interpretar que la necesidad del reexamen de las resoluciones sancionadoras para este tipo de sentencias, con el fin expuesto, debe integrarse en los mencionados supuestos de interés casacional, por imponerlo la normativa reguladora de los derechos fundamentales, ahora reforzada con la ratificación del Protocolo número 15 al Convenio a que antes se hizo referencia.”

Esto no supone que todos los recursos de casación frente a una sanción administrativa vayan a ser aceptados por el TS en cuanto invoquen el CEDH. Los eventuales recursos seguirán teniendo que cumplir los demás requisitos de esta figura, como la invocación de una cuestión de naturaleza sustantiva o procedimental ya invocada durante el procedimiento e ignorada por el órgano *a quo*. Es decir, deberán cumplir igualmente los dos requisitos del art. 88.1 LJCA. El primero de igual manera, pero el segundo, el interés casacional objetivo, podrá consistir en la naturaleza penal de la sanción. Naturaleza penal esta que también deberá ser justificada por el recurrente en base a los criterios *Engel*.

“Lo expuesto no supone que sin mayores razones que la denuncia de una infracción del ordenamiento y la declaración de culpabilidad por este tipo de infracciones comporte sin más la admisión del recurso de casación. Ha de estar condicionado, por supuesto, 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.”

En definitiva, a raíz de esta sentencia, se entiende que el recurrente podrá fundamentar el interés casacional objetivo en la naturaleza penal de la sanción impuesta aplicando los

criterios de la doctrina *Saqueti*⁷⁵ con la finalidad de que el recurso de casación sea admitido y que el TS se adentre en el fondo del asunto. Mientras que esto cumple dicho requisito, los demás seguirán siendo exigidos.

Como se expone a continuación, esto no supone que el recurso de casación pase a analizar las cuestiones de hecho del asunto, seguirá limitándose a las cuestiones de derecho sustantivo o procesal que sean pasibles de construir jurisprudencia.

8.3. La respuesta del TS sobre la idoneidad del recurso de casación

La recurrente alega sobre esta cuestión que el recurso de casación presente debe también realizar un análisis de **los hechos** de la controversia. Interpreta que la doctrina Saqueti así lo exigiría: que el derecho al reexamen jurisdiccional reconocido por el art. 2 del protocolo n.º 7 supone que el órgano superior debe realizar una revisión de la culpabilidad que incluya el análisis de los supuestos fácticos. Esto supone que el TS, como órgano encargado de la revisión, debería también acceder y valorar los medios de prueba, no pudiendo dar como válido los hechos probados en instancia.

Naturalmente esto favorece las pretensiones de los sancionados, porque frente a una valoración de las pruebas que no les beneficia, podrían tener una fuente de esperanza en la casación. Desde luego esto supondría que el recurso de casación operase como una auténtica segunda instancia.

El TS en el **Fundamento Jurídico 5 niega esto de forma rotunda**. Considera que el recurso de casación es suficiente para dar respuesta a este derecho a pesar de realizar un análisis puramente jurídico. Afirmando que el TEDH reconoce en su doctrina la autonomía de los Estados Contratantes a como configurar este reexamen. Esto se expresa de forma explícita en el art. 2 con la fórmula “regulará por la ley” y además con mayor fuerza por medio del Informe Explicativo del Protocolo. En la propia sentencia Saqueti, dice el Tribunal de manera explícita que “puede considerarse que los tribunales de apelación o de casación cumplen los requisitos de una "doble instancia jurisdiccional".

Reafirma el TS la doctrina del TEDH como la asentada en el asunto *Alteri c. Francia*, de 15 de mayo de 1996 y *Sausier c. Francia*, de 20 de mayo de 1996. En dichos asuntos, el

⁷⁵ Bouazza Ariño, O., et al. (2022). Anuario de derecho administrativo sancionador 2022 (Primera edición). Thomson Reuters Civitas. Pág. 332.

Tribunal da por buena la doctrina de los tribunales franceses que juzgan el recurso de casación francés como suficiente para satisfacer la exigencia del art. 2 aun cuando el recurso de casación francés limitaba la revisión a cuestiones de derecho. Y afirma el TEDH que los Estados tienen la autonomía de configurar las modalidades del ejercicio del derecho a la revisión mientras que no lo vacíen de contenido.⁷⁶

Para reforzar esta posición, cita el TS la sentencia de 8 de enero de 2009, asunto *Patsouris c. Grecia*, N° 44062/05:

“35. La Corte reitera que los Estados Contratantes tienen en principio una facultad discrecional para decidir sobre las modalidades de ejercicio del derecho previsto en el artículo 2 del Protocolo núm. 7. Así, el examen de una condena o una condena por un superior el tribunal puede relacionarse tanto con cuestiones de hecho como de derecho o limitarse a cuestiones de derecho; además, en algunos países, el litigante que desee apelar ante la autoridad de apelación debe, en ciertos casos, solicitar autorización a tal efecto. Sin embargo, las limitaciones impuestas por la legislación nacional al derecho de apelación mencionado en esta disposición deben, por analogía con el derecho de acceso a los tribunales consagrado en el artículo 6 de la Convención, perseguir un fin legítimo y no vulnerar la esencia misma de este derecho. (...).

36. La Corte advierte de entrada que, según las pruebas que constan en el expediente, la Ley n° 3346/2005 beneficia en principio a las personas condenadas en primera instancia o en apelación a penas de hasta seis meses de prisión, en particular en el caso de en la medida en que estas sentencias no sean ejecutadas ni consignadas en sus antecedentes penales. Sobre este último punto, la Corte otorga especial peso a la opinión expresada de manera consistente por los fiscales de país sobre la prohibición de inscribir en los antecedentes penales una condena como la impuesta al demandante (ver párrafo 26 supra). Además, la Corte acepta que la nueva ley persigue un objetivo legítimo, a saber, la aceleración de la justicia penal al aliviar la congestión del papel de los tribunales de casos menos importantes.”

Dice el TS que precisamente el motivo por el que la sentencia del asunto *Saquetti* es estimatoria es porque no pudo el recurrente acceder al recurso de casación y no porque este fuera insuficiente:

“Incluso si nos atenemos a los razonamientos que hace el Tribunal en la sentencia Saquetti, el argumento decisivo para apreciar que se había vulnerado el derecho a la doble instancia, no era que nuestro recurso de casación vigente al momento de dictarse la sentencia de instancia en aquel proceso impidiera el conocimiento de asuntos cuya cuantía no excediera de 600.000 €, conforme a la normativa entonces vigente (artículo 86 en la redacción dada por Ley 13/2009), y precisamente por el régimen intertemporal que comportó la reforma del artículo 86.2º.b), que

⁷⁶ Bouazza Ariño, O., et al. (2022). Anuario de derecho administrativo sancionador 2022 (Primera edición). Thomson Reuters Civitas. Pág. 328.

elevó la cuantía del recursos de casación a dicha cantidad; sino el hecho de que fuese dicha aplicación de la Ley de reforma la que impidió que tuviera acceso a la casación la sentencia que allí se cuestionaba, dado que por su cuantía excedía del límite casacional, fijado con anterioridad en 150.000 €. Y hasta tal punto considera el Tribunal que es esa la causa de la vulneración del derecho al reexamen que declara taxativamente que «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.»

Las conclusiones a las que accede sobre el objeto del recurso de casación son resumidas por el propio tribunal:

Primera. 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.

Segundo. 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.

Tercero. 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.

Cuarto. 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.

En definitiva, a pesar de la consideración que realiza la Sala Tercera respecto a la problemática suscitada sobre (A) la indefinición de las sanciones de naturaleza penal y (B) el derecho de acceso al reexamen jurisdiccional, pretende también desactivar cualquier cuestionamiento de la idoneidad del recurso de casación, (C) respecto a su objeto, como capaz de satisfacer el derecho en cuestión. Haciendo mención a reiterada jurisprudencia del TEDH, no cabe duda de que la configuración del recurso de casación (C) en cuanto a su objeto no presenta ningún conflicto con el CEDH. Aunque sí, respecto a su acceso (B). Por ello, la solución *de lege ferenda* del TS implicaría un aumento del acceso al recurso de casación, pero no habría necesidad en alterar el objeto de éste.

8.4. El voto particular

La sentencia analizada, STS 1375/2021, cuenta con un voto particular del magistrado don Luis María Díez-Picazo Giménez. Dicho voto particular es profundamente relevante para plantearse una posible alternativa explicativa de la doctrina del TEDH. Como dice el propio magistrado, la disidencia de opinión radica de forma exclusiva en la cuestión de interés casacional objetivo, que es “cómo incide la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Saquetti Iglesias c. España de 30 de junio de 2020, que exige un doble grado jurisdiccional en el supuesto de sanciones administrativas graves, «en el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos».”.

Sostiene que no hay una distinción ontológica entre las sanciones administrativas y las penales. Con la única salvedad de que la Constitución excluye la posibilidad de que las administrativas supongan la privación de libertad. Hay una progresiva expansión de la utilización de las sanciones administrativas que no es exclusivo de España y, por ello, es natural que el TEDH extienda parte de las garantías establecidas para el ámbito penal también a éstas. Por otro lado, la naturaleza administrativa de una sanción no supone que esta sea de menor grado, ya que existen sanciones administrativas de gran envergadura, principalmente económicas.

El magistrado alega que el actual recurso de casación satisface las exigencias “en abstracto” de un reexamen de la sanción, pero recuerda que, durante la vigencia del anterior recurso de casación, el TS admitía la impugnación de sentencias por una valoración irracional de las pruebas, al considerar que vulneraba el art. 9 de la CE, la interdicción de la arbitrariedad. Este mismo criterio podría ser recuperado en el nuevo recurso de casación para cumplir los requisitos de la doctrina *Saquetti*.

Bajo estas consideraciones, la conclusión a la que llega es que la única forma de que el recurso de casación pueda ser un medio materialmente efectivo de reexamen de las sanciones administrativas graves es admitiendo recursos aun cuando estos no presentasen un interés casacional objetivo. Cómo esto no es posible dentro de la actual regulación establecida en la LJCA, la única solución posible debe venir a manos del legislador. Bajo sus propias palabras:

“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.

En mi opinión, 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.”

9. LA RECEPCIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El derecho al reexamen jurisdiccional también tiene afectación en **el derecho a la tutela judicial efectiva**, reconocido en el art. 24 CE. Y este artículo se encuentra dentro de la esfera de derechos amparados por el recurso de amparo, de los arts. 14 a 29 CE. En el caso del supuesto Saquetti, el recurso de amparo, al igual del recurso de casación, también fue inadmitido, en este caso por carecer de “especial transcendencia constitucional”. Permanecía también la cuestión de si el TC también podría ser considerado como un “tribunal superior” a los efectos del CEDH y satisfacer el derecho a la revisión judicial, o aún tener la obligación a hacer tal cosa.

Por ello, también da cuenta de esta cuestión de la doctrina *Saquetti*, el **Tribunal Constitucional**, mediante la **STC 71/2022, de 13 de junio de 2022**. Esta sentencia da respuesta a un recurso de amparo, **formulado frente a la inadmisión del recurso de casación por parte del TS**. Este recurso de casación, a su vez, era formulado por la parte recurrente frente a una sentencia de la Audiencia Nacional que confirmaba una multa impuesta por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante *CNMC*).

La parte recurrente considera que dicha inadmisión vulnera el derecho al reexamen jurisdiccional en sanciones de naturaleza penal. En su escrito de interposición, razona porqué considera que la sanción tiene naturaleza penal y argumenta que el recurso reviste especial transcendencia constitucional, sobre si le es aplicable a sanciones en materia de defensa de la competencia la garantía de la doble instancia penal. En conexión con esto, también si el recurso de casación tras la LO7/2015 satisface esa garantía constitucional.

El Tribunal no observa en el supuesto una auténtica vulneración del art. 24.1 CE, sino del art. 24.2 CE. Esta distinción es relevante porque el segundo es un derecho de

configuración legal y no le compete a la jurisdicción constitucional la revisión de cómo es configurado por la Ley.

“Conforme a la doctrina constitucional este derecho de acceso al recurso es un derecho de configuración legal y se incorpora a la tutela judicial en los términos establecidos en cada una de las leyes reguladoras de los diversos órdenes jurisdiccionales (por todas, SSTC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 5; 121/1999, de 28 de junio, FJ 3; 43/2000, de 14 de febrero, FJ 3, y 74/2003, de 23 de abril, FJ 3), salvo en lo relativo a las sentencias penales condenatorias, en razón de la existencia de un derecho del condenado a la revisión del fallo condenatorio y la pena por un tribunal superior, incorporado a las garantías constitucionales del proceso justo (por todas, SSTC 70/2002, de 3 de abril, FJ 7; 123/2005, de 12 de mayo, FJ 6; 116/2006, de 24 de abril, FJ 5, y 48/2008, de 11 de marzo, FJ 2). Lo que se ampara en el mencionado derecho es, por tanto, la admisión y resolución sobre el fondo de los recursos legalmente establecidos, si se cumplen los presupuestos legalmente establecidos, sin que del art. 24.1 CE dimane un derecho a obtener en todo caso una decisión sobre el fondo de un recurso interpuesto, que puede ser inadmitido, sin tacha constitucional alguna, por razones formales o materiales.”

La conclusión es que el TC no puede revisar la inadmisión del recurso si este cumplió con los requisitos legalmente establecidos.

Habiendo convalidado la inadmisión efectuada por el TS, aprovecha para dar su parecer respecto a la doctrina Saquetti. Respecto a su propia actuación frente a ésta mediante el recurso de amparo, y respecto a la posición del TS y el recurso de casación.

El TC recuerda la doctrina del TEDH que determina que **los tribunales constitucionales no forman parte del organigrama jurisdiccional** porque no pueden comprobar la legalidad ordinaria de las sanciones, y, por lo tanto, no podría satisfacer ni incumplir el derecho a la revisión jurisdiccional. Coincidiendo con lo que dicen autores como RECUERDA GIRELA.⁷⁷ El recurso de amparo solamente comprueba la adecuación de la resolución y de las normas con la constitución y por esa limitación no puede operar como una forma de *reexamen*.

A continuación, en el fundamento jurídico 6 da su parecer respecto a **la idoneidad del recurso de casación como reexamen jurisdiccional** para satisfacer las exigencias del art. 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH bajo la luz de la doctrina Saquetti. El TC coincide con la interpretación que hace el TS de la doctrina del TEDH, afirmando que se concede

⁷⁷ Recuerda Girela, M. A. (2021). La sentencia Saquetti Iglesias C. España y la doble instancia en sanciones administrativas. Anuario de Derecho Administrativo, 2021, ISBN 978-84-1390-604-1, págs. 47-52.

a los Estados la autonomía de determinar legalmente la concreta regulación del ejercicio de este derecho.

“El Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene declarado que el examen por parte de una jurisdicción superior de una declaración de culpabilidad o de condena puede referirse a cuestiones de hecho y de derecho o limitarse únicamente a las cuestiones de derecho en cuanto que puede optarse por articular una vía de recurso que permita la revisión de las cuestiones de hecho y de derecho o solo de estas últimas (STEDH de 13 de febrero de 2001, asunto s. Krombach c. Francia, § 96, y STEDH de 30 de octubre de 2014, asunto Shvydka c. Ucrania, § 49). Por tanto, la exigencia de ese segundo examen jurisdiccional, que el Protocolo núm. 7 reclama, se cumple tanto con los tribunales de apelación como con los de casación por cuanto, conforme a los propios términos del art. 2 del Protocolo, la concreta regulación de ese derecho se deja a la normativa interna de los Estados, que también pueden condicionarla a los presupuestos que consideren procedentes. Es posible, por tanto, tal como sucede con el vigente recurso de casación en el orden contencioso-administrativo, condicionar legislativamente su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos, sin que eso implique, de por sí, la infracción de la garantía que proporciona el mencionado art. 2 del Protocolo núm. 7.”

El TC considera que, mediante la inadmisión del recurso, queda satisfecha la exigencia del art.2 del Protocolo n.º 7, porque la resolución que confirma la condena ha sido efectivamente revisada por un órgano superior, el TS. El hecho de que el recurso sea inadmitido no es un óbice para la satisfacción del derecho a la revisión, porque la inadmisión es fruto de la revisión. La decisión de inadmisión, por razones materiales o formales, también satisface al derecho a obtener del órgano jurisdiccional una resolución sobre el fondo de sus pretensiones.

“La vigente regulación legal, tal como ha sido entendida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo no se opone, por tanto, a que la impugnación de la sanción impuesta por la administración y confirmada en la instancia pueda ser examinada en casación por el Tribunal Supremo, incluso aunque, en el caso concreto, la decisión consista en la inadmisión del recurso. Es también reiterada la doctrina según la cual el derecho a obtener del órgano judicial una resolución sobre el fondo de las pretensiones «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» (STC 10/2022, de 7 de febrero, FJ 3). Eso significa que el reexamen jurisdiccional se garantiza con la posibilidad de recurso contra la confirmación judicial de la sanción impuesta, aunque dicho recurso derive en un pronunciamiento de inadmisión.”

Concluye el TC que la actual configuración del recurso de casación es compatible con el derecho al reexamen en materia sancionadora y que forma parte de la autonomía de configuración del derecho de la que disponen los Estados. Y que, en todo caso, la configuración de estas garantías correspondería al legislador.

10. POSICIONES DOCTRINALES

10.1. Sobre las Sentencias del Supremo y del Constitucional

Las diversas opiniones de juristas al respecto de la doctrina Saquetti y la recepción que hicieron de ella los Tribunales Supremo y Constitucional no tardaron en aparecer, siendo particularmente interesantes por aportar en alguna instancia mayor claridad a esta cuestión. Una claridad conferida por poder pronunciarse más libremente sin todo lo que conlleva el ejercicio de un cargo jurisdiccional.

SANTAMARÍA PASTOR⁷⁸ considera que la sentencia Saquetti y las subsiguientes sentencias del TS y del TC ponen en evidencia las **insuficiencias del sistema contencioso-administrativo español**. Bajo la doctrina del TEDH, la revisión jurisdiccional del art. 2 del Protocolo exige una revisión de cuestiones de hecho, esto se pone en evidencia en el momento que la aplicación de los criterios *Engel* exigen una aplicación a las circunstancias particulares del supuesto concreto. La mayoría de los recursos frente a sanciones administrativas son precisamente por cuestiones de hecho, por lo que un recurso que atienda solamente a cuestiones de derecho es muy poco satisfactorio como “segunda instancia”. Por lo tanto, **el recurso de casación no puede ser aceptado como una revisión judicial para sanciones**. Respecto a la respuesta que da el Tribunal Supremo, alegando que la naturaleza penal de una sanción deba ser aceptada como uno de los supuestos de “interés casacional” es considerada por el autor como un “giro sorprendente y original”, una solución con una innegable buena intención de resolver un problema estructural que no ha hecho más que aplazarlo. Supone la creación de un nuevo supuesto de interés casacional del art. 88 LJCA, pero tampoco se especifica si se trata de un supuesto “normal” del 88.2 o aquellos de presunción de interés del 88.3. El problema de **acceso al recurso** de casación no se corrige sino superficialmente, porque seguirá siendo substancialmente **discrecional**, y se seguirá exigiendo el requisito de la “trascendencia general”. El jurista prevé que muchas sanciones serán recurridas por este motivo e inadmitidas al haberse configurado un interés casacional “de libre apreciación”, lo que supondrá un aluvión de demandas ante el TEDH, que deberá determinar si esta solución ha sido suficiente.

⁷⁸ Santamaría Pastor, J. A. (2022). *Saquetti v. Schiffahrtsgesellschaft. ¿Y ahora, qué?* [El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho](#), ISSN 1889-0016, **Nº. 99 (Abril), 2022** (Ejemplar dedicado a: La doble instancia en el contencioso-administrativo), págs. 100-105

Sobre la STS 1375/2021, CHAVES GARCÍA sostiene que el TS adopta una postura pragmática y realista, tratando de sopesar las exigencias del CEDH sobre el reexamen con la conciencia de que no es posible generalizar un doble grado de jurisdicción, en cuestiones fácticas y jurídicas, de toda sanción administrativa. Dice: “no habría sistema jurídico efectivo y eficiente que lo resista”.⁷⁹ Echa en falta que el TS no aprovechase la sentencia para pronunciarse también sobre la exigencia de doble instancia en sanciones enjuiciadas por los Juzgados de lo contencioso-administrativo que no superen la cuantía de 30.000€ y que por lo tanto no puedan acceder al recurso de apelación.

Mientras que, CASTILLO JIMÉNEZ⁸⁰ considera la conclusión del Tribunal Supremo “muy complaciente”. **El recurso de casación, bajo su parecer, no puede ser considerado como un doble grado de jurisdicción por los diversos requisitos en su admisión.** Y considera que el TS no ha realizado una correcta interpretación de la doctrina del TEDH, alegando que esta supondría una revisión íntegra de la sentencia, que incluya cuestiones no sólo fácticas sino también jurídicas. Establece un interesante símil con lo ocurrido en la jurisdicción penal, respecto a la cual el recurso de casación se consideró insatisfactorio los fines de asegurar un reexamen de la condena, tomando en consideración en el art. 14.5 del PIDCP. Señala que el Preámbulo de la Ley 41/2015 de 5 de octubre describe que el recurso de casación “mantiene una situación insatisfactoria” con las exigencias del derecho a un reexamen jurisdiccional. Incluyendo consideraciones relativas al error en la valoración de la prueba como fundamento del recurso y el principio de inmediación. Por lo tanto, considera Castillo Jiménez, que **no hay ningún motivo para que el derecho administrativo sancionador no aplique los mismos principios y el TS no opere como un “auténtico tribunal de apelación”**.

10.2. Sobre la eventual reforma legislativa

BOUAZZA ARIÑO⁸¹ resalta que con el “tono algo vacilante” con el que ha respondido a esta cuestión el Supremo y la existencia del voto particular de Luis María Díez-Picazo,

⁷⁹ Chaves, J.R. (2022). *Suprema aclaración de la doble instancia en lo contencioso a la vista de la doctrina Saquetti*. <https://delajusticia.com/2021/12/10/suprema-aclaracion-de-la-doble-instancia-en-lo-contencioso-a-la-vista-de-la-doctrina-saquetti/>

⁸⁰ Castillo Jiménez, R. (2022). *La doble instancia judicial en vía contencioso-administrativa: doctrina Saquetti*. *Economist & Jurist*. <https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/la-doble-instancia-judicial-en-via-contencioso-administrativa-doctrina-saquetti/>

⁸¹ Bouazza Ariño, O. (2022). *La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el concepto de sanción y su incidencia en la casación contencioso-*

es muy posible que veamos en un futuro sentencias con un sentido disonante. Parece que una de las funciones principales de la STS 1375/2021 es realizar una llamada al legislador para que aclare la cuestión. Lo más deseable que se realizase una reforma de los recursos en lo contencioso-administrativo conforme la doctrina del TEDH, esto se podría efectuar añadiendo un nuevo supuesto de casación de carácter reglado y eliminando el requisito de cuantía de 30.000 euros en el caso de la casación.

Igual que el TS, SANTAMARÍA PASTOR⁸² considera que la única solución permanente y atingente al auténtico problema es la reforma legislativa. Expone como una opción, la propuesta del Magistrado Santiago Soldevila, la creación de Salas de Apelación en la Audiencia Nacional y en los TSJs. Esta solución no la juzga el profesor como totalmente satisfactoria, principalmente para aquellos TSJs menores en tamaño donde no habrían los suficientes magistrados para conformar Salas enteramente nuevas. La propuesta del jurista es atribuir la competencia para resolver en primera instancia los recursos contra sanciones a los órganos unipersonales de este orden contencioso; contra todos los actos administrativos sancionadores. Es decir, **una remodelación substantiva del sistema de competencias en lo contencioso-administrativo**, de los arts. 8 a 12 LJCA, **atribuyéndoles a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y Centrales, siempre la primera instancia**. Aunque reconoce que muy difícilmente esta reforma se lleve a cabo por la dificultad que tendría su implantación. La limitación de la recurribilidad se debe a dos factores, en primer lugar, asegurar la generación en tiempo razonable de sentencias firmes, pero, en segundo lugar, la creencia de que “una sola instancia es suficiente”, y que cualquiera ulterior se alimenta en torticeras iniciativas de los abogados de engrosar sus minutas y “recurrir por recurrir”. Pero este paradigma debiera ser alterado, reduciendo las arbitrariedades judiciales y asegurando una protección judicial efectiva.

BERZOSA LÓPEZ⁸³ considera que la sentencia Saquetti exige **la introducción de la doble instancia con carácter general** en lo contencioso-administrativo, o al menos centrado en el recurso a sanciones administrativas graves y muy graves. También genera

administrativa en Rebollo Puig, M., et al, *Anuario de derecho administrativo sancionador 2022* (Primera edición). Thomson Reuters Civitas. Pág. 337.

⁸² Santamaría Pastor, J. A. (2022). *Saquetti v. Schiffahrtsgesellschaft. ¿Y ahora, qué?* [El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho](#), ISSN 1889-0016, N.º. 99 (Abril), 2022 (Ejemplar dedicado a: La doble instancia en el contencioso-administrativo), págs. 100-105

⁸³ Berzosa López, D. (2023). *Saquetti o la oportunidad de la doble instancia en lo contencioso-administrativo*. Diario LA LEY, N.º 10323, Sección Tribuna, 7 de Julio de 2023, LA LEY.

dudas respecto a los requisitos de acceso a la casación de 2015. También considera que este embate es una excelente oportunidad generar una reforma, pero sugiere realizar **un cambio legislativo integral a la LJCA** tras sus veinticinco años de vigencia. No considera que sea propio que las salas autonómicas sean salas de primera instancia, de apelación y de casación. Y tampoco que el TS se encargue, en base a la doctrina que acaba de asentar, de la apelación, y además, exclusivamente en materia de sanciones. Coincidiendo con el voto particular de Diez- Picazo, argumenta que este nuevo sistema debería universalizar la “segunda instancia” en lo contencioso-administrativo.

Las posibles reformas que se plantea son sistematizadas en cuatro opciones por COBREROS MENDAZONA⁸⁴, que las organiza de mayor a menor grado de intervención:

“1.^a Abordar una reforma amplia de nuestro recurso contencioso-administrativo, para dar entrada en él, de manera generalizada, al recurso de apelación. Con esta doble instancia el sistema sería mucho más coherente, equilibrado y, sobre todo, garantista. Y, de esta manera, el recurso de casación podría desplegar todas sus virtualidades exclusivamente nomofiláticas sin sombra de duda en relación con sus limitaciones.

2.^a 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 no menor gravedad». Lo que también sería una manera de cumplir con las obligaciones convencionales y, ahora, también constitucionales.

3.^a 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. Lo que constituiría una reforma de mínimos, esto es, para cumplir solo con lo inexcusable.

4.^a No hacer nada al respecto, por entender que no hay ninguna obligación convencional para ello, utilizando el argumento (puramente formalista) de que: a) dado que el Tribunal Europeo admite el recurso de casación como integrante de la doble instancia y b) dado que este no tiene limitación por razón de su objeto, sino que es hipotéticamente posible ante cualquier sentencia, c) la consecuencia es que las sanciones de mayor gravedad siempre pueden ser, en teoría, revisables por la Sala Tercera. Y, con eso, entender ya cumplidas las exigencias derivadas del art. 2 del Protocolo núm. 7. Pero esto obligaría a considerar que siempre existe interés casacional para la

⁸⁴ COBREROS MENDAZONA, E. (2020). *El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional*. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, Nº 118 (Septiembre-diciembre 2020), 2020, págs. 17-48

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.”

Es decir: (1) reformar substancialmente el sistema de recursos contencioso-administrativos añadiendo siempre la posibilidad de apelación; (2) Una reforma parcial que añada la posibilidad de la apelación para sanciones administrativas; (3) Reformar el recurso de casación ampliando como uno de los motivos la revisión de una condena; y la última posibilidad (4) que supone no hacer nada y aceptar la doctrina del TS, reconociendo la revisión de la sanción como un interés casacional objetivo. Según MENDAZONA, esta última sería la peor opción.⁸⁵

11. CONCLUSIÓN

Tras el desarrollo realizado, queda suficientemente claro la trascendencia que la doctrina *Saquetti* tiene en la configuración del derecho administrativo sancionador. Aunque el CEDH establece márgenes de autonomía, cada vez exige más garantías en el ámbito administrativo sancionador, equiparándolo, en los casos de sanciones graves, al derecho penal y les otorga las mismas garantías. Esto supone que se debe salvaguardar el derecho contenido en el art. 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH: el derecho a que la sentencia de condena sea *revisada por un órgano jurisdiccional superior*. A lo que se ha tratado de dar cuenta en este trabajo es (A) cómo se determina la naturaleza penal de una sanción, (B) cuando hay un derecho a la “doble instancia jurisdiccional” en el sentido del CEDH y (C) si el actual recurso de casación cumple satisfactoriamente la función de “revisión judicial”.

Estas tres cuestiones, que surgen a raíz de la STEDH de 30 de junio de 2021, entran en conflicto con la estructura del sistema jurisdiccional sancionador español. Las conclusiones que podemos llegar a respecto de cada uno de ellos son las siguientes:

A. Sobre la determinación de la naturaleza penal de una sanción.

⁸⁵ COBREROS MENDAZONA, E. (2020). Ibid.

Esta determinación se realiza mediante los tres criterios Engel: (1) la calificación de la pena por el ordenamiento interno, (2) la gravedad de la sanción y (3) la naturaleza de la infracción.

También ha cobrado importancia que el TEDH analice el contexto del supuesto al emplear los criterios Engel. Esto supone que la naturaleza penal se debe analizar en cada supuesto concreto en función de sus circunstancias. Esto hace, en opinión del TS, extremadamente difícil legislar de tal forma que se puedan precisar qué sanciones tendrán naturaleza penal. Y, por lo tanto, qué sanciones deben de forma necesaria conceder una “segunda instancia” para cumplir con el CEDH y su derecho al reexamen jurisdiccional.

Esta consideración resulta especialmente delicada en casos como el de Saquetti Iglesias, donde se dicta una sentencia en primera instancia por el TSJ o por la Audiencia Nacional y no se puede acceder al recurso de casación por las diversas restricciones a su acceso.

Una de las propuestas que sugiere el propio TS es la generalización de la “doble instancia”. Lo que no deja tener sus inconvenientes, como la congestión de los asuntos en el TS, la ralentización de la justicia y la desnaturalización del recurso de casación como herramienta nomofiláctica.

B. Sobre el derecho de acceso al reexamen jurisdiccional

Por la imposibilidad de determinar de forma clara y *ex ante* qué sanciones tienen naturaleza penal, el TS considera que la única forma óptima de observar el derecho a la revisión judicial sería el de generalizar su acceso respecto a toda sentencia que implique una sanción en primera instancia. Esto supondría reformar el recurso de casación ampliando su acceso. Pero esto se trata solamente de una solución sobre una ley futura. El TS también da una solución doctrinal que compatibiliza la actual regulación del recurso con la observancia al derecho a un doble grado de jurisdicción en todas aquellas sanciones de naturaleza penal.

La principal limitación del acceso al recurso de casación es la exigencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. El TS propone que la alegación y prueba de la naturaleza penal de una sanción dada pueda funcionar como cumplimiento de este requisito. De esta forma, se estaría respetando la regulación de la LJCA y también el derecho al reexamen.

C. Sobre la idoneidad del recurso de casación como reexamen jurisdiccional

Otra cuestión que surge al hilo de esta controversia es si el recurso de casación, que bajo la actual regulación supone solamente un reexamen de las cuestiones de derecho del asunto, es suficiente para satisfacer las exigencias del derecho a la revisión. La conclusión tajante del TS y del TC es que sí es suficiente. Demuestran, bajo abundante doctrina del TEDH, que está dentro de la autonomía de los Estados la configuración del objeto del recurso posterior, si versa este sobre los fundamentos de hecho y de derecho, o solamente sobre estos segundos.

El TC añade que la inadmisión del recurso de casación es, en sí misma, una forma de realizar el reexamen, en el sentido de que un órgano judicial superior efectivamente ha “revisado la condena”. Mientras que el órgano dicte un auto de inadmisión suficientemente motivado acorde con las exigencias de la Ley para su inadmisión, estará observando el derecho a la revisión judicial.

Estas respuestas formuladas por el TS y el TC se configuran como el marco jurisprudencial al que nos podemos atener. Pero las propias respuestas de los tribunales dejan entrever cómo la doctrina que establece el TS ya ha supuesto **un cambio importante en la configuración del recurso de casación**, admitiendo la naturaleza penal de una sanción como interés casacional objetivo. Y también, tener en consideración que **el horizonte de este recurso es incierto**. Por una parte, por la propia propuesta del TS de una reforma legislativa que amplíe el acceso a la casación en el ámbito contencioso-administrativo. Y, por otra parte, por la falta de una solidez rotunda en las respuestas del Tribunal y la existencia de un voto particular. Voto particular que, de forma muy razonada, cuestiona la posibilidad de atender al derecho de revisión mediante la actual configuración del recurso de casación.

Se han expuesto diversas soluciones y proyecciones a lo largo de este trabajo. Mi modesta opinión se inclina a considerar que la mejor solución sería una reconfiguración del sistema de recursos contencioso-administrativos, que atribuyese a los juzgados unipersonales la primera instancia en la generalidad de casos. Pero esto parece poco probable en la realidad fáctica del mundo y del actual sistema judicial. Lo más probable es que la postura del TEDH y su doctrina *Saquetti* se matice respecto a la aplicación de los criterios *Engel*, reforzando la frontera entre sanción administrativa y penal. Y probablemente también se

revierta la doctrina del Supremo en la Sentencia 1375/2022. La naturaleza penal de una sanción puede que no se considere dentro de un par de años como un “auténtico interés casacional objetivo” y que esto solo sea un régimen transitorio *hasta el polvo se asiente*. Parece improbable que el régimen del recurso de casación se modifique substancialmente por las razones aquí expuestas y que pierda su carácter nomofiláctico.

12. ÍNDICE DE ABREVIACIONES

- **art.:** artículo
- **CE:** Constitución Española
- **CEDH:** Convenio Europeo de Derechos Humanos
- **CNMC:** Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- ***el Convenio:*** Convenio Europeo de Derechos Humanos
- ***el Protocolo:*** El protocolo n.º 7 del CEDH
- **LJCA:** Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
- **LO:** Ley Orgánica
- **PIDCP:** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- **STEDH:** Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- **STS:** Sentencia del Tribunal Supremo
- **TEDH:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- **TS:** Tribunal Supremo
- **TSJ:** Tribunal Superior de Justicia

13. BIBLIOGRAFÍA

13.1. Normativa

- Constitución Española
- Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente.

La doctrina Saquetti y el recurso de casación

- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

13.2. Sentencias

- Sentencia del Tribunal Constitucional 71/2022, de 13 de junio de 2022.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 5100/71, de 8 de junio de 1976, asunto *Engel*.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio del 2020, asunto *Saquetti Iglesias c. España*.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1375/2021, de 25 de noviembre de 2021. (rec. 8156/2020, ECLI:ES:TS:2021:4550). La primera sentencia del TS que aborda directamente la doctrina *Saquetti*.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021.(rec. 8158/2020, ECLI:ES:TS:2021:4551).

13.3. Libros

- Bouazza Ariño, O. (2022). *La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el concepto de sanción y su incidencia en la casación contencioso-administrativa* en Rebollo Puig, M., et al, *Anuario de derecho administrativo sancionador 2022* (Primera edición). Thomson Reuters Civitas
- Campuzano Laguillo, A. B., et al (2021). *Ejercicio profesional de la abogacía 2022* (Ser. Memento práctico francis lefebvre). Francis Lefebvre.
- Casino Rubio, M. (2021). *El concepto constitucional de sanción administrativa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Del Saz Cordero, S. (2022). 2.- *La eficacia del recurso de casación como técnica para la formación de jurisprudencia en materia de contratación pública* en Gómez Ferrer Rincón, R. *La eficacia del recurso de casación como técnica para la formación de*

jurisprudencia en el ámbito del derecho administrativo (Ser. Comentarios y estudios jurídicos). Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

- Díaz Fraile, F. (2016). *Derecho administrativo sancionador. Análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Atelier.
- Fernández Farreres, G. (2018). *Sistema de derecho administrativo* (4ª, Ser. Sistemas de derecho y economía). Civitas.
- Nieto García, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador* (5ª). Tecnos.
- Palomar Olmeda, A. (2023). *El estado actual del derecho sancionador*. Aranzadi editorial.

13.4. Artículos Doctrinales

- Abril Fernández, E., Rubio Hernández-Sampelayo, G. (2022). *Impacto de la sentencia Saquetti Iglesias C. España en el recurso de casación en materia sancionadora de competencia ¿posibilidad de un doble grado?* Anuario de derecho de la competencia 2022 / Miguel Ángel Recuerda Girela (dir.) Árbol académico, 2022, ISBN 978-84-1125-620-9, págs. 239-249
- Al Hasani Maturano, A. (2023). *El imperioso mandato convencional de la doble revisión de sanciones graves tras Saquetti Iglesias c. España*. Estudios sobre Jurisprudencia Europea: materiales del VI Encuentro anual del Centro español del European Law Institute / coord. por María L. Kubica; Albert Ruda González (dir.) Árbol académico, 2023, ISBN 978-84-1388-294-9, págs. 571-579.
- Beltrán de Felipe, M. (2021). *La doble instancia en la impugnación jurisdiccional de las sanciones administrativas (Una mirada oblicua a la sentencia del TEDH Saquetti c. España)*, Revista General de Derecho Constitucional 35, 2021.
- Berzosa López, D. (2023). *Saquetti o la oportunidad de la doble instancia en lo contencioso-administrativo*. Diario LA LEY, N° 10323, Sección Tribuna, 7 de Julio de 2023, LA LEY.
- Carbonero Redondo, J. J. (2022). *Eficiencia procesal y doble instancia contenciosa. La doctrina Saquetti Iglesias, un nuevo aviso al legislador*. Diario La Ley, ISSN 1989-6913, N° 10092, 2022. <https://apm3-9.studi-web.com/saquetti.pdf>.

La doctrina Saquetti y el recurso de casación

- Caro Herrero, G. (2022). *El problema del derecho de reexamen en el orden contencioso-administrativo*. Revista española de derecho administrativo, ISSN 0210-8461, N° 221, 2022, págs. 157-178
- Casino Rubio, M. (2000). *La indebida confusión entre sanciones y otras medidas administrativas de policía (Comentario a la STS de 2 de febrero de 1998, Ar. 2060)*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica n° (283), pp. 569-574
- Castillo Badal, R. (2023). *La sentencia Saquetti tiene excepciones*. Localización: Actualidad administrativa, ISSN 1130-9946, N° 3, 2023
- Castillo Jiménez, R. (2022). *La doble instancia judicial en vía contencioso-administrativa: doctrina Saquetti*. Economist & Jurist. <https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/la-doble-instancia-judicial-en-via-contencioso-administrativa-doctrina-saquetti/>
- Chaves García, J. R. (2020). *Los renglones torcidos del asunto Saquetti y la doble instancia contencioso-administrativa*. delaJusticia.com. <https://delajusticia.com/2020/09/14/los-renglones-torcidos-del-asunto-saquetti-y-la-doble-instancia-contencioso-administrativa/>
- Chaves García, J. R. (2021). *Suprema aclaración de la doble instancia en lo contencioso a la vista de la doctrina Saquetti*. <https://delajusticia.com/2021/12/10/suprema-aclaracion-de-la-doble-instancia-en-lo-contencioso-a-la-vista-de-la-doctrina-saquetti/>
- Cobreros Mendazona, E. (2020). *El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional*. Revista Vasca de Administración Pública n° 118, págs. 17-48
- Del Saz Cordero, Silvia. (2019). *Ni un momento más sin replantear el incidente de nulidad de actuaciones*. Andersen Publicaciones. <https://es.andersen.com/publicaciones-y-noticias/ni-un-momento-mas-sin-replantear-el-incidente-de-nulidad-de-actuaciones.html>
- Gómez Ferrer Rincón, R. (2020). *La eficacia del recurso de casación como técnica para la formación de jurisprudencia en el ámbito del derecho administrativo (Ser. Comentarios y estudios jurídicos)*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- López Menudo, Francisco. (2021). *Un lustro de la nueva casación. balance ante el reto de la obligada doble instancia*. Revista De Administración Publica, Issn 0034-

- 7639, Nº 214, 2021, Págs. 99-132. Retrieved 2023, from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=7867369>
- Lozano Cutanda, B. (2020). *La sentencia Saquetti Iglesias c. España impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas*. Revista de Administración Pública, 213, 181-207. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.08>
 - Marín Benítez, G. (2022). *¿Doble instancia o derecho a reexamen? Caso Saquetti Iglesias*. Análisis de las SSTs de 25 de noviembre de 2021, recs. núms. 8156/2020 y 8158/2020. Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos, ISSN 1138-9540, ISSN-e 2695-6896, Nº 468, 2022.
 - Navarro Sanchís, Francisco José (2021): “Devolvemos las sanciones a los jueces? A propósito de la sentencia Saquetti Iglesias”, <http://fiscalblog.es/?p=6694>
 - Ochoa Ruiz, N. (2021). *Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Asunto Saquetti iglesias c. España, demanda nº 50514/13, sentencia de 30 de junio de 2020*. Revista Aranzadi Doctrinal, ISSN 1889-4380, Nº. 1, 2021
 - Pastor Merchante, F. (2022). Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial. Anuario de Derecho Municipal 2021. Instituto de Derecho local. Facultad de Derecho. UAM. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, 2022. ISSN: 1888-7392. Nº 15: 413-430. https://www.academia.edu/87993457/Jurisdicci%C3%B3n_contencioso_administrativa_y_responsabilidad_patrimonial
 - Rebollo Puig, M. (2001). *El contenido de las sanciones*. Justicia administrativa nº Extraordinario 1, (Ejemplar dedicado a Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador), págs. 151-206
 - Recuerda Girela, M. A. (2021). *La sentencia Saquetti Iglesias C. España y la doble instancia en sanciones administrativas*. Anuario de Derecho Administrativo 2021 / coord. por Miguel Ángel Recuerda Girela Árbol académico, 2021, ISBN 978-84-1390-604-1, págs. 47-52.
 - Rodríguez Horcajo, D. (2023). *¿Hacia la unificación real del Derecho sancionador? la STEDH as. Saquetti Iglesias c. España, de 30/06/2020*. Estudios sobre Jurisprudencia Europea: materiales del VI Encuentro anual del Centro español del European Law Institute / coord. por María L. Kubica; Albert Ruda González (dir.) , 2023, ISBN 978-84-1388-294-9, págs. 1264-1283

La doctrina Saquetti y el recurso de casación

- Santamaría Pastor, J. A. (2022). *Saquetti v. Schiffahrtsgesellschaft. ¿Y ahora, qué?* [El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho](#), ISSN 1889-0016, N.º. 99 (Abril), 2022 (Ejemplar dedicado a: La doble instancia en el contencioso-administrativo), págs. 100-105
- Soldevila Fragoso, S. (2020). *Sentencia de gran impacto. Asunto Saquetti Iglesias v. España. STEDH de 30 de junio de 2020*. Actualidad Administrativa n.º 9
- Soldevilla Fragoso, S. (2022). *Regreso al futuro de la doctrina Saquetti del TEDH*. Actualidad administrativa, ISSN 1130-9946, N.º 9, 2022.