



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de diciembre de 2023.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de (...) contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 3932/2021, de 19 de septiembre de 2021, recaída en el expediente sancionador 167/2021/TF, por la que fue sancionado por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 495/2023 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Sanidad, es el Borrador de Orden por la que se resuelve la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3932/2021, de fecha 19 de septiembre de 2021, recaída en el expediente sancionador número 167/2021/TF, por la que fue sancionado con multa de 3.001 € por infracción grave a la normativa sanitaria.

La legitimación de la Sra. Consejera para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo 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, 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 puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

2. No se ha cumplido el plazo de caducidad (que es el de resolver) de seis meses previsto en el art. 106 LPACAP, pues el procedimiento se inició el 16 de agosto pasado.

3. La revisión de oficio se fundamenta en los supuestos de nulidad contemplados en las letras a) y e) del art. 47.1 LPACAP, en virtud de los cuales son nulos los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, así como los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

4. La competencia para resolver le corresponde a la Sra. Consejera, al tratarse de un acto de un organismo autónomo que preside y que depende del departamento del que es titular [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].

5. No se observan deficiencias formales que obsten un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que las cuestiones de hecho del presente procedimiento de revisión de actos nulos son las siguientes:

- Con fecha 21 de mayo de 2021 recayó Resolución del Director General de Salud Pública, en ejercicio de la competencia que le confiere el art. 16.2 del Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se estableció el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias, por medio de la que se acordó la iniciación de expediente sancionador a (...), a consecuencia de los siguientes hechos que fueron consignados en el acta de infracción administrativa número ACT 00045/2021, de fecha 27 de febrero de 2021, que fue levantada en (...), TF 82, km 25, Santiago del Teide, Tenerife, por los agentes de la autoridad actuantes n.º 12284 y 13440 de la Policía Local de Santiago del Teide:

«Que el día 27 de febrero de 2021 siendo las 17:20 horas somos requeridos por un vecino del pueblo del Retamar, el cual informa que se estaba celebrando una fiesta de carnaval en la Finca denominada (...), con bastante afluencia de personas. Que personados estos Agentes en el lugar se puede comprobar que están celebrando una fiesta donde se observan a más de veinte personas incumpliendo las medidas de prevención establecidas, las cuales se encuentran disfrazadas sin hacer uso de la mascarilla y sin guardar distancia de seguridad interpersonal. Que también se aprecian mesas con bebidas alcohólicas y varios instrumentos musicales (baterías, guitarras, micrófonos, altavoces, congas).

Que en todo momento obstaculizan la labor policial así como la negativa a colaborar con los Agentes en el ejercicio de su cargo.

Que se le informa que será propuesto para sanción y se le insta a recoger copia de la presente en las dependencias policiales de Santiago del Teide».

Resolución de inicio que, tras varios intentos de notificación realizados por el servicio de correos sin éxito, efectuados en la misma dirección que la consignada en la citada acta número ACT 00045/2021, de fecha 27 de febrero de 2021 (Calle (...), Arona), fueron devueltos. En consecuencia, se procedió a practicar la notificación edictal mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado número 183, de 2 de agosto de 2021, con indicación de que si en el plazo de diez días hábiles no se hubiera efectuado la comparecencia se entendería efectuada la notificación, continuando la tramitación del expediente.

No consta en el expediente la comparecencia del expedientado ni la formulación de alegaciones a la resolución de inicio al expediente sancionador.

- Toda vez que no se formularon alegaciones a la Resolución de inicio del expediente sancionador, de conformidad con lo establecido en el art. 64.1.f) LPACAP, con fecha 19 de septiembre de 2021 recayó Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3932/2021, con imposición de sanción de multa a (...), en cuantía de 3.001,00 €, por infracción grave a la normativa sanitaria.

Resolución sancionadora que, tras dos intentos de notificación realizados por el servicio de correos sin éxito, efectuados también en la misma dirección que la consignada en la citada acta número ACT 00045/2021, de fecha 27 de febrero de 2021, fueron devueltos. En consecuencia, se procedió a la notificación edictal mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado número 262, de 2 de noviembre de 2021, con indicación de que si en el plazo de diez días hábiles no se

hubiera efectuado la comparecencia se entendería efectuada la notificación, continuando la tramitación del expediente.

No consta en el expediente que se formulara recurso de alzada contra la citada resolución sancionadora.

Por los hechos descritos se imputó al interesado la conculcación del artículo 28 de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, en cuyo apartado 4 se dispone que: *«Las personas físicas o jurídicas, asociaciones, entidades, empresas o centros públicos o privados, estarán obligadas a consentir la realización de visitas de inspección, permitir las actuaciones descritas en el apartado 2, y en general, a dar toda clase de facilidades para ello»*, en relación con el art. 4.2 del citado Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre: *«Tendrán la consideración de agente de la autoridad sanitaria autonómica los profesionales sanitarios que en el desempeño de sus funciones como empleados públicos tengan asignadas funciones de detección, seguimiento y control de la enfermedad, todo el personal al servicio de la Administración autonómica y local que desarrolle actividades de inspección, el Cuerpo General de la Policía Canaria y los Cuerpos de Policía Local dependientes de las corporaciones locales y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado»*, siendo imputado al expedientado, como así se recoge en la referida Resolución sancionadora número 3939/2021, de fecha 19 de septiembre de 2021, como hecho constitutivo de infracción, la infracción grave tipificada en el art. 6.2.B) 9 del referido Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre: *«La obstaculización de cualquier actividad inspectora o la comprobación relativa a los hechos; la resistencia a suministrar datos o la obstrucción a facilitar datos, así como el suministro de información inexacta; o la negativa a colaborar con la autoridad sanitaria, los agentes de la autoridad correspondientes, Policía Local, Cuerpo General de la Policía Canaria y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que se encuentren en el ejercicio de su empleo o cargo»*.

Por el hecho infractor cometido fue impuesto al expedientado, de conformidad con el art. 8.1.b) del citado Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre, que fija las cuantías de las multas, en los casos de infracciones graves, desde 3.001 euros hasta 60.000 euros, una sanción de multa en cuantía de 3.001 euros, es decir, en su grado mínimo y, dentro de éste, en su cuantía mínima.

- Mediante Resolución del Director General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud núm. 1503/2022, de fecha 11 de julio de 2022, se desestimó el recurso de reposición promovido por (...) contra la Resolución núm. 1044, de 18 de mayo de 2022, dictada por el citado Centro Directivo, de liquidación de 1ª sanción de multa por importe de tres mil un euros (3.001 €) recaída en el expediente sancionador 167/2021/TF, confirmándose la continuidad del procedimiento de cobro

de la liquidación con n.º de referencia 7000462624, y que fue notificada con fecha 24 de mayo de 2022 en calle (...), Arona.

- Mediante escrito de fecha 27 de marzo de 2023 (...) vendrá a solicitar «la nulidad de la sanción impuesta en el expediente n.º 167/2021/TF, y que por ende se procede a devolver el importe de 3.001,00€, que la citada sanción ha sido indebidamente abonado, así como de los intereses de demora que en su caso correspondan», aduciendo a tales efectos que en ningún momento le fue notificada el acta ni resolución alguna del expediente sancionador al domicilio en el que se encuentra empadronado, habiendo tenido conocimiento de la sanción de multa impuesta una vez se procedió a emitir liquidación de la citada sanción por Resolución de la Dirección General de Recursos Económicos, procediendo al pago de la multa según carta de pago que se adjunta.

Asimismo, vendrá a fundamentar la pretensión de nulidad en que habiéndose declarado inconstitucional la prórroga del estado de alarma por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de octubre de 2021 n.º 183/2021, vigente a la fecha de la infracción, tanto la sanción como la resolución de liquidación resultan nulas. En la fecha en que se imputan los hechos, 27 de febrero de 2021, no existía norma que amparase la restricción de derechos por los que ha resultado sancionado el reclamante.

- La documentación citada en los antecedentes anteriores fue remitida a ese departamento con fecha de 9 de marzo de 2023 por la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud e informe de la Directora del Servicio Canario de la Salud, por medio del que se propone la inadmisión de la revisión de oficio instada.

- Con fecha 21 de junio de 2023 se instó desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad a la Policía Local del Ayuntamiento de Santiago del Teide la ratificación del acta de infracción administrativa número ACT 00045/2021, de fecha 27 de febrero de 2021, por los agentes de la autoridad actuantes n.º 12284 y 13440.

El Informe de ratificación fue emitido con fecha 22 de junio de 2023 por los agentes de la autoridad actuantes n.º 2284 y 13440, en los siguientes términos:

«Los funcionarios de la Policía local de la Villa de Santiago del Teide al inicio señalados, con relación a lo solicitado, se tiene a bien informar LO SIGUIENTE:

Que se RATIFICAN en el Acta de Propuesta de Sanción N^a 00045/2021, de fecha 27 de febrero de 2021.

Que es todo cuanto se tiene a bien informar para su conocimiento y efectos oportunos».

- Asimismo, con fecha 17 de julio de 2023 desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad se instó a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.L., información relativa a los intentos de notificación de los actos administrativos que obran en el expediente sancionador, siendo facilitada dicha información mediante las siguientes certificaciones de entrega de fecha 17 de julio de 2023:

«Su envío: CERTIFICADO (...).

Para:

Ha resultado: Devolución (Sobrante, No retirado en oficina) el 12/07/2021 a las 09:01.

Teniendo la siguiente información asociada:

Gestión de entrega por la Unidad: (...).

1º intento de entrega el 24/06/2021 a las 12:40.

2º intento de entrega el 25/06/2021 a las 08:34».

«Su envío: CERTIFICADO (...).

Para:

Ha resultado: Devolución (Sobrante, No retirado en oficina) el 14/06/2021" las 08:44.

Teniendo la siguiente información asociada:

Gestión de entrega por la Unidad: (...).

1º intento de entrega el 27/05/2021/ a las 12:21.

2º intento de entrega el 28/05/2021 a las 08:20».

«Su envío: CERTIFICADO (...).

Para:

Ha resultado: Devolución (Sobrante, No retirado en oficina) el 13/10/2021 a las 08:50.

Teniendo la siguiente información asociada:

Gestión de entrega por la Unidad: (...).

1º Intento de entrega el 27/09/2021 a las 12:20h.

2º intento de entrega el 28/09/2021" las 08:40h».

De acuerdo con los datos que obran en el expediente sancionador, los certificados (...) y (...) se corresponden a los intentos de notificación de la Resolución de inicio del expediente sancionador de 21 de mayo de 2021, y el certificado (...), se corresponden a los intentos de notificación de la Resolución sancionadora de 19 de septiembre de 2021.

- El 16 de agosto de 2023 recayó Orden de la Consejera de Sanidad núm. 610/2023, por la que se admitió a trámite la solicitud formulada por (...) de revisión de oficio de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3932/2021, de fecha 19 de septiembre de 2021, recaída en el expediente sancionador número 167/2021/TF, por la que fue sancionado con multa de tres mil un euros (3.001 €) por infracción grave a la normativa sanitaria, concediendo plazo para efectuar alegaciones o aportar documentación que se estimara conveniente.

- Con fecha 28 de septiembre de 2023 se recibió escrito de alegaciones en relación con la Orden de la Consejera de Sanidad núm. 610/2023, de 16 de agosto de 2023, referida en el antecedente anterior.

- Con fecha 10 de octubre de 2023, se emite Informe Jurídico en que manifiesta la existencia de irregularidades que vician de nulidad el procedimiento sancionar, así como que es posible utilizar el procedimiento que permite la revocación, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, de los actos de gravamen o desfavorables previsto en el art. 109 LPACAP.

- El Borrador de Orden resuelve estimar la solicitud de revisión de oficio formulada por el interesado de la sanción de multa impuesta por la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3932/2021, de fecha 19 de septiembre de 2021, recaída en el expediente sancionador número 167/2021/TF, por la que fue sancionado con multa de 3.001 € por infracción grave a la normativa sanitaria, así como acordar la nulidad de pleno derecho de tal Resolución por infracción grave a la normativa sanitaria, con los efectos correspondientes a tal declaración de nulidad de acto administrativo.

III

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone 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, es

decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020).

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

Por su parte, en el DCC 46/2016 afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...)»*.

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una «causa general» respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (DCC 449/2017).

2. También hemos manifestado que, ante la concurrencia de causas de nulidad, como sucede en este caso, y aplicando *mutatis mutandi* el mismo criterio sostenido por este Consejo Consultivo en materia de resoluciones contractuales (véase en este sentido, los Dictámenes 46/2022, de 3 de febrero, y 63/2020, de 18 de febrero), *«resulta de aplicación la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 88/2019, de 13 de marzo; 263/2018, de 6 de junio y 60/2016, de 10 de marzo), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa*

de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes»; por lo que se entiende que procede analizar, en primer término, si la notificación de la incoación del procedimiento sancionador, así como su resolución, a una dirección distinta a la del interesado es causa de nulidad -al ser considerada la primera en aparecer en el tiempo-, sea de la prevista en la letra a), sea en la e), del art. 47.1 LPACAP y, de estimar su concurrencia, la causa de nulidad por falta de concreción de la infracción cometida -que también le produciría indefensión, según alega el interesado-, siendo por ello reconducible a la letra a) del art. 47.1 LPACAP, resultaría irrelevante.

3. En el presente caso, el Borrador de Orden aduce que el interesado alega la nulidad de la sanción de multa impuesta por la citada Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 3932/2021, dado que no le fue notificada ni el acta ni resolución alguna del procedimiento sancionador al domicilio en el que se encuentra empadronado, habiendo tenido conocimiento de la sanción de multa impuesta una vez se procedió a emitir liquidación de la citada sanción por Resolución de la Dirección General de Recursos Económicos, procediendo al pago de la multa según carta de pago que se adjunta, lo que impidió poder formular alegaciones tanto contra la resolución de inicio del expediente sancionador como contra la resolución sancionadora, habiéndole causado indefensión, resultando, por tanto, diáfano que *«la Administración ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido»*, causa ésta de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

El Borrador de Orden, para estimar la concurrencia de esa causa de nulidad razona que en el acta ACT 00045/2021, de 27 de febrero de 2021, en el apartado *«Notificado»*: consta *«Se informa al infractor de que se va a proceder a levantar esta acta administrativa y asimismo que si quiere copia el lugar para recogerla»*. No se tiene constancia en el expediente de que se hubiera entregado copia del acta al interesado, ya fuera en aplicación de lo señalado en el art. 11.1 del Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre, o de lo manifestado en acta por los agentes de la autoridad. Acta cuyo contenido, si bien se plasmó en la Resolución de inicio del expediente sancionador como en la Resolución sancionadora, no llegó a tener conocimiento el interesado, con la consiguiente indefensión.

El Borrador de Orden admite, de acuerdo con lo obrante en el expediente, que resulta obvio que la Administración no obró con la diligencia que le era exigible en la

búsqueda del domicilio en el que debía notificar la resolución de inicio del expediente sancionador y la resolución sancionadora.

En efecto, los intentos de notificación, tanto de la Resolución de inicio del expediente sancionador de 21 de mayo de 2021, como de la Resolución sancionadora de 19 de septiembre de 2021, se practicaron en el mismo domicilio que el consignado en el acta de infracción administrativa número ACT 00045/202 I, de fecha 27 de febrero de 2021, esto es, en calle (...), Arona, que no es el domicilio del sancionado.

Sin embargo, la Resolución núm. 1044, de 18 de mayo de 2022, dictada por la Dirección General de Recursos Económicos, de liquidación de la sanción de multa por importe de 3.001 € recaída en el expediente sancionador 167/2021/TF, se notificó en calle (...), Arona, es la dirección señalada por el interesado como aquella en la que se encontraba empadronado y residiendo desde el 27/07/2017, según consta en la documentación que se aporta, en particular, en el citado Certificado de Empadronamiento Individual emitido con fecha 22 de septiembre de 2023 por la Secretaría General del Ayuntamiento de Arona.

Es por ello que, cuando por parte del servicio de correos, se efectuaron los distintos intentos de notificación de la Resolución de inicio del expediente sancionador de 21 de mayo de 2021 y de la Resolución sancionadora de 19 de septiembre de 2021 en calle (...), Arona, fueron devueltos a la Administración por la sencilla razón de que si bien era la dirección del lugar donde se celebró la fiesta en la que ocurrieron los hechos por los que se sancionó al interesado, no eran su dirección.

Pese a ello, la Administración procedió a la notificación edictal, sin previamente realizar actuaciones encaminadas a averiguar la causa, no indicada por el servicio de correos, por la que no pudieron efectuarse las notificaciones de los actos administrativos del expediente sancionador número 167/2021/TF, como hubiera podido ser la consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística del dato sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, estableciendo así el art. 41.4 LPACAP: *«En los procedimientos iniciados de oficio, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la ley 7/ 1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local».*

4. Al respecto, este Consejo Consultivo, siguiendo la doctrina constitucional, ha manifestado respecto a las notificaciones en los procedimientos administrativos sancionadores lo que sigue (Dictamen 274/2015, de 15 de julio):

«2. Ahora bien, los derechos reconocidos en el art. 24.2 de la Constitución son aplicables en los procedimientos sancionadores. Así, entre otras, la STC 32/2008, de 25 de febrero, señala:

“ (...) entre las garantías del art. 24 CE que son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador están los derechos de defensa y a ser informado de la acusación, cuyo ejercicio presupone que el implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga (STC 226/2007, de 22 de octubre, F. 3). A esos efectos, siendo de aplicación directa lo afirmado en relación con los procedimientos judiciales, este Tribunal ha destacado la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible, por lo que el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por el destinatario de la misma, a cuyo fin deben de extremarse las gestiones en averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o al menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación (por todas, STC 158/2007, de 2 de julio, F. 2)”.

En el fundamento jurídico IV de la STC 32/2009, de 9 de febrero, se compendia la doctrina constitucional al respecto en los siguientes términos:

« (...) es indiscutida la aplicación, a los actos y resoluciones de Derecho administrativo sancionador, de los principios sustantivos derivados de dicho precepto constitucional. En relación con este extremo hay que recordar que: “[E]ste Tribunal ha venido [estableciendo] desde la STC 18/1981, de 8 de junio (F. 2), hasta hoy, por todas STC 243/2007, de 10 de diciembre, la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, y también hemos proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24.2 CE; no mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE. Así, partiendo del inicial reproche a la imposición de sanciones sin observar procedimiento alguno, se ha ido elaborando progresivamente una

doctrina que asume la vigencia en el seno del procedimiento administrativo sancionador de un amplio abanico de garantías del art. 24.2 CE. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar el derecho a la defensa, que proscribe cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el art. 24.2 CE la denegación inmotivada de medios de prueba (por todas, SSTC 7/1998, de 13 de enero, F. 5, y 272/2006, de 25 de septiembre, F. 2)» (STC 70/2008, de 23 de junio, F. 4)».

Respecto a la posibilidad de que la notificación edictal de las distintas resoluciones administrativas –productoras, según la parte, de indefensión–, pudiera considerarse bastante, hemos dicho que “el ejercicio del derecho de defensa en el seno de un procedimiento administrativo sancionador presupone que el implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disponer de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa, previa a la toma de decisión; y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes, así como de alegar lo que a su derecho convenga. Ahora bien, con arreglo a nuestra propia jurisprudencia han de concurrir los siguientes requisitos para que revista relevancia constitucional la falta de emplazamiento personal en un expediente sancionador: en primer lugar, que el no emplazado tenga un derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte; en segundo lugar, que el no emplazado personalmente haya padecido una situación de indefensión a pesar de haber mantenido una actitud diligente; y, por último, que el interesado pueda ser identificado a partir de los datos que obren en el expediente (SSTC 54/2003, de 24 de marzo, F. 3; y 145/2004, de 13 de septiembre, F. 4). El problema, por tanto, debe concretarse en enjuiciar si la falta de notificación de los acuerdos de inicio de los expedientes sancionadores y de las respectivas propuestas de resolución ha ocasionado indefensión material constitucionalmente relevante al recurrente, por haber impedido su defensa, imponiéndose de plano las sanciones administrativas referidas anteriormente” (STC 70/2008, F. 5).

Conforme a esta doctrina constitucional, debe ser interpretado el art. 59.5 LRJAP-PAC, que dispone que cuando intentada la notificación no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cuál sea la Administración de la que proceda el acto a notificar y el ámbito territorial del órgano que lo dictó».

5. Partiendo de la doctrina constitucional anterior, y de que se ha constatado que la Administración actuante -que lo reconoce- no ha desplegado actividad alguna para cerciorarse de que el domicilio en el que se practicaron las notificaciones postales es efectivamente el domicilio del interesado, y que, por tanto, se ha acreditado que no ha conocido ni la incoación ni la resolución del procedimiento sancionador, lo que le ha producido indefensión, pudiendo subsumir tal circunstancia tanto en la letra a) -acto que lesiona los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, en esta caso, art. 24 CE-, como en la letra e) -acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido-, de las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 LPACAP, hemos de coincidir con el Borrador de Orden en que las Resoluciones que se pretenden revisar son nulas de pleno derecho.

Como se dijo, constatada la concurrencia de una causa de nulidad por notificación deficiente, es irrelevante la concurrencia de otras, por lo que no se deberían abordar por la orden que resuelva el presente procedimiento de revisión de oficio.

CONCLUSIÓN

Procede la declaración de nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3932/2021, de fecha 19 de septiembre de 2021, recaída en el expediente sancionador número 167/2021/TF, por la que el interesado fue sancionado con multa de 3.001 € por infracción grave a la normativa sanitaria, tal como se razona en el Fundamento III.