



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de enero de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio, instado por (...), en representación de la entidad (...) en relación con la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 2849/2016, de 30 de agosto, por la que se sancionó a la entidad con multa de 3.005,07 euros, por la comisión de una infracción grave a la normativa sanitaria vigente (EXP. 530/2020 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución de un procedimiento administrativo de revisión de oficio cuya finalidad es la declaración de nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 2.849/2016, de 30 de agosto de 2016, por la que se sancionó a la entidad (...) con multa de 3.005,07 euros, por la comisión de una infracción grave a la normativa sanitaria vigente.

2. La legitimación del Consejero de Sanidad 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 (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 (en adelante, LPACAP). Norma esta última que procedimentalmente resulta de aplicación al amparo de lo previsto en el apartado b) de su Disposición Transitoria tercera: «*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*».

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

3. En relación con la normativa sustantiva aplicable al presente asunto, no obstante, es preciso recordar lo expuesto al respecto, entre otros, en el Dictamen anteriormente emitido en relación con este mismo asunto (DCCC 354/2020, de 24 de septiembre), señalándose que:

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

3.1. 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), 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 insta mediante escrito formulado por el representante de la entidad (...) con fecha 14 de mayo de 2018; por lo que resulta de aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 317/2017, de 20 de septiembre, 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). En idéntico sentido se pronuncian los Dictámenes n.º 451/2019, de 5 de diciembre; 73/2020, de 3 de marzo; y 258/2020, de 25 de junio, entre otros.

3.2. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo ya manifestado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al indicar 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 n.º 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 que fue dictado el acto administrativo -30 de agosto de 2016- cuya revisión de oficio ahora se pretende -14 de mayo de 2018-, 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. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), (norma que estaba vigente a la fecha en que fue dictada la resolución sancionatoria del Director del Servicio Canario de la Salud y cuya nulidad se pretende ahora por el interesado)».

A los efectos expresados, por tanto, es preciso tomar en consideración las previsiones establecidas por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP-PAC).

4. 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.

En el supuesto analizado, el procedimiento se inició mediante solicitud de la persona interesada, por escrito presentado por el representante del (...) el día 14 de mayo de 2018, en el que se promovía la declaración de nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 2.849/2016, de 30 de agosto de 2016, por la que se sancionó a la entidad antes citada con multa de 3.005,07 euros, por la comisión de una infracción grave a la normativa sanitaria vigente.

La revisión instada se fundamenta en la causa prevista en el art. 62.1, letra e) LRJAP-PAC: «1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados». Causa de nulidad que resulta aplicable por los motivos jurídicos que se han expuesto en el apartado 3 de este mismo Fundamento I.

Por otro lado, consta acreditada la firmeza en vía administrativa de la resolución cuya nulidad se pretende. Circunstancia, además, que no es negada por la propia Administración.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio le corresponde al Consejero de Sanidad (Fundamento Jurídico II de la Propuesta de Resolución), en aplicación de la doctrina establecida por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes n.º 254/2010, de 21 de abril y 229/2011, de 15 de abril; que sigue teniendo vigencia al amparo del actual art. 111 LPACAP.

6. En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, que es de seis meses conforme al art. 106.5 LPACAP. No obstante, aún fuera de plazo, y sin perjuicio de los efectos administrativos, y en su caso, económicos que ello pueda comportar, la Administración debe resolver expresamente (art. 21 LPACAP).

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio, cabe reproducir lo manifestado al respecto en el Dictamen anteriormente emitido sobre este mismo asunto, y al que ya se ha hecho antes mención (DCC 354/2020):

«1. Con fecha de 15 de marzo de 2016 se dicta Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud por la que se acuerda la incoación de expediente sancionador n.º 55/2016/TF a la entidad (...), como consecuencia de los hechos detectados en la visita de inspección sanitaria efectuada el 29 de junio de 2015 (actas de inspección sanitaria núm. 6170/LG y 6218/LG).

Dicha resolución fue notificada a la entidad el 18 de marzo de 2016, en el propio (...), mediante su remisión por el Servicio de Correos en la dirección que figuraba en las actas de inspección sanitaria [(...) San Sebastián de La Gomera], constando en el expediente que dicho domicilio coincide con el domicilio fiscal de la entidad.

2. El día 30 de marzo de 2016 la entidad mencionada anteriormente formula escrito de alegaciones frente al acuerdo de incoación del procedimiento sancionador de referencia.

En el citado escrito de alegaciones se fija como domicilio a efectos de notificaciones el del propio (...), señalándose como dirección (...) de San Sebastián de la Gomera.

3. Con fecha 28 de abril de 2016 se dicta acuerdo del órgano instructor por el que se inadmite la práctica de la prueba propuesta por el representante de la entidad en su escrito de alegaciones de 30 de marzo de 2016.

Dicho acuerdo se remitió para su notificación a través del Servicio de Correos, efectuándose dos intentos de notificación (respecto de los que no constan las circunstancias del día y hora de los intentos, ni la causa que imposibilitó la entrega), devueltos por el Servicio de Correos, en cada una de las direcciones indicadas en los antecedentes anteriores,

figurando en ambos casos la circunstancias de «Devuelto» y, en el segundo intento, además, la circunstancia de «No retirado, Caducado».

4. El día 29 de junio de 2016 se publicó anuncio de notificación en el Boletín Oficial de Canarias del acuerdo referido en el antecedente anterior (B.O.C. núm. 124, de 29.06.2016), concediéndose un plazo de diez días «contados desde el día siguiente al de la publicación de este anuncio en el Boletín Oficial del Estado», al objeto de que la entidad pudiera comparecer en las dependencias administrativas a los efectos correspondientes apercibiéndose que, de no comparecer, se entendería producida a todos los efectos la notificación, continuándose con la tramitación del expediente.

5. El 19 de julio de 2016 se emite Propuesta de Resolución en relación al expediente de referencia, que se remite al Boletín Oficial de Canarias para su publicación mediante anuncio de 20 de julio de 2016 (B.O.C. núm. 145, de 28.07.2016), concediéndose un plazo de diez días «contados desde el día siguiente al de la publicación de este anuncio en el Boletín Oficial del Estado», al objeto de que la entidad pudiera comparecer en las dependencias administrativas a los efectos correspondientes apercibiéndose que, de no comparecer, se entendería producida a todos los efectos la notificación, continuándose con la tramitación del expediente.

6. Con fecha 30 de agosto de 2016 se dicta Resolución n.º 2.849/2016, del Director del Servicio Canario de la Salud, por la que se impone a la entidad de referencia una sanción de 3.005,07 €, como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa grave en materia sanitaria.

Dicha resolución se remitió al Boletín Oficial de Canarias para su publicación mediante anuncio de 2 de septiembre de 2016 (B.O.C. núm. 176, de 12.09.2016) concediéndose un plazo de diez días «contados desde el día siguiente al de la publicación de este anuncio en el Boletín Oficial del Estado», al objeto de que la entidad pudiera comparecer en las dependencias administrativas a los efectos correspondientes apercibiéndose que, de no comparecer, se entendería producida a todos los efectos la notificación, continuándose con la tramitación del expediente.

7. Ante la firmeza de la sanción impuesta, con fecha de 4 de mayo de 2017 se emite Resolución de la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, de liquidación de la sanción correspondiente.

Según figura en dicha resolución, fueron realizados dos intentos de notificación, con fecha de 20 y 22 de junio de 2017 respectivamente, devueltos por el Servicio de Correos por «Ausente Reparto», procediéndose a la notificación del acto mediante anuncio en el Boletín Oficial de Canarias número 154, de 10 de agosto de 2017.

El domicilio en el que se efectuó la notificación [Calle (...), 38000 San Sebastián de La Gomera] es coincidente con el domicilio fiscal de la entidad.

8. Vencido el plazo en vía voluntaria sin haberse satisfecho la deuda, con fecha de 19 de diciembre de 2017, se dicta providencia de apremio de la Agencia Tributaria Canaria, la cual fue notificada a la entidad en el domicilio señalado en el antecedente anterior.

9. Con fecha 11 de abril de 2018, (...), en representación de la entidad expedientada, presenta escrito dirigido al Servicio de Régimen Jurídico, Registro y Sanciones de la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud, en el que indica que les ha sido notificada providencia de apremio de fecha 19 de diciembre de 2017, en relación al expediente sancionador n.º 55/2016, solicitando le sea facilitada copia del expediente sancionador de referencia.

Figura asimismo en el expediente la diligencia de recepción por la entidad de la copia del expediente solicitada, firmada por el representante de ésta.

10. Con fecha de 11 de abril de 2018 (...), en representación de la entidad (...), interpone recurso de alzada frente a la providencia de apremio indicada anteriormente.

11. El 16 de abril de 2018 la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud solicitó a la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud la emisión de informe en relación con el recurso interpuesto.

12. Con fecha 24 de abril de 2018 el Servicio de Régimen Jurídico, Registro y Sanciones de la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud, emite informe en relación con el recurso interpuesto.

13. Mediante Resolución de la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, de 30 de abril de 2018, se desestima el recurso de reposición interpuesto por el representante de la entidad frente a la providencia de apremio».

III

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

1. Como ya se ha adelantado anteriormente, el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se inicia mediante escrito presentado el día 14 de mayo de 2018, por (...), en representación de la entidad (...), y en virtud del cual se solicita la revisión de oficio de la Resolución n.º 2.849/2016, de 30 de agosto de 2016, del Director del Servicio Canario de la Salud, por la que se impuso a la mencionada entidad una sanción de 3.005,07 € por la comisión de una infracción grave a la normativa sanitaria vigente.

En la referida solicitud se fijó como domicilio, a efectos de notificaciones, el del propio (...), sito en la calle (...), de San Sebastián de La Gomera.

2. Con fecha 15 de enero de 2020 se emite la Orden n.º 11/2020, de la Consejera de Sanidad, por la que se admite a trámite la solicitud formulada por (...) en representación de la entidad (...), y se incoa el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 2.849/2016, de 30 de agosto de 2016.

Dicha Orden fue recibida por la entidad en la propia sede del (...), en la dirección concreta de la Calle (...), 38004, San Sebastián de la Gomera, con fecha de 22 de enero de 2020, disponiendo de un plazo de diez días -hasta el 5 de febrero de 2020-, para efectuar alegaciones y/o aportar documentación que estimara conveniente en defensa de sus intereses.

3. Con fecha 3 de febrero de 2020, la entidad que promueve la revisión de oficio formula escrito de alegaciones. En dicho documento, tras efectuar las manifestaciones y consideraciones jurídicas que tiene por conveniente en defensa de sus derechos, concluye solicitando que se deje sin efecto la resolución administrativa sancionadora. Asimismo, se interesa -mediante otrosí- la apertura de un periodo probatorio a los efectos de que se practiquen los diversos medios de prueba de que pretende valerse dicha parte interesada (documental y testifical).

4. En el borrador de Orden del Consejero de Sanidad, sometida a nuestra consideración, se propone la desestimación de la solicitud de revisión de oficio, formulada por (...), en representación del (...); y mediante oficio de 16 de julio de 2020 -con registro de entrada en este órgano consultivo el día siguiente-, se solicita la emisión dictamen del Consejo Consultivo de Canarias.

5. El 24 de septiembre de 2020, se emitió el preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo (DCCC 354/2020), por el que se le requirió a la Administración la retroacción del procedimiento con la finalidad de realizar diversas actuaciones, entre las que se incluye, además de la emisión del preceptivo informe de la Asesoría Jurídica Departamental, el pronunciamiento del órgano instructor acerca de la conveniencia o no de proceder a la apertura del periodo probatorio, salvaguardando de este modo los derechos de defensa del interesado, y la remisión a este Consejo Consultivo de una copia de la Propuesta de Resolución del Secretario General Técnico de 17 de febrero de 2020.

Tal y como se desprende del nuevo expediente remitido ahora a este Consejo Consultivo, todas estas actuaciones se realizaron satisfactoriamente, pues consta en él la documentación requerida. Además del informe de la Asesoría Jurídica Departamental de 18 de junio de 2020, se dictó un nuevo informe el día 27 de noviembre de 2020 y se dictó la Resolución motivada de la Secretaría General Técnica del SCS 100/2020, de 20 de noviembre, por la que se inadmitió la solicitud de la apertura del periodo probatorio durante el presente procedimiento de revisión de oficio, a la que se dio traslado a la interesada.

La interesada solicita la apertura del periodo probatorio con ocasión de este procedimiento de revisión de oficio, con la finalidad de probar una serie de hechos que, según su parecer, desvirtuarían lo consignado por los inspectores de la Administración en las correspondientes actas, actas en las que obran los hechos en los que se basa la sanción impuesta a interesada, es decir, estas pruebas que propone la interesada no tienen por objeto lo que se ha de probar en el presente procedimiento de revisión de oficio, que no es otra cosa que demostrar si las notificaciones efectuadas por la Administración sanitaria durante el procedimiento sancionador se realizaron o no correctamente, evidentemente, en coherencia con el objeto del presente procedimiento establecido en el escrito de inicio de la propia interesada, objeto al que se hará referencia expresa posteriormente.

Pues bien, se deduce de la Resolución antes indicada que la Administración inadmite la apertura del periodo probatorio porque considera que las pruebas propuestas carecen de todo valor probatorio después de analizar una a una. Más allá de ello, sin embargo, la inadmisión de la solicitud procede porque las pruebas propuestas no guardan relación con los hechos que deben probarse en el presente procedimiento administrativo, y que, como antes se indicó, no son otros que los necesarios para determinar si las notificaciones propias del procedimiento sancionador se efectuaron o no conforme dispone la normativa aplicable al procedimiento sancionador, a la sazón, la Ley 30/1992 (LRJAP-PAC).

6. Por último, y a modo de Propuesta de Resolución consta un borrador de la (nueva) Orden resolutoria del presente procedimiento de revisión de oficio, de similar contenido a la que anteriormente se sometió a nuestra consideración, y a la que en lo sucesivo se hará referencia como Propuesta de Resolución.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la solicitud de revisión de oficio formulada por la interesada, ya que el órgano instructor considera, en suma, que:

«(...) tanto por las circunstancias obstructivas de la propia entidad en relación al intento de notificación efectuado, como por la ponderación de las circunstancias concurrentes, en los términos señalados por la doctrina administrativa del Consejo de Estado y jurisprudencial expuesta, los defectos de tramitación no han de determinar la nulidad de lo actuado ya que el interesado no aporta argumentación o documentación fáctica alguna que haga prever la incorrección de la resolución recurrida ni desvirtuar los hechos constatados por la autoridad sanitaria en la visita de inspección, antes bien, implica un reconocimiento de los mismos, resultando improcedente la anulación de un procedimiento de carácter sancionador cuando el interés público subsistente que procede salvaguardar es precisamente el del mantenimiento de la sanción, resultando la anulación pretendida contraria al principio de buena fe, en los términos expresados en el artículo 110 LPAC y contrario al principio de economía procedimental, en tanto que, de haber anulado y retrotraído el procedimiento sancionador para notificar en el mismo lugar, se habría obtenido una resolución sancionadora con igual contenido».

2. Al entrar ahora a resolver la cuestión de fondo subyacente al presente procedimiento de revisión de oficio, es necesario delimitar de forma precisa su objeto, determinar por tanto si concurre o no la causa de nulidad del art. 62.1, letra e) LRJAP-PAC alegada por la interesada.

Considera la interesada que concurre la señalada causa de nulidad en este caso, porque en el curso del procedimiento sancionador mencionado no se le notificó correctamente el acuerdo denegatorio de la apertura del periodo probatorio (durante dicho procedimiento sancionador) y las posteriores notificaciones edictales de las actuaciones practicadas durante el procedimiento, la resolución recaída a su término, tal y como se desprende sin la menor duda de los términos en que fue redactado el escrito de la interesada por el que se solicita la revisión de oficio de dicha resolución.

Pues bien, a ello ha de contraerse el objeto del presente procedimiento, sin que proceda, por tanto, entrar a valorar si la interesada incurrió o no en hechos sancionables, pues ello constituye el objeto del procedimiento sancionador, un procedimiento, que si bien tiene una relación evidente con el presente, como ya se ha indicado, es distinto al que ahora nos ocupa. Ambos procedimientos administrativos son distintos y cuentan con objetos también diferentes, que en modo

alguno han de ser mezclados, como incorrectamente hace la Administración en este caso.

3. Delimitado convenientemente el objeto del procedimiento del presente procedimiento de revisión de oficio en los precisos términos que acaban de indicarse, procede afirmar que en el presente asunto constituye un hecho indubitado que el Acuerdo por el que la instructora del procedimiento sancionador denegó la apertura de la fase probatoria, en la medida en que la irregularidad misma en la práctica de la notificación está reconocida incluso en el propio expediente (al no haber constancia ni de su recepción ni de los intentos por llevarla a efecto de acuerdo con lo igualmente prescrito) no se notificó conforme a lo dispuesto en el art. 59.2 LRJAP-PAC:

«Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes».

Además, la irregularidad se extendió a partir de este trance a los posteriores actos del procedimiento, especialmente, a su resolución: tales actuaciones se le comunicaron a la interesada en forma edictal, prescindiendo de la notificación personal y directa a la misma de forma injustificada, a través de los correspondientes anuncios en el Boletín Oficial de Canarias, tal y como prueba la documentación incorporada al presente expediente.

El art. 59.3 LRJAP-PAC dispone a continuación que *«Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el "Boletín Oficial del Estado" (...)».*

Así las cosas la Administración efectuó las preceptivas notificaciones en el curso del procedimiento sancionador del que trae su causa el presente procedimiento de revisión de oficio de forma contraria a Derecho, produciéndole una clara indefensión a la interesada que no pudo recurrir en tiempo y forma las correspondientes resoluciones administrativas, pese a que afectaron de forma directa y lesiva a sus derechos e intereses legítimos.

4. En lo que se refiere a la causa de nulidad alegada por la interesada, y en relación con el art. 62.1.e) LRJAP-PAC, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 161/2020, de 1 de junio, que:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios «total y absolutamente» impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTs de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002», doctrina que resulta ser completamente aplicable en el presente asunto, dado que las notificaciones defectuosas le han ocasionado a la interesada una evidente indefensión material.

5. Así mismo, y en lo que se refiere ya específicamente a las notificaciones de los correspondientes actos administrativos, también este Organismo ha señalado en el Dictamen 201/2017, de 21 de junio, entre otros muchos, que:

«Admitido, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, que en el ámbito de las notificaciones de los actos y resoluciones administrativas resulta aplicable el derecho a la tutela judicial efectiva (STC 59/1998, de 16 de marzo, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 221/2003, de 15 de diciembre, FJ 4; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2), debemos recordar que, como presupuesto general, lo trascendente en el ámbito de las notificaciones es determinar si, con independencia del cumplimiento de las formalidades legales, el interesado llegó a conocer el acto o resolución a tiempo para -si lo deseaba- poder reaccionar contra el mismo, o, cuando esto primero no sea posible, si, en atención a las circunstancias concurrentes, debe presumirse o no que llegó a conocerlos a tiempo».

Pues bien, el análisis pormenorizado de la jurisprudencia de esta Sala y Sección en materia de notificaciones en el ámbito tributario -inevitablemente muy casuística- pone de relieve que, al objeto de determinar si debe entenderse que el acto administrativo o

resolución notificada llegó o debió llegar a conocimiento tempestivo del interesado, los elementos que, con carácter general deben ponderarse, son dos. En primer lugar, el grado de cumplimiento por la Administración de las formalidades establecidas en la norma en materia de notificaciones, en la medida en que tales formalidades van únicamente dirigidas a garantizar que el acto llegue efectivamente a conocimiento de su destinatario. Y, en segundo lugar, las circunstancias particulares concurrentes en cada caso, entre las que necesariamente deben destacarse tres: a) el grado de diligencia demostrada tanto por el interesado como por la Administración; b) el conocimiento que, no obstante el incumplimiento en su notificación de todas o algunas de las formalidades previstas en la norma, el interesado haya podido tener del acto o resolución por cualesquiera medios; y, en fin, c) el comportamiento de los terceros que, en atención a la cercanía o proximidad geográfica con el interesado, pueden aceptar y aceptan la notificación.

En particular, el máximo intérprete de nuestra Constitución, subrayando el carácter «residual», «subsidiario», «supletorio» y «excepcional», de «último remedio» -apelativos, todos ellos, empleados por el Tribunal- de la notificación mediante edictos (SSTC 65/1999, de 26 de abril, FJ 2; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2; 43/2006, de 13 de febrero, FJ 2; 163/2007, de 2 de julio, FJ 2; 223/2007, de 22 de octubre, FJ 2; 231/2007, de 5 de noviembre, FJ 2; 2/2008, de 14 de enero, FJ 2; y 128/2008, de 27 de octubre, FJ 2), ha señalado que tal procedimiento «sólo puede ser empleado cuando se tiene la convicción o certeza de la inutilidad de cualquier otra modalidad de citación» (STC 65/1999, cit., FJ 2); que el órgano judicial «ha de extremar las gestiones en averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales a su alcance, de manera que el acuerdo o resolución judicial que lleve a tener a la parte en un proceso como persona en ignorado paradero debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o cuando menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación» (STC 163/2007, cit., FJ 2) (...).

Pero también hemos puesto énfasis en el hecho de que la buena fe no sólo resulta exigible a los administrados, sino también a la Administración. En particular, esta buena fe obliga a la Administración a que, aun cuando los interesados no hayan actuado con toda la diligencia debida en la comunicación del domicilio (bien porque no designaron un domicilio a efectos de notificaciones, bien porque los intentos de notificación en el indicado han sido infructuosos), antes de acudir a la notificación edictal o mediante comparecencia, intente la notificación en el domicilio idóneo, bien porque éste consta en el mismo expediente (SSTC 76/2006, de 13 de marzo y 2/2008, de 14 de enero), bien porque su localización resulta extraordinariamente sencilla, normalmente acudiendo a oficinas o registros públicos (SSTC 135/2005, de 23 de mayo; 163/2007, de 2 de julio; 223/2007, de 22 de octubre; 231/2007, de 5 de noviembre; y 150/2008, de 17 de noviembre), (...).

Sentados los criterios expuestos, concluía en congruencia con ellos este Organismo con ocasión del DCC 201/2017 antes mencionado:

“Una vez fijados con claridad los criterios que permiten determinar en cada caso concreto si debe o no entenderse que el acto o resolución llegó a conocimiento tempestivo del interesado (y, por ende, se le causó o no indefensión material), procede distinguir, fundamentalmente, entre los supuestos en los que se cumplen en la notificación del acto o resolución todas y cada una de las formalidades previstas en la norma (o reclamadas en la interpretación de las mismas por la doctrina de esta Sala), y aquellos otros en los que alguna o algunas de dichas formalidades no se respetan.

En aquellos supuestos en los que se respetan en la notificación todas las formalidades establecidas en las normas, y teniendo dichas formalidades como única finalidad la de garantizar que el acto o resolución ha llegado a conocimiento del interesado, debe partirse en todo caso de la presunción -iuris tantum- de que el acto de que se trate ha llegado tempestivamente a conocimiento del interesado (...).

Ahora bien, en lo que al caso que se examina interesa, la presunción de que el acto llegó a conocimiento tempestivo del interesado quiebra, pese a que se han cumplido todas las formalidades en la notificación y aunque el obligado tributario no hubiese comunicado a la Administración el cambio de domicilio, y ésta, tras intentar la notificación del acto o resolución en el domicilio asignado en principio por el interesado, acude directamente a la vía edictal o por comparecencia, pese a que resultaba extraordinariamente sencillo acceder, sin esfuerzo alguno, al nuevo domicilio, bien porque éste se hallaba en el propio expediente, bien porque cabía acceder al mismo mediante la simple consulta en las oficinas o registros públicos (o, incluso, en las propias bases de datos de la Administración actuante). En esta línea, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio o de cualquier otro dato que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos” (entre muchas otras, STC 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2; en el mismo sentido, SSSTC 291/2000, de 30 de noviembre, FJ 5; 43/2006, de 13 de febrero, FJ 2; 223/2007, de 22 de octubre, FJ 2; y 2/2008, de 14 de enero, FJ 2) (...).

Por demás, la jurisprudencia constitucional ha planteado -como resumidamente expone la STC 72/1999- la exigencia de tres requisitos para que la falta de emplazamiento tenga relevancia constitucional: en primer lugar, es preciso que el no emplazado tenga un derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte en el proceso o procedimiento administrativo; en segundo lugar, es necesario que el no emplazado personalmente haya padecido una situación de indefensión a pesar de haber mantenido una actitud diligente; y por último, se exige que el interesado pueda ser identificado a partir de los datos que obran en el expediente».

6. Pues bien, cabe extrapolar estas consideraciones al supuesto objeto de este Dictamen, y concluir en consecuencia que las notificaciones practicadas no sólo fueron defectuosas al contravenir radicalmente la normativa referida, sino que también le ocasionaron una clara indefensión a la interesada. Sus garantías han de estar especialmente salvaguardadas en el ámbito del Derecho administrativo sancionador.

Es necesario precisar también, ya por último, que no se ha demostrado en modo alguno por la Administración que la interesada hubiera llevado a cabo, en lo que a las notificaciones se refiere, una actuación obstruccionista, máxime cuando la actuación administrativa defectuosa impidió a la interesada recurrir las referidas resoluciones, tal y como era su propósito. Aún en el caso de ello hubiera sido así, por lo demás, en el art. 59.4 LRJAP-PAC se establece también el remedio normativo a tal actuación obstruccionista.

Por cuanto antecede, hemos de estimar, así, pues, que concurre la causa de nulidad tipificada en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC, razón por la que procede la revisión de oficio pretendida por la interesada.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo Consultivo no es conforme a Derecho, procediendo acordar la nulidad de pleno derecho de la resolución objeto del presente procedimiento de revisión, por los motivos indicados en el Fundamento IV de este Dictamen.