



Sr. S. de Vega, presidente  
Sr. Ramos Antón, consejero y  
ponente  
Sra. Ares González, consejera  
Sr. Herrera Campo, consejero  
Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de octubre, ha examinado el *expediente de revisión de oficio, instada por D. yyy1, de la resolución de 26 de enero de 2022 de la Dirección General de Industria*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 410/2024**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 2 de septiembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio de la resolución de 26 de enero de 2022, de la Dirección General de Industria, del expediente sancionador nº 19/2021/S/SI.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 5 de septiembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 410/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** Por resolución de la Dirección General de Industria, de 26 de enero de 2022, se impone una sanción de 3.000,00 euros a D. yyy1, en condición de autor de una infracción administrativa grave, prevista en el apartado ñ) del artículo 42 de la Ley 6/2014 de 12 de septiembre, de Industria de Castilla y León, como titular del establecimiento denominado Bar qqqq.

**Segundo.-** El 13 de junio de 2023 D. yyy1 insta la revisión de oficio de la resolución de 26 de enero de 2022 citada. En síntesis, alega que "La sanción



es nula de pleno derecho porque se emite a un administrado que no es el titular del establecimiento, ya que ha cesado su actividad, y recoge la sanción el nuevo titular". Añade que no ha tenido conocimiento del expediente sancionador hasta que su entidad bancaria le ha comunicado el embargo de sus cuentas bancarias, por importe de 3.706,31 euros.

Adjunta a su escrito diligencia de embargo, providencia de apremio, la resolución 26 de enero de 2022, el contrato de rescisión de local comercial de 28 de febrero de 2018, un documento privado de representación, su DNI y un certificado de situación en el censo de actividades económicas de la AEAT.

**Tercero.-** El 5 de octubre de 2023 el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Economía de xxx1 emite informe en el que se propone estimar la solicitud de revisión de oficio y señala:

"(...) En dicho certificado se constata que yyy1, no es el titular del establecimiento denomina Bar qqqq en el momento en el que se incoa el expediente sancionador ni tampoco cuando el 24 de agosto de 2020 se realiza la visita de inspección al establecimiento señalado y se emite informe de la Sección de Seguridad Industrial proponiendo la apertura de expediente sancionador: Instalación de baja tensión en local de pública concurrencia, por ello no es el infractor y no debió sancionarse a él, ya que consta que ya desde el 1 de marzo de 2018 se había dado baja en dicha actividad (apuntar que el Bar qqqq se encuentra ubicado en Avda. ccc1 n.º 15 con vuelta a Calle ccc2 1 de xxx2).

»En el acta de inspección ya fue firmada por yyy2, presente en el momento de la visita de inspección.

»(...)

»Quinto.- Las notificaciones que constan en el expediente sancionador, tienen como datos del receptor: yyy2 y en ningún momento aparece yyy1 como receptor de las mismas, siendo desconocedor del procedimiento sancionador que se estaba tramitando y en el que él constaba como infractor, produciéndose de este modo la indefensión del interesado, más aún cuando dichas notificaciones no se realizaban en el domicilio del interesado ubicado en Avda ccc3 9 Esca 1, Planta 03, puerta H, xxx2".

**Cuarto.-** El 16 de octubre de 2023 se formula propuesta de resolución estimatoria de la solicitud de revisión de oficio.



**Quinto.-** El 26 de octubre de 2023 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Industria, Comercio y Empleo informa favorablemente la citada propuesta, si bien advierte la existencia de un error.

**Sexto.-** El 16 de abril de 2024 se formula nueva propuesta de resolución estimatoria de la solicitud de revisión de oficio.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.h), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

**2ª.-** La competencia para resolver el procedimiento corresponde al viceconsejero de Dinamización Industrial y Laboral de la Consejería de Industria, Comercio y Empleo de la Junta de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en el Decreto 8/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Empleo.



**3ª.-** El artículo 106.1 de la LPAC dispone que “Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 106 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos contenidas en el título IV de la citada Ley.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, no figura en el expediente la concesión del trámite de audiencia al interesado, si bien la omisión del citado trámite no constituye en sí mismo vicio alguno, pues conforme al artículo 82.4 de la LPAC, “Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”. Asimismo, consta la propuesta de resolución. La exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.



**4ª.-** En cuanto al fondo del asunto, el interesado solicita la nulidad de la resolución sancionadora, al haberle impuesto una sanción sin ser titular del establecimiento Bar qqqq, dado que, desde el 1 de marzo de 2018 se había dado de baja en dicha actividad.

Para la solución de la cuestión planteada conviene recordar que la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (Dictamen del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución, enumeradas en el citado artículo 47.1 de la LPAC, han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otra, del carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 106 del mismo cuerpo legal. Conforme a la reiterada doctrina de este Consejo Consultivo, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos.

La solicitud, genérica e imprecisa, cita el artículo 47.1 de la LPAC, pero no identifica ninguna de las causas de nulidad. Ante ello, la Administración ha tramitado el procedimiento de revisión de oficio al amparo de la letra e) de aquel precepto.

Pues bien, en cuanto al vicio de nulidad prevista en la letra e) (acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido), no obstante la imprecisión terminológica a que conduce la expresión "total y absolutamente", debe considerarse viciado de nulidad radical no sólo el supuesto en el que se prescinda del procedimiento por entero sino también el caso de que se prescinda de un trámite esencial. En este sentido cabe citar las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997, 21 de mayo de 1997 o 31 de marzo de 1999, entre otras. Lo



que sí es necesario para que se produzca el supuesto previsto en la letra e) es que la omisión del procedimiento sea "clara, manifiesta y ostensible" (sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo y 28 de abril de 2000).

En relación con esta causa de nulidad, es doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, dictámenes 173/2008, de 30 de abril, y 2.002/2008, de 11 de diciembre) que, "para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad" (dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4.894/1997, de 23 de octubre; 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998). En otros dictámenes (2.301/1998, de 10 de septiembre) se dice que "es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...) debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación".

El propio Consejo de Estado, en su Dictamen 1.365/2008, de 13 de noviembre, expone que este motivo de nulidad "supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el *iter* administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final (Dictámenes 2.756/96, de 25 de julio, y 1.950/2004, de 23 de septiembre). Ni siquiera la omisión del trámite de audiencia da lugar `siempre y de forma automática´ a la nulidad por esta causa (Dictamen 3.035/95, de 25 de abril), sino que resulta necesario, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991, `ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido´".

En un sentido similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al requerir "omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento" (sentencia de 12 de julio de 1993) o bien al entender que se produce por "el seguimiento de un procedimiento completamente opuesto al correcto" (sentencia de 20 de abril de 1990). E, igualmente, otros dictámenes que exigen "omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos





requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de hitos esenciales” del procedimiento (dictámenes 45.853, de 17 de noviembre de 1983, y 1.532/1992, de 4 de marzo de 1993).

En definitiva, la ley considera nulos de pleno derecho todos los casos en que falten los trámites esenciales que la ley establezca para dictar los actos administrativos de que se trate.

En el supuesto examinado, la Administración consultante considera procedente la estimación de la revisión de oficio instada por el interesado. En su propuesta de resolución indica que “La no identificación correcta del responsable, junto con la ausencia de notificación efectiva al recurrente han provocado su indefensión y resulta susceptible de ser incluida en la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el artículo 47.1 letra e) de la Ley 39/2014 (sic), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...)”.

En este sentido, el apartado 1 del artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, preceptúa que “Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, recogida en la sentencia de 23 de febrero de 2011, dispone: “Entre otras muchas, en la STS de 6 de julio de 2010 hemos señalado que `Debe entenderse por culpabilidad el juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor (por acción u omisión) de un hecho típico y antijurídico; ello implica y requiere que el autor sea causa de la acción u omisión que supone la conducta ilícita –a título de autor, cómplice o encubridor–; que sea imputable, sin que concurren circunstancias que alteren su capacidad de obrar; y que sea culpable, esto es, que haya actuado con conciencia y voluntariedad, bien a título intencional, bien a título culposo´”.

De lo expuesto resulta evidente que la concurrencia de responsabilidad constituye un elemento indispensable para la imposición de sanciones. Por ello se ha de partir de la premisa de la imputabilidad de la conducta antijurídica al sujeto infractor, siendo inaceptable que pueda ser sancionada persona distinta a la autora de los hechos.



Sentado lo anterior, el interesado presenta junto a su solicitud un certificado de situación en el censo de actividades económicas de la AEAT, acreditativo del cese de actividad empresarial del interesado el 1 de marzo de 2018. Por ello, el 24 de agosto de 2020, fecha en la que se realiza la visita de inspección al establecimiento, el presunto infractor no era ya titular de la actividad del Bar qqqq y el acta de inspección fue firmada por el titular de la actividad en este momento.

A ello hay que añadir que, ciertamente, el interesado desconocía la tramitación del procedimiento sancionador, pues no obra en el expediente notificación alguna al presunto responsable de la iniciación del procedimiento sancionador, causándole una clara indefensión. Frente a ello, consta que las notificaciones se practicaron en el propio establecimiento y fueron recibidas por D. yyy2.

En consecuencia, puede concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en la letra e) del artículo 47.1 de la LPAC, y, por tanto, procede revisar de oficio la resolución cuya nulidad se solicita.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho de la resolución de 26 de enero de 2022, de la Dirección General de Industria, del expediente sancionador nº 19/2021/S/SI.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.