Consejo Consultivo de Canarias

# D I C T A M E N 5 3 3 / 2 0 2 5

**(Sección 1.ª)**

**San Cristóbal de La Laguna, a 19 de diciembre de 2025.**

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 promovido por de (...) para la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 1790/2022, de 4 de julio, recaída en el expediente sancionador número 84/2022/TF, por la que se sancionó al interesado por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 498/2025 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 1790/2022, de 4 de julio, recaída en el expediente sancionador número 84/2022/TF, por la que se sancionó al interesado por infracción grave a la normativa sanitaria.

**2.** La legitimación del 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).

**3.** El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

De conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (art. 106.1 LPACAP), es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no es de tal sentido.

**4.** 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.

**5.** Como reiteradamente ha señalado este Consejo (por todos, Dictamen 419/2020, de 15 de octubre), las causas de nulidad desde el punto de vista sustantivo han de ser apreciadas conforme a la legislación vigente al tiempo en que las referidas Resoluciones administrativas fueron dictadas, en este caso, en 2022, razón por la que se entiende que resulta de aplicación sustantiva la citada LPACAP.

Además, se debe precisar que en lo que se refiere al procedimiento administrativo le es aplicable también la LPACAP, dado que se inició a instancia del interesado por escrito de 14 de febrero de 2025, después de la entrada en vigor de la misma.

**6.** El procedimiento se inició por escrito del interesado, presentado el día 14 de febrero de 2025, como ya se dijo. En consecuencia, no puede considerarse la caducidad del presente procedimiento administrativo (art. 106.5 LPACAP), pues el procedimiento no ha sido iniciado de oficio, persistiendo la obligación de resolver de la Administración (art. 21.1 LPACAP) aun cuando el transcurso de 6 meses desde el inicio del procedimiento revisor permita considerar desestimada la solicitud por silencio administrativo.

**7.** 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 a las personas titulares de los Departamentos les corresponde incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

## II

**1.** En cuanto al relato de los antecedentes de hecho del presente supuesto, se ha de reproducir lo expuesto en la Propuesta de Resolución, lo cual está debidamente documentado en el expediente, siendo lo siguiente:

*«Primero.- Con fecha de 28 de febrero de 2022 recayó Resolución del Director General de Salud Pública, en ejercicio de la competencia que le atribuía el artículo 12 de la Ley 1/2021, de 29 de abril, por la 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 la que se acordó la iniciación de expediente sancionador a (...), a consecuencia de los siguientes hechos consignados en el acta por infracción administrativa Covid-19 de fecha 22 de agosto de 2021 (n.º de registro 180402 C-3026), extendida por los agentes de la autoridad actuantes n.º 12101, 12386 y 11479 de la Policía Local de San Cristóbal de La Laguna, en calle (...), s/n, La Laguna:*

*"El encartado se encuentra celebrando una fiesta sin autorización e incumpliendo las medidas Covid siendo el mismo el organizador de la fiesta, según manifiesta. En la casa se encuentran 35 personas, las cuales son contabilizadas, según van saliendo de la misma".*

*Constan en el expediente sancionador tres intentos de notificación de la citada Resolución de inicio, llevados a cabo por el Servicio de Correos en la siguiente dirección (...), siendo la dirección consignada en la citada acta de 22 de agosto de 2021 (...); un primer intento efectuado el día 3 de marzo de 2022, a las 11:55 horas, donde figura la mención "dirección incorrecta", un segundo intento efectuado el día 16 de marzo de 2022, a las 11:25, también con la mención de "dirección incorrecta" y un tercer intento efectuado el día 22 de marzo de 2022, a las 12:31, con la mención de "ausente", siendo devuelto por el Servicio de Correos a la Administración el 13 de abril de 2022.*

*Se efectuó anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado número 120, de fecha 20 de mayo de 2022, con indicación de que, si en el plazo de diez días hábiles no se hubiera efectuado la comparecencia, se entendería efectuada la notificación, continuando la tramitación del expediente.*

*No consta en el expediente la comparecencia del expedientado ni la formulación de alegaciones frente a la resolución de inicio del expediente sancionador.*

*Segundo.- Toda vez que no se formularon alegaciones a la Resolución de inicio del expediente sancionador, de conformidad con lo establecido en el artículo 64.1.f) de la Ley*

*39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con fecha 4 de julio de 2022 recayó Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 1790/2022, por medio de la que se impuso al interesado una sanción de tres mil un euros (3.001 €) por infracción grave a la normativa sanitaria vigente.*

*En la citada resolución se imputaron al interesado los hechos recogidos en la citada acta por infracción administrativa Covid-19 de fecha 22 de agosto de 2021 (n.º de registro 180402 C-3026).*

*Por la comisión de estos hechos se imputó al interesado la comisión de la infracción grave prevista en el artículo 6.2.B)3 de la citada Ley 1/2021, de 29 de abril, por la 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:*

*"La organización y promoción de eventos o cualquier tipo de acto, en espacios públicos o privados, en los que se incumplan las restricciones de celebración, no hayan sido autorizadas en los casos en los que sea exigible, o se incumplan gravemente las medidas de prevención establecidas para estos, cuando participen más de 20 personas y hasta 200".*

*La sanción impuesta, que oscilaba, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.1.b) de la indicada Ley 1/2021, de 29 de abril, desde 3.001 euros hasta los 60.000 euros, lo fue en su grado mínimo y, dentro de éste además, en su cuantía mínima, por importe de 3.001 euros.*

*Constan en el expediente un intento de notificación de la citada Resolución sancionadora por el Servicio de Correos en la siguiente dirección (...), siendo la dirección consignada en la citada acta de 22 de agosto de 2021 (...), efectuado el día 7 de julio de 2022, a las 11: 46 horas, donde figura la mención "dirección incorrecta", siendo devuelto por el Servicio de Correos a la Administración el 1 de agosto de 2022.*

*Se efectuó anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado número 234, de fecha 29 de septiembre de 2022, con indicación de que, si en el plazo de diez días hábiles no se hubiera efectuado la comparecencia, se entendería efectuada la notificación, continuando la tramitación del expediente.*

*No consta la interposición de recurso de alzada frente a la resolución sancionadora de referencia.*

*Tercero.- Mediante escrito de fecha 26 de septiembre de 2023 el interesado autorizó a (...) a solicitar copia de la documentación relacionada con el expediente sancionador núm. 84/2022/TF, siendo entregada el mismo día por el Servicio de Régimen Jurídico, Registro y Sanciones de la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud.*

*Cuarto.- Interpuesto por el interesado, con fecha 28 de septiembre de 2023, recurso de reposición contra Resolución del Director General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud núm. 1077, de 6 de julio de 2023, por la que se procedió a la liquidación de la sanción grave impuesta por importe de 3.001,00 euros, como consecuencia del*

*expediente sancionador núm. 84/2022/TF, el recurso fue desestimado por Resolución del Director General de Recursos Económicos núm.1882, de 22 de noviembre de 2023».*

**2.** Asimismo, para completar adecuadamente la exposición de los antecedentes de hecho, se debe señalar que el interesado solicita la revisión de oficio de la Resolución sancionatoria mencionada por dos razones.

En primer lugar, porque los hechos que se le imputan al interesado no son ciertos, sin que conste prueba alguna que sustente la veracidad de los mismos por lo que se ha sancionado vulnerando su presunción de inocencia (art. 24 CE), tal y como de forma expresa alega en su escrito de solicitud.

En segundo lugar, el interesado considera que las notificaciones correspondientes al procedimiento administrativo sancionador se efectuaron de forma deficiente, llegándose a tramitar por completo sin su conocimiento, causándole con ello indefensión.

Además, en su solicitud inicial se concluye su fundamentación jurídica señalando que:

*«De acuerdo con la doctrina constitucional invocada, la cual resulta plenamente aplicable al supuesto que nos ocupa, es evidente que no ofrece género de dudas el hecho de que esta parte NO TUVO CONOCIMIENTO de la tramitación del expediente sancionador con n.º. 84/2022/TF, habida cuenta de que en ningún momento fue notificada ni la incoación, ni la resolución de este.*

*Ello se debe, de conformidad con lo explicado, a que todos y cada uno de los intentos de notificación por parte de la Administración fueron efectuados en un domicilio en el que no reside esta parte; es decir, que fueron llevados a cabo solamente en (...) - Santa Cruz de Tenerife, Y NO, en (...) - Santa Cruz de Tenerife, no obrando la Administración en este caso con la diligencia que le era exigible en la búsqueda del domicilio en el que debía notificar la resolución de inicio del expediente sancionador y, resolución sancionadora. La manifiesta indefensión generada a esta parte es subsumible perfectamente tanto en el artículo 47.1.a) de la L.P.A.C. - acto que lesiona los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, en este caso, art. 24 de la C.E. -, como en el artículo 47.1.e) del mismo texto legal - acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.*

*En relación con el principio de presunción de inocencia, destacar lo contenido en la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º. 74/2004, de 22 de abril:*

*"Debemos comenzar por recordar, una vez más, la vigencia del derecho a la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador. «Según tiene reiteradamente*

*afirmado este Tribunal, »la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas (...) pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: Que la sanción esté basada en actos o medio probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada: que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio>> [SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b), y 169/1998, de 21 de julio, FJ 2}. De entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental ahora invocado (enumerados para el proceso penal en la STC 17/2002, de 28 de enero, FJ 2), resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una prueba diabólica de los hechos negativos (por todas, STC 45/1997, de 11 de marzo, FJ 4)".*

*En consecuencia, procede la declaración de nulidad de la Resolución n.º 1790/2022 del Director del Servicio Canario de la Salud. de fecha 04/07/2022 recaída en el expediente sancionador núm. 84/2022/TF».*

**3.** Finalmente, se ha de tener en cuenta que los hechos se produjeron el día 22 de agosto de 2021, después de la finalización de la prórroga del Estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, aprobada por el Real Decreto 956/2020 que extendía el Estado de alarma desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021, prórroga que fue declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre y que tanto en el Acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, como en la Resolución sancionadora se tipificaron los hechos de forma expresa refiriendo que el interesado infringió el art. 2. apartado 2.1.11 del Acuerdo por el que se establecen las medidas de prevención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 (texto consolidado BOC 152 de 26 de julio de 2021).

## III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento administrativo, constan los siguientes trámites:

- El procedimiento se inició mediante el escrito presentado por el interesado ante la Administración sanitaria el día 14 de febrero de 2025.

- El día 6 de mayo de 2025 se instó desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad a la Policía Local de San Cristóbal de La Laguna la emisión de Informe de ratificación los hechos recogidos en la citada acta por los indicados agentes de la autoridad.

El Informe solicitado fue emitido con fecha 5 de agosto de 2025 por los agentes de la autoridad actuantes n.º 12101 y 12386 de la Policía Local de San Cristóbal de La Laguna, constando en el mismo que:

*«Los agentes de la policía local con N.I.P. indicado informan lo siguiente:*

*Que si bien los agentes a día de hoy desconocen las medidas de restricción covid del día de la fecha del acta dada la cantidad de veces que se cambiaron, ambos se ratifican en el acta levantada.*

*Que se ratifican debido a que se incumplieron las medidas de restricción del momento ya que de no ser así no se hubiera levantado acta por los hechos en cuestión».*

- El día 22 de septiembre de 2025 se dictó la Orden de la Consejera de Sanidad núm. 642/2025 por la que admitió a trámite la solicitud de revisión de oficio del interesado, se acordó iniciar la tramitación del presente procedimiento y se le concedió el trámite de vista y audiencia, presentando escrito con ocasión de dicho trámite en el que se remitió a las alegaciones que obran en su escrito de solicitud.

- Posteriormente, se emitió la Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la Resolución final, cuya fecha de emisión se desconoce.

- Por último, el 4 de noviembre de 2025 se emitió el informe de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos.

# IV

**1.** La Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la resolución final, estima la solicitud del interesado y se declara en ella lo siguiente:

*«Primero.- Estimar la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 1790/2022, de fecha 4 de julio de 2022, recaída en el expediente sancionador número 84/2022/TF, por la que se sancionó al interesado con multa de tres mil un euros (3.001,00 €), por infracción grave a la normativa sanitaria.*

*Segundo.- Acordar la nulidad de pleno derecho de la citada Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 1790/2022, de fecha 4 de julio de 2022, recaída en el expediente sancionador número 84/2022/TF, al incurrir en las causas de nulidad de pleno*

*derecho del artículo 47.1a) y e) de la citada LPACAP, por vulneración del derecho fundamental de defensa, regulado en el artículo 24 de la CE y del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, plasmado en el artículo 25 CE».*

**2.** En lo referente a la cuestión de fondo, en dicha Propuesta de Resolución se manifiesta acerca de las notificaciones efectuadas durante el procedimiento sancionador lo siguiente:

*«De acuerdo con la documentación que obra en el expediente, se llevaron a cabo tres intentos de notificación personal de la Resolución de inicio del expediente sancionador, a través del Servicio de Correos, en la siguiente dirección: (...), siendo la dirección consignada en la citada acta de 22 de agosto de 2021 (...); un primer intento efectuado el día 3 de marzo de 2022, a las 11:55 horas, donde figura la mención "dirección incorrecta", un segundo intento efectuado el día 16 de marzo de 2022, a las 11:25, también con la mención de "dirección incorrecta" y un tercer intento efectuado el día 22 de marzo de 2022, a las 12:31, con la mención de "ausente", siendo devuelto por el Servicio de Correos a la Administración el 13 de abril de 2022.*

*Se efectuó anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado número 120, de fecha 20 de mayo de 2022, con indicación de que, si en el plazo de diez días hábiles no se hubiera efectuado la comparecencia, se entendería efectuada la notificación, continuando la tramitación del expediente.*

*Asimismo, se practicó un solo intento de notificación personal de la Resolución sancionadora, por el Servicio de Correos, en la siguiente dirección (...), siendo la dirección consignada en la citada acta de 22 de agosto de 2021 (...), efectuado el día 7 de julio de 2022, a las 11: 46 horas, donde figura la mención " dirección incorrecta", siendo devuelto por el Servicio de Correos a la Administración el 1 de agosto de 2022.*

*Se efectuó anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado número 234, de fecha 29 de septiembre de 2022, con indicación de que, si en el plazo de diez días hábiles no se hubiera efectuado la comparecencia, se entendería efectuada la notificación, continuando la tramitación del expediente.*

*De lo expuesto resultará que por la Administración se procedió a la notificación edictal, sin previamente haber llevado a cabo actuaciones encaminadas a averiguar la causa de por qué los intentos de notificación daban como resultado "Dirección incorrecta". Actuaciones encaminadas a averiguar la correcta dirección del interesado en la que poder notificar los actos administrativos recaídos en el procedimiento sancionador, como hubiera podio ser la consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística del dato sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, estableciendo así el artículo 41.4 de la LPACAP: "En los procedimientos iniciados de oficio, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del*

*Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local". De haberse efectuado dichas actuaciones encaminadas.*

*De entre las actuaciones encaminadas a averiguar la correcta dirección del interesado, aparte de consultar las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, se podría haber tenido conocimiento del domicilio fiscal del interesado. A tales efectos, por el interesado se aportó un extracto obtenido de la página web oficial de la Agencia Tributaria, www.agenciatributaria.gob.es, donde figura su domicilio fiscal.*

*El domicilio fiscal, conforme dispone el artículo 48.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributara: "es el lugar de localización del obligado tributario en sus relaciones con la Administración tributaria", señalándose en el apartado 2.a) del indicado artículo 48 que:*

*"2. El domicilio fiscal será:*

*"a) Para las personas físicas, el lugar donde tengan su residencia habitual. No obstante, para las personas físicas que desarrollen principalmente actividades económicas, en los términos que reglamentariamente se determinen, la Administración tributaria podrá considerar como domicilio fiscal el lugar donde esté efectivamente centralizada la gestión administrativa y la dirección de las actividades desarrolladas. Si no pudiera establecerse dicho lugar, prevalecerá aquel donde radique el mayor valor del inmovilizado en el que se realicen las actividades económicas".*

*Por la Administración, tras los intentos de notificación que no pudieron llevarse a cabo por " dirección incorrecta"; en lugar de haber realizado actuaciones de investigación del verdadero domicilio del interesado acudió, sin más, a la notificación edictal.*

*(...)*

*La indefensión causada al interesado, del modo expuesto, por la notificación defectuosa, es susceptible de subsumirse tanto en la letra a) del artículo 47.1 de la LPACAP -acto que lesiona los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, en este caso, el artículo 24 CE-, como en la letra e) del artículo 47.1 de la LPACAP -acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».*

**3.** Además, en la Propuesta de Resolución se afirma sobre la cuestión de fondo que:

*«En consecuencia, a fecha de la infracción, 22 de agosto de 2021, todos aquellos eventos en los que concurriese un número de personas superior a 10 y tuvieran carácter ocasional, esporádico o no programado -excluidas las actividades citadas en el apartado 3 de la medida 2.1.11 del Acuerdo de Gobierno de fecha de fecha 1 de marzo de 2021 – requerían de*

*autorización administrativa, y aun en el caso de que los eventos contasen con autorización, sólo podrían celebrarse en los casos en que la respectiva isla de celebración se encontrase en situación de nueva normalidad o de baja transmisión, correspondiente hasta el nivel de alerta 1.*

*Por lo tanto, en la fecha de comisión de la infracción, 22 de agosto de 2021, en el que la isla de Tenerife se encontraba en un nivel de alerta sanitaria 4, la fiesta celebrada sin autorización, según el acta de la Policía Local de La Laguna, en la vivienda sita en C/(...), s/n, La Laguna, en la que se encontraban 35 personas, de acuerdo con la medida 2.1.11 del citado Acuerdo de Gobierno de fecha de fecha 1 de marzo de 2021, requería de autorización al reunir los requisitos de "número de personas superior a 10" y "carácter ocasional, esporádico o no programado", así como, por no tratarse de una de las actividades correspondientes a algunos de los sectores del actividad de apartado 3 de la medida 2.1.11, excluidos de autorización.*

*Estas medidas fueron adoptadas por el Gobierno de Canarias en su condición de autoridad sanitaria, que le atribuye el artículo 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.*

*Por la comisión de estos hechos se sancionó al interesado por una infracción grave a la normativa sanitaria vigente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.2.B). 3 de la citada Ley 1/2021, de 29 de abril:*

*"La organización y promoción de eventos o cualquier tipo de acto, en espacios públicos o privados, en los que se incumplan las restricciones de celebración, no hayan sido autorizadas en los casos en los que sea exigible, o se incumplan gravemente las medidas de prevención establecidas para estos, cuando participen más de 20 personas y hasta 200".*

*Por el interesado se vendrán a negar los hechos recogidos en la citada acta de 22 de agosto de 2021 aduciendo, para ello, que "en ningún momento esta parte fue identificada como organizador o promotor de la reunión, sino única y exclusivamente como interlocutor o mediador de las personas que se encontraban reunidas, imponiéndose una sanción sin prueba alguna".*

*El tipo infractor descrito en el citado artículo 6.2.B)3 de la Ley 1/2021, de 29 de abril, anuda ineludiblemente el evento y su celebración con la "organización y promoción de eventos" y no con la "organización o promoción de eventos", es decir, que el tipo infractor exige tanto la organización del evento como su promoción, siendo el hecho descrito en el acta de 22 de agosto de 2021 que el interesado se encontraba celebrando una fiesta siendo el mismo "el organizador de la fiesta", pero nada se indica en el acta, que es el único medio de*

*prueba del que se dispone, de que fuera también el promotor de la fiesta. En consecuencia, la conducta realizada no reúne los elementos del tipo concreto aplicado, con la consiguiente vulneración del principio de tipicidad, previsto en el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que constituye una de las manifestaciones esenciales del principio de legalidad y que exige la más estricta adecuación entre la conducta prohibida descrita en el tipo y el hecho cometido por acción u omisión.*

*Dicha infracción vendrá a constituir causa de nulidad de pleno derecho, en concreto, de la contemplada en el artículo 47.1.a) de la LPACAP, al lesionar el acto sancionador derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.*

*En este sentido, de acuerdo con la consolidada doctrina jurisprudencial en la materia, el derecho fundamental a la legalidad sancionadora, plasmado en el artículo 25 CE, comprende una doble garantía, la primera, de orden material, que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y la segunda, de carácter formal, que se refiere el rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas (entre muchas otras, sentencia del TC núm. 113/2002, de 9 de mayo de 2002 -rec. 4098/1995-).*

*En relación a la primera vertiente del principio de legalidad sancionadora, se exige consecuentemente la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (lex certa) las conductas sancionables, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; En este sentido, el art. 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -en adelante LRJSP-, establece, en relación con este principio, que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley.*

*De esta manera, sólo se puede anudar la sanción prevista a conductas que reúnan todos los elementos del tipo descrito.*

*(...)*

*Al no reunir la conducta realizada los elementos del tipo concreto aplicado se infringe el principio de tipicidad, con la consiguiente vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, plasmado en el artículo 25 CE».*

**4.** En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 458/2025, de 30 de octubre, que guarda gran similitud con el asunto que aquí nos ocupa, pues en el supuesto objeto de tal Dictamen el interesado adujo las mismas causas de nulidad, con idéntica motivación y por unos hechos semejantes al del presente procedimiento de revisión de oficio, se manifestó, primeramente, que:

*«Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone 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 DCCC 46/2016 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)»*, doctrina aplicable a este supuesto.

**5.** A la hora de abordar la cuestión de fondo se ha de tener en cuenta que el objeto de este Dictamen es el correspondiente a establecer si concurren las dos causas de nulidad alegadas por el interesado, las del art. 47.1.a) y e) LPACAP, por los motivos aducidos por el interesado, es decir, si se le ha imputado unos hechos constitutivos de la referida infracción normativa, que se concreta en la organización y promoción de eventos o cualquier tipo de acto en espacios públicos o privados, en los que se incumplan las restricciones de celebración y que no hayan sido autorizados debidamente, sin haberse probado la realidad de tales imputaciones y porque las notificaciones efectuadas durante dicho procedimiento sancionador fueron deficientes, causándole indefensión.

Además, en este caso, concurren varios hechos indiscutibles, siendo, primeramente, que no se ha aportado prueba alguna que logre demostrar que el interesado fuera el organizador y/o promotor de la fiesta ilegal motivadora de la sanción impuesta. Asimismo, también constituye un hecho suficientemente acreditado que las notificaciones efectuadas al interesado con ocasión del procedimiento sancionador mencionado fueron del todo deficientes, no sólo por la omisión de toda actividad dirigida a averiguar cuál era el verdadero domicilio del interesado, sino porque la Resolución final de dicho procedimiento sancionador sólo se le intento notificar una sola vez y luego se efectuó la notificación en forma edictal, lo que supone una manifiesta contravención de las normas contenidas en la LPACAP relativas a las notificaciones a efectuar en los procedimientos administrativos a los interesados (arts. 40 y ss. LPACAP).

**6.** En el presente asunto, al igual que en el supuesto que fue objeto del mencionado Dictamen de este Consejo Consultivo 454/2025, de 30 de octubre, la Administración considera que concurre la causa del art. 47.1.a) LPACAP, porque los hechos imputados al interesado no han resultado demostrados debidamente y ello implica que el interesado no llevó a cabo ninguna actuación tipificada en las normas sancionadores mencionadas, lo que, a juicio de la Administración sanitaria, vulnera el principio de legalidad en el ámbito sancionador (art. 25 CE).

Así, sobre ello, se ha manifestado en el mencionado Dictamen de este Consejo Consultivo 458/2025 que:

*«4. Pues bien, en relación con la primera de las razones en las que se fundamenta la declaración de nulidad que se pretende, la correspondiente a la falta de toda acreditación de que el interesado cometiera de forma efectiva los hechos sancionados, es preciso tener en cuenta, además de la doctrina jurisprudencial expuesta al respecto y las conclusiones a las que se llega en la Propuesta de Resolución acerca de la vulneración del principio de legalidad sancionadora establecido en el art. 25 CE, concretada en que el interesado no efectuó una actuación previamente tipificada, que también se ha vulnerado el principio de presunción de inocencia establecido en el art. 24.2 CE, en este caso, en el ámbito de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas.*

*Así, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1990, de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985 y cuestiones de inconstitucionalidad 889/1988 y 1.960/1988 (acumulados), ha señalado que:*

*"En efecto, no puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de*

*cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.*

*Dicho está con ello que, si en las actas de la Inspección de Tributos puede consignarse la regularización de las situaciones tributarias que los inspectores actuarios estimen procedente, con expresión, en su caso, de las infracciones que aprecien, incluyendo la propuesta de la sanción pecuniaria aplicable y de los criterios para su graduación, resulta evidente que tales documentos pueden tener relevancia en los distintos procedimientos y procesos sancionadores, y ello obliga a contrastar el valor que a los mismo otorga el precepto legal impugnado con el principio y el derecho constitucional a la presunción de inocencia, debiendo rechazarse por infundada la distinción que el Abogado del Estado propone entre el plano de los hechos y el plano de la culpabilidad, dado que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza del juicio de culpabilidad sobre esos mismos hechos, de manera que el art. 24.2 de la Constitución rechaza tanto la responsabilidad presunta y objetiva como la inversión de la carga de prueba en relación con el presupuesto fáctico de la sanción".*

*Ello es así porque como se dijo anteriormente el acta-denuncia y la ratificación policial posterior no permiten entender demostrado que el interesado cometiera la infracción que los agentes le imputan.*

*En conclusión, concurre la causa de nulidad del art. 47.1.a) LPACAP, pues la Resolución, cuya declaración de nulidad se pretende, vulnera no solo el derecho amparado por el art. 25 CE, en virtud de la doctrina de este Consejo Consultivo anteriormente referida y por las razones expuestas por la propia Administración en la Propuesta, sino también por vulnerarse el derecho a la presunción de inocencia establecido en el art. 24.2 CE»,* siendo esta doctrina aplicable también al presente asunto, considerándose por ello que concurre la causa de nulidad del art. 47.1.a) LPACAP.

**7.** En lo que se refiere a la otra causa de nulidad aducida por el interesado, la relativa a las notificaciones deficientes producidas con ocasión de la tramitación de un procedimiento sancionador, este Consejo Consultivo manifestó también en el Dictamen anteriormente referido, siguiendo su doctrina reiterada y constante en la materia, que:

*«También el Tribunal Supremo descarta la posibilidad de defender la aplicación del artículo 24 de la Constitución en los procedimientos tributarios. Así, la Sentencia de 11 de julio de 2003 cuando, rechaza la aplicación del motivo de nulidad previsto en el art. 62.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), paralelo a los motivo de nulidad previstos en el artículo 217.1, a) de la LGT, expone: "el derecho a la defensa solo constituye un derecho susceptible de dicho remedio constitucional –refiriéndose al recurso de amparo- en el marco de un procedimiento sancionador (...) fuera de este ámbito sancionador, la falta de trámite de audiencia en el procedimiento administrativo e incluso la misma indefensión, si produce, podrán originar las consecuencias que el ordenamiento jurídico prevea, pero no afectan a un derecho fundamental o libertad pública susceptible de amparo constitucional". El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, asimismo lo ha dejado claro en su reciente Sentencia de 24 de febrero de 2025, proc. 0224/2024, en la que manifiesta: "la alegación de la actora de indefensión por defecto en la notificación no puede ser apreciada en tanto en cuanto el Tribunal Constitucional ha declarado que las garantías del art. 24 de la Constitución no pueden trasladarse sin más a las actuaciones administrativas, salvo las de naturaleza sancionadora".*

*Finalmente, el Consejo Consultivo de Canarias se ha pronunciado con los mismos argumentos en anteriores Dictámenes, con fundamentos que serían acogidos por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 4 de junio de 2021, en el procedimiento ordinario 142/2020.*

*Así, el Dictamen 450/2019, señalaba:*

*"Así, entre otros, en el Dictamen ya anteriormente mencionado, 375/2011, de 9 de junio, este Organismo señalaba, al respecto:*

*« (...) como ha declarado el propio Tribunal Constitucional "las garantías del artículo 24 de la Constitución referidas a la tutela judicial efectiva no pueden trasladarse sin más a las actuaciones administrativas, salvo que éstas tengan una naturaleza sancionadora equivalente materialmente a las actuaciones administrativas" (STC 42/1989, de 16 de febrero)», añadiéndose que «Aquí se está ante un procedimiento administrativo tributario, no sancionador; por consiguiente, las garantías del artículo 24.2 de la Constitución no le son aplicables».*

*No es esta doctrina, en efecto, sino trasunto de la jurisprudencia constitucional. Así, la Sentencia 65/1994, de 28 de febrero ya declaró: "Por otra parte, el ámbito de la tutela judicial, como derecho fundamental, no se extiende al procedimiento administrativo y, por ello, no le afectan las deficiencias o irregularidades cometidas en su curso por las Administraciones públicas, que tienen otro cauce y otro tratamiento".*

*Tampoco puede dejar de indicarse, por tanto, que el mandato de no indefensión que ordena el art. 24.1 de la Constitución, y para cuya salvaguardia reconoce asimismo este precepto constitucional el derecho fundamental de todas las personas a la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, contrae su virtualidad a Jueces y Tribunales, como resulta de la propia literalidad de dicho precepto; y, por extensión, se proyecta también sobre las Administraciones Públicas, pero, en este caso, en relación con las potestades sancionadoras que tales Administraciones tienen atribuidas.*

*Esto es, un acto administrativo puede, eventualmente, llegar a lesionar alguno de los derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional (art. 14 a 29) y, en su consecuencia, incurrir en una de las causas determinantes de la nulidad de pleno derecho legalmente previstas [art. 217.1ª LGT, lo mismo que, con carácter general, art. 47.1.a) LPACAP]. Pero, en el caso del derecho fundamental reconocido por el art. 24.1, el mandato constitucional de no indefensión se dirige específicamente hacia el Poder Judicial. Y, por analogía, como decimos, se aplica también, ciertamente, a la Administración, aunque ya en estos casos en el ejercicio de las potestades anteriormente señaladas, y en la medida en que, en tanto que expresión de un mismo (y único) «ius puniendi», existe una identidad de razón en el régimen jurídico que les es de aplicación, como tiene declarado de modo reiterado el Tribunal Constitucional prácticamente desde sus primeras resoluciones (...) ".*

*Procede recordar, además, que, en el ámbito del derecho administrativo, las Sentencias del Tribunal Supremo, de 4 de julio de 2013, rec. 501/2012, y de 17 de julio de 2013, rec. 472/2012, exponen que "basta para justificar el rechazo de la demanda con considerar que la eventual falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo no afecta a su validez sino meramente a su eficacia (y al comienzo, en su caso, de los plazos para impugnarlo). Al no ponerse en cuestión la validez intrínseca del acto sancionador, las alegaciones relativas a su ulterior comunicación al interesado quedan fuera de los límites del referido artículo 62.1 de la Ley 30/1992"».*

Esta doctrina también resulta ser de aplicación al caso que nos ocupa y ello permite afirmar que concurre la causa de nulidad del art. 47.1.a) LPACAP, ya que las deficientes notificaciones se han producido con ocasión de un procedimiento sancionador, y de forma subsiguiente que también se incurre en la causa del art. 47.1.e) LPACAP.

**8.** Por esta razón procede la revisión de oficio de la Resolución de la Director del Servicio Canario de la Salud número Resolución número 1790/2022, de 4 de julio, recaída en el expediente sancionador número 84/2022/TF, considerándose que la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen es conforme a Derecho.

## C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la declaración de nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número Resolución de la Director del Servicio Canario de la Salud número Resolución número 1790/2022, de 4 de julio, recaída en el expediente sancionador número 84/2022/TF, por la que se sancionó al interesado con multa de tres mil un euros (3.001,00 €), tal como se razona en el Fundamento IV de este Dictamen.