Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de enero de 2024.

Dictamen solicitado por la 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 (...), de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 3929/2021, de 19 de septiembre de 2021, recaía en el expediente sancionador (...), por la que fue sancionado por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 596/2023 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 el que se resuelve el procedimiento de revisión de oficio promovido a instancia de (...) contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3929/2021, de 19 de septiembre de 2021, recaída en el expediente sancionador número (...), por la que se sancionó al interesado con multa de tres mil un euros (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. Fajardo Spínola.**

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. Se ha cumplido el plazo de resolución de 6 meses previsto en el art. 106 LPACAP, pues el procedimiento se inició el 21 de mayo pasado. Ahora bien, puesto que el procedimiento se ha iniciado a solicitud de interesado el transcurso de plazo para resolver no produce la caducidad, de acuerdo con el art. 106.5 LPACAP.

3. La revisión de oficio se fundamenta en los supuestos de nulidad contemplados en el art. 47.1 LPACAP, en virtud de los cuales son actos nulos los que incurran en alguna de sus causas de nulidad y que, además, sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en las actuaciones obrantes en el expediente.

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 que 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 resulta que los antecedentes 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 ACT00046/202 l, de 27 de febrero de 2021, extendida en la (...), Santiago del Teide, por los agentes de la autoridad actuantes n.0 13440 y 12284 del Cuerpo del Policía Local de Santiago del Teide:

«Hecho denunciado/Observaciones:

Que el día 27 de febrero de 2021 siendo las 17:20 horas somos requeridos por un vecino del pueblo del (...), el cual informa que se está 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 hay una fiesta, donde se observan a más de veinte personas incumpliendo con las medidas de prevención establecidas, las cuales se encuentran disfrazadas, sin hacer uso de las mascarillas y sin guardar la 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 de la Autoridad 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 de infracción administrativa ACT00046/202 l, de fecha 27 de febrero de 2021 (Calle (...), (...)), 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) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, con fecha 19 de septiembre de 2021 recayó Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3929/2021, con imposición de sanción de multa a (...), en cuantía de 3.001,00 €, por infracción grave a la normativa sanitaria. Resolución sancionadora que tras varios intentos de notificación sin éxito, llevados a cabo por parte del servicio de Correos fueron devueltos. Se procedió a practicar 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 1 /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 j, y en general, a dar toda clase de facilidades para ello, en relación con el artículo 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 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 tres mil un euros (3.001 euros), es decir, en su grado mínimo y, dentro de éste, en su cuantía mínima.

- Con fecha 10 de mayo de 2023 comparece (...) en las dependencias del Servicio de Régimen Jurídico, Registro y Sanciones, de la Dirección General de Salud Pública, del Servicio Canario de la Salud, solicitando copia de la documentación que obra en el expediente sancionador número (...) que es entregada en el momento (acta, acuerdo de inicio del expediente sancionador con sus dos intentos de notificación y publicación edictal, y resolución sancionadora con sus dos intentos de notificación y publicación edictal).

- Mediante escrito de fecha 23 de mayo de 2023 (...) solicita que se declare de oficio la nulidad de pleno derecho de la Resolución sancionadora núm. 3929/2021, recaída en el expediente sancionador número (...), de conformidad con el art. 47 de la citada LPACAP. Se adjunta copia de certificado individual expedido con fecha 18 de agosto de 2021 por la Secretaria General del Ayuntamiento de Arona sobre situación del interesado y de su vivienda en el Padrón Municipal.

- La documentación citada en los antecedentes anteriores fue remitida con fecha 4 de julio 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 de 3 de julio de 2023, por medio del que se propone la inadmisión de la revisión de oficio instada.

- Con fecha 13 de julio de 2023 se instó desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad a la Policía Local de Santiago del Teide, la ratificación del acta por infracción administrativa ACT00046/2021, de 27 de febrero de 2021, por parte de los agentes de la autoridad actuantes números 13.440 y 12.284.

El Informe de ratificación fue emitido con fecha 19 de julio de 2023 por los citados agentes actuantes, señalado lo siguiente:

«Los funcionarios de la Policía Local de la Villa Histórica de Santiago del Teide de 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 Nª 0046/2021. 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 13 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 18 de julio de 2023.

«Su envío: CERTIFICADO (...).

Para:

Ha resultado: Devuelto por sobrante el 14/06/2021 08:55.

Teniendo la siguiente información asociada: Gestión de entrega por la Unidad: 3839594 - Ud Arona.

Intento de entrega el 28/05/202110:31 Resultado: Ausente».

«Su envío: CERTIFICADO (...).

Para:

Ha resultado: Devuelto por Dirección incorrecta el 02/07/2021 14:16.

Teniendo la siguiente información asociada:

Gestión de entrega por la Unidad: 3839594 - Ud Arona».

«Su envío: CERTIFICADO (...).

Para:

Ha resultado: Devuelto por Desconocido el 24/09/202117:35.

Teniendo la siguiente información asociada:

Gestión de entrega por la Unidad: 3839594 - Ud Arana».

«Su envio: CERTIFICADO (...).

Para:

Ha resultado: Devuelto por Desconocido el 07/10/202117:01.

Teniendo la siguiente información asociada:

Gestión de entrega por la Unidad: 3839594 - Ud Arona».

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 los certificados (...) y (...) se corresponden a los intentos de notificación de la Resolución sancionadora de 19 de septiembre de 2021.

- Por Orden de la Consejera de Sanidad número 609/2023, de 16 de agosto de 2023, se admite a trámite la solicitud de revisión de oficio formulada por (...), contra la citada Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3929/2021, de 19 de septiembre de 202 I, se inicia el procedimiento de revisión de oficio de dicha resolución y se concede trámite de audiencia al interesado, por un plazo de diez días a partir del siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación de la presente orden, al objeto de que pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones pertinentes.

- Con fecha 27 de noviembre de 2023 se formula escrito de alegaciones del interesado.

- El Borrador de Orden resuelve la solicitud de revisión de oficio formulada por (...), contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3929/2021, de 19 de septiembre de 2021, recaída en el expediente sancionador

número 171 /2021/TF, por la que se sancionó al interesado con multa de 3.001 €, por infracción grave a la normativa sanitaria, y, en consecuencia, acordar la nulidad de pleno derecho de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3929/2021, de 19 de septiembre de 2021, recaída en el expediente sancionador número (...), por infracción grave a la normativa sanitaria, debido a que las notificaciones practicadas fueron defectuosas ocasionando indefensión al interesado, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y defensa (artículo 24 apartado 1 y 2 de la CE), concurriendo la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

III

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

Se trata 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, de 18 de febrero 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 de 5 de diciembre).

2. El interesado fundamenta la nulidad en varias causas, que a su entender concurrieron entonces para viciar radicalmente la resolución sancionadora:

2.1. La Resolución se considera basada en una normativa declarada inconstitucional por la STC 148/2021, de 14 de julio.

2.2 Se ha infringido el principio de proporcionalidad del artículo 29 de la Ley 40/2015.

2.3. Las notificaciones han sido defectuosas, produciendo indefensión: «Nulidad por infracción por notificación defectuosa. La actuación de la Administración en orden a notificar la resolución sancionadora sería defectuosa puesto que se ha acudido a la publicación edictal por ser irregular la previa notificación en el domicilio. Primer intento de notificación del inicio del procedimiento el 14/06/2021 a las 9:30 horas, y segundo intento de notificación del inicio del procedimiento el 02/07/2021, no se sabe la hora y manifiesta el oficial de correos que es una dirección incorrecta. El 2 de agosto de 2021 se publica en el boletín oficial del estado dicha notificación. El primer intento de notificación de la resolución del procedimiento sancionador el 07/10/2021, y no se determina la hora del intento de notificación. El segundo intento de notificación de la resolución del procedimiento sancionador el 24/09/2021, desconocido, y no se determina la hora del intento de notificación.

La normativa prevé un plazo máximo de dieciocho meses para resolver y notificar los procedimientos sancionadores por infracciones graves y muy graves, por lo que superado dicho plazo sin que se dicte y notifique la resolución expresa se entenderá caducado el procedimiento. Como no se practicó la notificación de la resolución de manera regular dentro de dicho plazo, lo que equivale a falta de notificación, cabe considerar caducado el expediente».

Se adjunta copia de certificado individual expedido con fecha 18 de agosto de 2021 por la Secretaria General del Ayuntamiento de Arona sobre situación del interesado y de su vivienda en el Padrón Municipal, conforme al cual en el Padrón Municipal del municipio de Arana (...) figura dado de alta en el mismo con fecha 20 de diciembre de 2018, y en la vivienda sita en *«(...),. EL CHAPARRAL. 38630, Costa del Silencio»*, el 18 de agosto de 2021.

3. El Borrador de Orden (BO) no admite los primeros motivos o causas alegados por el interesado, señalando por un lado que para nada ha afectado la STC mencionada a la normativa autonómica canaria (DL 14/2020, de 4 de septiembre) en base a la cual se ha sancionado, y por el otro que no resulta fundado el reproche de falta de proporcionalidad señalado por el solicitante de la revisión, pero tampoco encuadrable en causa de nulidad.

No obstante, el BO aprecia una indefinición de los hechos sancionables (obstrucción de la labor inspectora) por parte de la Resolución, de alcance suficiente para generar indefensión, pues el acta de infracción de la policía local, que se limita a formular valoraciones, pero no a describir con precisión conductas sancionables. Según el BO, «*no se precisó en qué consistió la aludida obstaculización o negativa a colaborar del interesado, al no contener el acta una descripción de los hechos sino una valoración jurídica*». En consecuencia, se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad de pleno Derecho del artículo 47.1. a) LPACAP

Además, el BO 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, pues del contenido del citado certificado se desprende que en la fecha en que recayó la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3929/2021, el 19 de septiembre de 2021, la dirección del interesado, a efectos de notificación, no se correspondía con la recogida en el acta de infracción administrativa ACT00046/202 l, de 27 de febrero de 2021: *«C/ (...), bloque 5, piso 2, n. 0 9, letra B, Arona", sino la señalada en el mencionado certificado: "(...), EL CHAPARRAL, 38630, Costa del Silencio»,* siendo ésta última dirección la señalada por el interesado en su escrito de revisión de oficio a efectos de notificación.

Tal defectuosa notificación ha causado indefensión al interesado, según el BO, por lo que la Resolución sancionadora incurrió también en la causa de nulidad del artículo 47.1.e) LPACAP. El BO, para estimar la concurrencia de esa causa de nulidad, razona que según documentación que obra en el expediente los intentos de notificación de la Resolución sancionadora de fecha 19 de septiembre de 2021 se efectuaron en la siguiente dirección: *«(...), , 38632 Arona»*, dirección incorrecta, toda vez que la señalada en la referida acta número 0046/2021, de fecha 27 de febrero de 2021, era: «*C/ (...), (...)*». De lo que resultará que la notificación de la

Resolución sancionadora no pudo practicarse por un error imputable a la Administración cometido a la hora de consignar la dirección del interesado, y sin realizar un nuevo intento de notificación de la resolución sancionadora en la dirección recogida en dicha acta se procedió a la notificación edictal prevista en el art. 44 de la LPACAP «*Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el "Boletín Oficial del Estado"*». Notificación mediante edicto calificada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de «residual», «subsidiario», «supletorio» y «excepcional» (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, FJ2; 231/2007, de 5 de noviembre, FJ2; 2/2008, de 14 de enero. FJ2 y 128/2008, de 27 de octubre, FJ2): *«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, FJ2), y el órgano judicial *«ha de extremar las gestiones de 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 racionalidad que conduzcan a la certeza, o cuando menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación»* (STC 163/2007, FJ 2).

Acaba el Borrador de Orden apelando a que la 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 notificaciones 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, 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 1 7 de noviembre).

4. Al respecto, sobre esta cuestión 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. Coincidiendo con el BO, este Consejo Consultivo considera que la Resolución objeto de la revisión solicitada incurre en las causas de las letras a) y e) del art. 47.1. LPACAP. Procede en consecuencia determinar la debida precedencia entre ambas causas, y si apreciar una de ellas hace innecesario aplicar la otra.

Al respecto hemos manifestado en el reciente Dictamen 503/2023, de 12 de diciembre, que, ante la concurrencia de causas de nulidad, como 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». En consecuencia, 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 domicilio 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, el análisis de la causa de nulidad alegada por falta de concreción de la infracción cometida -que también le produce indefensión -letra a) del art. 47.1 LPACAP- resultaría irrelevante.

En el mencionado Dictamen 503/2023, de 12 de diciembre, con ocasión de un expediente similar al actual (Exp. 495/2023 RO), hemos manifestado que, constatándose que la Administración actuante -que lo reconoce- no desplegó la actividad necesaria para cerciorarse de que el domicilio en el que se practicaron las notificaciones postales era efectivamente el domicilio del interesado, y que, por tanto, se ha acreditado que éste no ha conocido ni la incoación ni la resolución del procedimiento sancionador, lo que le ha producido indefensión, ello es posible subsumirlo 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, por lo que hemos de coincidir con el Borrador de Orden en que las Resoluciones que se pretenden revisar son nulas de pleno derecho.

También en el presente supuesto, constatada la concurrencia de una causa de nulidad por notificación deficiente, es irrelevante la concurrencia de otras, por lo que también lo es abordarlas en la Orden que resuelva el presente procedimiento de revisión de oficio.

C O N C L U S I Ó N

Procede la declaración de nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3929/2021, de 19 de septiembre de 2021, recaída en el expediente sancionador número (...), por la que se sancionó al interesado con multa

de tres mil un euros (3.001 €), por infracción grave a la normativa sanitaria, ya que incurre en varias causas de nulidad, al haberse notificado en un domicilio diferente al del interesado, lo que puede calificarse tanto como lesión del derecho de defensa, como acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como se razona en el Fundamento III.