Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 4 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de septiembre de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio, iniciado a instancia de (...) contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 1392/2022, de 25 de mayo de 2022, recaída en el expediente sancionador número 6/2022/TF, por la que se sancionó a la interesada con multa de 3.001 €, por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 448/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Sanidad, es el Borrador de Orden por la que se resuelve la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 1392/2022, de 25 de mayo de 2022, recaída en el expediente sancionador número 6/2022/TF, por la que se sancionó a la interesada con multa de 3.001 €, por infracción grave a la normativa sanitaria vigente.

La legitimación de la Sra. Consejera para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

2. Instada la solicitud de nulidad por la propia interesada con fecha 7 de septiembre de 2023, no se trata de un procedimiento iniciado de oficio por la propia Administración, por lo que no es susceptible de caducidad (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP).

Si bien cabe entender desestimada dicha solicitud por silencio administrativo por el transcurso del plazo de seis meses (art. 106.5 LPACAP), en todo caso subsiste el deber de la Administración de resolver expresamente este procedimiento (art. 21.1 y 6 LPACAP).

3. La revisión de oficio se fundamenta en los supuestos de nulidad contemplados en las letras a) y e) del art. 47.1 LPACAP, en virtud de los cuales son nulos los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, así como los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del apartado 1 del art. 47 y que, además, sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en las actuaciones obrantes en el expediente.

Este Consejo viene admitiendo que actos de gravamen sean revisados de oficio a través del procedimiento previsto en el art. 106 LPACAP [de acuerdo con las causas previstas en el art. 47.1) LPACAP] sin plantearse que pudieran sustanciarse por el procedimiento de revocación previsto el art. 109 LPACAP (ver, entre otros, Dictámenes 195/2023, de 4 de mayo, y 532/2021, de 9 de noviembre).

4. La competencia para resolver le corresponde a la Sra. Consejera, al tratarse de un acto de un organismo autónomo que preside y que depende del departamento del que es titular, de acuerdo con el art. 53 de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, en relación con 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que dispone que a las personas titulares de los Departamentos les corresponde incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

5. No se aprecian deficiencias formales que obsten un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo resulta que las cuestiones de hecho del presente procedimiento de revisión de actos nulos son las siguientes:

- Con fecha de 24 de enero de 2022 recayó Resolución del Director General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud, en ejercicio de la competencia que le confiere el art. 16.2 del Decreto-Ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se estableció el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias, por medio de la que se acordó la incoación de expediente sancionador a (...) a consecuencia de los hechos consignados en el acta-denuncia con núm. de registro 735, de 14 de agosto de 2021, formulada por los agentes actuantes n.º 110.957 y 113.415 de la Dirección General de la Policía, Comisaría Provincial de Santa Cruz de Tenerife, Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana, por los siguientes hechos ocurridos en el Puerto de la Cruz, C/(...):

«Encontrarse en vía pública en número superior a 10 personas (27) consumiendo alcohol, sin hacer uso de la mascarilla y sin mantener la distancia de seguridad obligatoria».

La citada resolución se remitió al Servicio de Correos, para su notificación, en la misma dirección que constaba en la indicada acta-denuncia (lgar. Partido Huertas Vieja, Coín, Málaga).

Constan en el expediente dos intentos infructuosos de notificación de la citada resolución a través del Servicio de Correos realizados el 28 de enero de 2022 a las 10:19 horas y el 1 de marzo de 2022 a las 11:03 horas, en el mismo domicilio que el consignado en la citada acta-denuncia, devolviéndose en ambas ocasiones por «*dirección incorrecta*», por lo que se procede a la publicación del correspondiente anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado núm. 76, de 30 de marzo de 2022.

- Toda vez que no se formularon alegaciones a la Resolución de inicio del expediente sancionador, de conformidad con lo establecido en el art. 64.1.f) LPACAP, con fecha de 25 de mayo de 2022 recayó Resolución del Director del Servicio

Canario de la Salud número 1392/2022, por la que se impuso a la interesada una sanción de tres mil un euros (3.001 €) por infracción grave a la normativa sanitaria vigente.

La citada resolución se remitió al Servicio de Correos, para su notificación, en la misma dirección que constaba en la referida acta-denuncia, intentándose una primera notificación el día 30 de mayo de 2022 a las 10:22 horas, que consta devuelta por «*dirección incorrecta*», y una segunda notificación el día 16 de junio de 2022 a las 9:00 horas, que es también devuelta, constado como causa «*desconocido».* Así pues, se procede a la publicación del correspondiente anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado núm. 185, de 3 de agosto de 2022.

- No consta la interposición de recurso de alzada frente a la citada resolución.

- Por Resolución número 503/2023, de 16 de marzo de 2023, del Director General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, se procedió a emitir «*liquidación de la sanción grave impuesta a (...), por importe de 3.001,00 €»,* con requerimiento de pago, de lo que recibe notificación la interesada el 18 de abril de 2023, fecha en la que solicita copia del expediente sancionador, que se entrega el 18 de mayo de 2023.

- El 1 de junio de 2023 la interesada interpone recurso de reposición contra la referida resolución.

Tras solicitarse, el 6 de junio de 2023, a la Dirección de Salud Pública informe sobre el referido recurso, aquélla lo emite el 23 de junio de 2023.

Con fundamento en el citado informe, se dicta Resolución núm. 1308/2023, de 3 de agosto de 2023, del Director General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, por la que se inadmite, por extemporáneo, el recuro de reposición promovido por la interesada contra la citada Resolución número 503/2023, de 16 de marzo de 2023, confirmándose la continuidad del procedimiento de cobro de la liquidación, por importe de 3.001 €, relativa al expediente sancionador núm. 6/2022/TF, incoado por la Dirección General de Salud Pública.

- Con fecha 7 de septiembre de 2023 (...) instó la nulidad de la resolución sancionadora recaída en el expediente sancionador número 6/2022/TF.1308/2023, de 3 de agosto de 2023, del Director General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud.

Ha de señalarse que, incorrectamente, en el informe emitido el 15 de enero de 2024 por el Director General de Salud Pública en relación con el recurso interpuesto,

éste fue calificado como «*Recurso de alzada*», por lo que se propone su inadmisión por extemporaneidad.

- El 18 de enero de 2024 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad solicitó a la Dirección General de la Policía, Comisaría Local del Puerto de la Cruz, la ratificación por los agentes actuantes sobre los hechos objeto de la denuncia que es fundamento de la sanción impuesta, lo que se remite el 8 de febrero de 2024, mediante informe en el que se señala:

«Que en contestación al escrito de la Consejería de Sanidad-Secretaria General Técnica del Gobierno de Canarias, en referencia al Acta-Denuncia N.º 735 con fecha 14/08/2021. Por violación del Art. 6.2 Apartado B11 de la Ley 1/2021 de 29 de abril de la Comunidad Autónoma de Canarias. Manifiestan que:

Se RATIFICAN en la misma, dado que dicho artículo establece como Infracción grave:

"11. la realización de otras acciones u omisiones que infrinjan las obligaciones o restricciones establecidas por el Estado o la Comunidad Autónoma de Canarias para afrontar la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 que produzcan un riesgo o daño grave para la salud de la población, así como aquellas que produzcan un riesgo de contagio entre 16 y 100 personas.

- Que si bien dicho artículo no especifica que el sancionado/a sea el infractor/a, de las normas establece que se permanezca o reúnan en grupo de hasta cien (100) personas, en vía pública y donde se esté consumiendo alcohol y no manteniendo la distancia de seguridad, caso que nos ocupa.

-Que todos/as los presentes y sancionados por el mismo artículo, eran conocedores de las normas establecidas tanto a nivel Nacional como los procedentes del Gobierno de Canarias, en previsión y control de la Pandemia por la COVID-19. Y dada la gravedad de la misma se procede a su sanción.

-Que los abajo firmantes no tienen nada más que manifestar firmando las presente a los efectos oportunos».

- Asimismo, solicitada información complementaria al Servicio de Correos sobre este proceso de notificación al objeto de la correcta resolución de la solicitud de revisión de oficio presentada, el 8 de abril de 2024 el Servicio de Correos remitió los correspondientes certificados de las notificaciones practicadas.

- El 11 de abril de 2024 se dictó Orden núm. 288/2024, de la Consejera de Sanidad, por la que se inicia procedimiento de revisión de oficio y se admite a trámite la solicitud formulada por la interesada, lo que es debidamente notificado a

ésta, que, en fecha 21 de mayo de 2024 presenta escrito de alegaciones reiterando, en síntesis, los términos del recurso interpuesto, a lo que añade vulneración al principio de presunción de inocencia tras el acta-denuncia y posterior ratificación de la misma por los agentes (lo que, en todo caso, es reconducible, al análisis de la ausencia de notificación del procedimiento, en cuyo seno se habría ejercitado el derecho de defensa que considera la reclamante vulnerado, y que se analizará posteriormente).

- Emitido Borrador de Orden de la Consejera de Sanidad por el que se desestima la solicitud de revisión de oficio formulada por la interesada, contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 1392/2022, de 25 de mayo de 2022, recaída en el expediente sancionador número 6/2022/TF, por la que se sancionó a la interesada con multa de 3.001 €, por infracción grave a la normativa sanitaria, con fecha 5 de junio de 2024 desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad se solicitó informe preceptivo a la letrada habilitada del Servicio Jurídico, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 20.e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero.

Con fecha 25 de junio de 2024 se emitió Informe HAB.I.SAN 31/2024-C, por letrada habilitada del Servicio Jurídico por el que «*se estima ajustado Derecho el borrador de resolución*».

- El Borrador de Orden resuelve desestimar la solicitud de revisión de oficio formulada por la (...), contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud núm. 1392/2022, de 25 de mayo de 2022, recaída en el expediente sancionador número 6/2022/TF, por la que se sancionó a la interesada con multa de 3.001 €, por infracción grave a la normativa sanitaria.

III

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020).

Es el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en el DCC 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».*

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (DCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, la interesada insta la revisión de oficio de la Resolución sancionadora, con fundamento en las causas previstas en los apartados a) y e) del art. 47.1 LPACAP. Así, basa la recurrente su pretensión en los siguientes fundamentos:

- La sanción impuesta se basa en preceptos declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio de 2021, por la que se declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, incurriéndose en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.a) LPACAP.

- Se han incumplido las prescripciones legales que han de regir las circunstancias relativas a la notificación de los actos administrativos, al no haberse notificado ni la

resolución de inicio del expediente sancionador como tampoco la resolución sancionadora, pese a tenerse constancia del domicilio, no pudiendo haber recurrido en plazo, lo que supone la vulneración del derecho a un procedimiento con todas las garantías del art. 24 CE, incurriéndose en la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP.

3. La Propuesta de Orden desestima la solicitud de nulidad instada por la recurrente al refutar, adecuadamente, las argumentaciones en las que aquélla fundamenta la nulidad pretendida.

4. Pues bien, en cuanto a la falta de cumplimiento de las prescripciones legales que han de regir las circunstancias relativas a la notificación, se trata de una eventual causa de nulidad susceptible de reconducirse tanto a la letra a), si conlleva, como alega en este caso la interesada, conculcación de su derecho de defensa, como a la letra e) del art. 47.1 LPACAP.

Señala la recurrente *«al no haber recibido en ningún momento la notificación de la resolución por la que se inició el procedimiento administrativo sancionador, esta administración me ha restringido toda posibilidad de defensa al no permitirme formular las correspondientes alegaciones y aportar pruebas».*

Argumenta, en este sentido, que constituye un vicio de nulidad ex art. 47.1.e) la ausencia de notificación por haberse vulnerado las normas que regulan este trámite. A tal efecto expone en su escrito de solicitud de revisión de oficio numerosa doctrina jurisprudencial, haciendo incisos entre ella respecto de su caso, del que se deduce que reconduce la nulidad del procedimiento por no haberse cumplido las normas sobre notificación de los procedimientos a las siguientes circunstancias:

« (...) Tercero.- Que no tengo constancia alguna de los hechos que se me imputan ni realizar el pago de la sanción en plazo, ni presentar recurso alguno; acto al que esta parte no pudo acceder pues no se notificó en forma el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, siéndome vulnerados derechos fundamentales como la presunción de inocencia, por lo que el procedimiento administrativo no ha sido tramitado conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico, debiéndose la resolución oportuna por la que se declare nulo de pleno derecho.

Parece ser que en el citado expediente se da por hecho que recibí la notificación relativa al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador pero la realidad es que ignoraba que se estuviera tramitando tal expediente ya que no se me ha notificado personalmente, a pesar de constar perfectamente identificado mi domicilio actual y haber recibido la presente Notificación de liquidación en el mismo.

Cuarto.- Que al no haber recibido en ningún momento la notificación de la resolución por la que se inició el procedimiento administrativo sancionador, esta administración me ha restringido toda posibilidad de defensa al no permitirme formular las correspondientes alegaciones y aportar pruebas, poseyendo este procedimiento un claro interés recaudatorio con perjuicio al administrado.

(...)

En el presente caso, no llegó a practicarse ninguna notificación personal sobre el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, pese a tener constancia de mi domicilio y, a dio de hoy, desconozco si se ha efectuado alguna notificación edictal. Por ello, es preciso recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las notificaciones edictales cuando se trata de imponer sanción».

Frente a este motivo de nulidad alegado por la recurrente, el borrador de Orden resolutoria viene a señalar, correctamente, por una parte, que según se constata en la documentación que obra en el expediente sancionador confirmada a través de las certificaciones emitidas por Correos y que hemos referido en los antecedentes de hecho, los motivos que figuran en la devolución de los intentos infructuosos de notificación, tanto de la resolución de inicio del expediente sancionador, como de la resolución sancionadora recaída en el mismo, fueron los de «*dirección incorrecta*» y «*desconocido*», constando:

-De acuerdo con información contenida en los CERTIFICADOS CD03316153794 y CD03314948776 (relativos a los dos intentos de notificación de la resolución de inicio del procedimiento) el resultado fue devolución (dirección incorrecta) el 28/01/2022 a las 10:19 y devolución (dirección incorrecta) el 01/03/2022 a las 11:03.

-Según información contenida en los CERTIFICADOS CD03314904522 y CD03314904925 (relativos a los dos intentos de notificación de la resolución sancionadora) el resultado fue devolución (dirección incorrecta) el 30/05/2022 a las 10:02 y devolución (desconocido) el 16/06/2022 a las 09:00.

Por ello, y siendo la dirección en la que se realizaron los intentos de notificación la que facilitó la propia sancionada en el acta-denuncia núm. de registro 735, de 14 de agosto de 2021, (lgar. Partido Huertas Vieja, Coín, Málaga), y, de hecho, la misma que hace constar en su escrito de revisión de oficio y actuaciones en su seno realizadas, la falta de éxito de la notificación personal obliga a realizar notificación edictal.

Sin embargo, argumenta la interesada que entre el primer y segundo intento de las notificaciones de los citados actos administrativos no se dio debido cumplimiento a lo señalado en el art. 42.2 LPAC: «*Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá en la forma prevista en el artículo 44",* por lo que se vendrá a incurrir en la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPAC que indica que serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que incurran en la siguiente causa: *«Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».*

Cabe refutar tal argumentación, como se ha hecho en el borrador de Orden resolutoria, pues:

«Pese a lo señalado por la interesada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y la Liberalización de los Servicios Postales, aprobado por el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, no se procederá a un segundo intento de entrega cuando "la notificación tenga una dirección incorrecta".

Si bien el primer intento de notificación de la resolución de inicio y resolución sancionadora no se pudo efectuar, con éxito, por "dirección incorrecta", pese a lo señalado en el artículo 43 del citado Reglamento, se procedió a un segundo intento de notificación de los citados actos administrativos, también sin éxito, por "dirección incorrecta" y "desconocido", respectivamente. Imposibilidad de notificación de dichos actos pese a haberse intentado la recogió en el acta denuncia de 14 de agosto de 2021 y que, tanto en la documentación que obra en el expediente sobre la liquidación de la sanción de multa (antecedentes de hecho tercero y quinto de la presente orden) como en la solicitud de revisión de oficio de la interesada, se repite ese mismo domicilio a efectos de notificación, de lo que resultará que la Administración no se vio en la obligación de indagar lo el domicilio de la interesada, antes de acudir a la notificación edictal».

En este caso, tal ausencia de indagación queda especialmente justificada porque, como ya se ha señalado anteriormente, el único domicilio de la interesada

que consta en el expediente es el mismo que el recogido en la citada acta denuncia y el consignado por la interesada en su escrito de revisión de oficio de fecha 7 de septiembre de 2023.

Ahora bien, en todo caso, y, como bien señala, asimismo, el borrador de Orden, *«tal y como ha sentado el Tribunal Supremo, la apreciación de los vicios de nulidad de los actos administrativos ha de ser aplicada con mucha moderación (SSTS de 27.03.1985, de 31.12.1985 o de 8.05.1986), debiendo de ponderarse la importancia que revista el derecho a que afecte, las desviaciones que motive, la situación y posición de los interesados en el expediente y cuantas circunstancias concurran, resultando contraproducente decretar una nulidad del acto que conllevaría una nulidad de actuaciones con la consiguiente reproducción de las mismas. En tal sentido el Tribunal Supremo en sentencias de 13 de febrero de 1.985, 1 de febrero de 1.992, entre otras muchas, ha recogido ya la siguiente doctrina:*

"Es criterio jurisprudencial sostenido y reiterado que la indefensión, como vicio del procedimiento, ha de ser real y efectiva, no simplemente aparencial, de modo que si puede demostrarse que la decisión final hubiera sido la misma, lo procedente será prescindir del vicio formal y resolver sobre el fondo del asunto, en aplicación del principio de economía procesal, habiéndose precisado que, en materia de nulidades en Derecho administrativo, la eficacia anulatoria de los vicios de forma debe verse restringida y subordinada siempre a la posibilidad de enjuiciamiento de fondo del asunto que es sustancial e institucionalmente la función propia del proceso y la misión primaria de la jurisdicción».

Por ello, a continuación, se analizará el motivo segundo de nulidad que aduce la recurrente, que constituye motivo de fondo y no meramente de forma en cuanto al procedimiento, al objeto de determinar si los mismos pudieran conllevar una eventual estimación de su solicitud de revisión de oficio del acto.

Por contra, si no procediera tal estimación de los motivos de fondo argumentados, una eventual estimación de la solicitud de revisión de oficio por los defectos en la práctica de la notificación supondría la declaración de la nulidad de lo actuado y la retroacción del procedimiento que conllevaría a una mera reproducción de actuaciones en cuanto al fondo del asunto, jurisprudencialmente proscrita.

5. En relación con la concurrencia de la causa establecida en el art. 47.1.a) LPACAP.

El 24 de enero de 2022 se dictó Resolución del Director General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud, en ejercicio de la competencia que le confiere el art. 16.2 del Decreto-Ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se estableció el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención

frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias, por medio de la que se acordó la incoación de expediente sancionador a (...) a consecuencia de los hechos consignados en el acta-denuncia con núm. de registro 735, de 14 de agosto de 2021, formulada por los agentes actuantes n.º 110.957 y 113.415 de la Dirección General de la Policía, Comisaría Provincial de Santa Cruz de Tenerife, Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana, hechos que fueron ratificados mediante informe de 8 de febrero de 2024 por dichos agentes, habiendo acontecido éstos en el Puerto de la Cruz, C/(...) y siendo los siguientes:

«Encontrarse en vía pública en número superior a 10 personas (27) consumiendo alcohol, sin hacer uso de la mascarilla y sin mantener la distancia de seguridad obligatoria».

Por tales hechos se imputó a la interesada la conculcación de lo dispuesto en el punto 1, apartados 1º y 2º del Anexo del Acuerdo de Gobierno de 19 de junio de 2020, por el que se establecen medidas de prevención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una vez superada la Fase III del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, finalizada la vigencia de las medidas propias del estado de alarma (en la actualización operada mediante Acuerdo de Gobierno de 18 de marzo de 2021 (BOC núm. 57, de 20.03.2021), donde se especifica el deber de todas las personas que se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias de adoptar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos de propagación de la enfermedad COVID-19, debiendo respetar las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del COVID-19.

Estas medidas fueron adoptadas por el Gobierno de Canarias en su condición de autoridad sanitaria, que le atribuye el ar. 28.4 de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias y en el marco de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que establecen la posible adopción de medidas por parte de las autoridades sanitarias en situaciones de riesgo para la salud de las personas.

En virtud de ello, se imputó a la expedientada, tal y como recoge la Resolución sancionadora número 1392/2022, de 25 de mayo de 2022, recaída en el expediente sancionador número 6/2022/TF, como hecho constitutivo de infracción, la infracción grave tipificada en el 6.2.B).11 de la Ley 1/2021, de 29 de abril, por la que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias:

«La realización de otras acciones u omisiones que infrinjan las obligaciones o restricciones establecidas por el Estado o la Comunidad Autónoma de Canarias para afrontar la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 que produzcan un riesgo o un daño grave para la salud de la población, así como aquellas que produzcan un riesgo de contagio entre 16 y 100 personas».

La sanción impuesta, que oscila desde 3.001 euros hasta los 60.000 euros, lo fue en su grado mínimo y en su cuantía mínima por importe de 3.001 euros.

Efectivamente, tal y como señala el borrador de Orden de resolución, la nulidad Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en relación con el art. 40.1 *in fine* de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, declarada por la STC 148/2021, de 14 de julio, no alcanza a los hechos por los que se sancionó a la interesada, por lo que este Consejo Consultivo, como ya dijera desde el Dictamen 103/2024, de 27 de febrero, no puede sino confirmar el que la nulidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no ampara la nulidad del acto que se pretende revisar.

Señalábamos en nuestro Dictamen 143/2024, de 19 de marzo, a propósito de esta cuestión, y recogiendo nuestra propia doctrina señalada en el dictamen 102/2024, de 27 de febrero:

«III

1. En el presente caso, la interesada únicamente invoca como causa de nulidad la letra a) del art. 47.1 LPACAP, que entre los actos administrativos nulos de pleno derecho tiene por tales a «Los que lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional».

A) La argumentación que la interesada desarrolla en su reclamación en torno a este extremo se fundamenta, sobre todo, en la circunstancia de que la resolución sancionadora que se pretende revisar se basa en una norma declarada inconstitucional, mediante Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio de 2021, en relación al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Y de ahí que al efecto pretendido invoque el art. 40.1 "in fine" de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que extiende los efectos de la declaración de inconstitucionalidad «en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la

nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad».

Esta excepción, según expone la STC 148/2021, de 14 de julio, viene impuesta por el art. 25.1 CE, pues estando vedada la sanción penal o administrativa por hechos que en el momento de su comisión no constituyan delito, falta o infracción administrativa, el mantenimiento de la sanción penal o administrativa que traiga causa de una disposición declarada nula vulneraría el derecho a la legalidad penal consagrado en el indicado precepto constitucional.

La Propuesta de Orden, correctamente, refuta sin embargo la argumentación que a este respecto la interesada intenta hacer valer.

B) El Borrador de Orden, con la que este Consejo Consultivo está de acuerdo, arguye que los hechos imputados, de 22 de septiembre de 2020, no traen causa del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, cuya vigencia finalizó el 21 de junio de 2020.

A resultas de ello, los preceptos anulados en nada inciden en relación con la infracción imputada, no estando vigente la declaración del primer estado de alarma en el momento de la comisión de los hechos, deviniendo las medidas incumplidas por la interesada en ningún caso del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de referencia.

Además, en el procedimiento sancionador no se imputó a la interesada infracción alguna por incumplimiento de las medidas que fueron establecidas durante la vigencia del estado de alarma, sino, una vez finalizada su vigencia, por el consumo de alcohol, incumpliendo las medidas de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 establecidas.

La normativa de la que trae causa la imposición de la sanción no se sustenta en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, sino del Decreto-Ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuyo art. 6.2.B).1 se establece como infracción grave el consumo en grupo de alcohol o estupefacientes en la vía pública en grupo de número superior a 10 personas.

En el sentido expuesto, se alude por la Propuesta de Resolución a varias sentencias de primera instancia en las que se reafirma que la declaración de inconstitucionalidad no tiene más efecto que sobre el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, cuya vigencia finalizó el 21 de junio de 2020.

En definitiva, el Borrador de Orden concluye con que el alcance de la declaración de inconstitucionalidad alegada por la interesada no tiene incidencia en la resolución

sancionadora cuya revisión se insta. Este Consejo no puede sino confirmar que la nulidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no alcanza al acto que se pretende revisar».

Con arreglo a lo expuesto, procede alcanzar ahora esta misma conclusión en el supuesto objeto de este Dictamen.

En definitiva, tampoco concurre la causa de nulidad del art. 47.1.a) LPACAP esgrimida por la interesada.

C O N C L U S I Ó N

El Borrador de Orden, que desestima declarar la nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 1392/2022, de 25 de mayo de 2022, recaída en el expediente sancionador número 6/2022/TF, es conforme a Derecho, ya que no concurren las causas de nulidad esgrimidas, esto es, las previstas en el art. 47.1, letras a) y e) LPACAP, tal como se razona en el Fundamento III de este Dictamen.