Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 7 1 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de noviembre 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 promovido por (...), en nombre y representación de (...), quien solicita la declaración de nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 3300/2021, de 13 de julio, recaída en el expediente sancionador 112/2021/TF, que impone al solicitante multa de 3.001 €, por infracción grave a la normativa sanitaria (EXP. 447/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio tramitado por la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias como consecuencia de la solicitud presentada por (...), en nombre y representación de (...), y en cuya virtud se insta la declaración de nulidad de la Resolución n.º 3300/2021, de 13 de julio de 2021, del Director del Servicio Canario de la Salud -en adelante, SCS-, por la que se impone al interesado una multa de 3.001 € como responsable de la comisión de una infracción administrativa grave, tipificada en el art. 6.2.B).1 del Decreto-ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias -en adelante, DL 14/20- [expediente sancionador n.º 112/2021/TF].

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

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

adelante, LCCC-, en relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en lo sucesivo, 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.

Como se ha dicho, 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.

3. Instada la solicitud de nulidad por el interesado con fecha 24 de marzo de 2025, 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].

Aunque cabe entender desestimada dicha solicitud por silencio administrativo por el transcurso del plazo de seis meses *ex* art. 106.5 LPACAP, subsiste en todo caso la facultad y el deber de la Administración de resolver expresamente el procedimiento [art. 21.1 y 6 LPACAP].

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

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.

5. La competencia para resolver corresponde a la Consejera, al tratarse de un acto de un organismo autónomo que ella 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 el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que dispone que a las personas titulares de los Departamentos les corresponde incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento].

6. No se aprecian deficiencias formales que obsten un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. Con fecha de 18 de marzo de 2021 recayó Resolución del Director General de Salud Pública del SCS, en ejercicio de la competencia que le atribuía el art. 16.2 del DL 14/20, por la que se acordó la iniciación de expediente sancionador a (...), a consecuencia de los siguientes hechos consignados en el acta-denuncia de fecha 22 de septiembre de 2020 (9370), a las 01:45 horas, extendida por los agentes de la autoridad actuantes n.º 13.884 y 11.011 de la Policía Local de Arona, en la calle (...), Las Américas, término municipal de Arona, en los exteriores del bar cafetería *«(...)»*:

«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 24 horas 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».

Consta un intento de notificación de la iniciación del expediente sancionador, por medio del Servicio de Correos, en la dirección *Calle (...), 38650, Los Cristianos, Arona*, que es la que figura en la citada acta-denuncia de fecha 22 de septiembre de 2020 como dirección del denunciado. Este intento de notificación, hecho el 22 de abril de 2021, a las 13:15 horas, no obtuvo resultado efectivo, y en los registros del servicio postal figuran estas menciones: *«Destinatario ausente, el envío se pondrá a su disposición el día siguiente laborable de la fecha del aviso en la Oficina de Correos de referencia. A disposición del interesado: 22 de abril de 2021 21:30, El envío se encuentra en la Oficina de Correos de referencia para su recogida. Finalizado plazo de retirada: 10 de mayo de 2021 09:19 Devolución del envío por finalización de plazo de retirada»*.

El 25 de mayo siguiente se publicó anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado (n.º 124), con advertencia de que se entendería hecha la notificación si en el plazo de diez días hábiles el interesado no se hubiera comparecido ante la administración, y se continuaría la tramitación del expediente.

No consta la comparecencia del expedientado ni la formulación de alegaciones frente a la citada Resolución iniciadora del expediente sancionador.

2. Toda vez que no se formularon alegaciones a la Resolución de inicio del expediente sancionador, de conformidad con lo establecido en el art. 64.1.f) LPACAP, con fecha de 13 de julio de 2021 se dictó Resolución de la Dirección del SCS n.º 3300/2021, por medio de la que se impuso al interesado una sanción de 3.001 € por infracción grave a la normativa sanitaria. En la citada Resolución se imputaron al interesado los hechos acontecidos en la vía pública el día 22 de septiembre de 2020 que figuran en el acta de denuncia de la Policía Local de Arona (9370), transcrita anteriormente.

Se puso de manifiesto el incumplimiento por el denunciado de lo dispuesto en el apartado 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 de

septiembre de 2020 (BOC núm. 187, de 11 de septiembre de 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.

Estas medidas fueron adoptadas por el Gobierno de Canarias en su condición de autoridad sanitaria que le atribuye el art. 28.4 de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, 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.

Por la realización de estos hechos se imputó al interesado la comisión de la infracción grave prevista en el art. 6.2.B).1 del DL 14/2020, que tipifica como tal *«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 €.

Consta en el expediente un intento -infructuoso- de notificación por el Servicio de Correos en la misma dirección antes referida, *(...), C.P. 38650, Los Cristianos, Arona*, que como se dijo es la que figura en el acta-denuncia inicial como dirección del denunciado; no consta el motivo de la falta de notificación y de la consiguiente devolución al remite, y consta anuncio de notificación en el BOE número 275, de 17 de noviembre de 2021, con la indicación de que, si en el plazo de diez días hábiles no se hubiera efectuado la comparecencia del sancionado, se entendería hecha la notificación y continuaría la tramitación del expediente.

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

3. El 12 de abril de 2023 el interesado presenta escrito solicitando la copia del expediente sancionador n.º 112/2021/TF, que fue puesto a su disposición el día 13 de abril de 2023.

4. Con fecha 16 de abril de 2023 el interesado interpuso recurso de reposición contra la providencia de apremio n.º 20240018639, girada a su cargo por importe de 3.023,35 €, que fue desestimado por Resolución del Director General de Recursos Económicos del SCS n.º 624/2024, de 19 de abril de 2024.

III

En cuanto a la tramitación del expediente de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El procedimiento se inicia mediante escrito presentado por (...), en representación de (...), con fecha 24 de marzo de 2025, en el que se alega lo siguiente:

«PRIMERO. En fecha 22 de septiembre de 2020 la policía local de Arona levantó acta denuncia contra 15, por encontrarse en un grupo de aproximadamente 40 personas en la terraza de un bar denominado "(...)", sito en la Avda. (...), Las Américas, sin mantener distancia de seguridad y consumiendo bebidas alcohólicas.

SEGUNDO. En fecha 19 de marzo de 2021 se incoa expediente sancionador a (...) por infracción grave de la normativa sanitaria, concretamente el artículo 1.1. y 2 de la Resolución de 19 de junio de 2020, por el que se establecen medidas de prevención para hacer frente a la crisis ocasionada por el Civ-19. La multa que se impone (...) es de 3001 euros.

TERCERO. (...) no recibe la notificación de la Administración (inicio del expediente sancionador), por lo que se le cita a través de anuncio de notificación publicado en el BOE en fecha 17 de mayo de 2021.

CUARTO. Se dicta resolución del director del Servicio Canario de la Salud, por la que se ratifica la multa de 3001 euros (...) .

QUINTO. La notificación de esta resolución resulta infructuosa por lo que se presenta anuncio de notificación EN FECHA 8 de noviembre DE 2021.

SEXTO. La Administración Tributaria Canaria dicta providencia de apremio que da lugar al embargo de la cantidad de 79.04 € de la cuenta corriente de mi patrocinado con fecha 23 de diciembre del 2024. Se adjunta cargo en cuenta del embargo practicado a cuenta de la sanción que ahora se pretende su nulidad.

SÉPTIMO. La sentencia 183/2021 del Tribunal Constitucional declaró la nulidad del Estado de Alarma declarado para combatir la pandemia provocada por el virus Covid-19.

"Tras unos primeros consideraciones de orden procesal (entre otras, lo relativo al rango o valor de ley tanto del real decreto por el que se declare el estado de alarma como de "la prórroga autorizada por el Congreso"), y luego de constatar, con carácter preliminar, que es difícilmente discutible la concurrencia, en este caso, del presupuesto que permite la declaración del estado de alarma, se argumenta la inconstitucionalidad de los regios impugnadas:"

"Así planteado, el estado de alarma genera, además, una absoluta inseguridad jurídica en la ciudadanía, difícilmente soportable, especialmente en tiempos de una emergencia constitucional como la que vivimos. –

"siendo de tener en cuenta que el incumplimiento del estado de confusión creado por el Gobierno v sus apoyos parlamentarios tiene duras consecuencias sancionadoras (art. 15 del Real Decreto 926/2020). En materia de restricción de derechos fundamentales, la primera exigencia de la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es que la limitación se imponga en una norma de rango legal que reúna el requisito de calidad, entendida como accesibilidad, precisión y previsibilidad en su aplicación (Sentencia de 28 de junio de 2017, Rúspulu Morenés c. España, §§ 31-36) y resulta absolutamente insoportable desde la perspectiva de los arts. 9.3, 53.1, 55.1 y 116 CE que se aborden tan intensas restricciones e incluso, auténticas suspensiones de derechos constitucionales a través de normas que parecen generar una verdadero confusión en la ciudadanía, que vendría a agravar la zozobra en lo que se encuentra ante lo amenazo de la COVID-19".

"Se debe empezar por recordar que, ni en la Constitución ni en la LOAES, aparece la posibilidad de una "suspensión" de derechos fundamentales en el marco del decreto declarativo de un estado de alarma, lo que es coherente con su presupuesto habilitante, que no es otro que la concurrencia de un infortunio natural, no el de un grave riesgo para el orden constitucional o la soberanía nacional; esto último, como presupuesto para la declaración del estado de excepción, sí que puede desencadenar la suspensión de ciertos derechos fundamentales".

"Por lo que hace a la posible incidencia de la declaración de un estado de alarma en el régimen jurídico de los derechos fundamentales, la Constitución contiene dos determinaciones básicas, expresa y de carácter negativo, la primera e implícita y de alcance positivo la segunda. De una parte, la declaración de este específico estado de crisis no consiente la suspensión de derecho fundamental alguno, lo que sí cabe, para determinados derechos y con arreglo a lo previsto en el bloque de constitucionalidad, cuando se llegue a proclamar el estado de excepción o el de sitio".

OCTAVO. En virtud de la sentencia señalada en el punto anterior, la nulidad del estado de alarma lleva por consiguiente a la nulidad de las medidas propias y exclusivas del estado de alarma. Esto es, las limitaciones de derechos fundamentales que acompañaron a este estado. Es por ello por lo que la multa impuesta se fundamenta sobre la nulidad de pleno derecho, en tanto que se sanciona el libre disfrute y ejercicio del derecho a la libertad de reunión. Si bien es cierto que en su momento las autoridades actuaron diligentemente cumpliendo con la normativa, a día de hoy y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, su actuación no es otra cosa que NULA DE PLENO DERECHO. (...) .

En conclusión, conforme a la sentencia del TC y de los juzgados contencioso-administrativos, todas aquellas sanciones que se han impuesto, a través de la regulación estatal y autonómica que se ha especificado en este recurso, deben ser declaradas nulas de pleno derecho con carácter retroactivo, y todo ello en base a lo dispuesto en el artículo 25.1 CE, ya que está vedada la sanción administrativa o penal por hechos que en el momento de su comisión no constituyan delito, falta o infracción administrativa. Por tanto, el mantenimiento de la sanción supondría, según el Tribunal Constitucional, una vulneración directa del principio de legalidad, declarado en este precepto constitucional.

NOVENO. Sin perjuicio de lo anterior, en el supuesto que nos ocupa se imputa a (...) la comisión de las siguientes infracciones:

Estar en un grupo superior a 10 personas.

Sin la separación de 1,5 metros establecida legalmente.

Consumir alcohol.

La realidad es que mi patrocinado no estaba consumiendo alcohol, si bien, sí se encontraba en un grupo de personas que no ascendían a más de 10, y sí que se estaba respetando la distancia de seguridad regulada legalmente.

De conformidad con el expediente sancionatorio, el artículo infringido es el 6.2.b.1 del Real Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre, establece:

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

Es decir, el tipo aplicado anuda ineludiblemente la conducta infractora al consumo de alcohol y no solo a la participación en dicho grupo.

Pues bien, no consta acreditado que mi patrocinado estuviera consumiendo alcohol conforme aparece en el Acta/Denuncia, pues ningún policía se cercioró de que mi patrocinado no tenía vaso en la mano, y aún cuando lo hubiese tenido, que éste fuese de alcohol y no de refresco o agua.

De hecho, en el expediente sancionador 111/2021/TF iniciado en contra de (...)derivado del mismo hecho imputado a quien suscribe (hechos acontecidos en la Calle (...), en Las

Américas, Arona, el día 22 de septiembre del 2020 a la 1:45h reflejado en el acta de la Policía Local de Arona nº 9.372 - el de quien suscribe es el acta denuncia 9.370- ambas actas firmadas por los mismos agentes - 13884 y 11011) se solicitó informe de ratificación de los agentes de la autoridad, conforme al artículo 52 de la LOPSC, en tanto que (...), al igual que (...), negó estar consumiendo alcohol el día de los hechos ni estar en grupo superior a 10 personas, y en dicho informe se manifestó por los agentes lo siguiente (informe de 21 de septiembre del 2023):

"No es posible saber si la persona identificada se encontraba consumiendo alcohol, refresco o simplemente se encontraba en el lugar sin consumir nada".

Privando así a la denuncia inicial de valor probatorio objetivo y suficiente para enervar la presunción de inocencia de los que allí estuvieron congregados, entre ellos, (...) y quien suscribe, (...).

Lo mismo ocurrió en los expedientes sancionadores 99/2021/TF, 101/2021/TF y 98/2021/TF iniciados contra (...), (...) y (...), a los que nos remitimos a efecto de pruebas.

Por lo tanto, la resolución sancionadora de la que se pretende su nulidad, también incurre en nulidad porque la conducta realizada no reúne los elementos del tipo concreto aplicado, pues no se ha quedado expresamente acreditada la realización de tal acción por (...), "por lo que se infringe el principio de tipicidad 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 la acción y omisión". Dicho en palabras literales de las resoluciones dictadas en los expedientes indicados y que estimaron la causa de nulidad de pleno derecho).

En conclusión, la sanción impuesta resulta nula de pleno derecho conforme al artículo 47.l.a) de la LPAC, al lesionar el acto sancionador derechos y libertadas susceptibles de amparo constitucional.

Conforme a lo anterior, existen dos motivos por los que procede la declaración de la nulidad de esta sanción. Por un lado, porque las restricciones impuestas no son, a tenor de la jurisprudencia del TC, sancionables, pues derivan de una regulación nula de pleno derecho por vulnerar la CE y, por otro lado, por no quedar acreditado que (...) estuviese consumiendo bebidas alcohólicas, ni estuviese en un grupo superior a 10 personas sin cumplir con las distancias de seguridad.

(...)

Por lo expuesto, SOLICITO: (...) la iniciación del procedimiento de revisión de oficio del Expediente 112/2021/TF, iniciado por la Dirección General de Salud Pública, en fecha 18/3/2021, y se revoque la sanción impuesta a (...) en la cantidad de 3001 euros, por ser nulo de pleno derecho. Igualmente, solicitamos se deje sin efecto, también por nula, la

providencia de apremio que deriva del acto declarado nulo, dictada por la Agencia Tributaria Canaria y cualquier otra de fecha posterior y se devuelva la cantidad embargada de 79,04 €».

Asimismo, se solicita que *« (…) se tome como medida provisional de acuerdo con la regulación del artículo 56 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, la suspensión de la ejecución de los embargos trabados a mi patrocinado sobre las cuentas corrientes del mismo por la Agencia Tributaria Canaria para lo que se solicita se proceda a comunicar a esta última administración el acuerdo de suspensión instado como medida cautelar».*

2. Con fecha 12 de mayo de 2025 la Dirección General de Salud Pública del SCS requiere a la señora (…) para que acredite su poder de actuación en nombre de (…), trámite cumplimentado con fecha 19 de mayo de 2025.

3. Consta en el expediente el informe del Viceconsejero de Sanidad y Director del SCS de 22 de mayo de 2025, valorando y proponiendo *«admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio»* [art. único, apartado cuatro, del Decreto 128/2024, de 9 de septiembre, por el que se añade un nuevo apartado 4 a la disposición adicional segunda del Decreto 123/2023, de 17 de julio, por el que se determina la estructura orgánica y las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

4. La documentación citada en los antecedentes anteriores fue remitida a la Consejería de Sanidad con fecha 27 de febrero de 2023, por la Dirección General de Salud Pública del SCS.

5. Con fecha de 28 de mayo de 2025, desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad se insta a la Policía Local de Arona la ratificación de los hechos recogidos en el acta-denuncia de 22 de septiembre de 2020, emitiéndose el informe solicitado con fecha 8 de julio de 2025, en el que se dice:

«-Los agentes de esta plantilla con número de identificación profesional 11011 y 13884 por medio de la presente informa:

- Que, en contestación a lo solicitado por el Servicio de Estudios y Normativa, de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias, sobre el acta de denuncia incoado por estos agentes con número de expediente 9370 de fecha 22 de septiembre de 2020 se informa lo siguiente:

- Que obviamente y después de tanto tiempo no se puede determinar quién consumía o no bebidas alcohólicas, ya que en el lugar no se practicó ningún tipo de prueba de detección alcohólica a los denunciados y tampoco se cogió ninguna muestra de las bebidas en el lugar.

- Se hace hincapié a esa congregación de personas que estaba prohibido y más en el contexto de un "botellón", donde algunas personas sin determinar consumían bebidas que a simple vista bien por el envase o por sus características pudiera ser alcohol».

6. Por Orden de la Consejera de Sanidad n.º 479/2025, de 16 de julio de 2025, se admitió a trámite la solicitud de revisión de oficio formulada por (...), en representación de (...), de la Resolución del Director del SCS n.º 3300/2021, de 13 de julio de 2021, recaída en el expediente sancionador n.º 112/2021/TF, por la que sancionó al interesado con multa de 3.001 € por infracción grave a la normativa sanitaria; se inició el procedimiento de revisión de oficio de la citada resolución y se concedió trámite de audiencia al interesado, por un plazo de diez días a partir del siguiente a aquél en que tuviera lugar la notificación de la presente orden, al objeto de que pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones pertinentes.

La citada Orden consta debidamente notificada al interesado.

7. Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado al efecto, no consta la presentación de alegaciones por parte del interesado.

8. Con fecha 8 de octubre de 2025 se evacua el informe preceptivo de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

9. Consta la formulación de Propuesta de Resolución -bajo la forma de borrador de Orden de la Consejera de Sanidad- en la que se plantea estimar la solicitud de revisión de oficio formulada y acordar *« (...) la nulidad de pleno derecho de la (...) Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud núm. 3300/2021, de 13 de julio de 2021, recaída en el expediente sancionador número 112/2021/TF, al incurrir en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1, a) y e) de la citada LPACAP, 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»*.

10. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo el 16 de octubre de 2025 se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC].

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa 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, les son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de la 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, de 14 de mayo].

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del mundo jurídico actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves, facultad 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 y que han sido luego repetidos en dictámenes posteriores].

Así, en nuestro 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 (...) ».*

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. La Orden resolutoria propuesta hace notar la identidad existente entre los hechos, los fundamentos jurídicos y la resolución final adoptadas en otros expedientes sancionadores seguidos por la misma administración pública.

Así, se reseña o refiere que, *« (...) el expediente sancionador número 112/2021/TF, del que trae causa la resolución sancionadora cuya nulidad se insta por el interesado, fue tramitado por los mismos hechos, que traen causa del acta-denuncia de fecha 22 de septiembre de 2020, extendida por los agentes de la autoridad actuantes n.º 13884 y 11011 de la Policía Local del Ayuntamiento de Arona, en calle (...), (...), Las Américas, término municipal de Arona, en los exteriores del bar cafetería "(...)", y por los mismos fundamentos jurídicos, que los consignados en los siguientes expedientes sancionadores, en los que instada la revisión de oficio de las respectivas resoluciones sancionadoras recaídas en dichos expedientes, fueron estimadas por Ordenes de la Consejería de Sanidad, previo dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias:*

- Expediente sancionador número 98/2021/TF:

Por Orden de la Consejera de Sanidad número 211/2024, de 13 de marzo de 2024, de acuerdo con el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias núm. 102/2024, de 27 de febrero de 2024, se estimó la revisión de oficio instada contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud núm. 2947/2021, de 10 de junio de 2021, y se acordó la nulidad de la citada resolución al incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 a) de la citada LPACAP.

- Expediente sancionador número 99/2021/TF:

Por Orden de la Consejera de Sanidad número 210/2024, de 13 de marzo de 2024, de acuerdo con el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias núm. 103/2024, de 27 de febrero de 2024, se estimó la revisión de oficio instada contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 2938/2021, de 10 de junio de 2021 y se acordó la nulidad de la citada resolución al incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 a) de la citada LPACAP.

- Expediente sancionador número 101/2021/TF:

Por Orden de la Consejera de Sanidad número 195/2024, de 12 de marzo de 2024, de acuerdo con el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias núm. 99/2024, de 27 de febrero de 2024, se estimó la revisión de oficio instada contra la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 2937/2021, de 10 de junio de 2021, y se acordó la nulidad de la citada resolución al incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 a) de la citada LPACAP».

Habida cuenta de la identidad sustancial entre el caso de este expediente y los señalados anteriormente, es obligado reproducir los razonamientos -que siguen siendo fundados y son aplicables- expuestos por este Consejo en sus citados Dictámenes 99/2024, de 27 de febrero [reiterados en los posteriores Dictámenes 102 y 103, de 27 de febrero de 2024]:

«2. En el presente caso, el interesado invoca como causa de nulidad la letra a) del art. 47.1 LPACAP «Los que lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional».

Entiende que la resolución sancionadora se basa en una norma declarada inconstitucional, mediante Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio de 2021, en relación al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Asimismo, se aduce por interesado «que no estaba consumiendo alcohol, si bien, sí se encontraba en un grupo de personas que no ascendía a más de 10, y sí que estaba respetando la distancia de seguridad».

3. Respecto al primero de los motivos alegados por el interesado la Propuesta de Orden rechaza la concurrencia de esa causa -inadmitiéndola- puesto que como señala correctamente, la nulidad Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en relación con el art. 40.1 in fine de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), declarada por la STC 148/2021, de 14 de julio, no alcanza a los hechos por los que se sancionó al interesado, por lo que este Consejo Consultivo no puede sino confirmar el que la nulidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no ampara la nulidad del acto que se pretende revisar.

El Borrador de Orden arguye que los hechos imputados, de 22 de septiembre de 2020, no traen causa en el citado el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y cuya vigencia finalizó el 21 de junio de 2020 y que el fallo de la STC 148/2021, de 14 de julio, se circunscribe exclusivamente al mismo, concretamente a declarar la inconstitucionalidad de determinados apartados del art. 7 de dicha norma relativo a la limitación de la libertad de circulación de personas (medida de confinamiento general de la población), así como de las posibilidades del Ministerio de Sanidad de ampliar o modificar, entre otras, la medida de la suspensión de las actividades de hostelería y restauración.

Así, el Fundamento Jurídico 11 de la referida Sentencia, que se refiere al alcance de la declaración de inconstitucionalidad, modula los efectos de la declaración de nulidad, que solo podría llegar a otras normas en la medida en que se ampararan en las restricciones de derechos fundamentales que contiene el referido Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que obviamente nada tiene que ver con las infracciones que nos ocupan (consumir alcohol en la vía pública en grupos de más de diez personas).

Por ello, los preceptos anulados en nada inciden en relación con la infracción imputada, no estando vigente la declaración del primer estado de alarma en el momento de la comisión

de los hechos, no deviniendo las medidas incumplidas por el interesado en ningún caso del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de referencia.

Y es que, en el procedimiento sancionador no se imputó al interesado infracción alguna por incumplimiento de las medidas que fueron establecidas durante la vigencia del estado de alarma sino, una vez finalizada su vigencia, por el consumo de alcohol, incumpliendo las medidas de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 establecidas. Concretamente, la normativa de la que trae causa la imposición de la sanción se sustenta en el Decreto-ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuyo art. 6.2.B).1 se establece como infracción grave el consumo en grupo de alcohol o estupefacientes en la vía pública en grupo de número superior a 10 personas.

El Borrador de Orden, correctamente, alude a varias sentencias de diferentes Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en las que se reafirma que la declaración de inconstitucionalidad no tiene más efecto que sobre el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, cuya vigencia finalizó el 21 de junio de 2020.

En definitiva, el Borrador de Orden concluye con que el alcance de la declaración de inconstitucionalidad alegada por la parte interesada no tiene incidencia en la resolución sancionadora cuya revisión se insta por lo que, siguiendo el criterio jurisprudencial contenido, entre otras en las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 2012, de 27 de noviembre de 2009, de 26 de noviembre 2010, o de 28 de abril de 2011, según el cual se aprecia carencia manifiesta de fundamento cuando el órgano administrativo competente para resolver sobre la revisión haga un juicio adelantado sobre las posibilidades de prosperar la solicitud cuando anticipadamente se conozca que la misma en ningún caso va a ser estimada, procediendo la inadmisión a trámite de la solicitud formulada.

4. Como se ha señalado, el interesado también alega «que no se encontraba consumiendo alcohol, si bien sí se encontraba en un grupo de personas que no ascendían a más de 10 y que se estaba respetando la distancia de seguridad regulada legalmente».

Se debe señalar que si bien el Sr. (...) anuda su argumento con la nulidad del antedicho Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, invocando el art. 40.1 in fine LOTC, esto es, «en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad», la Administración, acertadamente, analiza el hecho invocado, apreciando que se da la causa de nulidad alegada no por la

nulidad del referido Real Decreto –que como se ha señalado más arriba, en nada afecta al hecho objeto del expediente sancionador-, sino porque no se encuentra debidamente acreditada la realización de la conducta infractora.

En efecto, del expediente resulta que la única prueba existente consistía en el acta-denuncia levantada por los dos agentes de la autoridad pertenecientes al Ayuntamiento de Arona que intervinieron el 22 de septiembre de 2020, quienes manifiestan en informe emitido con fecha 21 de septiembre de 2023 que «no es posibles saber si la persona identificada se encontraba consumiendo alcohol, refresco o simplemente se encontraba en el lugar sin consumir nada (...) ». Por lo tanto, no pudieron ratificar los hechos que hicieron constar en su acta-denuncia, y por los que, precisamente, se le impuso la sanción al interesado, como fue el consumir alcohol en las circunstancias previstas en el art. 6.2.B.1 del Decreto-ley 14/2020, de 4 de septiembre, esto es, en la vía pública y en un grupo que excediera de 10 personas.

El Borrador de Orden entiende de «vital importancia» en el proceso, la ratificación de las actas policiales ante la oposición del presunto responsable del hecho infractor para que haya una actividad probatoria suficiente, al amparo de lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección ciudadana, y a falta de otra prueba.

En el presente supuesto, ante la negativa del interesado resulta que los agentes que intervinieron no pueden asegurar que el Sr. (...) se encontrara consumiendo alcohol, hecho principal objeto de la sanción, sin que exista otra actividad probatoria al respecto, de modo que no se encuentra acreditada la conducta que exige el tipo aplicado. Entiende por ello, el Borrador de Orden, que por la aplicación del principio de legalidad sancionadora previsto en el art. 25 de la Constitución Española, no se puede proceder a imposición de la sanción anudada a tal conducta, puesto que de lo contrario se incurriría en lesión de tal precepto constitucional, y, por ende, al motivo de nulidad previsto en el art. 47.1.a) LPACAP, como acertadamente aprecia el Borrador de Orden.

Además, a falta de dicha ratificación, y ante la ausencia de otra prueba, como se ha señalado, de la conducta que se imputa al interesado, la imposición de dicha sanción vulneraría flagrantemente el principio de presunción de inocencia previsto en el art. 24.2 del texto Constitucional, puesto que, como ha puesto de relieve, entre otras, la Sentencia núm. 74/2004, de 22 de abril, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional «según tiene reiteradamente afirmado este Tribunal, 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 (...) 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 de inocencia 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 corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio [SSTC 76/1990, de 26 de abril, F. 8 b), y 169/1998, de 21 de julio, F. 2]. De entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental ahora invocado (enumerados para el proceso penal en la STC 17/2002, de 28 de enero, F. 2), resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una probatio diabolica de los hechos negativos (por todas, STC 45/1997, de 11 de marzo, F. 4)».

Por ello, procede la declaración de nulidad de la Resolución, ya que se incurre en la causa prevista en el art. 47.1.a) LPACAP».

Tales argumentos jurídicos y la conclusión que se extrae de ellos son trasladables al caso del presente procedimiento revisorio.

3. En lo que se refiere a la defectuosa práctica de las notificaciones al interesado [tanto de la resolución de incoación del procedimiento sancionador como de la que le puso fin], cabe compartir las consideraciones jurídicas expuestas por el órgano instructor en su Propuesta de Resolución, que expresamente se sostienen en doctrina de este Consejo, como ha de verse:

« (…) se aduce que tanto la resolución de inicio del procedimiento sancionador como de la resolución sancionadora, como se aduce por el interesado, "resultó infructuosa", acudiéndose a la notificación edictal.

Respecto de la Resolución de inicio del expediente sancionador, constan en el expediente un solo intento de notificación por el Servicio de Correos en la siguiente dirección: Calle (…), 38650, Los Cristianos, Arona, que es la que figura en la citada acta-denuncia de fecha 22 de septiembre de 2020 como dirección del denunciado, efectuado el día 22 de abril de 2021, a las 13:15 horas, donde figura la mención "Destinatario ausente, el envío se pondrá a su disposición el día siguiente laborable de la fecha del aviso en la Oficina de Correos de referencia. A disposición del interesado: 22 de abril de 2021 21:30, El envío se encuentra en la Oficina de Correos de referencia para su recogida. Finalizado plazo de retirada: 10 de mayo de 2021 09:19 Devolución del envío por finalización de plazo de retirada.". Se efectuó anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado número 124, de fecha 25 de mayo 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.

Por lo que se refiere a la Resolución sancionadora, consta en el expediente un solo intento de notificación por el Servicio de Correos en la siguiente dirección: Calle (...), 38650, Los Cristianos, Arona, que es la que figura en la citada acta-denuncia de fecha 22 de septiembre de 2020 como dirección del denunciado, sin que conste el motivo de la falta de notificación, y anuncio de notificación en el Boletín Oficial del Estado número 275, de fecha 17 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 la interposición de recurso de alzada frente a la resolución sancionadora de referencia.

De lo expuesto, resultará que se produce un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42.1 y 2 de la LPACAP: "1.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" y "2. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá en la forma prevista en el artículo 44".

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 LPACAP:

" (...) 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. 47.1.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, 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:

"Este 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».

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 LPACAP -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 LPACAP -acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido-».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden resolutoria se estima conforme a Derecho, en atención a los razonamientos jurídicos contenidos en el anterior Fundamento IV.