Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 5 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de septiembre 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 (...) y (...), en representación de (...), contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 961/2021, de 24 de febrero de 2021, recaída en el expediente sancionador número 105/2020/TF, por la que se sancionó a la interesada por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 334/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Sanidad, es el Borrador de Orden por la que se resuelve el procedimiento de revisión de oficio, promovido por (...) y (...), en representación de (...), contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 961/2021, de 24 de febrero de 2021, recaída en el expediente sancionador número 105/2020/TF, por la que se sancionó a la interesada por infracción grave a la normativa sanitaria.

2. La legitimación para solicitar el dictamen, de conformidad con el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC- le corresponde a la Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias; su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de lo dispuesto en el art. 11.1.D.b) 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

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

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

Además, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP y en garantía de los principios de legalidad y seguridad jurídica, se precisa que el dictamen de este Consejo sea favorable a la declaración pretendida, esto es, no podrá efectuarse tal declaración de nulidad en el caso de que el dictamen sea desfavorable a la misma. En efecto, la existencia de un dictamen favorable a la declaración de nulidad de pleno derecho del Consejo Consultivo de Canarias es presupuesto habilitante para poder anular el acto administrativo que haya puesto fin a la vía administrativa, a través del procedimiento revisión de oficio.

3. El procedimiento se ha iniciado a instancia de persona interesada, por lo que no es susceptible de caducidad (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), pero sí recae sobre la Administración el deber de resolver (art. 21.1 y 6 LPACAP).

Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa; firmeza que se acredita en las actuaciones obrantes en el expediente.

Respecto al derecho procedimental, 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 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 -año 2025-, por lo que resulta de plena aplicación la citada Ley conforme lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre y 149/2021, de 31 de marzo -entre otros-

4. La competencia para resolver el presente procedimiento administrativo de declaración de nulidad le corresponde a la Consejera de Sanidad, 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

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

- Con fecha 30 de noviembre de 2020 recayó Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud, por la que se acordó el inicio de expediente sancionador a (...) a consecuencia de los siguientes hechos consignados en el acta-denuncia de fecha 8 de noviembre de 2020, que fue extendida por los agentes actuantes de la Dirección General de la Guardia Civil, Compañía de Santa Cruz de Tenerife, Patrulla Rural de Compañía, en el Polígono Industrial Valle de Güimar, manzana 6, parcela 5, término municipal de Arafo:

«La denunciada se encontraba realizando botellón, consumiendo bebidas alcohólicas en vía pública en un grupo de 18 personas».

- Esta Resolución fue notificada a la interesada con fecha 3 de diciembre de 2020, quien formula alegaciones el 16 de diciembre, aduciendo, en síntesis, que «*no se encontraba consumiendo bebida alcohólica alguna*».

- Con fecha 29 de diciembre de 2020 se emitió Propuesta de Resolución por el instructor del expediente sancionador, siendo notificada el 4 de enero de 2021, sin que se formularan alegaciones a la misma.

- Con fecha 24 de febrero de 2021 se dicta Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 961/2021 por la que se sancionó a (...) con multa de 3.001,00 euros como responsable de una infracción grave a la normativa sanitaria vigente

En la citada Resolución se imputaron a la interesada los hechos acontecidos en la vía pública el día 8 de noviembre de 2020 que figuran en el acta de la Guardia Civil, transcrita más arriba.

Se puso de manifiesto el incumplimiento de lo dispuesto en la medida 1, apartados 1 y 2, del Anexo I del Acuerdo de Gobierno de 19 de junio de 2020, por el que se establecen medidas de prevención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una vez superada la Fase III del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, finalizada la vigencia de las medidas propias del estado de alarma, en la actualización que fue realizada mediante Acuerdo de Gobierno de 8 de octubre de 2020 (BOC núm. 208, de 9 de octubre de 2020). Estos apartados establecen el deber de cautela y protección de la ciudadanía, que deberá adoptar las

medidas necesarias para evitar la generación de riesgos de propagación de la enfermedad, así como el cumplimiento de la preceptiva distancia de seguridad.

Por la comisión de estos hechos se imputó a la interesada la comisión de la infracción grave prevista en el art. 6.2.B.1 del Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre, que tipifica como tal:

«l. El consumo en grupo de alcohol o estupefacientes en la vía pública en grupo de número superior a 10 personas».

Dicho Acuerdo de Gobierno de 19 de junio de 2020, tiene su fundamento en el Real Decreto ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (posteriormente Ley 2/2011, de 29 de marzo), que estableció en su capítulo II el mantenimiento de determinadas medidas de prevención e higiene que han de ser complementadas por la adopción de otras medidas de prevención con fundamento en las previsiones de la normativa sanitaria que habilitan para ello. Estas medidas fueron adoptadas consecuentemente por el Gobierno de Canarias en su condición de autoridad sanitaria que le atribuye el art. 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.

La sanción impuesta, que oscila 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.

- Esta Resolución sancionadora fue notificada el 1 de marzo de 2021, sin que la interesada presentara recurso contra la misma.

- Finalmente, mediante escrito de fecha 25 de noviembre de 2024, emitido por el Servicio de Régimen Jurídico, Registro y Sanciones de la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud, se hizo entrega a la interesada de una copia de la documentación obrante en el expediente sancionador.

III

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

- Mediante escrito de fecha 13 de enero de 2025, (...) y (...), en representación de (...), instan la revisión de oficio de la «*Propuesta de Resolución*» de 29 de diciembre de 2020, solicitando, como medida provisional, de acuerdo con la regulación del art. 56 LPACAP, la suspensión de la ejecución del embargo trabado sobre las cuentas corrientes.

En su escrito alega la caducidad del procedimiento sancionador, al haber transcurrido más de 4 años desde que se inició el procedimiento sin haberse dictado resolución por la autoridad competente y, subsidiariamente, la nulidad del acto por la causa prevista en el art. 47.1.a) LPACAP, en virtud de la cual son nulos los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. Se basa para ello en una doble índole de consideraciones: en la inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo declarada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, y, por otra parte, en la vulneración de los principios de presunción de inocencia y del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, al no haberse probado que la interesada se encontraba bebiendo alcohol.

- Con fecha 22 de abril de 2025 se solicitó por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad a los agentes actuantes de la Dirección General de la Guardia Civil informe en el que se indicara «*si la interesada se encontraba, el día 8 de noviembre de 2020, a las 01:30 horas, en el Polígono Industrial Valle de Güimar, manzana 6, parcela 5, Arafo, consumiendo bebidas alcohólicas en grupo de 18 personas, así como, la ratificación de los hechos recogidos en la citada acta-denuncia de fecha 8 de noviembre de 2020».*

- Con fecha 5 de mayo de 2025 se emitió Informe por uno de los agentes que levantó el acta-denuncia en el que se indica:

«Que los agentes de la Guardia Civil cuyos tips aparecen en el acta-denuncia procedieron a identificar a un grupo grande de unas 18 personas con varios vehículos con las puertas abiertas y música, las cuales de encontraban realizando un botellón con bebidas alcohólicas en la vía pública durante el COVID-19. Que estas personas al darse cuenta de la presencia de los agentes echaron a correr en distintas direcciones para evitar ser identificados y que durante dicha huida se observó cómo tiraban todo lo que tenían en las manos.

Que la persona que aparece en el acta como denunciada SÍ se encontraba el día 8 de noviembre de 2020 a las 01.30 horas en el Polígono Industrial Valle de Güimar, manzana 6,

parcela 5, Arafo, en ese grupo de 18 personas las cuales se encontraban en la vía pública con bebidas alcohólicas, refrescos, hielo y haciendo botellón.

Que durante la identificación de (…), los agentes no pudieron ver si la misma estaba consumiendo alcohol o no porque cuando el grupo se dispersó ante la presencia de los agentes, la gran mayoría tiraron las copas y ella no tenía nada en sus manos cuando pudo ser identificada.

Por todo lo anterior el Agente que suscribe SE AFIRMA Y RATIFICA en que SÍ se encontraba realizando botellón en un grupo de 18 personas en la fecha, hora y lugar arriba reseñado, pero NO en que la misma estuviera ingiriendo alcohol, puesto que cuando fue identificada por los agentes no tenía nada consigo en ese momento».

- Mediante Orden de la Consejera de Sanidad número 312/2025, de 14 de mayo de 2025, se admitió a trámite la solicitud de revisión de oficio, se inició el procedimiento y se concedió trámite de audiencia a la interesada, por un plazo de diez días a partir del siguiente a aquél en que tuviera lugar la notificación, al objeto de que pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones pertinentes.

- Consta en el expediente que la citada Orden fue notificada con fecha 21 de mayo de 2025, sin que se formularan alegaciones.

- Con fecha 11 de junio de 2025 se solicita el preceptivo informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos sobre el Borrador de Orden de la Consejera de Sanidad por la que se estima la solicitud de revisión de oficio y se declara la nulidad de la Resolución sancionadora por entender que incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del art. 47.1.a) LPACAP.

- Con fecha 11 de julio de 2025 se emitió Informe Preceptivo por letrada de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos, según consta en el Borrador de Orden, pues no se ha incorporado al expediente remitido a este Consejo.

2. Con carácter previo al análisis del fondo del asunto ha de hacerse referencia a la circunstancia de que la interesada solicitara la revisión de oficio, como se ha señalado, de la «*Propuesta de Resolución*» del procedimiento sancionador de 29 de diciembre de 2020 y no de la Resolución finalizadora del mismo.

A este respecto, expone en su escrito inicial que «*en la propuesta se señala que mi mandante dispone de diez días para formular alegaciones y que, tras ese plazo, se procederá a elevar las actuaciones a la autoridad competente para su resolución, sin que, hasta la fecha, mi representada haya recibido esta última».*

Sin embargo, como se argumenta en el Borrador de Orden y consta en el expediente sancionador, tras la notificación de la Propuesta de Resolución, sin que por la interesada se formularan alegaciones, con fecha 24 de febrero de 2021 recayó Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 961/2021, sancionando a la interesada con multa de tres mil un euros (3.001,00 €) por infracción grave a la normativa sanitaria vigente.

Esta Resolución fue efectivamente notificada con fecha 1 de marzo de 2021, como así consta en el acuse de recibo que obra en el expediente, a «*(...) (autorizado)*» -misma persona a la que se notificó la Propuesta de resolución de 29 de diciembre de 2020- sin que conste la presentación de escrito de interposición de recurso de alzada contra la misma.

Además, sin perjuicio de lo señalado, de la citada notificación de la Resolución sancionadora número 961/2021, de 24 de febrero de 2021, también ha tenido conocimiento la interesada cuando mediante escrito de fecha 25 de noviembre de 2024, emitido por el Servicio de Régimen Jurídico, Registro y Sanciones de la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud, se hizo entrega a la interesada de una copia de la documentación obrante en el expediente sancionador, en el que constaba la referida Resolución.

3. Sentado lo anterior, el Borrador de Orden analiza la viabilidad de tramitar el procedimiento, toda vez que la interesada no insta la nulidad de ningún acto administrativo que hubiera puesto fin a la vía administrativa o que no hubiera sido recurrido en plazo, respecto de los cuales se puede declarar de oficio su nulidad si estuvieran incursos en alguna de las causas de nulidad del art. 47.1.a) LPACAP, de conformidad con lo establecido en el art. 106.1 del citado texto legal, señalando:

«En el expediente sancionador n.º 105/2020/TF tramitado, el acto administrativo que pudiera ser objeto del procedimiento de revisión de oficio, en caso de incurrir en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 de la LPAC, es la resolución sancionadora que puso fin al procedimiento sancionador (...) y contra la que no consta la formulación de recurso administrativo por la interesada.

No obstante, y sin perjuicio de lo señalado, toda vez que a raíz de la alegación de la interesada de que no fueron ratificados los hechos recogidos en el acta-denuncia, no resultando probado que se encontrara consumiendo alcohol, lo que determinaría que la sanción impuesta (...) vulneraría el principio de presunción deinocencia del artículo 24.1 de la CE., y que a la vista del Informe que con fecha 5 de mayo de 2025 se emitió por el agente de la autoridad (...), es por lo que procede tramitar el procedimiento de revisión de oficio

de la citada resolución sancionadora, por la que se sancionó a la interesada con multa de tres mil un euros, al poder estar incursa, como luego se expondrá de forma motivada, en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.a) de la LPAC: " Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional", por lesión de derechos fundamentales contenido en el artículo 24.2 de la CE, como el de presunción de inocencia o el de utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa».

IV

1.Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos, y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos declararlos nulos (STS 405/2020).

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 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 430/2017, de 14 de noviembre y 302/2018, de 29 de junio, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en el DCC 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista.

2. En el presente caso, la interesada insta la revisión de oficio de la Resolución sancionadora, fundamentando en primer lugar la caducidad del procedimiento sancionador y la prescripción de la infracción, al haber estado paralizado el procedimiento sancionador desde la emisión de la Propuesta de Resolución el 29 de diciembre de 2020.

Esta argumentación no se compadece sin embargo con los plazos en que se tramitó el procedimiento sancionador.

Conforme al art. 15.1 del Decreto-ley 14/2020, de 4 de septiembre, el plazo para resolver y notificar la resolución sancionadora, configurado éste como un plazo de caducidad, es de un año, en el que computa como como *dies ad quo* -o término inicial- la fecha del acuerdo de iniciación [art. 21.3.a) LPACAP] y como *dies ad quem* -o término final- el de la notificación de la resolución sancionadora al interesado (art. 25.1.b) LPACAP). En este caso, la Resolución de inicio del expediente sancionador se dictó el 30 de noviembre de 2020 y la Resolución sancionadora núm. 961/2021, de fecha 24 de febrero de 2021, fue notificada el día 1 de marzo de 2021, por lo que la resolución cuya nulidad se insta fue dictada y notificada dentro del plazo máximo de caducidad fijado por el citado art. 15 del Decreto-ley.

Tampoco la infracción se encontraba prescrita. De conformidad con lo dispuesto en el art. 9 del citado Decreto ley 14/2020, de 4 de septiembre: «*La prescripción de las sanciones impuestas al amparo de este decreto ley se regirá por lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*», estableciendo este último precepto que las infracciones graves -la que fue impuesta a la interesada- prescriben a los dos años.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del art. 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido, interrumpiendo la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora. En este caso, la infracción objeto de la sanción se cometió el 8 de noviembre de 2020, quedando el plazo de prescripción interrumpido el 3 de diciembre de 2020, fecha de la notificación de la resolución de inicio del procedimiento, sin que hubiera transcurrido el plazo de dos años para declarar prescrita la infracción grave.

No procede en consecuencia estimar nulidad alguna de la Resolución por estos motivos.

3. En segundo lugar, fundamenta su pretensión de nulidad en la causa prevista en el art. 47.1.a) LPACAP, que establece que son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas «*que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*».

Entiende la interesada que la propuesta de resolución se basa en una norma declarada inconstitucional mediante Sentencia del Tribunal Constitucional 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. La normativa aplicable en el expediente fueron el citado Decreto ley 14/2020, de 4 de septiembre y el Acuerdo de Gobierno de 19 de junio de 2020, por el que se establecieron medidas de prevención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una vez superada la fase III del plan para la transición hacia una nueva normalidad. Estas normas fueron declaradas inconstitucionales y nulas, incurriendo la propuesta de resolución en la causa de nulidad de pleno derecho del art. 47.1.a) LPACAP, al haberse dictado con vulneración de los derechos fundamentales a la legalidad sancionadora reconocida en el art. 25.1 de la Constitución Española.

A este respecto es preciso comenzar señalando que en la fecha de la comisión de los hechos imputados (8 de noviembre de 2020) ya no se encontraba vigente la declaración del primer estado de alarma, que extendió sus efectos hasta el 21 de junio de 2020.

Respecto al motivo alegado por la interesada, la Propuesta de Orden rechaza la concurrencia de esa causa puesto que, como señala correctamente, la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, 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 hiciera en los anteriores Dictámenes, 99, 102 y 103/2024, todos de 21 de febrero y 161/2024, de 2 de abril, no puede sino confirmar que la nulidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no ampara la nulidad del acto que se pretende revisar.

Decíamos en el citado Dictamen 161/2024, de 2 de abril:

«El Borrador de Orden arguye que los hechos imputados, de 11 de septiembre de 2020, no traen causa del citado 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, y cuya vigencia finalizó el 21 de junio de 2020; y que el fallo de la STC 148/2021, de 14 de julio, se circunscribe exclusivamente al mismo, concretamente a declarar la inconstitucionalidad de determinados apartados del art. 7 de dicha norma relativo a la limitación de la libertad de circulación de personas (medida de confinamiento general de la población), así como 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.

Así, el Fundamento Jurídico 11 de la referida Sentencia, que se refiere al alcance de la declaración de inconstitucionalidad, modula los efectos de la declaración de nulidad, que sólo podría llegar a otras normas en la medida en que se ampararan en las restricciones de

derechos fundamentales que contiene el referido Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que obviamente nada tiene que ver con las infracciones que nos ocupan (consumir alcohol en la vía pública en grupos de más de diez personas).

Por 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, no resultando ser las medidas incumplidas por el interesado aquellas relacionables con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de referencia.

Y es que, 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 establecidas para la prevención y control de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Concretamente, la normativa de la que trae causa la imposición de la sanción se sustenta 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, 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.

El Borrador de Orden, correctamente, alude a varias Sentencias de diferentes Juzgados de lo Contencioso- Administrativo 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 que el alcance de la declaración de inconstitucionalidad alegada por la interesada no tiene incidencia en la resolución sancionadora cuya revisión se insta, por lo que no cabría en consecuencia estimar la solicitud de revisión de oficio instada».

Consideraciones que hemos reiterado en nuestros Dictámenes 196 y 197/2025, de 9 de mayo, y que son igualmente aplicables en el presente caso, pues la sanción no se ha impuesto en virtud de la norma declarada parcialmente inconstitucional, sino con base en el Decreto-ley 14/2020 y en relación con una infracción tipificada en el mismo, norma 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).

4. Alega por último la interesada que se ha vulnerado su derecho a la presunción de inocencia, por lo que sería aplicable igualmente la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.a) LPACAP.

La Administración, acertadamente, analiza el hecho invocado, apreciando que se da la causa de nulidad alegada porque no se encuentra debidamente acreditada la realización de la conducta infractora.

En efecto, del expediente resulta que la única prueba existente consistía en el acta-denuncia levantada por los agentes de la Guardia Civil que intervinieron el 8 de noviembre de 2020, si bien en informe emitido por uno de estos agentes el 5 de mayo de 2025 manifiesta que «(...) *no pudieron ver si la misma estaba consumiendo alcohol o no porque cuando el grupo se dispersó ante la presencia de los agentes, la gran mayoría tiraron las copas y ella no tenía nada en sus manos cuando pudo ser identificada*», por lo que «*SE AFIRMA Y RATIFICA en que SÍ se encontraba realizando botellón en un grupo de 18 personas en la fecha, hora y lugar arriba reseñado pero NO en que la misma estuviera ingiriendo alcohol, puesto que cuando fue identificada por los agentes no tenía nada consigo en ese momento*».

El Borrador de Orden resalta en el procedimiento sancionador la necesidad de ratificación de las actas policiales ante la oposición del presunto responsable del hecho infractor para que haya una actividad probatoria suficiente, al amparo de lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad ciudadana, y a falta de otra prueba.

En el presente supuesto, resulta que los agentes que intervinieron no pueden asegurar que la interesada se encontrara consumiendo alcohol, hecho principal objeto de la sanción, sin que exista otra actividad probatoria al respecto, de modo que no se encuentra acreditada la conducta que exige el tipo aplicado. Entiende por ello, el Borrador de Orden, que por la aplicación del principio de legalidad sancionadora previsto en el art. 25 de la Constitución Española, no se puede proceder a la imposición de la sanción anudada a tal conducta, puesto que de lo contrario se incurriría en lesión de tal precepto constitucional, y por ende, al motivo de nulidad previsto en el art. 47.1.a) LPACAP, como acertadamente aprecia el Borrador de Orden y hemos manifestado en un supuesto similar en el Dictamen antes señalado.

Además, como también hemos sostenido en los citados Dictámenes, *«a falta de dicha ratificación, y ante la ausencia de otra prueba, la imposición de dicha sanción vulneraría flagrantemente el principio de presunción de inocnecia previsto en el art. 24.2 del texto constitucional, puesto que, como ha puesto de relieve, entre otras, la Sentencia núm.*

74/2004, de 22 de abril, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional «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 medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde 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, F.8 b), y 169/1998, de 21 de julio, F. 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, F. 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 probatio diabolica de los hechos negativos (por todas, STC 45/1997, de 11 de marzo, F. 4)».

Por ello, procede la declaración de nulidad de la Resolución, ya que se incurre en la causa prevista en el art. 47.1.a) LPACAP.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho el proyecto de Orden que acuerda la declaración de nulidad de la Resolución del director del Servicio Canario de la Salud núm. 961/2021, de 24 de febrero de 2021, recaída en el expediente sancionador número 105/202/TF, por la que fue sancionada la interesada con multa de 3.001 € por infracción grave a la normativa sanitaria, ya que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.a) LPACAP, tal como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen.