Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 5 8 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de octubre de 2025.

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 número 048/2021, de 16 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador número 41/2021/GC, por la que se sancionó al interesado por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 422/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Sanidad, es el Borrador de Orden por la que se resuelve la solicitud de revisión de oficio formulada por (...), por la que se pretende la declaración de nulidad de la Resolución de la Director del Servicio Canario de la Salud número 408/2021, de 16 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador número 41/2021/GC, por la que se sancionó al interesado con una multa de 3.001,00 euros, por infracción grave a la normativa sanitaria.

2. 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).

3. El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

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.

De conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (art. 106.1 LPACAP), es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no es de tal sentido.

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

Esta 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.

5. Como reiteradamente ha señalado este Consejo (por todos, Dictamen 419/2020, de 15 de octubre), las causas de nulidad desde el punto de vista sustantivo han de ser apreciadas conforme a la legislación vigente al tiempo en que las referidas Resoluciones administrativas fueron dictadas, en este caso, en 2021, razón por la que se entiende que resulta de aplicación sustantiva la citada LPACAP.

Además, se debe precisar que en lo que se refiere al procedimiento administrativo le es aplicable también la LPACAP, dado que se inició a instancia del interesado por escrito de 23 de octubre de 2024, después de la entrada en vigor de la misma.

6. Consta acreditada, por otra parte, la firmeza en vía administrativa de la mencionada Resolución cuya nulidad se pretende, una circunstancia que, por lo demás, no es negada por la propia Administración.

7. El procedimiento se inició por escrito del interesado, presentado el día 23 de octubre de 2024, como ya se dijo. En consecuencia, no puede considerarse la caducidad del presente procedimiento administrativo (art. 106.5 LPACAP), pues el procedimiento no ha sido iniciado de oficio, persistiendo la obligación de resolver de la Administración (art. 21.1 LPACAP) aun cuando el transcurso de 6 meses desde el inicio del procedimiento revisor permita considerar desestimada la solicitud por silencio administrativo.

8. 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, de acuerdo con el 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.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, procede reproducir lo manifestado al respecto en la Propuesta de Resolución, debidamente documentado en el expediente, siendo lo siguiente:

«Primero.- Con fecha de 3 de febrero de 2021 recayó Resolución del Director General de Salud Pública, en ejercicio de la competencia que le atribuía el artículo 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 la que se acordó la iniciación de expediente sancionador a (...), a consecuencia de los hechos consignados en el acta-denuncia de 23 de noviembre de 2020, formulada por los agentes actuantes de la Comisaría de la Policía Nacional de Arrecife, Brigada Local de Seguridad Ciudadana, n.º 109011 y 118137, por los siguientes hechos acaecidos en Carretera Los Invernaderos, nave abandonada, vía pública:

"Realizando labores de prevención se localiza varios vehículos con música muy alta, una vez en el lugar se observan unas 20 personas de botellón sin respetar normas Covid 19 (reunión de más de 20 personas realizando botellón) ".

Constan en el expediente dos intentos de notificación de la citada Resolución de 3 de febrero de 2021 por el servicio de correos en la misma dirección que la consignada en la citada acta-denuncia de 23 de noviembre de 2020 (...); un primer intento de notificación realizado el día 10 de febrero de 2021, a las 13:12 horas, donde figura la mención "Ausente Reparto", devuelto por el servicio de correos a la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud al no haber sido retirado en lista. Y un segundo intento de notificación realizado el día 11 de febrero de 2024, a las 18:00 horas, con la mención de "Desconocido".

Se efectuó anuncio de notificación de 18 de febrero de 2021 del Servicio Canario de la Salud en el Boletín Oficial del Estado número 55, de fecha de 5 de marzo 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 frente a la resolución de inicio del expediente sancionador.

Segundo.-Toda vez que no se formularon alegaciones a la Resolución de inicio del expediente sancionador, de conformidad con lo establecido en el artículo 64.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con fecha de 16 de abril de 2021 recayó Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 408/2021, por medio de la que se impuso al interesado una sanción de tres mil un euros (3.001 €) por infracción grave a la normativa sanitaria vigente.

En la citada resolución se imputaron al interesado los hechos acontecidos en la vía pública el día 23 de noviembre de 2020, que figuran en el acta - denuncia formulada por los citados agentes actuantes de la Comisaría de la Policía Nacional de Arrecife, Brigada Local de Seguridad Ciudadana, transcrita en el antecedente de hecho anterior.

Se puso de manifiesto en la indicada Resolución número 408/2021, de fecha 16 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador número 41/2021/GC, el incumplimiento de lo dispuesto en la medida del apartado 1.1, 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 8 de octubre de 2020 - BOC núm. 208, de 9 de octubre de 2020-), donde se especificaba 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.

Estas medidas fueron adoptadas consecuentemente por el Gobierno de Canarias en su condición de autoridad sanitaria que le atribuye el artículo 28.4 de la LOSC, y en el marco de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que establecen la posible adopción de medidas por parte de las autoridades sanitarias en situaciones de riesgo para la salud de las personas.

Asimismo, se puso de manifiesto en la indicada Resolución número 408/2021, de fecha 16 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador número 41/2021/GC, el incumplimiento de lo establecido en el artículo 3.1 del citado Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre: "Toda la ciudadanía deberá adoptar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos de propagación de la enfermedad COVID- 19, así como la exposición

propia y ajena a dichos riesgos, de acuerdo con las normas y recomendaciones establecidas por las autoridades sanitarias".

Por la comisión de estos hechos se imputó al interesado la comisión de la infracción grave prevista en el artículo 6.2.B) I del mencionado Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre:

"El consumo en grupo de alcohol o estupefacientes en la vía pública en grupo de número superior a 1O personas".

La sanción impuesta, que oscilaba desde 3.001 euros hasta los 60.000 euros, de acuerdo con lo señalado en el artículo 8.1.b) del señalado Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre, lo fue en su grado mínimo y, dentro de éste, además, en su cuantía mínima, por importe de 3.001 euros.

No consta en el expediente intentos de notificación de la Resolución sancionadora a través del servicio de correos, sino que directamente se procedió a publicar en el BOE número 107, de 5 de mayo de 2021, anuncio de notificación de 19 de abril de 2021 del Servicio Canario de la Salud de la resolución recaída en el expediente sancionador número 41/2021/GC.

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

2. Tal y como se ha manifestado anteriormente, el presente procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado a instancia del interesado, habiendo presentado el mismo un escrito en el que de forma sucinta, pero clara, solicita expresamente la revisión de oficio de la Resolución referida con base en dos motivos concretos, siendo el primero el relativo a que los hechos acaecidos en Arrecife el día 23 de noviembre de 2020, que constan en el acta-denuncia de la Policía Nacional, no son ciertos y, el segundo, el referido a que todas las notificaciones correspondientes al procedimiento administrativo sancionador se efectuaron de forma deficiente, llegándose a tramitar por completo sin su conocimiento, causándole con ello indefensión.

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento administrativo, constan los siguientes trámites:

- El procedimiento se inició mediante el escrito presentado por el interesado ante la Administración sanitaria el día 23 de octubre de 2024.

- El día 30 de diciembre de 2024, reiterado el 6 de marzo de 2025, desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad se instó a la Comisaría de la Policía Nacional de Arrecife, Brigada Local de Seguridad Ciudadana, a que, por un lado, se indicara si la persona denunciada, cuyos datos se consignaron en la citada acta-denuncia de 23 de noviembre de 2020, había sido una de las participantes en el referido botellón y si estaba consumiendo alcohol y, por otro lado, se solicitó la ratificación, por parte de los agentes actuantes de los hechos recogidos en la mencionada acta-denuncia.

El día 6 de mayo de 2025 fue emitido el siguiente Informe por los agentes actuantes de la Comisaría de la Policía Nacional de Arrecife, Brigada Local de Seguridad Ciudadana:

«En contestación a la solicitud de ratificación del Acta-denuncia de 23 de noviembre de 2020e en la reiteran que los funcionarios actuantes se ratifiquen o no en su denuncia respecto al expediente del denunciado (...) el cual niega los hechos por la presunta infracción al artículo 38.3 de la LO 4/2015, se participa lo siguiente:

Que los agentes actuantes se remiten a los reflejado en el Acta-denuncia donde queda claramente expuesto lo sucedido, no teniendo nada más que aportar».

- El día 15 de enero de 2025 se emitió informe por el Director General del Servicio Canario de la Salud por el que se propuso la inadmisión de la solicitud, deduciéndose de tal informe que el Director General se considera que las notificaciones se efectuaron de forma correcta y, por tal motivo, propone la inadmisión.

- El día 9 de mayo de 2025 se dictó la Orden de la Consejera de Sanidad por la que admitió a trámite la solicitud de revisión de oficio del interesado, se acordó iniciar la tramitación del presente procedimiento y se le concedió el trámite de vista y audiencia.

Al respecto, consta en la Propuesta de Resolución, debidamente documentado en el expediente, que:

«Se practicaron los siguientes intentos de notificación de la citada orden departamental de 9 de mayo de 2025, por el Servicio de Correos, los días 21 de mayo de 2025, a las 11:52 horas y, 26 de mayo de 2025, a las19:14, dando como resultado "ausente", razón por la que, con fecha 27 de mayo de 2025, se procedió a efectuar el correspondiente aviso de llegada para su recogida, que no fue atendido por el interesado, procediéndose a tramitar devolución y entrega del escrito de notificación a la Administración los días 3 y 6 de junio de 2025, respectivamente.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 42.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: "Todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria", con fecha 26 de junio de 2025 fue puesta a disposición del interesado, en la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, la notificación de la citada orden departamental de 9 de mayo de 2025 sin que transcurrido el plazo de 1O días naturales se hubiera accedido a la misma.

Sin perjuicio de lo señalado, y en aras de garantizar la notificación al interesado de la citada orden departamental de 9 de mayo de 2025, a los efectos de poder formular alegaciones, finalmente, se procedió a publicar anuncio de notificación en el BOE número 174, de fecha 21 de julio de 2025, sin que conste la formulación de alegaciones por el interesado»

- Posteriormente, se emitió la Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la Resolución final, cuya fecha de emisión se desconoce.

- Por último, el 2 de septiembre de 2025 se emitió el informe de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos.

IV

1. En la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen se declara que:

«Primero. - Estimar la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 408/2021, de fecha 16 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador número 41/2021/GC, por la que se sancionó al interesado con multa de tres mil un euros (3.001,00 €).

Segundo. - Acordar la nulidad de pleno derecho de la citada Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 408/2021, de fecha 16 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador número 41/2021/GC, al incurrir en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.la) y e) de la citada LPAC, por vulneración del derecho fundamental de defensa, regulado en el artículo 24 de la CE y del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, plasmado en el artículo 25 CE».

2. En dicha Propuesta de Resolución la Administración se pronuncia de forma expresa acerca de las dos causas de nulidad aducidas por el interesado.

2.1. En relación con la primera de las causas de nulidad, la correspondiente al art. 47.1. a) LPACAP, con base en la manifestación efectuada por el interesado

relativa a que los hechos que obran en el acta-denuncia referida no son ciertos, se afirma por la Administración que:

«En primer lugar la parte interesada alega que "hay una infracción argumentada en hechos que no son los correctos".

Al respecto cabe señalar lo siguiente:

La prueba de cargo por la que se exigió responsabilidad administrativa al interesado la constituyó el acta denuncia de 23 de noviembre de 2020, formulada por los agentes actuantes de la Comisaría de la Policía Nacional de Arrecife, Brigada Local de Seguridad Ciudadana, n.º 109011 y 118137, por los hechos ocurridos en Carretera Los Invernaderos, nave abandonada, vía pública:

"Realizando labores de prevención se localiza varios vehículos con música muy alta, una vez en el lugar se observan unas 20 personas de botellón sin respetar normas Covid 19 (reunión de más de 20 personas realizando botellón)".

El tipo infractor imputado al interesado fue el tipificado en el artículo 6.2.B) 1 del citado Decreto ley 14/2020, de 4 de septiembre:

"El consumo en grupo de alcohol o estupefacientes en la vía pública en grupo de número superior a 1O personas".

Toda vez que por el interesado se alega que los hechos no son los correctos es por lo que con fecha 30 de diciembre de 2024, reiterado el 6 de marzo de 2025, desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad se instó a la Comisaría de la Policía Nacional de Arrecife, Brigada Local de Seguridad Ciudadana, a que:

• Se indicará si la persona denunciada, cuyos datos se consignaron en la citada acta-denuncia de 23 de noviembre de 2020, había sido una de las participantes en el referido botellón y si estaba consumiendo alcohol.

• La ratificación, por parte de los agentes actuantes nº 109011 y 118137, de los hechos recogidos en la mencionada acta-denuncia de 23 de noviembre de 2020.

Emitido con fecha 6 de mayo de 2025 el solicitado Informe, se vendrá a indicar en el mismo lo siguiente:

"En contestación a la solicitud de ratificación del Acta-denuncia de 23 de noviembre de 2020e en la reiteran que los funcionarios actuantes se ratifiquen o no en su denuncia respecto al expediente del denunciado (...) el cual niega los hechos por la presunta infracción al artículo 38.3 de la LO 4/2015, se participa lo siguiente:

Que los agentes actuantes se remiten a los reflejado en el Acta-denuncia donde queda claramente expuesto lo sucedido, no teniendo nada más que aportar".

En el citado Informe de 6 de mayo de 2025 no se vendrá a dar respuesta a la información solicitada sobre si el interesado había sido una de las participantes en el referido botellón y si estaba consumiendo alcohol. Información que se solicitó toda vez que de acuerdo con el artículo 52 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana - LOPSC-: "las denuncias, atestados o actas formuladas por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles".

El mencionado artículo 52 de la citada LOPSC, al declarar el valor probatorio de las actas y denuncias, se refiere explícitamente a la "previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados".

Negación que, en el caso que nos ocupa, es realizada por la persona interesada, cuando señala que los hechos no son los correctos. La ratificación de la denuncia es de vital importancia en el proceso puesto que, a pesar del valor probatorio de la denuncia, refuerza sus efectos frente a la oposición del presunto responsable del hecho infractor, formando parte del procedimiento como prueba.

Así, según la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de julio de 2000 (Rec. 501/1995), la ratificación del agente tras la negación de los hechos por parte del denunciado convierte la denuncia en una "indudable prueba testifical de cargo, objetiva y suficiente para enervar la presunción de inocencia", sobre todo, en aquellos procedimientos que no hay más prueba que la denuncia del agente.

El hecho de que en la citada acta-denuncia solo se indicara que "realizando labores de prevención se localiza varios vehículos con música muy alta, una vez en el lugar se observan unas 20 personas de botellón sin respetar normas Covid 19 (reunión de más de 20 personas realizando botellón), sin mención expresa a si el interesado se encontraba consumiendo alcohol, extremo sobre el que no se pronuncian los agentes actuantes n.º 109011 y 118137 de la Comisaría de la Policía Nacional de Arrecife, Brigada Local de Seguridad Ciudadana, en su Informe de 6 de mayo de 2025, será insuficiente para desvirtuar la carga de la prueba y no bastará para reafirmar el valor probatorio del acta-denuncia de 23 de noviembre de 2020. A tal efecto se pronuncia el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Vigo, en la sentencia 228/2017, de 20 de noviembre, en la que, aun no siendo suficiente la prueba aportada por el denunciado, el agente denunciante no es conciso en el contenido sustantivo del informe en el que ratifica la denuncia, por lo que la sentencia concluye que "la duda introducida por el propio agente denunciante y la falta de una respuesta convincente al segundo requerimiento de informe de la instructora determinan una insuficiencia de la base probatoria obrante en el expediente para sostener la imposición de la sanción, no porque se

haya demostrado la inexactitud o falta de certeza de la denuncia inicial, sino porque la endeblez de los informes del agente y las condiciones de su falta de ratificación la privan, valorada en conjunción con el resto de pruebas aportadas por el actor, de la virtualidad de sostener por sí sola la acreditación del vehículo infractor (...) ".

Sobre la necesidad de ratificación de las actas policiales, para que exista una actividad probatoria suficiente, se han pronunciado los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo n.º 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de Las Palmas de Gran Canaria en las siguientes sentencias: 31 de octubre de 2022 (P.A. 35/2022), 6 de octubre de 2022 (P.A.195/2022), 30 de junio de 2022 (P.A. 29/2022), 8 de noviembre de 2022 (P.A. 123/2022), 2 de diciembre de 2022 (P.A. 187/2022), 21 de noviembre de 2022 (P.A. 140/2022) y 10 de noviembre de 2022 (P.A. 141/2022), respectivamente.

En atención a lo expuesto, el tipo aplicado (previsto en 6.2.B.l del Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre: "El consumo de alcohol o estupefacientes en la vía pública en grupo de número superior a 1O personas") anuda ineludiblemente la conducta infractora al consumo y no sólo a la participación en dicho grupo, consumo que no queda acreditado en el expediente sancionador.

La conducta realizada no reúne los elementos del tipo concreto aplicado. Constituyendo el tipo aplicado el consumo y no quedando expresamente acreditada la realización de tal acción por parte del interesado, por lo que no cabe sino apreciar la infracción del principio de tipicidad, previsto en el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que constituye una de las manifestaciones esenciales del principio de legalidad y que exige la más estricta adecuación entre la conducta prohibida descrita en el tipo y el hecho cometido por acción u omisión.

(...)

Al no reunir la conducta realizada los elementos del tipo concreto aplicado, no cabe apreciar sino la infracción del principio de tipicidad, con la consiguiente vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, plasmado en el artículo 25 CE».

2.2. En lo que se refiere al segundo motivo en el que se basa la declaración de nulidad que se pretende, el correspondiente a las notificaciones deficientes que ocasionaron indefensión al interesado, durante la tramitación del procedimiento sancionador, lo que se encuadra dentro de las causas de nulidad del art. 47.1. a) y e) LPACAP, en la Propuesta de Resolución se afirma al respecto:

«Si bien el primer intento de notificación de la Resolución de inicio del expediente sancionador que se practicó el 10 de febrero del 2021, a las 13:12 horas, dio como resultado "Ausente Reparto" esto es, que el destinatario no se encontraba en el domicilio al momento del primer intento de entrega y que no se pudo contactar; el segundo intento de notificación, llevado a cabo, sólo un día más tarde, el 11 de febrero de 2021, a las 18:00

hora, dio otro resultado distinto, el de "Desconocido", esto es, que el destinatario no es reconocido por el repartidor ni se encuentra en los buzones de la dirección, lo que sugiere que la dirección puede ser incorrecta o que el destinatario no es conocido en esa ubicación.

Por la Administración se procedió a la notificación edictal, sin previamente realizar actuaciones encaminadas a averiguar la causa de por qué en uno de los intentos de notificación el resultado fue de "Ausente Reparto" y, en el otro intento de notificación, practicado solo un día más tarde, el resultado fue de "Desconocido". Actuaciones encaminadas a averiguar la correcta dirección del interesado en la que poder notificar los actos administrativos recaídos en el procedimiento sancionador, como hubiera podio 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 artículo 41.4 de la LPAC: "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".

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (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), ha subrayado el carácter "residual", "subsidiario", "supletorio" y "excepcional" de la notificación mediante edictos (prevista en el artículo 44 de la LPAC: "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"), señalando que tal procedimiento "sólo puede ser empleado cuando se tiene la convicción o certeza de la inutilidad de cualquier otra modalidad de citación" (STC 65/1999, FJ 2), que 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).

La buena fe obliga a la Administración a que, aún 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 17 de noviembre).

Según Dictamen número 97/2024, de fecha 27 de febrero de 2024, emitido por Consejo Consultivo de Canarias, la causa de nulidad por notificación defectuosa es susceptible de reconducirse tanto a la letra a) como a la letra e) del art. 47.1 LPAC:

" (...) 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.

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.l'a) de la 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, considera como defecto determinante de la nulidad del acto la realización del emplazamiento por edicto, 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 admi1nistrado 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 a ser informado de la acusación (FJJ v 4).

(...)

La indefensión causada al interesado, del modo expuesto, por la notificación defectuosa, es susceptible de subsumirse tanto en la letra a) del artículo 47.1 de la LPAC -acto que lesiona los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, en este caso, el artículo 24 CE-, como en la letra e) del artículo 47.1 de la LPAC -acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».

3. Antes de entrar en el análisis de la cuestión de fondo es necesario realizar varias precisiones.

3.1. En primer lugar, hacer referencia expresa a la doctrina de este Consejo Consultivo relativa a la revisión de oficio. Así, en el Dictamen 199/2025, de 12 de mayo, emitido a solicitud de la Consejera de Sanidad y relativo a un supuesto que guarda similitud con el que aquí nos ocupa, se manifestó con carácter general que:

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

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

3.2. En segundo lugar, el objeto del presente Dictamen no es otro que el determinar, exclusivamente, si concurren las dos causas de nulidad alegadas por el interesado, ya referidas con anterioridad, es decir, las correspondientes al art. 47.1 a) y e) LPACAP, por los motivos expuestos con anterioridad, analizando los

razonamientos jurídicos expuestos en la Propuesta de Resolución sobre la concurrencia de las mismas, reproducidos anteriormente.

3.3. En tercer lugar, concurren en este asunto varios hechos indubitados, siendo, por un lado, que no se ha probado que el día de los hechos el interesado hubiera consumido alcohol, pues no solo en el acta-denuncia de la Policía Nacional no se hace mención a ello de forma expresa, sino que tampoco se hace mención en el ratificación de los agentes actuantes, como evidencia por sí misma su contestación al requerimiento efectuado por la Administración sanitaria al respecto.

Por otro lado, también constituye un hecho debidamente demostrado que las notificaciones efectuadas al interesado con ocasión del procedimiento sancionador mencionado fueron del todo deficientes, no solo por la omisión de toda actividad dirigida a averiguar cuál era el verdadero domicilio del interesado, sino porque la Resolución final de dicho procedimiento sancionador solo se le notificó edictalmente, lo que supone una manifiesta contravención de las normas contenidas en la LPACAP relativas a las notificaciones a efectuar en los procedimientos administrativos a los interesados (arts. 40 y ss. LPACAP).

3.4. En este caso, la Administración considera, en los términos reproducidos con anterioridad, que concurre la causa del art. 47.1. a) LPACAP, exclusivamente, porque los hechos imputados al interesado no han resultado demostrados debidamente, lo que vulnera el principio de legalidad en el ámbito sancionador (art. 25 CE), como se ha manifestado, pero no tiene en cuenta que los mismos se produjeron el día 23 de noviembre de 2020, durante la prórroga del Estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, aprobada por el Real Decreto 956/2020 que extendía el Estado de alarma desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021, prórroga que fue declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre.

Pues bien, sobre ello, hemos de remitirnos a lo manifestado reiteradamente por este Consejo Consultivo, por ejemplo, al Dictamen 199/2025, de 12 de mayo, siendo la doctrina en el mismo expuesta aplicable a este presente supuesto.

4. Pues bien, en relación con la primera de las razones en las que se fundamenta la declaración de nulidad que se pretende, la correspondiente a la falta de toda acreditación de que el interesado cometiera de forma efectiva los hechos sancionados, es preciso tener en cuenta, además de la doctrina jurisprudencial expuesta al respecto y las conclusiones a las que se llega en la Propuesta de Resolución acerca de la vulneración del principio de legalidad sancionadora

establecido en el art. 25 CE, concretada en que el interesado no efectuó una actuación previamente tipificada, que también se ha vulnerado el principio de presunción de inocencia establecido en el art. 24.2 CE, en este caso, en el ámbito de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas.

Así, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1990, de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985 y cuestiones de inconstitucionalidad 889/1988 y 1.960/1988 (acumulados), ha señalado que:

«En efecto, no puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción deinocencia comporta: que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propiainocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

Dicho está con ello que, si en las actas de la Inspección de Tributos puede consignarse la regularización de las situaciones tributarias que los inspectores actuarios estimen procedente, con expresión, en su caso, de las infracciones que aprecien, incluyendo la propuesta de la sanción pecuniaria aplicable y de los criterios para su graduación, resulta evidente que tales documentos pueden tener relevancia en los distintos procedimientos y procesos sancionadores, y ello obliga a contrastar el valor que a los mismo otorga el precepto legal impugnado con el principio y el derecho constitucional a la presunción de inocencia, debiendo rechazarse por infundada la distinción que el Abogado del Estado propone entre el plano de los hechos y el plano de la culpabilidad, dado que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza del juicio de culpabilidad sobre esos mismos hechos, de manera que el art. 24.2 de la Constitución rechaza tanto la responsabilidad presunta y objetiva como la inversión de la carga de prueba en relación con el presupuesto fáctico de la sanción».

Ello es así porque como se dijo anteriormente el acta-denuncia y la ratificación policial posterior no permiten entender demostrado que el interesado cometiera la infracción que los agentes le imputan.

En conclusión, concurre la causa de nulidad del art. 47.1.a) LPACAP, pues la Resolución, cuya declaración de nulidad se pretende, vulnera no solo el derecho amparado por el art. 25 CE, en virtud de la doctrina de este Consejo Consultivo anteriormente referida y por las razones expuestas por la propia Administración en la Propuesta, sino también por vulnerarse el derecho a la presunción de inocencia establecido en el art. 24.2 CE.

5. En cuanto al segundo motivo de nulidad, el que se basa en las notificaciones deficientes producidas con ocasión de la tramitación de un procedimiento sancionador, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante, por ejemplo, como se hace en Dictamen 251/2025, de 11 de junio, en él se señaló que:

«También el Tribunal Supremo descarta la posibilidad de defender la aplicación del artículo 24 de la Constitución en los procedimientos tributarios. Así, la Sentencia de 11 de julio de 2003 cuando, rechaza la aplicación del motivo de nulidad previsto en el art. 62.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), paralelo a los motivo de nulidad previstos en el artículo 217.1, a) de la LGT, expone: "el derecho a la defensa solo constituye un derecho susceptible de dicho remedio constitucional –refiriéndose al recurso de amparo- en el marco de un procedimiento sancionador (...) fuera de este ámbito sancionador, la falta de trámite de audiencia en el procedimiento administrativo e incluso la misma indefensión, si produce, podrán originar las consecuencias que el ordenamiento jurídico prevea, pero no afectan a un derecho fundamental o libertad pública susceptible de amparo constitucional". El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, asimismo lo ha dejado claro en su reciente Sentencia de 24 de febrero de 2025, proc. 0224/2024, en la que manifiesta: "la alegación de la actora de indefensión por defecto en la notificación no puede ser apreciada en tanto en cuanto el Tribunal Constitucional ha declarado que las garantías del art. 24 de la Constitución no pueden trasladarse sin más a las actuaciones administrativas, salvo las de naturaleza sancionadora".

Finalmente, el Consejo Consultivo de Canarias se ha pronunciado con los mismos argumentos en anteriores Dictámenes, con fundamentos que serían acogidos por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 4 de junio de 2021, en el procedimiento ordinario 142/2020.

Así, el Dictamen 450/2019, señalaba:

"Así, entre otros, en el Dictamen ya anteriormente mencionado, 375/2011, de 9 de junio, este Organismo señalaba, al respecto:

« (...) como ha declarado el propio Tribunal Constitucional "las garantías del artículo 24 de la Constitución referidas a la tutela judicial efectiva no pueden trasladarse sin más a las

actuaciones administrativas, salvo que éstas tengan una naturaleza sancionadora equivalente materialmente a las actuaciones administrativas" (STC 42/1989, de 16 de febrero)», añadiéndose que «Aquí se está ante un procedimiento administrativo tributario, no sancionador; por consiguiente, las garantías del artículo 24.2 de la Constitución no le son aplicables».

No es esta doctrina, en efecto, sino trasunto de la jurisprudencia constitucional. Así, la Sentencia 65/1994, de 28 de febrero ya declaró: «Por otra parte, el ámbito de la tutela judicial, como derecho fundamental, no se extiende al procedimiento administrativo y, por ello, no le afectan las deficiencias o irregularidades cometidas en su curso por las Administraciones públicas, que tienen otro cauce y otro tratamiento».

Tampoco puede dejar de indicarse, por tanto, que el mandato de no indefensión que ordena el art. 24.1 de la Constitución, y para cuya salvaguardia reconoce asimismo este precepto constitucional el derecho fundamental de todas las personas a la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, contrae su virtualidad a Jueces y Tribunales, como resulta de la propia literalidad de dicho precepto; y, por extensión, se proyecta también sobre las Administraciones Públicas, pero, en este caso, en relación con las potestades sancionadoras que tales Administraciones tienen atribuidas.

Esto es, un acto administrativo puede, eventualmente, llegar a lesionar alguno de los derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional (art. 14 a 29) y, en su consecuencia, incurrir en una de las causas determinantes de la nulidad de pleno derecho legalmente previstas [art. 217.1ª LGT, lo mismo que, con carácter general, art. 47.1.a) LPACAP]. Pero, en el caso del derecho fundamental reconocido por el art. 24.1, el mandato constitucional de no indefensión se dirige específicamente hacia el Poder Judicial. Y, por analogía, como decimos, se aplica también, ciertamente, a la Administración, aunque ya en estos casos en el ejercicio de las potestades anteriormente señaladas, y en la medida en que, en tanto que expresión de un mismo (y único) «ius puniendi», existe una identidad de razón en el régimen jurídico que les es de aplicación, como tiene declarado de modo reiterado el Tribunal Constitucional prácticamente desde sus primeras resoluciones (...) ".

Procede recordar, además, que, en el ámbito del derecho administrativo, las Sentencias del Tribunal Supremo, de 4 de julio de 2013, rec. 501/2012, y de 17 de julio de 2013, rec. 472/2012, exponen que "basta para justificar el rechazo de la demanda con considerar que la eventual falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo no afecta a su validez sino meramente a su eficacia (y al comienzo, en su caso, de los plazos para impugnarlo). Al no ponerse en cuestión la validez intrínseca del acto sancionador, las alegaciones relativas a su ulterior comunicación al interesado quedan fuera de los límites del referido artículo 62.1 de la Ley 30/1992"».

Así mismo, esta doctrina es aplicable a este supuesto e implica que se considere, primordialmente, que concurre la causa de nulidad del art. 47.1.a) LPACAP, ya que no se ha de olvidar que las deficientes notificaciones se han producido con ocasión de un procedimiento sancionador, y de forma subsiguiente que también se incurre en la causa del art. 47.1.e) LPACAP.

6. Por esta razón procede la revisión de oficio de la Resolución de la Director del Servicio Canario de la Salud número 408/2021, de 16 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador número 41/2021/GC, considerándose la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen es conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la declaración de nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 408/2021, de 16 de abril de 2021, recaída en el expediente sancionador número 41/2021/GC, por la que se sancionó al interesado con multa de tres mil un euros (3.001,00 €), tal como se razona en el Fundamento IV de este Dictamen.