Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 7 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 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 2945/2021, de 10 de junio de 2021, recaía en el expediente sancionador 111/2021/TF, por la que fue sancionada por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 18/2024 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 de 4 de abril de 2023 formulada por (...), contra la Resolución del Director del Servicio Canario de Salud número 2945/2021, de 10 de junio de 2021, recaída en el expediente sancionador número 111/2021/TF, por la que fue sancionada 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. Instada la solicitud de nulidad por la propia interesada con fecha 4 de abril de 2023, no se trata de un procedimiento iniciado de oficio por la propia Administración, por lo que no es susceptible de caducidad (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP).

Si bien cabe entender desestimada dicha solicitud por silencio administrativo por el transcurso del plazo de seis meses (art. 106.5 LPACAP), en todo caso subsiste el deber de la Administración de resolver expresamente este procedimiento (art. 21.1 y 6 LPACAP).

3. La revisión de oficio se fundamenta en este caso en la concurrencia de los supuestos de nulidad contemplados en las letras a) y e) del art. 47.1 LPACAP, en virtud de las 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.

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 de 18 de marzo de 2021 recayó Resolución del Director General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud, 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 incoación de expediente sancionador número 111/2021/TF, a (...), por infracción grave a la normativa sanitaria vigente, por los hechos acontecidos en la vía pública (Calle (...), en Las Américas, Arona) el día 22 de septiembre de 2020, a las 01:45 horas, reflejados en el acta de la Policía Local de Arona número 9.372, donde consta:

«Se encontraba en el exterior de un local cafetería, que se encontraba cerrado al público junto a un grupo superior a 20 personas sin mantener la distancia de seguridad y consumiendo bebidas alcohólicas. Se adjuntan fotografías de las bebidas».

Se acompaña a la citada acta-denuncia Informe de 22 de septiembre de 2020, emitido por los mencionados agentes de la autoridad y dirigido al Subcomisario Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Arona, del siguiente tenor literal:

«Que siendo las 01 horas y 45 minutos, mientras se encontraban realizando funciones de prevención con el vehículo radio-patrulla por la Avenida (...) observan a un grupo de unas 40 personas en los exteriores del bar cafetería (...), ocupando mesas y sillas, un muro exterior y la acera, sin ningún tipo de control, de distancia de seguridad interpersonal y la mayoría sin mascarilla.

Que, los agentes proceden a intervenir y solicitan refuerzos a la Policía Nacional, ya que la otra patrulla de servicio se encontraba en otra intervención.

De las aproximadamente 40 personas se identifican y se denuncian a 15, ya que al advertir la presencia policial el resto se fue de forma apresurada.

Que dicho establecimiento se encontraba cerrado al público en ese instante, pero deja la terraza montada con sus mesas y sillas, pese a que hay muchas quejas de ruidos prolongadas en el tiempo, afectando incluso al edificio colindante que es la casa cuartel de la Guardia Civil. Por lo que los agentes le han informado "en reiteradas ocasiones" que para evitar este tipo de molestias debe recoger el mobiliario una vez finalice la actividad a lo que hecho caso omiso, por lo que su conducta puede ser cuanto menos negligente con la normativa de prevención del covid-19.

Que observando los envases de alcohol que se encontraban consumiendo, "latas de cerveza" los actuantes sospechan que los puede estar expidiendo en el supermercado 24horas que se encuentra al lado, contraviniendo la legislación en cuanto a la prohibición de expedir bebidas alcohólicas después de las 22 horas y de algún modo facilitando esa aglomeración de personas que se quedan hasta altas horas de la noche consumiendo en los exteriores».

- Constan en el expediente dos intentos de notificación por el Servicio de Correos en la siguiente dirección: Calle (...), Arona, Playa de las Américas; un primer intento

efectuado el día 25 de marzo de 2021, a las 13:32 horas, donde figura la mención *«Dirección Insuficiente»*, devuelto por el Servicio de Correos a la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud. Y un segundo intento, efectuado el día 13 de abril de 2021, a las 13:54 horas, con la mención de *«Dirección Insuficiente»*.

- En consecuencia, se efectuó anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado con fecha de 6 de mayo de 2021 (BOE núm. 108, de 6.05.2021) 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 de la expedientada ni la formulación de alegaciones frente a la resolución de inicio del 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. 64.2.f) LPACAP con fecha de 10 de junio de 2021, recayó Resolución de la Dirección del Servicio Canario de la Salud, por medio de la que se impuso a la interesada una sanción de 3.001 € por infracción grave a la normativa sanitaria vigente.

En la citada resolución se imputaron a la interesada los hechos acontecidos en la vía pública el día 22 de septiembre de 2020, que figuran en el acta de la Policía Local de Arona número 9372, antes transcrita. Se puso de manifiesto el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 1, apartados 1 y 2, del Anexo del Acuerdo de Gobierno de 19 de junio de 2020, por el que se establecen medidas de prevención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una vez superada la Fase III del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, finalizada la vigencia de las medidas propias del estado de alarma (en la actualización operada mediante Acuerdo de Gobierno de 10.09.2020 -BOC núm. 187, de 11.09 .2020-), donde se especifica el deber de todas las personas que se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias de adoptar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos de propagación de la enfermedad COVID-19, debiendo respetarse las medidas de seguridad e higiene establecidas por la autoridad sanitaria, evitando la propia exposición a dichos riesgos, de acuerdo con las normas y recomendaciones establecidas por las autoridades sanitarias. Asimismo se regulan determinadas recomendaciones de permanencia del número máximo de personas fuera del grupo social de convivencia estable. Y la preceptiva distancia de seguridad de 1.5 metros.

Por la comisión de estos hechos se imputó a la interesada la comisión de la infracción grave prevista en el art. 6.2.B).1 del Decreto-Ley 14/2020, de 4 de septiembre:

«1. El consumo en grupo de alcohol o estupefacientes en la vía pública en grupo de número superior a 10 personas».

La sanción impuesta, que oscila desde 3.001 € hasta los 60.000 €, lo fue en su grado mínimo y, dentro de éste, además, en su cuantía mínima, por importe de 3.001 €.

- Constan en el expediente dos intentos de notificación por el Servicio de Correos en la siguiente dirección: calle (...), Arona, Playa de las Américas; un primer intento efectuado el día 16 de junio de 2021, a las 13:31 horas, donde figura la mención *«Dirección Insuficiente»*, devuelto por el Servicio de Correos a la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud. Y un segundo intento, efectuado el día 2 de julio de 2021, a las 9:20 horas, con la mención de *«ausente»*, devuelto por el Servicio de Correos a la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud al no haber sido retirado el aviso en el plazo establecido.

- En consecuencia, se efectuó anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado con fecha de 4 de agosto de 2021 (BOE núm. 185, de 04.08.2021).

- No consta la interposición de recurso de alzada frente a la resolución sancionadora de referencia.

- El 17 de febrero de 2023 la interesada presentó escrito por medio del que instó la copia del expediente, que fue puesto a su disposición el 23 de febrero de 2023.

- El 4 de abril de 2023 la interesada presentó escrito donde instó la declaración de nulidad de la sanción impuesta, así como la suspensión de la ejecución de los embargos trabados contra las cuentas corrientes de la interesada, en base a la declaración de inconstitucionalidad realizada mediante STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021. Asimismo, niega los hechos plasmados en acta (en concreto, el consumo de alcohol, el número de personas concurrentes -que no ascendía a 10- y la concurrencia de la preceptiva distancia de seguridad) y alude a la no recepción de las notificaciones a lo largo del procedimiento.

- La documentación citada en los antecedentes anteriores fue remitida a la Consejería con fecha de 18 de julio de 2023 por la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud.

- Con fecha de 2 de agosto de 2023 se instó por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad la ratificación del Acta-Denuncia; ratificación que se recibió el día 6 de octubre de 2023 mediante Informe de 21 de septiembre de 2023, donde se hacen constar los siguientes extremos:

«Que la persona denunciada cuyos datos obran en dicha denuncia se encontraba congregada en el citado lugar, donde, como se puede observar, se estaba consumiendo alcohol, o como vulgarmente se conoce como botellón.

Que no es posible saber si la persona identificada en concreto se encontraba bebiendo alcohol, refrescos o simplemente se encontraba en el lugar sin consumir nada, más bien lo que se pretendía denunciar era situación generalizada de aglomeración de personas en una época en la que los grupos eran o deberían ser reducidos, en el contexto de un botellón, donde era imposible determinar lo que consumía cada uno».

- El 3 de agosto de 2023 se instó al Servicio de Correos información sobre los intentos de notificación de los actos recaídos en el procedimiento, información que fue remitida el mismo día 3 de agosto de 2023.

- El 23 de noviembre de 2023 recayó Orden de la Consejera de Sanidad núm. 899/2023, por la que se admitió a trámite la solicitud formulada por (...) contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud núm. 2945/2021, de 10 de junio de 2021, recaída en el expediente sancionador número 111/2021/TF, por la que sancionó a la interesada con multa de 3.001,00 € por infracción grave a la normativa sanitaria vigente, concediendo plazo para efectuar alegaciones o aportar documentación que se estimara conveniente.

- Dicha Orden fue recibida por la interesada el día 4 de diciembre de 2023, sin que se haya recibido escrito de alegaciones en relación a la Orden de la Consejera de Sanidad núm. 899/2023, de referencia.

- Con fecha 11 de enero de 2024 se emite Informe por letrada habitada del Servicio Jurídico.

- El Borrador de Orden resuelve estimar la solicitud de revisión de oficio formulada por la interesada contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud núm. 2945/2021, de 10 de junio de 2021, recaída en el expediente sancionador número 111/2021/TF, por la que se le sancionó con multa de 3.001,00 € por infracción grave a la normativa sanitaria vigente, así como acordar la nulidad de pleno derecho de tal Resolución, por la concurrencia de sendas causas de nulidad, con los efectos correspondientes a tal declaración.

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, 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 Consultivo 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 Dictamen 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»* (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. Ante la posible concurrencia de diversas causas de nulidad, como sucede en este caso, resulta de aplicación *mutatis mutandi* el mismo criterio sostenido por este Consejo Consultivo en materia de resoluciones contractuales (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»*.

De este modo, procede determinar, ante todo, si la notificación de la incoación del procedimiento sancionador, así como su resolución, a una dirección distinta de la de la interesada es causa constitutiva de nulidad de pleno derecho en el supuesto que nos ocupa, tal y como efectivamente entiende la Administración.

Se trataría de la primera de las dos causas de nulidad, cuya concurrencia aprecia la Administración en este caso, que ha aparecido en el tiempo.

Y dicha causa de nulidad (notificación defectuosa del inicio y de la resolución del procedimiento sancionador) es susceptible de reconducirse tanto a la letra a) como a la letra e) del art. 47.1 LPACAP.

De estimarse la concurrencia de la indicada causa de nulidad, por consiguiente, la que asimismo invoca la Administración como fundamento de la revisión pretendida por ella (falta de concurrencia de los elementos definidores de la infracción en la conducta que se le imputa a la interesada), con base en la letra a) del art. 47.1 LPACAP, resultaría irrelevante.

3. Esto sentado, en el presente caso, la Propuesta de Resolución reconoce los defectos cometidos en la práctica de la notificación de los distintos actos administrativos recaídos en el seno del procedimiento sancionador, toda vez que la dirección que figuraba en el acta denuncia número 9372 era: calle (...), Playa de las Américas, Arona; y las notificaciones cursadas en el seno del procedimiento administrativo fueron realizadas en una dirección incorrecta: calle (...), Playa de las Américas, Arona.

Y, por otra parte, 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 procedió a continuación a la notificación edictal, sin realizar actuaciones encaminadas a notificar efectivamente los actos administrativos ya que sabía por el servicio de correos que esa no era la dirección correcta de la interesada.

De este modo, la Administración aprecia correctamente la concurrencia de esta primera causa de nulidad que estamos examinando y que esgrime como fundamento de la revisión que pretende hacer valer (notificación defectuosa del inicio y de la resolución del procedimiento sancionador).

La defectuosa notificación de la incoación y de la resolución del procedimiento sancionador, en efecto, determina la nulidad de la sanción impuesta, por incurrir así en la causa tipificada por el art. 47.1.a) LPACAP, al haber lesionado dicho acto administrativo *«derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional»*, concretamente, al transgredirse en este caso el derecho a la no indefensión reconocido en el art. 24 CE, de aplicación en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

Y la multa impuesta es susceptible de incardinarse también dentro del art. 47.1.e) LPACAP, ya que la falta de conocimiento del inicio del procedimiento sancionador impidió a la interesada formular alegaciones y ejercer sus derechos de defensa en el curso del procedimiento sancionador; y al privarle así su derecho al procedimiento, *«la Administración ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido»*.

4. La STC 59/2014, de 5 de mayo, señala como defecto determinante de la nulidad del acto la realización de un emplazamiento por edictos, en procedimiento administrativo sancionador, sin agotar las posibilidades de notificación personal, considerando que la falta de notificación personal del procedimiento administrativo sancionador que impide al administrado el conocimiento del mismo por causa imputable a la Administración, que acude a la vía edictal sin obrar con la debida diligencia, lesiona su derecho a la defensa y a ser informado de la acusación (FJ 3 y 4).

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

«4. 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».

Esta doctrina es enteramente aplicable al supuesto que nos ocupa, en el que la Administración actuante practicó las notificaciones postales a un domicilio distinto al de la interesada -concretamente a una puerta distinta del mismo inmueble, la 1 derecha, en lugar de la 2- y, por otra parte, no actuó con la debida diligencia para determinar el lugar adecuado para la práctica de la notificación de la incoación y resolución del procedimiento sancionador en este caso.

La indefensión causada a la interesada del modo expuesto es susceptible de subsumirse tanto en la letra a) -acto que lesiona los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, en este caso, el 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 la resolución que se pretende revisar es nula de pleno derecho.

5. En aplicación de la doctrina mencionada con anterioridad en el apartado segundo de este mismo fundamento, una vez constatada la concurrencia en el caso de la causa de nulidad de pleno derecho que acaba de examinarse (notificación defectuosa en domicilio distinto al de la interesada), es irrelevante la concurrencia de la otra que igualmente se invoca por la Administración como fundamento de la revisión que pretende (falta de concurrencia de los elementos definidores de la infracción en la conducta que se le imputa a la interesada).

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 2945/2021, de 10 de junio de 2021, recaída en el expediente número 111/2021/TF, por la que la interesada fue sancionada con multa de 3.001 € por infracción grave a la normativa sanitaria, tal como se razona en el Fundamento III.