Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 7 2 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de noviembre 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 (...) para la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 424/2021, de 19 de abril, por la que es sancionado con multa en cuantía de 3.001 euros por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 448/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de la Excma. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias el día 15 de octubre de 2025 (con entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente), es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio promovido por (...) para la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 424/2021, de 19 de abril, por la que es sancionado con multa en cuantía de 3.001 euros por infracción grave a la normativa sanitaria.

2. La legitimación del Sra. Consejera de Sanidad para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo 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).

3. Resulta aplicable al presente expediente de revisión de oficio el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor, el cual permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado,

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

previo dictamen favorable del órgano consultivo, 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 consecuencia, para que proceda la declaración de nulidad del acto que se revisa, el dictamen de este Consejo Consultivo ha de ser favorable, no pudiendo declararse tal nulidad si, por el contrario, el dictamen fuera desfavorable.

4. 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 el derecho procedimental aplicable.

4.1. 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 cuya revisión de oficio ahora se pretende -año 2021-, 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.

En este sentido, se ha de advertir que si bien tanto en la Orden de incoación como en el Borrador de Orden se indica como fecha de la Resolución el 17 de abril de 2021, lo cierto es que, examinado el expediente administrativo, la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 424/2021 objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, es de fecha 19 de abril de 2021.

4.2. 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 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 lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre y 149/2021, de 31 de marzo, 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*».

5. Como se ha manifestado, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP. Así, la revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa.

En este concreto procedimiento, la revisión de oficio se fundamenta en un supuesto de nulidad de pleno derecho consistente en una Resolución firme contraria al ordenamiento jurídico por vulnerar derechos fundamentales [art. 106 en relación con el art. 47.1.a) LPACAP].

6. En cuanto a la competencia del órgano para resolver la revisión de oficio, corresponde a la persona titular de la Consejería de Sanidad. En este sentido, el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

En efecto, como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de*

los actos del propio Departamento». Todo ello, sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe ser objeto de un acto de delegación expreso y que cumpla con los requisitos previstos en el art. 9, apartados 2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), normativa básica de aplicación en esta materia.

7. En relación con el plazo de tramitación del expediente de revisión de oficio, el art. 106.5 LPACAP establece que en los procedimientos iniciados a instancia de parte, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio permite entender desestimado el mismo por silencio administrativo, sin perjuicio de la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y notificarla, sin que la resolución posterior quede vinculada al sentido del silencio administrativo producido [arts. 21 y 24.3.b) LPACAP]. En este caso el expediente se inició el 7 de agosto de 2025, por lo que el plazo de seis meses para su tramitación se habría incumplido, lo que no exime a la Administración de dictar resolución expresa sin vinculación al silencio desestimatorio producido.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Con fecha 8 de noviembre de 2020 por la Patrulla Rural de Compañía de la Guardia Civil de Santa Cruz de Tenerife se levantó Acta-Denuncia contra (...) por encontrarse «*realizando botellón, consumiendo bebidas alcohólicas en la vía pública, en un grupo de 18 personas*», tipificado en el art. 6.2.B.1) del Decreto Ley 14/2020, de 4 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.

- Mediante Resolución del Director General de Salud Pública de 2 de diciembre de 2020 se acordó incoar expediente sancionador a (...) por infracción grave a la normativa sanitaria vigente en materia de Salud Pública.

Esta Resolución fue notificada a (...) el 4 de diciembre de 2020.

- Mediante Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 424/2021, de 19 de abril, recaída en el expediente sancionador número 115/2020/TF, se

resolvió sancionar a (...) con multa de 3.001 euros por infracción grave a la normativa sanitaria vigente.

Esta Resolución fue notificada a (...) el 23 de abril de 2021.

- Mediante Resolución de la Directora General de Recurso Económicos del Servicio Canario de la Salud n.º 1923/2021, de 30 de agosto, se acuerda emitir liquidación de la sanción grave impuesta a (...) por importe de 3.001 euros, así como requerirle para que procediera al pago de dicha cantidad.

- Con fecha 16 de diciembre de 2021 se emite Providencia de Apremio para la satisfacción de la multa.

- Con fecha 3 de octubre de 2022 por (...) se interpone recurso de reposición contra la sanción administrativa impuesta.

- Con fecha 11 de noviembre de 2022 se emite informe en relación con el recurso de reposición presentado por el Sr. (...), en el que, entre otros extremos, se expone:

« (...) CUARTO.- Por lo expuesto, debe señalarse como fecha de firmeza de la resolución, el 23 de mayo de 2021, debiéndose así contabilizar dos años desde la citada fecha, para la prescripción de la sanción. (...) ».

- Con fecha 19 de junio de 2023 por el Sr. (...) se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la *«resolución desestimatoria presunta de su recurso de reposición frente a la liquidación notificada el 08.09.21 y la providencia de apremio n.º 2021/99759 de 16.21.21 de la ATC, por importe de 3.301 euros».*

- Con fecha 25 de marzo de 2025 recayó Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Santa Cruz de Tenerife, en el Procedimiento Abreviado n.º 307/2023, inadmitiendo el recurso interpuesto y ratificando el acto impugnado.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido a esta Institución consultiva las siguientes actuaciones:

- Mediante escrito de fecha 5 de junio de 2025, por (...) se interpone solicitud de revisión de oficio contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 424/2021, de 19 de abril, en base a la siguiente fundamentación:

« (...) Primero.- Que con fecha 26 de noviembre de 2020, se me notificó una resolución sancionadora dictada por el Servicio Canario de Salud, en el marco del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, por la que se me impuso una sanción administrativa de 3.001,00€, con número de expediente 115/2020/TF.

Segundo.- Que en su momento interpuse un escrito el día 3 de octubre de 2022, sin que hasta la fecha haya recibido respuesta alguna por parte de esa Administración, lo que podría suponer silencio administrativo negativo e incluso indefensión.

Tercero.- Que la mencionada sanción se basa en un precepto declarado posteriormente inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 148/2021, de 14 de julio, que anuló parcialmente el Real Decreto 463/2020, por considerarlo contrario al ordenamiento jurídico en lo relativo a las limitaciones generales de circulación de personas.

Cuarto.- En virtud de lo anterior, la sanción impuesta carece de fundamento legal válido, incurriendo en causa de nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47.1.a) y f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

- Con fecha 7 de julio de 2025 se emite informe por el Director del Servicio Canario de la Salud en el que se propone inadmitir a trámite la solicitud de revisión de oficio presentada por (...) en base a que *«la infracción objeto de sanción en el presente expediente sancionador 115/2020/TF, no vulnera ninguno de los derechos fundamentales expuestos y por lo tanto no procede acceder a la petición formulada de adverso».*

- Con fecha 23 de julio de 2025 desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad se instó a los agentes actuantes núm. (...), de la Dirección General de la Guardia Civil, Comandancia de Santa Cruz de Tenerife, Patrulla Rural de Compañía (P.R.C.), la ratificación de los hechos recogidos el Acta-Denuncia de 8 de noviembre de 2020 (n.º expediente 1943/2020).

- Con fecha 28 de julio de 2025 se emite Informe sobre los hechos contenidos en la indicada Acta-Denuncia, por el agente actuante núm. T98602M, en el que se expone lo siguiente:

« (...) Que los agentes de la Guardia Civil cuyos tips aparecen en el acta-denuncia procedieron a identificar a un grupo de unas 18 personas con varios vehículos con las puertas abiertas y música, las cuales se 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 como tiraban de 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 (...), Arafo, en ese grupo de 18 personas, las cuales se encontraban en la vía pública como bebidas alcohólicas, refrescos, hielo y haciendo botellón.

Que durante la identificación de (...), los agentes no pudieron ver si el mismo se encontraba consumiendo alcohol o no, porque cuando el grupo se dispersó ante la presencia de los agentes, la totalidad de los allí presentes, comenzaron a tirar todo lo que tenía en las manos y que cuando identificar a (...), el mismo no tenía nada en las manos que indicara a los agentes que pudiera estar consumiendo alcohol.

Por todo lo expuesto anteriormente el agente que suscribe SE AFIRMA Y RATIFICA en que SI se encontraba en el grupo que estaba realizando botellón de 18 personas en la fecha, hora y lugar arriba reseñado pero NO en que el mismo estuviera ingiriendo alcohol cuando fue identificado por los agentes ya que no tenía nada que indicara que estaba ingiriendo bebida alguna».

- Mediante Orden de la Consejera de Sanidad n.º 550/2025, de 7 de agosto, se resuelve:

«Primero.- Admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) (...) de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 424/2021, de fecha 17 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador número 115/2020/TF, por la que fue sancionado con multa en cuantía de tres mil un euros (3.001 €) por infracción grave a la normativa sanitaria.

Segundo.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la citada Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 424/2021, de fecha 17 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador 115/2020/TF.

(...) ».

- La citada Orden departamental fue notificada a (...) con fecha 7 de agosto de 2025, sin que se formularan alegaciones.

- Con fecha 8 de octubre de 2025 por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias se emitió informe con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- En fecha que no consta se emitió Borrador de Orden en la que se propone resolver:

«Primero.- Estimar la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 424/2021, de fecha 17 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador número 115/2020/TF, por la que fue sancionado con multa en cuantía de tres mil un euros (3.001 €) por infracción grave a la normativa sanitaria.

Segundo.- Acordar la nulidad de pleno derecho de la citada Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 424/2021, de fecha 17 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador 115/2020/TF, al incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1a) de la citada LPAC, por vulneración por vulneración de los principios de presunción de inocencia y de legalidad sancionadora.

(...) ».

IV

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).

De este modo, 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 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).

Además, debemos recordar nuestra doctrina general acerca de la pertinencia de acudir a la vía de la revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Administración de sus propios actos. De modo reiterado (por ejemplo, en nuestro Dictamen 299/2021, de 27 de mayo), venimos señalando:

«1. Ha de advertirse con carácter previo al análisis de los motivos alegados, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por 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».

En relación con esta cuestión el Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre tantas otras, lo que a continuación se expone:

«La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas ad eternum; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad.

En suma, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello 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.

La declaración de nulidad, en consecuencia, ha de analizarse partiendo del 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. Esto es, la revisión de oficio es una vía excepcional que solo se puede utilizar cuando se den las causas tasadas previstas legalmente», doctrina plenamente aplicable al caso que nos ocupa.

2. En el presente caso, el interesado insta la revisión de oficio de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 424/2021, de 19 de abril, por la se impone al Sr. (...)una sanción consistente en multa de 3.001 euros, por infracción grave de la normativa sanitaria, fundamentando 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 el interesado que la Resolución se basa en una norma declarada inconstitucional mediante Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 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 situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, por lo que incurre la 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 (CE).

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 día 21 de junio de 2020.

Respecto al motivo alegado por el Sr. (...), la Propuesta de Orden rechaza la concurrencia de dicha causa de nulidad 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 al interesado, por lo que este Consejo Consultivo, como ya hiciera en los anteriores Dictámenes, 99, 102 y 103/2024, todos de 21 de febrero, 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.

Se indicaba en el citado Dictamen 161/2024, de 2 de abril que:

«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 385/2025, de 29 de septiembre, 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, de 4 de septiembre, 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-.

3. La Administración, acertadamente, aprecia que en el presente supuesto se da la causa de nulidad del apartado a) del art. 47.1 LPACAP, por vulneración del

derecho a la presunción de inocencia y de legalidad sancionadora, toda vez que 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 28 de julio de 2025 manifiesta *« (...) Que durante la identificación de (...), los agentes no pudieron ver si el mismo se encontraba consumiendo alcohol o no, porque cuando el grupo se dispersó ante la presencia de los agentes, la totalidad de los allí presentes, comenzaron a tirar todo lo que tenía en las manos y que cuando identificar a (...), el mismo no tenía nada en las manos que indicara a los agentes que pudiera estar consumiendo alcohol.*

Por todo lo expuesto anteriormente el agente que suscribe SE AFIRMA Y RATIFICA en que SI se encontraba en el grupo que estaba realizando botellón de 18 personas en la fecha, hora y lugar arriba reseñado pero NO en que el mismo estuviera ingiriendo alcohol cuando fue identificado por los agentes ya que no tenía nada que indicara que estaba ingiriendo bebida alguna».

El Borrador de Orden resalta la necesidad de ratificación de las actas policiales en el procedimiento sancionador 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 actuantes no pueden asegurar que el Sr. (...) 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 infractor aplicado. Entiende por ello el Borrador de Orden que, por aplicación del principio de legalidad sancionadora previsto en el art. 25 CE, 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, en el 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 inocencia 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)».*

4. Por todo lo anteriormente expuesto, se considera que el acto administrativo objeto del presente procedimiento de revisión de oficio es nulo de pleno Derecho por aplicación de la causa contemplada en el art. 47.1.a) LPACAP, ya que, como se ha expuesto, la Resolución sancionadora vulnera el derecho a la presunción de inocencia -art. 24 CE- y de legalidad sancionadora -art. 25 CE-, por lo que procede estimar la revisión de oficio planteada, sin que concurra límite alguno a la revisión de oficio en los términos previstos en el art. 110 LPACAP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de pleno derecho de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 424/2021, de 19 de abril, por la que se impone a (...) una multa de 3.001 euros por infracción grave de la normativa sanitaria, se considera conforme a derecho, siendo procedente acordar su nulidad por los motivos indicados en el Fundamento IV del presente Dictamen.