

D I C T A M E N 3 7 2 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por la Excm. 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 2089/2022, de fecha 10 de agosto de 2022, recaída en el expediente sancionador número 145/2022/TF, por la que se sancionó al interesado por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 342/2026 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Objeto del dictamen: la resolución sancionadora cuya revisión se pretende

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la señora Consejera de Sanidad, es el Borrador de Orden por la que se resuelve la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud (SCS) número 2089/2022, de 10 de agosto de 2022, recaída en el expediente sancionador número 145/2022/TF, que sancionó al interesado con multa de 3.001 euros por infracción grave de la normativa sanitaria.

La legitimación de la 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 (LCCC), 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. Pérez Hernández.

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. Como es un procedimiento iniciado a instancia de interesado, no es susceptible de caducidad (art. 106.5 LPACAP), pero en todo caso subsiste para la Administración el deber de resolver (art. 21.1 y 6 LPACAP).

3. La revisión de oficio propuesta se fundamenta en el supuesto de nulidad contemplado en la letra a) del art. 47.1 LPACAP, en virtud del cual son nulos los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

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

El Consejo viene admitiendo que actos de gravamen sean revisados de oficio a través del procedimiento del art. 106 LPACAP, por las causas previstas en el art. 47.1), con independencia de que pudieran ser objeto de la revocación permitida por el art. 109 LPACAP; así p. ej. los DCC 195/2023, de 4 de mayo, y 532/2021, de 9 de noviembre, y más recientemente el 541/2025. De 29 de diciembre, cuya doctrina se invoca y reproduce en este caso por la administración, y que versa sobre hechos de alguna similitud con los del presente.

4. La competencia para resolver sobre la revisión corresponde a la Consejera, al tratarse de un acto de un organismo autónomo que ella 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 el 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que faculta a las personas titulares de los Departamentos para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del Departamento.

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

II

Los hechos sancionados y el procedimiento sancionador

El expediente de la revisión de oficio pretendida

De la documentación obrante en el expediente remitido al Consejo resulta haberse producido las siguientes actuaciones:

- Con fecha de 21 de abril de 2022 recayó Resolución del Director General de Salud Pública por la que se acordó la iniciación de expediente sancionador a (...), a consecuencia de los hechos consignados en acta-denuncia núm. 04094 -registro de entrada 1149, de 13.04.2021-, formulada por los agentes de la Policía Local de Arona n.º 10416 y n.º 12015, por los hechos acaecidos el día 10 de abril de 2021, en la calle (...), Cabo Blanco, Arona, que se describen así:

«Que atendiendo llamada vecinal por supuesto evento en finca privada donde se está celebrando pelas de gallos, con aglomeración de personas, incumpliendo las medidas de prevención y contención frente al COVID-19.

Que una vez en el lugar los agentes corroboran lo denunciado, se identifican a 26 hombres, los cuales se encuentran predispuestos para la celebración del evento de forma privada y a puerta cerrada junto a una comida que se encuentran preparando, incumpliendo así las restricciones impuestas por el Real Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre».

La citada Resolución de inicio fue notificada el 26 de abril de 2022, sin que se presentaran alegaciones.

- El 10 de agosto de 2022 recayó Resolución del Director del SCS, número 2089/2022, por la que se sancionó al interesado con multa de tres mil un euros (3.001,00 €) por infracción grave de la normativa sanitaria vigente.

Fue notificada la citada resolución al interesado el 12 de agosto de 2022, sin que conste la interposición de recurso de alzada frente a la citada resolución, ni ningún otro.

- Con fecha de 12 de mayo de 2026 el interesado interpuso escrito instando la revisión de oficio para la declaración de nulidad de la repetida Resolución del Director del SCS de 10 de agosto de 2022 -identificada como número 2089/2022, recaída en el expediente sancionador número 145/2022/TF- con devolución de las cantidades detraídas de su cuenta bancaria mediante varios embargos, incluyendo los recargos de apremio y los intereses legales correspondientes, así como que solicita que se acuerde levantar el embargo de varios

vehículos, que trae causa de la citada resolución, instando la suspensión de su ejecución, que de llevarse a cabo de forma inmediata tendría efectos de imposible o difícil reparación.

(En el escrito de solicitud se autoriza a la abogada (...), designada por turno de oficio, a presentar alegaciones dentro de la tramitación del procedimiento).

Basa su solicitud en la causa segunda del art. 47.1.a) LPACAP, alegando, en síntesis, que la declaración de inconstitucionalidad de los estados de alarma por la STC número 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 la declaración de inconstitucionalidad de la prórroga de seis meses del estado de alarma, así como de determinados preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que el Gobierno declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2, realizada por la STC núm. 183/2021, de 27 de octubre de 2021, son sentencias que a juicio del solicitante determinan la nulidad de la resolución sancionadora.

- La documentación citada fue remitida al Servicio de Estudios y Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, con fecha de 4 de junio de 2026, por la Dirección General de Salud Pública del SCS, junto con la totalidad del expediente.

- Consta en el expediente Informe-propuesta del Director del SCS, de 4 de junio de 2026, valorando y proponiendo admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio.

- Por Orden de la Consejera de Sanidad número 424/2026, de 10 de junio de 2026, se admitió a trámite la solicitud de revisión de oficio formulada por el interesado contra la citada Resolución sancionadora, se inició el procedimiento de revisión de oficio, con suspensión de la ejecución de la Resolución objeto del recurso, y se concedió trámite de audiencia al interesado, por un plazo de diez días a partir del siguiente a aquel en que tuviera lugar la notificación de la referida orden departamental, al objeto de formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones pertinentes.

- Tras serle notificada tal resolución, el interesado en fecha 19 de junio 2026 formula escrito de alegaciones reiterando los términos de su escrito anterior, mostrando conformidad con admisión a trámite y reiterando su petición de revisión y de nulidad. Asimismo, solicita la devolución de los embargos ya ejecutados, por

importe de 613,47 €, así como que se levanten los embargos de vehículos citados en su escrito inicial, providencias que habían sido recurrida en reposición el 12 de mayo de 2026 ante la Agencia Tributaria de Canarias.

- Dado que se acordó en la Orden de la Consejera de Sanidad número 424/2026, de 10 de junio de 2026 la suspensión de la ejecución de la Resolución objeto del recurso, en fecha 11 de junio de 2026 se remite a la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud a fin de que se realicen los trámites pertinentes para hacer efectiva la suspensión.

- Emitido borrador de Orden de la Consejera de Sanidad, por el que se estimaría la solicitud de revisión de oficio instada por (...), contra la tantas veces dicha Resolución recaída en el expediente sancionador número que impuso al interesado una multa de 3.001 euros por infracción grave de la normativa sanitaria, con fecha 26 de junio de 2026 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en cumplimiento de lo señalado en el art. 20.e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, solicitó informe el preceptivo al Servicio Jurídico, que lo emitió emitido el 9 de julio de 2026.

- El Borrador de Orden propone estimar la solicitud de revisión de oficio de la Resolución revisada y declarar su nulidad, con las consecuencias inherentes a tal declaración, que conlleva la eliminación de los efectos jurídicos del acto administrativo declarado nulo.

III

El fundamento de la sanción, su fundamento y su tipificación en el expediente sancionador

1. El Consejo Consultivo, en aplicación de la ley y de la constante y abundante jurisprudencia, ha reiterado en sus dictámenes, con las propias palabras de la ley y de los tribunales, que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos, para la detección de los vicios o infracciones legales que les sean imputables y que por formar parte de su contenido, procedimental o sustantivo, les sean atribuibles, y que sean susceptibles de valoración y de corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de la potestad de revisión, sin que pueda extenderse el examen de la

legalidad a otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020 de 14 mayo, Rec. 2269/2019, ECLI ES:TS:2020:1247).

La revisión es el ejercicio de una facultad calificada de *exorbitante* por parte de la Administración para expulsar del mundo 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 solo es posible hacerlo 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: así se entendió el citado DCC 541/2025 y los que en él se citan, [DCC 299/2021, de 27 de mayo, 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre], que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido, y en particular en el 199/2025, de 12 de mayo, y 219/2025, de 20 de mayo, de oportuna y conveniente cita, pues se dictaminó sobre hechos y actuaciones prácticamente idénticas a los de este expediente.

Por ello, suele recordarse (DCC 46/2016, de 18 de febrero, p. ej.,) 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, y que (DCC 449/2017, de 5 de diciembre) la revisión de oficio 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.

2. El caso presente es sustancialmente igual a otros, ya citados, en los que ya se ha pronunciado este Consejo, como también señala la Propuesta de Resolución, pues el supuesto de hecho inicial -la concurrencia de 26 personas a una pelea de gallos en Arona, advertida por los vecinos denunciada por la Policía y sancionada por la consejería- coincide con el que fue objeto de los citados DCC 199 y 219 de 2025, cuyos razonamientos resultan trasladables al presente.

Así, en este caso, como en aquellos, respecto a la declaración de inconstitucionalidad realizada mediante sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio de 2021, en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de

marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la crisis ocasionada por el COVID-19, el borrador de orden resolutoria de este expediente entiende que no incide de ninguna manera en la validez y legalidad de la sanción impugnada, pues la STC declaró la inconstitucionalidad de determinados apartados del art. 7 de dicha norma relativo a la limitación de la libertad de circulación de personas (el llamado «*confinamiento general de la población*») y de las posibilidades del Ministerio de Sanidad de ampliar o modificar, entre otras, la medida de la suspensión de las actividades de hostelería y restauración.

La Propuesta concluye, por lo tanto, que los preceptos anulados en nada inciden en relación con la infracción imputada, no estando vigente, en el momento de la comisión de los hechos (10 de abril de 2021), el primer estado de alarma (que extendió sus efectos hasta el 21 de junio de 2020), ni deviniendo las medidas incumplidas por el interesado en ningún caso del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de referencia, argumentación que comparte este Consejo.

3. Respecto a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre de 2021, señala la parte interesada que la declaración de inconstitucionalidad de la prórroga del estado de alarma, así como del nombramiento de las autoridades competentes delegadas que fija el Real Decreto 926/2020 de referencia, determina la inconstitucionalidad del marco legal nacional en el que se sustenta la resolución impugnada.

La Propuesta de Resolución señala que la referida Sentencia del TC 183/2021, de 27 de octubre, declaró inconstitucional y nulo, tanto el art. 7.2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que el Gobierno declaró el estado de alarma («2. *La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13, que el número máximo a que se refiere el apartado anterior sea inferior a seis personas, salvo que se trate de convivientes*»), como el inciso primero del art. 2 del Real Decreto 956/2020: «*La prórroga establecida en este real decreto se extenderá desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 del día 9 de mayo de 2021*».

Continúa recordando que la comisión de los hechos (10 de abril de 2021) ocurre durante la prórroga del Estado de Alarma, prórroga que fue declarada inconstitucional por dicha Sentencia de 27 de octubre de 2021.

También afirma que el hecho de que decaiga la limitación de permanencia de número de personas con ocasión de la inconstitucionalidad de la prórroga del estado de alarma no necesariamente ha de implicar la nulidad de las sanciones impuestas, pues están contenidas en el Acuerdo de Gobierno de Canarias de 19 de junio de 2020 -introducido en la actualización operada en fecha de 18 de marzo de 2021, BOC núm. 57, de 20.03.2021-, que señalaba que toda reunión por encima de 10 personas, requería de autorización administrativa (medida del apartado 2.1.11 de dicho Acuerdo de Gobierno), siendo asimismo condición indispensable para su celebración al encontrarse la isla en Nivel de Alerta 1. En consecuencia, todo evento superior a 10 personas por encima de un nivel de alerta 1 se encontraba prohibido.

Constatándose la presencia de 26 personas, se concluye que dicha reunión, en la fecha que nos ocupa, era ilegal.

En cualquier caso, se hace constar en la Propuesta de Resolución que, con fecha 21 de diciembre de 2023 se instó desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad a la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos informe facultativo respecto a determinados aspectos que se suscitan en relación al régimen sancionador derivado de la aplicación de la normativa derivada de la crisis sanitarias ocasionada por el COVID-19, entre ellos, en relación a la incidencia de la declaración de inconstitucionalidad de la prórroga del estado de alarma que afectaba a varios expedientes sancionadores al haberse cometido el hecho infractor el 10 de abril de 2021 bajo la vigencia de la prórroga del estado de alarma aprobada por el RD 956/2020; prórroga que fue declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre de 2021, y sobre la aplicación, en vía de revisión de actos administrativos (recurso de alzada o revisión de oficio), de la citada medida 2.1.11 del Acuerdo de Gobierno de 19 de junio de 2020 como norma sustantiva infringida, omitida en el acto inicial del procedimiento, en la propuesta de resolución y en la resolución sancionadora.

Según el Informe Facultativo-PLATEA 39/2023, emitido con fecha 25 de enero de 2024 por el Director General de Servicio Jurídico:

«Se nos consulta sobre un hecho singular acaecido en fecha 10 de abril de 2021 -bajo la vigencia de la prórroga del estado de alarma aprobada por el RD 956/2020; prórroga que fue declarada inconstitucional en el art. 2.1 por la STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021-.

En esa fecha -10 de abril de 2021- se advierte la existencia de una reunión prohibida, que conculca el acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 18 de marzo de 2021 -BOC. 57, de 20 de marzo de 2021- en lo relativo a lo dispuesto en el

epígrafe 1.1. Obligaciones y recomendaciones de cautela y protección y epígrafe 1.2. Distancia de seguridad interpersonal.

El apartado 4 de dicho Acuerdo disponía en relación con el régimen sancionador que:

Los incumplimientos de las medidas serán sancionados por las autoridades competentes de acuerdo con la legislación aplicable y, específicamente, de acuerdo con lo previsto en el 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.

El Decreto-ley 14/2020, de 4 de septiembre, establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyo art. 1 comprende en su objeto el establecimiento “del régimen sancionador que garantice el cumplimiento de las medidas y obligaciones contenidas en las disposiciones o en los actos en materia de salud pública adoptados por la autoridad estatal o autonómica como consecuencia de la COVID-19.

La infracción sancionada fue la tipificada en el art 6.2.B.10 de dicho Decreto ley 14/2020: 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.

Sentado lo anterior y declarada la inconstitucionalidad de la prórroga del estado de alarma, se nos consulta sobre si es posible subsumir la conducta -vulneración de las normas Covid que regulaban el derecho de reunión- en la infracción establecida en el Punto 2.1.11, relativo a Medidas generales de aforo, limpieza y desinfección, y otras medidas de prevención del Acuerdo de 18 de marzo de 2021, que fue omitido en los actos sancionadores.

En la opinión razonada del Centro directivo se nos dice que:

“Si bien este artículo 2.1.11 no se señaló en los distintos actos sancionadores respecto a la normativa conculcada, ya que se aplicó el vigente en dicho momento por ser más restrictivo en número de personas (...) este es un hecho que no produce, en ningún caso, indefensión a los interesados ya que, en cualquier caso, se trata de un mismo título de imputación y a un mismo hecho infractor (reunión no permitida) siendo a estos efectos indiferente que se aumente el margen del número de personas que podrían haber concurrido (...)

“Ya hemos dicho en el epígrafe 2 dando respuesta a la primera de las cuestiones que no existe obstáculo a que la infracción descansa en un bloque normativo distinto del regulado en la normativa COVID.

En esta segunda pregunta y en nuestra opinión dos son las cuestiones que surgen (i) una; de legalidad constitucional y (ii) otra; de la legalidad ordinaria. Las abordaremos por separado.

- (i) en primer lugar, desde el punto de vista de la legalidad constitucional. Una de las quejas de constitucionalidad que fue advertida en la STC 186/2021 se refiere a la designación de las autoridades competentes delegadas. La STC 186/2021 -FJ. 10- declara que:

“De este modo, se dio lugar a una disociación, que la Constitución no admite, entre la declaración del estado de alarma y la autorización de su prórroga, de una parte, y la respectiva definición gubernamental y parlamentaria, de la otra, de las medidas que habrían de ser aplicadas; medidas en las que precisamente consiste el estado de alarma y cuya implantación, selección, modificación y eventual suspensión se dejó aquí, sin embargo, del todo en lo incierto (con la sola salvedad, ya vista, de lo establecido en el inicial art. 9.2 del Real Decreto 926/2020 respecto de la limitación de circulación en horario nocturno en todo el territorio nacional, a excepción de las Islas Canarias).

- (iv) Así las cosas, el Congreso quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad, ni suprimible ni renunciable, para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga acordada (art. 116.5 CE y arts. 1.4 y 8 LOAES). Quien podría ser controlado por la Cámara (el Gobierno ante ella responsable) quedó desprovisto de atribuciones en orden a la puesta en práctica de unas medidas u otras. Quienes sí fueron apoderados en su lugar a tal efecto (los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía) no estaban sujetos al control político del Congreso, sino, eventualmente, al de las asambleas legislativas respectivas («en los términos y condiciones que estas tengan determinados», según se apuntó, ante la hipótesis de prórroga, en el apartado III del preámbulo del Real Decreto 926/2020)”.
Página 11 de 18 DCC 199/2025 Consejo Consultivo de Canarias

En definitiva, para el TC el Congreso de los Diputados quedó privado de su potestad para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas –en este caso, sanitarias autonómicas- durante la prórroga de seis (6) meses.

Y así; si el Real Decreto 956/2020, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre-«Se nos consulta sobre un hecho singular acaecido en fecha 10 de abril de 2021 –bajo la vigencia de la prórroga del estado de alarma aprobada por el RD 956/2020; prórroga que fue declarada inconstitucional en el art. 2.1 por la STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021-.

“Si bien este artículo 2.1.11 no se señaló en los distintos actos sancionadores respecto a la normativa conculcada, ya que se aplicó el vigente en dicho momento por ser más restrictivo en número de personas (...) este es un hecho que no produce, en ningún caso, indefensión a los interesados ya que, en cualquier caso, se trata de un mismo título de

imputación y a un mismo hecho infractor (reunión no permitida) siendo a estos efectos indiferente que se aumente el margen del número de personas que podrían haber concurrido (...) ”

Ya hemos dicho en el epígrafe 2 dando respuesta a la primera de las cuestiones que no existe obstáculo a que la infracción descansa en un bloque normativo distinto del regulado en la normativa COVID.

En esta segunda pregunta y en nuestra opinión dos son las cuestiones que surgen (i) una; de legalidad constitucional y (ii) otra; de la legalidad ordinaria. Las abordaremos por separado.

- (i) en primer lugar, desde el punto de vista de la legalidad constitucional. Una de las quejas de constitucionalidad que fue advertida en la STC 186/2021 se refiere a la designación de las autoridades competentes delegadas. La STC 186/2021 –FJ. 10- declara que:

- (iv) Así las cosas, el Congreso quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad, ni suprimible ni renunciable, para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga acordada (art. 116.5 CE y arts. 1.4 y 8 LOAES). Quien podría ser controlado por la Cámara (el Gobierno ante ella responsable) quedó desprovisto de atribuciones en orden a la puesta en práctica de unas medidas u otras. Quienes sí fueron apoderados en su lugar a tal efecto (los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía) no estaban sujetos al control político del Congreso, sino, eventualmente, al de las asambleas legislativas respectivas («en los términos y condiciones que estas tengan determinados», según se apuntó, ante la hipótesis habilita a las administraciones sanitarias autonómicas competentes en salud pública, durante la vigencia de la prórroga, para adoptar las medidas necesarias para afrontar la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19, y tal habilitación mereció la tacha de inconstitucionalidad y la sanción de nulidad tiene un difícil encaje sostener la legalidad y vigencia de las decisiones adoptadas por las autoridades sanitarias cuando actuaban por delegación. (...) ».

Como ya lo hiciéramos en el Dictamen 219/2025, nos detenemos en este punto del razonamiento porque la propuesta de orden resolutoria no se pronuncia sobre esta importante cuestión: la de las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad y consecuente nulidad de la delegación en los presidentes autonómicos para, entre otras cuestiones, limitar la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados (arts. 2.2 y 2.3, declarados nulos, con el art. 7 del Real Decreto 926/2020), así como de la prórroga el 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.

Pero la propia STC zanja la cuestión en su último Fundamento: esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta por sí sola, de manera directa, a los actos y disposiciones dictados sobre la base de tales reglas durante su vigencia.

4. Continúa el Informe del Servicio Jurídico:

«- (ii) en segundo lugar, y abordando lo que nos ocupa y desarrollando lo que ya poníamos de manifiesto en la primera de las cuestiones a la que respondíamos; desde el punto de vista de la legalidad ordinaria y entroncando con el principio acusatorio en el procedimiento administrativo sancionador; el debate que se nos suscita es el de si es posible sancionar sobre la infracción de una conducta típica no señalada en el acto sancionador.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 1/2020, de 14 de enero, dispone que el principio acusatorio está protegido por el artículo 24.2 de la Constitución, constituyendo una de las garantías que configuran los elementos estructurales del proceso penal, que se proyecta y trasciende en el derecho a ser informado de la acusación, el derecho de defensa, el derecho a un proceso con todas las garantías y el derecho a la imparcialidad judicial. Este principio acusatorio, según la doctrina del Tribunal Constitucional, determina que nadie puede ser condenado por cosa distinta a la que se le ha acusado y de la que, por tanto, haya podido defenderse, entendiéndose por cosa no únicamente un concreto devenir de acontecimientos, un factum, sino también la perspectiva jurídica, que delimita de un cierto modo ese devenir.

La íntima relación existente entre el principio acusatorio y el derecho a la defensa implica la exigencia de que el imputado tenga la posibilidad de conocer y rechazar la acusación que contra él ha sido formulada tras la celebración del debate contradictorio en el que haya tenido oportunidad de conocer y rebatir los argumentos de la otra parte –en este caso; la Administración sancionadora- y presentar ante el órgano judicial los propios, tanto los de carácter fáctico como los de naturaleza jurídica.

En términos simples de entender, el ciudadano debe conocer que se le reprocha para poder defenderse, pues sería ilógico defenderse de algo de lo que no se le acusa o que es distinto.

Esa garantía en el proceso penal bien puede ser trasladada al procedimiento administrativo sancionador.

El condicionamiento fáctico viene determinado por los hechos objeto de acusación –y aquí parece que no hay afectación, pues los hechos, se nos dice son los mismos; el hecho infractor es la existencia de una reunión prohibida-.

El problema se suscita en el condicionamiento jurídico constituido, a su vez, por la calificación que de esos hechos realice con sujeción al principio de tipicidad. Y es aquí donde se nos dice que se pretende ahora en sede de recurso fundamentar el reproche sancionador en una norma omitida en el acto inicial del procedimiento, en la propuesta de resolución y en la resolución sancionadora –esto es, el artículo 2.1.11 del Acuerdo de Gobierno actualizado de fecha 18 de marzo de 2021-.

La respuesta la encontramos en la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2020 (Recurso 4535/2019) en la que se ha fijado la doctrina general referida a los poderes que ostenta la Administración Pública para resolver los procedimientos sancionadores, en los siguientes términos:

"El principio acusatorio, que constituye una de las garantías estructurales del proceso penal, cuya protección se reconoce por el artículo 24.2 de la Constitución, vinculado al derecho de defensa, al derecho a un proceso con todas las garantías y al derecho a ser informado de la acusación, debe modularse cuando se trate de su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador, de modo que, a diferencia de la transcendencia que tiene en el proceso penal, en este ámbito no comporta que el órgano competente para resolver un expediente sancionador no pueda imponer una sanción, modificando, para ello, la calificación jurídica efectuada por el órgano instructor, siempre que no se base en la consideración de hechos distintos de los hechos determinados en la fase de instrucción (salvo en el supuesto en que se hayan practicado actuaciones complementarias para su concreción definitiva en la ulterior fase decisoria), y se respete el derecho de defensa, en los términos establecidos en el artículo 20 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, (en la actualidad el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Lo anterior –en nuestra opinión- se traduce en que la garantía exige: (i) inexcusablemente la información al ciudadano de “los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción” –art. 64.2.b) de la LPA- y (ii) que tampoco puede alterarse en la resolución sancionadora, sin previa audiencia, la calificación jurídica de la infracción.

El art. 90.2 de la LPA permite al órgano resolutorio una distinta valoración jurídica de la realizada por el instructor; pero es innegable que cuando la conducta reprochada se subsuma en otra norma distinta –tiene otra tipicidad- será necesaria la previa audiencia del ciudadano. Y todo lo anterior ligado a una de las garantías del art. 24.2 de la CE., el derecho de defensa y el derecho a ser informado de la acusación.

Dice el art. 90. 2 de la LPA que: “En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculcado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días”.

En definitiva, la alteración de la calificación jurídica o del título de imputación exigirá la previa audiencia del ciudadano en el curso del procedimiento sancionador -no siendo posible verificar dicha audiencia en el curso del recurso administrativo, por su naturaleza revisora de lo ya sancionado o en el proceso contencioso administrativo-, quedando así garantizando así su derecho a ser informado de la acusación y a su defensa».

En atención a lo señalado en este informe del Director General de Servicio Jurídico, la Propuesta de Resolución entiende que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.a) LPACAP, toda vez que en el procedimiento sancionador del que trae causa la Resolución del Director del SCS número 2328/2022, de 14 de diciembre de 2022, recaída en el expediente sancionador número 154/2022/TF, no se consignó, como normativa sustantiva infringida, la medida 2.1.11 del Acuerdo de Gobierno de 19 de junio de 2020, actualizado por el Acuerdo de Gobierno de 18 de marzo de 2021, que sujetaba a autorización los eventos en los que concurriera un número de personas superior a 10.

Este Consejo viene coincidiendo con esa interpretación, pues en ningún momento el interesado tuvo conocimiento correcto de la normativa infringida por su comportamiento o, para ser más precisos, la resolución que le sancionó invocaba una normativa sustantiva distinta de la que realmente infringió y que no se le dijo durante el curso del procedimiento y antes de imponérsele la sanción.

En concreto, la resolución por la que se le sancionó aludía al art. 1.º, apartados 1 y 2 de la Resolución de 19 de junio de 2020, por la que se dispone la publicación del acuerdo por el que se establecen medidas de prevención, para hacer frente a la crisis ocasionada por el Covid-19 (S/C), en vez de referir la medida 2.1.11 del Acuerdo de Gobierno de 19 de junio de 2020, actualizado por el Acuerdo de Gobierno de 18 de marzo de 2021, que en el momento de los hechos era la norma que sujetaba a autorización los eventos en los que concurrieran más de 10 personas.

En otras palabras: se sancionó con base en una norma no expresada ni especificada en el expediente sancionador, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia referida en el informe del Servicio Jurídico y con nuestros dictámenes, supone una vulneración del derecho de defensa del art. 24 CE -aplicable a los procedimientos

administrativos sancionadores-, y por ello se incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del art. 47.1.a) LPACAP al lesionar derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

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 SCS 2089/2022, de 10 de agosto de 2022, recaída en el expediente sancionador 145/2022/TF, que impuso al interesado multa de tres mil un euros (3.001,00 €), como se razona en el Fundamento III.