Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 6 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de mayo de 2025.

Dictamen solicitado por el Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Mogán en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio, iniciado a instancia de (...), en relación con el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 6 de abril de 2021, por el que se impone a la interesada una multa como responsable de la comisión de una infracción administrativa leve (EXP. 149/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 1 de abril de 2025, tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento de Mogán como consecuencia de la solicitud presentada por (...) y en cuya virtud se insta la declaración de nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 6 de abril de 2021, por el que se impone a la interesada una multa -de 500 €- como responsable de la comisión de una infracción administrativa leve, tipificada en el art. 6.2.A).9 del Decreto-ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias -en adelante, DL 14/20- [expediente sancionador n.º 1011/2021].

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa-Presidenta para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo para emitirlo y su preceptividad, 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. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

Régimen Local [en lo sucesivo, LRBRL] y el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [en adelante, LPACAP]. Norma esta última que resulta de aplicación al amparo de lo previsto en la Disposición Transitoria tercera, letra b), de aquella Ley: «*los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta*».

3. Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al derecho procedimental aplicable.

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 156/2017, de 11 de mayo, en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fue dictado el acto administrativo –6 de abril de 2021- cuya revisión de oficio ahora se pretende, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 47 LPACAP [norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad se pretende].

3.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP [art. 106]. Y todo ello al amparo de lo establecido en la ya mencionada Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP; por lo que resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre y 149/2021, de 31 de marzo -entre otros-, al señalar que «*la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor*» [apartado tercero del Fundamento I].

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el art. 53 LRBRL, que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

De igual manera, los arts. 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación estatal nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

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 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.

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 una de las causas previstas en el art. 47.1 LPACAP, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstas 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.

Este artículo [art. 106 LPACAP] no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP [*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*], con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda. 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.

Pues bien, en el supuesto analizado la revisión de oficio se inicia a instancia de parte interesada -mediante escrito presentado el día 5 de diciembre de 2023-; en relación con un acto administrativo cuya firmeza en vía administrativa consta acreditada en las actuaciones -al no haber sido recurrido-; y respecto al cual se afirma la concurrencia de la causa de nulidad establecida en la letra a) del art. 47.1 LPACAP.

4. Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio la LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al *«órgano competente»* [art. 106.3]. Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la LRBRL y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el art. 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas recogidas en los arts. 65, 67 y 110 LRBRL, «*los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común*».

Por su parte, el art. 31.1, letra o) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, establece que el Alcalde es competente para revisar de oficio sus propios actos nulos; siendo esta competencia indelegable, de conformidad con lo previsto en el art. 31.2 de ese mismo texto legal.

En el presente caso, el acto administrativo sometido a revisión fue dictado por la Junta de Gobierno Local, en virtud de la delegación efectuada por la Alcaldesa mediante Decreto n.º 2049/2019, de 17 de junio, tal y como se indica en la Propuesta de Resolución [Consideración Jurídica V], por lo que la imposición de la sanción se considera dictada por el órgano delegante (art. 9.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Por lo que, en aplicación de lo expuesto anteriormente, la competencia, tanto para incoar el procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad del acto administrativo revisado, le corresponde a la Alcaldesa-Presidenta. Criterio jurídico que coincide con lo dispuesto en la Propuesta de Resolución y con lo actuado en el expediente administrativo.

5. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP prevé que *«cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».*

Así pues, el plazo máximo para resolver es de seis meses. Al tratarse, en este caso, de un expediente de nulidad iniciado a solicitud de persona interesada, el transcurso del plazo máximo para resolver determina su desestimación presunta [art. 106.5, inciso segundo, de la LPACAP]. Circunstancia ésta que no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente *ex* art. 21 LPACAP.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. Con fecha 30 de noviembre de 2020 la Dirección General de la Guardia Civil [*«Zona de Canarias-Comandancia (Las Palmas)- Compañía Vecindario»*] remite al Ayuntamiento de Mogán acta de denuncia en la que se recogen los siguientes hechos:

« (...) realizando servicio preventivo de la seguridad ciudadana asignado, y tras ver a un individuo cerca del (...), y saber que éste acababa (de) salir del mismo, tocan varias veces la puerta de dicho local. Tras esto, un individuo que se identifica como dueño del local (...), abre y permite la entrada al mismo de la fuerza actuante. En dicho local, y a la vista de los agentes, se encontraban, contando con el dueño ya mencionado, un total de 11 (once) personas, entre las que se incluye la persona ahora denunciada. Señalar que dentro del local no se estaba guardando en ningún momento la distancia mínima obligatoria, encontrándose los allí presentes muy cerca unos de otros, fumando, consumiendo alcohol, y la vista de los

agentes algunos de ellos no estaban haciendo uso de la mascarilla, que posteriormente se fueron poniendo. No obstante, y a juicio de los agentes actuantes, y por el estado en el que se encontraban, ninguna de ellas llevaría puesta la mascarilla obligatoria, hasta, obviamente percatarse de la presencia de la fuerza».

En la citada acta se identifica, como persona denunciada, a (...), y como precepto vulnerado, el art. 6.2.A).9 del DL 14/20.

2. Con fecha 10 de febrero de 2021 se dicta Decreto n.º 522/2021, del Primer Teniente de Alcalde del Área de Urbanismo, Promoción Turística y Seguridad del Ayuntamiento de Mogán [« (...) *en ejercicio de las competencias (...) conferidas en virtud de la delegación efectuada por la Alcaldía de este Ayuntamiento, mediante Decreto 2050/2019, de fecha 17 de junio de 2019* (...) »] por el que se incoa « (...) *procedimiento sancionador a D/(...) (...) como persona presuntamente responsable de la comisión de una infracción LEVE, tipificada en el artículo 6.2.A)9, [la participación en reuniones, eventos o cualquier tipo de acto, en espacios públicos o privados, en los que se incumplan las restricciones de celebración o se incumplan de forma evidente las medidas de prevención establecidas] del citado Decreto ley 14/2020, sancionable, con multa de 500 euros* (...) ».

Consta en el expediente la notificación edictal de la precedente resolución [a través del Boletín Oficial del Estado n.º 59, de 10 de marzo de 2021], tras intentar infructuosamente la notificación mediante entrega personal.

3. Con fecha 6 de abril de 2021 la Junta de Gobierno Local [actuando por delegación de la Alcaldía-Presidencia -Decreto n.º 2049/2019, de 17 de junio de 2019-] acuerda imponer a (...) una multa de 500 € por la comisión de una infracción administrativa leve prevista en el art. 6.2.A).9 del DL 14/20.

La citada resolución administrativa es notificada -tras varios intentos infructuosos- a través del Boletín Oficial del Estado n.º 94, de 20 de abril de 2021.

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se inicia mediante escrito presentado por (...) con fecha 5 de diciembre de 2023, en el que solicita la nulidad de la sanción impuesta por la Junta de Gobierno Local en el expediente sancionador n.º 1011/2021, fundamentada en la declaración de inconstitucionalidad del estado de alarma decretado en España durante la pandemia

del COVID-19 a través de las sentencias del Tribunal Constitucional n.º 148/2021, de 14 de julio de 2021 [recurso de inconstitucionalidad n.º 2054/2020] y n.º 183/2021, de 27 de octubre de 2021 [recurso de inconstitucionalidad n.º 5342/2020].

En este sentido, se indica que *« (...) nos encontramos ante una declaración de inconstitucionalidad que debe conllevar la declaración de nulidad de pleno derecho de este precepto (art. 7, apartados 1, 3 y 5 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo), y por ello, de los expedientes sancionadores incoados en base al mismo, ya que el acto administrativo que nace al amparo de una norma declara inconstitucional no puede tener cobertura, porque la que presuntamente le otorgaba el precepto anulado sería una cobertura aparente, no real. (...) . Nos encontramos ante una supresión de un derecho fundamental, que no tiene cobijo bajo un estado de alarma, por lo que al ser ilegal esta supresión o suspensión de nuestro derecho fundamental a la libre circulación, a la libertad, toda sanción impuesta a la luz de este ilegal RD 463/2020 debe terminar nula por el mero hecho de que su sustento legal es una regulación que no puede imponer la supresión del derecho a la circulación bajo la que se nos pretende imponer esta sanción».*

De esta manera, y *« (...) al amparo de lo dispuesto en las mencionadas Sentencias del Tribunal Constitucional (...) procede la nulidad de pleno derecho de (la) sanción impuesta (...) ».*

Así pues, y como bien indica la Propuesta de Resolución, *« (...) de la argumentación aducida en el (...) escrito (de) fecha 05/12/2023, se desprende que la interesada sostiene que la sanción administrativa impuesta, en virtud del Acuerdo de Junta de Gobierno Local de 06/04/2021, adolece de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1. a) de la LPACAP, es decir, que lesiona derechos y libertades de amparo constitucional.*

Todo ello, con ocasión, del dictado de, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional n.º 148/2021, de 14 de julio de 2021 (recurso de inconstitucionalidad n.º 2054/2020) y n.º 183/2021, de 27 de octubre de 2021 (recurso de inconstitucionalidad n.º 5342/2020)».

2. Con fecha 19 de febrero de 2025 se dicta Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 806/2025, por el que se acuerda *«incoar el Expediente de Revisión de Oficio n.º 1214/2025 a fin de dirimir si, en el acuerdo de Junta de Gobierno Local, de 06/04/2021 y relativo al Expediente n.º 1011/2021, concurre la causa de nulidad esgrimida por (...)».*

Asimismo, se concede a la interesada un plazo de diez días hábiles para que pueda formular alegaciones y/o aportar cuanta documentación estime oportuna.

La resolución administrativa por la que se admite a trámite la solicitud de revisión de oficio promovida por la interesada consta debidamente notificada a la Sra. A. Cruz el día 24 de febrero de 2025.

3. Una vez transcurrido el plazo legalmente conferido al efecto, no consta la formulación de alegaciones por parte de la interesada.

4. Con fecha 24 de marzo de 2025 se formula Propuesta de Resolución por la que se propone *«desestimar la solicitud de revisión de oficio formulada, por parte de (...) y confirmar el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 06/04/2021 (...), relativo a la sanción administrativa impuesta a la susodicha, tras la tramitación del Expediente n.º 1011/2021, por no concurrir la causa de nulidad esgrimida y consistente en que la meritada resolución lesiona derechos y libertades (susceptibles) de amparo constitucional (...) »* -apartado primero de la parte dispositiva-.

IV

1. En el presente caso, se insta la revisión de oficio del acuerdo de 6 de abril de 2021, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Mogán, por el que se impone a la interesada una multa -de 500 €- como responsable de la comisión de una infracción administrativa leve tipificada en el art. 6.2.A).9 del DL 14/20 [expediente sancionador n.º 1141/2021].

En este sentido, se solicita la declaración de nulidad de la sanción impuesta sobre la base de la inconstitucionalidad declarada por las sentencias del Tribunal Constitucional n.º 148/2021, de 14 de julio de 2021 y n.º 183/2021, de 27 de octubre de 2021, respecto a determinados preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, respectivamente. Y ello al amparo de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en la letra a) del art. 47.1 LPACAP.

2. Respecto a la cuestión de fondo planteada en las presentes actuaciones, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de señalar en su Dictamen 687/2024, de 28 de noviembre, lo siguiente:

«El Informe-Propuesta de Resolución desestima la solicitud formulada por el interesado, pues se considera que no concurren los requisitos necesarios para declarar la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado el 14 de diciembre de 2024, por el que se le impuso a (...) una multa, por importe de 1.500,00 euros, por la comisión de una infracción

leve en materia de Prevención y Contención del Covid-19, tipificada en el art. 6.2.A) 5 de la Ley 1/2021, de 29 de abril.

Así, en dicha Informe-Propuesta de Resolución se afirma sobre la cuestión de fondo, que:

"Dicho esto, estimamos necesario puntualizar que la sanción administrativa impuesta al Señor El Moussaoui, no deviene de la aplicación de los preceptos, expresamente, declarados nulos sino de la Ley 1/2021, de 29 de abril, por la que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente al COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, Ley 1/2021).

Concretamente, en atención al acuerdo de la Junta de Gobierno Local, se sanciona al susodicho, por la comisión de una infracción tipificada como leve, en el artículo 6. 2. A), 5 de la Ley 1/2021 y consistente en «la negativa a la realización de pruebas diagnósticas para la detección de la COVID-19 prescritas por los profesionales sanitarios con funciones de detección, seguimiento y control de la enfermedad".

Resultando de interés, en este punto, significar que la aplicada Ley 1/2021 aprobada, por el procedimiento de urgencia, tras la promulgación y convalidación del Decreto-ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente al COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, DL 14/2020), entró en vigor, con posterioridad al Estado de Alarma (08/05/2021) y no ha sido declarada inconstitucional, en ninguno de sus extremos, por parte del Tribunal Constitucional.

Habiéndose sustentado y justificado, en la referida normativa, la competencia del Gobierno de Canarias, en materia sanitaria, en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de Salud Pública, Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, así como «de conformidad con las competencias que como autoridad sanitaria otorga el artículo 43 de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias», entre otras disposiciones.

(...)

De manera que, en el presente caso, ni la tipificación de la conducta ni la imposición de sanción administrativa, correspondiente, se realiza en aplicación, directa o indirecta, de los preceptos declarados nulos, por parte de la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 148/2021, de 14 de julio de 2021 (rec. 2054/2020) ni, tampoco, el dictado y aprobación de la aplicada Ley 1/2021 se realizó con sustento, en la habilitación afectada por la declaración de inconstitucionalidad contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 183/2021, de 27 de octubre de 2021 (rec. 5342/2020).

(...)

Para mayor abundamiento, procede puntualizar que, conforme a la solicitud de revisión de oficio (R.E. n.º 3759/2024 y fecha 04/03/2024), el interesado se remite a la fundamentación jurídica contenida en las páginas 78 y 79 de la referida Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 148/2021, de 14 de julio de 2021 (rec. 2054/2020). Obviándose que las páginas aludidas versan sobre el «Voto particular que formula el magistrado (...) a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 2054-2020» y no, propiamente, de la resolución que nos atañe.

Concretamente, la figura del «voto particular» se contempla, en el artículo 90.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, conforme al cual, «el Presidente y los Magistrados del Tribunal podrán reflejar en voto particular su opinión discrepante, siempre que haya sido defendida en la deliberación, tanto por lo que se refiere a la decisión como a la fundamentación. Los votos particulares se incorporarán a la resolución y cuando se trate de sentencias, autos o declaraciones se publicarán con éstas en el "Boletín Oficial del Estado".».

Siendo necesario hacer hincapié, sobre este extremo, que el voto particular ni forma parte de la sentencia ni constituye una respuesta a las pretensiones formuladas, sino que, sensu stricto, representa la plasmación del perecer minoritario frente al de la mayoría recogido en el fallo».

2. Este Consejo Consultivo, ha señalado reiteradamente, por ejemplo, en el reciente Dictamen 622/2024 de 28 de octubre, entre otros muchos, el carácter restrictivo de los motivos de nulidad de pleno derecho en los procedimientos de revisión de oficio al señalar lo siguiente:

« (...) siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone 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 sólo 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 293/2021, de 24 de mayo; 332/2021, de 14 de junio; 41/2019, de 7 de febrero, 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido). La declaración de nulidad ha de analizarse, pues, partiendo de este carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias».

Esta misma doctrina, por tanto, resulta plenamente aplicable al presente asunto, debiendo analizarse la Propuesta de Resolución teniendo en cuenta este carácter restrictivo de las causas de nulidad de pleno derecho.

3. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 504/2024, de 16 de septiembre, con cita de los Dictámenes 143/2024, de 19 de marzo y 102/2024, de 27 de febrero, correspondiente a un supuesto que guarda similitud con el que aquí nos ocupa, se ha manifestado lo siguiente:

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

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

«III

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

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

Y de ahí que al efecto pretendido invoque el art. 40.1 "in fine" de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que extiende los efectos de la declaración de inconstitucionalidad «en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad».

Esta excepción, según expone la STC 148/2021, de 14 de julio, viene impuesta por el art. 25.1 CE, pues estando vedada la sanción penal o administrativa por hechos que en el

momento de su comisión no constituyan delito, falta o infracción administrativa, el mantenimiento de la sanción penal o administrativa que traiga causa de una disposición declarada nula vulneraría el derecho a la legalidad penal consagrado en el indicado precepto constitucional.

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

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

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

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

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

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

En definitiva, el Borrador de Orden concluye con que el alcance de la declaración de inconstitucionalidad alegada por la interesada no tiene incidencia en la resolución sancionadora cuya revisión se insta. Este Consejo no puede sino confirmar que la nulidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no alcanza al acto que se pretende revisar»».

4. Pues bien, teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, a la hora de analizar la cuestión de fondo de este supuesto, es preciso manifestar que el escueto contenido de la

solicitud muestra por sí mismo su escasa o prácticamente nula fundamentación jurídica, pues se justifica la concurrencia de la causa de nulidad aducida, la del art. 47.1.a) LPACAP, remitiéndose a la fundamentación jurídica contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional número 148/2021, de 14 de julio, por la que se declaró inconstitucional, «con el alcance indicado en el fundamento jurídico 2, letra d) , y con los efectos señalados en los apartados a), b) y c) del fundamento jurídico 11»: a) Los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 (limitaciones de la libertad de circulación de las personas); y b) Los términos «modificar, ampliar o» del apartado 6 del art. 10, en la redacción resultante del art. único, 2, del Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo (medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales).

Ninguno de estos supuestos se corresponde con la infracción cuya comisión lleva aparejada la sanción en el presente caso.

Es decir, el interesado aplica dicha fundamentación a una sanción que no se ha impuesto en virtud de la norma declarada parcialmente inconstitucional, pues se impuso la sanción referida con base en la Ley 1/2021 y en relación con una infracción tipificada en la misma, que se sustenta en las competencias de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma de Canarias de la legislación estatal de salud pública y sanitaria de carácter básico (Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública).

Dicha Ley 1/2021, como correctamente manifiesta la Administración, no ha sido declarada inconstitucional, lo que implica que al interesado se le impuso una sanción por unos hechos probados, que son constitutivos de infracción administrativa tipificada en una Ley perfectamente constitucional, por lo que, en modo alguno, se pueda considerar que el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 14 de diciembre 2021, haya vulnerado derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, pues, tal y como hemos señalado en los anteriores Dictámenes citados la nulidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en los términos señalados en la propia STC 148/2021, de 14 de julio, no alcanza al acto que se pretende revisar.

En consecuencia, no procede la revisión de oficio y nulidad que se pretende por el interesado».

Argumentos jurídicos que se reiteran, entre otros, en los Dictámenes 143/2024, de 19 de marzo y 161/2024, de 2 de abril, de este Consejo Consultivo de Canarias, y que, resultando de plena aplicación al presente supuesto, determinan la desestimación de la pretensión revisora planteada por (...), al no objetivarse la concurrencia de la causa de nulidad esgrimida por la interesada.

Y es que, como señala la Propuesta de Resolución, *« (…) ni la tipificación de la conducta ni la imposición de sanción administrativa, correspondiente, se realiza en aplicación, directa o indirecta, de los preceptos declarados nulos, por parte de la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 148/2021, de 14 de julio de 2021 (rec. 2054/2020) ni, tampoco, el dictado y aprobación del aplicado DL 14/2020 se realizó con sustento, en la habilitación afectada por la declaración de inconstitucionalidad contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 183/2021, de 27 de octubre de 2021 (rec. 5342/2020)».*

De esta manera, *« (…) la declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos de los Reales Decretos por los que se acordó y/o prorrogó el Estado de Alarma no conlleva, per se, la nulidad de las sanciones administrativas impuestas con sustento en normativa dictada como consecuencia del COVID-19, entre la que se encuentra, el DL 14/2020».*

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la declaración de nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado el 6 de abril de 2021, se considera que es conforme a Derecho, en atención a los razonamientos jurídicos contenidos en el Fundamento IV del presente Dictamen.