Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 1 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de febrero de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de (...) contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 3657/2021, de 23 de agosto de 2021, recaía en el expediente sancionador 170/2021/TF, por la que fue sancionado por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 625/2023 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, mediante escrito de 15 de junio de 2023, formulada por (...) contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3657/2021, de 23 de agosto de 2021, recaída en el expediente sancionador número 170/2021/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: Sra. de Haro Brito.**

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 15 de junio de 2023. 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. Esta 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, respectivamente.

La revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del apartado 1 del art. 47 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 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 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 consignados en el acta de infracción administrativa ACT 00052/2021, de 27 de febrero de 2021, extendida en la Finca (...), por los agentes de la autoridad actuantes n.º 13440 y 10071 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 Retamar, 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».

La Resolución de inicio fue notificada en ese lugar el 3 de junio de 2021 sin que conste la formulación de alegaciones a la misma.

- 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 23 de agosto de 2021 recayó Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 3657/2021, con imposición de sanción de multa a (...), en cuantía de tres mil un euros (3.001,00 €), por infracción grave a la normativa sanitaria.

- Dicha Resolución sancionadora, tras varios intentos de notificación realizados por el Servicio de Correos sin éxito, en la misma dirección que la consignada en la citada acta de infracción administrativa ACT 00052/2021, de 27 de febrero de 2021 (Carretera TF82, km. 25, Finca (...), n.º 2, 38690 Santiago del Teide), los días 26 de agosto de 2021, a las 15:12 horas, y 22 de septiembre de 2021, a las 14:31 horas, que fueron devueltos, fue notificada de modo 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 3657/2021, de fecha 23 de agosto de 2021, como autor de un 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 impuesta 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.

- Mediante escrito de fecha 15 de junio de 2023 (...) solicita que se declare de oficio la nulidad de pleno derecho de la Resolución sancionadora número 3657/2021,

de 23 de agosto de 2021, recaída en el expediente sancionador número 170/2021/TF, acompañada de documentación.

- La documentación citada en los antecedentes anteriores fue remitida a la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias con fecha 17 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 por medio del que se propone la inadmisión de la revisión de oficio instada.

- Con fecha 2 de agosto 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 ACT 00052/2021, de 27 de febrero de 2021 por los agentes de la autoridad actuantes n.º 13440 y 10071 del Cuerpo del Policía Local de Santiago del Teide.

El Informe de ratificación fue emitido con fecha 4 de agosto de 2023 por los citados agentes actuantes, del siguiente tenor:

«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 052/2021, 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 3 de agosto 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 la citada Resolución sancionadora número 3657/2021, de 23 de agosto de 2021, siendo facilitada dicha información mediante las siguientes certificaciones de entrega de 3 de agosto de 2023:

- «CERTIFICA que, de acuerdo con la información existente en nuestros Sistemas Informáticos,

Su envío: CERTIFICADO (...)

Para: SANTA CRUZ, DE, 53

38006 SANTA CRUZ DE TENERIFE

Ha resultado: Devolución (Sobrante, No retirado en oficina) el 10/09/2021 a las 11:31

Teniendo la siguiente información asociada: Gestión de entrega por la Unidad: 3839494 - Unidad De Reparto 3

1º intento de entrega el 26/08/2021 a las 15:12»

- «CERTIFICA que, de acuerdo con la información existente en nuestros Sistemas Informáticos,

Su envío: CERTIFICADO (...)

Para:

Ha resultado: Devolución (Sobrante, No retirado en oficina) el 07/10/2021 a las 11:06

Teniendo la siguiente información asociada: Gestión de entrega por la Unidad: 381 (...) Santa Cruz De Tenerife Suc 1

1º intento de entrega el 22/09/2021 a las 14:31».

- Por Orden de la Consejera de Sanidad número 625/2023, de 18 de agosto, 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 3657/2021, de 23 de agosto, recaída en el expediente sancionador número 170/2021/TF, 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 por el interesado.

- Con fecha 19 de diciembre de 2023 se emite Informe HAB.I.SAN 34/2023-C, por letrada habitada del Servicio Jurídico.

- El Borrador de Orden resuelve estimar la solicitud de revisión de oficio formulada por el interesado, con los efectos correspondientes a tal declaración de nulidad del 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, 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. También hemos manifestado entre otros, en dictámenes emitidos recientemente en supuestos similares al que nos ocupa, entre otros, en el Dictamen 42/2024, de 25 de enero que:

«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».

3. En el presente caso, el interesado fundamenta la nulidad en varias causas, que a su entender concurrieron para viciar radicalmente la resolución sancionadora, a saber, que la Resolución se considera basada en una normativa declarada inconstitucional por la STC 148/2021, de 14 de julio (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo); que las notificaciones han sido defectuosas, produciendo indefensión. Viene a señalar que 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. Para él, 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 y por último que se ha infringido el principio de proporcionalidad del art. 29 de la Ley 40/2015.

4. El Borrador de Orden 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, tampoco encuadrable en causa de nulidad.

No obstante, el Borrador de Orden 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 se limita a formular valoraciones, pero no a describir con precisión conductas sancionables, sin que se precisara en qué consistió la obstaculización o negativa a colaborar del interesado, al no contener el acta una descripción de los hechos. En consecuencia, aprecia que *«se ha producido una indefensión real y efectiva del interesado, desde el punto de vista material y no simplemente en su aspecto formal, de tal suerte que el ejercicio de su derecho a la defensa se hubiese impedido o condicionado» en los términos señalados, y por ello, la concurrencia de la causa de nulidad de pleno Derecho del art. 47.1.a) LPACAP, al «haberse lesionado los derechos fundamentales contenidos en el artículo 24.2 de la CE, como el de presunción de inocencia o el de utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa».*

5. Pues bien, dado que la defectuosa notificación es el primero de los motivos que suceden en el tiempo, procede analizar la concurrencia o no de la misma.

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 3657/2021, de 23 de agosto, recaída en el expediente sancionador número 170/2021/TF, 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, 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, evidente que «*la administración ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*», causa ésta de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

Según el interesado *«Desde enero de 2021 hasta diciembre de 2021 se encontraba empadronado y residía en Calle (...), Urbanización (...), CP 38630, Arona-Santa Cruz de Tenerife y desde diciembre de 2021 hasta la actualidad se encuentra empadronado y reside en la Calle (...), C.P. 38677, ADEJE -SANTA CRUZ DE TENERIFE, lo que se acredita con los correspondientes certificados de empadronamientos que se adjuntan. Sin embargo la notificación se practicó en el lugar de los hechos denunciados: (...), TF 82, KM52, Santiago del Teide».*

Sin embargo, de los aducidos certificados de empadronamientos, tan solo consta uno, el de Adeje, que acredita un domicilio posterior a la fecha del levantamiento del acta de infracción administrativa (27.02.21), a la fecha en que se dictó y notificó la Resolución de inicio del expediente sancionador (21.05.21 y 3.06.21) y a la fecha en que se dictó la Resolución sancionadora (23.08.21), por cuanto acredita que la fecha de empadronamiento en la dirección que señala en Adeje fue la de 14 de diciembre de 2021.

Otro de los documentos aportados, en que figuran los datos del interesado y otras direcciones del mismo, es de 6 de junio de 2023, y por tanto, muy posterior igualmente.

En cuanto al certificado de viajes del interesado, emitido con fecha 23.04.21 por la Secretaría General del Ayuntamiento de Arona, es posterior a la fecha de

levantamiento del acta de infracción administrativa (27.02.21), pero anterior a la Resolución de inicio y Resolución sancionadora.

El Borrador de Orden entiende que, pese a haber sido emitido el citado documento en fecha anterior a la Resolución de inicio (21.05.2021), lo cierto es que dicha resolución pudo ser notificada en la misma dirección que la recogida en el acta: «Finca (...)», lo que implica que la notificación se practicó en el domicilio del interesado.

Mantiene la Propuesta que la Administración no incurrió en ninguna irregularidad a la hora proceder a notificar en el domicilio del interesado, y del que era conocedora por ser el recogido en acta por los agentes de la autoridad actuantes, la Resolución de inicio y Resolución sancionadora, esta última cuya notificación resultó infructuosa por motivo «ausente», y no por dirección «incorrecta» o «desconocida».

Sin embargo, esa conclusión es precipitada pues lo que tiene que verificar la Administración es desde cuándo se tiene constancia del domicilio del interesado.

El interesado manifiesta que desde enero a diciembre de 2021 estaba empadronado en Arona. Si la Administración no lo tuvo por cierto, debió abrir periodo de prueba para que el interesado lo pudiera acreditar, tal como dispone el art. 77.2 LPACAP.

Además, de la información suministrada por Correos no se desprende que el destinatario estuviera necesariamente ausente, máxime cuando la Finca (...) es una casa rural que se alquila por periodos cortos, es decir, que probablemente el cartero no encontró a nadie a la hora del reparto.

Esa información no es desconocida por la Administración, pues la fiesta por la que ha incoado varios procedimientos sancionadores se produjo en dicha finca.

De lo anterior se desprende sin dificultad que la Administración no obró con la diligencia que le era exigible en la búsqueda del domicilio en el que debía notificar al interesado.

En efecto, los intentos de notificación se practicaron en el mismo domicilio que el consignado en el acta de infracción administrativa que era obvio que no era el domicilio del sancionado (se insiste, la Administración conocía que era el lugar de la fiesta ilegal, por la que incoó varios procedimientos sancionadores).

Sin embargo, pese a saber eso, las distintas resoluciones, tanto de inicio como de sanción, se remitieron al lugar que no era su domicilio, sino la dirección del lugar

donde se celebró la fiesta en la que ocurrieron los hechos por los que se sancionó al interesado.

Pese a ello, la Administración procedió a la notificación edictal, sin previamente, tan siquiera, realizar actuaciones encaminadas a averiguar la causa real por la que no pudieron efectuarse las notificaciones de los actos administrativos del expediente sancionador número 170/2021/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*».

6. Este Consejo Consultivo, siguiendo la doctrina constitucional, ha manifestado con respecto a las notificaciones en los procedimientos administrativos sancionadores, entre otros, en el ya mencionado Dictamen 42/2024, de 25 de enero, lo que sigue:

«Al respecto, sobre esta cuestión, 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».

7. Partiendo de la doctrina anterior, y de que se ha constatado que la Administración actuante -pese a que no 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 éste no ha conocido ni la incoación ni la resolución del procedimiento sancionador, lo que le ha producido indefensión, pudiendo subsumirse 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 la Resolución que se pretende revisar es nula de pleno derecho.

En aplicación de la doctrina con anterioridad mencionada, constatada la concurrencia de causa de nulidad por notificación defectuosa, es irrelevante la concurrencia de otras.

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 3657/2021, de 23 de agosto de 2021, recaída en el expediente sancionador número 170/2021/TF, ya que incurre en causa de nulidad al haberse notificado en un domicilio diferente al del interesado, lo que puede calificarse tanto como lesión del derecho de defensa, como de acto dictado

prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (art. 47.1.a) y e) LPACAP), tal como se razona en el Fundamento III del presente Dictamen.