Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de diciembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Excma. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de (...) para la declaración de nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 644/2021, de 28 de mayo, que le sancionó con multa de 3.001 euros por infracción grave a la normativa (EXP. 517/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Sanidad el 18 de noviembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 20 de noviembre siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio promovido por (...) para la declaración de nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud n.º 644/2021, de 28 de mayo, que le sancionó con multa de 3.001 € por infracción grave a la normativa sanitaria.

2. La legitimación de la 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 (LCCC).

3. Resulta aplicable al presente expediente de revisión de oficio el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), el cual 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

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

recurridos en plazo, si incurren en alguna de las causas de nulidad fijadas en el art. 47 de la misma Ley 39, siempre y cuando la revisión no resulte, por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Como se ha dicho, para que pueda declararse la nulidad del acto que se revisa el dictamen de este Consejo Consultivo ha de ser favorable a ello, pues no se puede declarar la nulidad si no lo es.

4. Como se ha manifestado, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP: la revisión puede proceder contra actos nulos incursos en alguna de las causas de nulidad de su art. 47.1 y que, además, sean firmes en vía administrativa.

En este concreto procedimiento, la revisión de oficio se fundamentaría en un supuesto de nulidad de pleno derecho consistente en ser contraria al ordenamiento jurídico una Resolución firme que vulnera derechos fundamentales, en concreto el derecho fundamental de defensa reconocido en el art. 24 de la CE [art. 106 en relación con el art. 47.1.a) LPACAP].

5. La competencia para resolver la revisión de oficio corresponde a la persona titular de la Consejería, pues el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los consejeros -de Sanidad, en este caso- incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del Departamento.

En efecto, como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento*». Todo ello sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe ser objeto de un acto de delegación expreso y que cumpla con los requisitos previstos en el art. 9, apartados

2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), normativa básica de aplicación en esta materia.

6. En relación con el plazo de tramitación del expediente de revisión de oficio, el art. 106.5 LPACAP establece que en los procedimientos iniciados a instancia de parte, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio permite entender desestimado el mismo por silencio administrativo, sin perjuicio de la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y notificarla, sin que la resolución posterior quede vinculada al sentido del silencio administrativo producido [arts. 21 y 24.3.b) LPACAP].

En este caso el expediente se inició el 7 de agosto de 2025, por lo que no ha transcurrido el plazo de seis meses para su resolución.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento son los siguientes:

1. Por los agentes de la autoridad actuantes n.º 13999 y 10650 del Cuerpo de la Policía Local de La Oliva, se levanta Acta ACT00038/2021, de fecha 7 de enero de 2021, en la que se consignan los siguientes hechos:

«A las 4:00 horas del día 7 de enero de 2021, se recibe llamada procedente de una vecina de la localidad de Villaverde-La Oliva (Las Palmas), en la que se comunicaba que en una vivienda de la c/(...), se estaba celebrando una fiesta con música muy alta y sus participantes, más de 30 personas, se encontraban en la vía pública consumiendo bebidas, sin guardar la distancia de seguridad y sin hacer uso de mascarilla. Al personarse la Fuerza actuante en el lugar se puede apreciar como en la mencionada calle se encontraba aproximadamente unas 50 persona, que al notar la presencia del vehículo policial emprendieron la huida en diferentes direcciones, se pudo comprobar los hechos relatados por la alertante, consumían bebidas en la vía pública, sin mascarilla, sin guardar distancia de seguridad así como no respetando el toque de queda, la mayoría se introdujo en el interior de la mencionada vivienda. El arriba identificado se encontraba participando en la fiesta, sin respetar todas las medidas mencionadas, se le informa que será denunciado.»

Dicha acta es remitida a la Consejería de Sanidad el 29 de enero de 2021.

2. Por Resolución del Director General de Salud Pública de fecha de 22 de febrero de 2021, 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, se acordó la iniciación de expediente sancionador a (…) a consecuencia de los hechos consignados en el acta ACT00038/2021, de fecha 7 de enero de 2021, constitutivos de infracción grave a la normativa sanitaria vigente en materia de salud pública.

3. Constan en el expediente dos intentos de notificación de la citada Resolución de 22 de febrero de 2021 por el servicio de correos en la misma dirección que la consignada en la citada acta de 7 de enero de 2021 (Avenida (…)-Málaga); un primer intento de notificación realizado el día 10 de marzo de 2021, a las 18:56 horas, donde figura la mención «*Ausente Reparto*», y un segundo intento de notificación realizado el día 11 de marzo de 2021, a las 13;00 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.

Se efectuó anuncio de notificación de 30 de marzo de 2021 del Servicio Canario de la Salud en el Boletín Oficial del Estado número 94, de fecha de 20 de abril 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.

4. No consta en el expediente la comparecencia del expedientado ni la formulación de alegaciones frente a la resolución de inicio del expediente sancionador.

5. 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 28 de mayo de 2021 recayó, en el expediente sancionador número 99/2021/GC, Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 644/2021, por medio de la cual se impuso al interesado una sanción de tres mil un euros (3.001 €) por infracción grave a la normativa sanitaria vigente.

No constan en el expediente los intentos de notificación personal de la Resolución sancionadora a través del servicio de correos, sino que directamente se procedió a publicar, en el BOE núm. 138, de 10 de junio de 2021, anuncio de notificación de 1 de junio de 2021 del Servicio Canario de la Salud.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido a esta Institución consultiva las siguientes actuaciones:

1. El 14 de enero de 2025, por (...) se insta la nulidad de lo actuado en el expediente sancionador n.º 99/2021/GC, en virtud de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 148/2021, por la que se declaró la inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionado por el Covid-19.

2. Consta en el expediente Informe-propuesta de resolución del Viceconsejero de Sanidad y Director del Servicio Canario de la Salud, de fecha 28 de enero de 2025, proponiendo «*desestimar las pretensiones de (...) en el procedimiento sancionador núm. 99/2021/GC»,* al no invocarse ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas legalmente, haciendo alusión únicamente a la STC n.º 148/2021 de 14 de julio.

3. Con fecha 24 de abril de 2025, reiterado el 26 de junio 2025, desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad se instó al Cuerpo de la Policía Local de La Oliva la ratificación de los hechos contenidos en la citada acta ACT00038/2021, de fecha 7 de enero de 2021.

Con fecha 4 de agosto de 2025 se emitió, por el agente actuante n.º 10650 de la Policía Local de La Oliva, el Informe de ratificación de la citada acta.

4. Por Orden de la Consejera de Sanidad número 554/2025, de 7 de agosto de 2025, se admitió a trámite la solicitud de revisión de oficio y se inició el procedimiento de revisión de oficio promovido a instancia de (...) de la citada Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 644/2021, de 28 de mayo de 2021, 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 fue notificada con fecha 6 de octubre de 205, formulándose alegaciones con fecha 20 de octubre de 2025, por la que se vendrán a negar los hechos infractores imputados.

5. Consta en el expediente remitido borrador de Orden de la Consejera de Sanidad por la que procedería a estimar la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 644/2021, de 28 de mayo de 2021, recaída en el expediente sancionador número 99/2021/GC, por la que se sancionó al interesado con multa de tres mil un euros (3.001,00 €), por la comisión de una infracción grave a la normativa sanitaria, y acordar la nulidad de pleno derecho de la citada resolución al incurrir en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1a) y e) de la citada LPACAP, por vulneración del derecho fundamental de defensa, regulado en el artículo 24 de la CE, con fundamento en los siguiente motivos, que se exponen así en el borrador:

«el alcance de la declaración de inconstitucionalidad alegada por el interesado no tiene incidencia en la resolución sancionadora recaída en el expediente sancionador 99/2021.

Sin perjuicio de lo señalado, la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 644/2021, de 28 de mayo de 2021, recaída en el expediente sancionador número 99/2021/GC, está incursa en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.a) y e) de la citada LPACAP, al no haberse agotado la notificación personal antes de acudir la notificación edictal , publicándose e en el BOE núm. 138, de 10 de junio de 2021, anuncio de notificación de 1 de junio de 2021 del Servicio Canario de la Salud.

Se omitió en el procedimiento sancionador dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 40.1 y 2; 42. 1 y 2 y, 44 de la citada LPACAP».

6. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 20.e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, mediante escrito de fecha 21 de octubre de 2025 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad se solicitó informe preceptivo a la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos sobre borrador de Orden de la Consejera de Sanidad por la que se estima la solicitud de revisión de oficio.

7. Con fecha 12 de noviembre de 2025 se emitió Informe Preceptivo por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

8. En fecha que no consta se emitió borrador de Orden de la Consejera de Sanidad por el que se resuelve el procedimiento de revisión de oficio y se propone resolver:

«Primero. - Estimar la solicitud de revisión de oficio formulada por (...) de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 644/2021, de 28 de mayo de 2021, recaída en el expediente sancionador número 99/2021/GC, por la que se sancionó al

interesado con multa de tres mil un euros (3.001,00 €), por la comisión de una infracción grave a la normativa sanitaria.

Segundo. - Acordar la nulidad de pleno derecho de la citada Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 644/2021, de 28 de mayo de 2021, al incurrir en las causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1a) y e) de la citada LPACAP, por vulneración del derecho fundamental de defensa regulado en el artículo 24 de la CE.

(...) »

IV

1. En aplicación de la ley y siguiendo constante y abundante jurisprudencia, el Consejo ha entendido que la revisión de oficio permite el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos para declararlos nulos por causa de graves vicios e infracciones legales que les puedan ser imputables (STS 405/2020, de 14 de mayo, entre otras muchas anteriores y posteriores).

La revisión supone el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración, para *suprimir* o expulsar del orden jurídico actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves, facultad revisora y anulatoria en cuya aplicación se ha de ser muy riguroso, por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho, el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica.

Es decir: no cualquier vicio jurídico permite 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, y cuando no se traspasen los límites que la propia ley impone al ejercicio de esta facultad excepcional: Dictámenes 430/2017, de 14 de noviembre y 302/2018, de 29 de junio, p. ej., que reiteran varios pronunciamientos en el mismo sentido, y se reiteran en otros posteriores.

Así, puede citarse el DCC 299/2021, de 27 de mayo), en que afirmó el Consejo:

«Ha de advertirse con carácter previo al análisis de los motivos alegados, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por 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».

En relación con esta cuestión el Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre tantas otras, lo que a continuación se expone:

"La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas ad eternum; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad.

En suma, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello 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.

La declaración de nulidad, en consecuencia, ha de analizarse partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias. Esto es, la revisión de oficio es una vía excepcional que solo se puede utilizar cuando se den las causas tasadas previstas legalmente.»

Por tanto, como se sostuvo en nuestro DCC 220/2025, de 20 de mayo, debe procederse con sumo cuidado, de modo *cauteloso y restrictivo*, al ejercicio por la administración y a su escrutinio por los órganos consultivos:

«Todo ello obliga a aplicar las previsiones legales y a examinar los expedientes de un modo especialmente cauteloso o, por decirlo con las expresivas palabras usadas sobre esta materia numerosas veces por el Consejo de Estado, con mucho tiento: "Es doctrina reiterada de este Consejo que 'la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho es una medida tan drástica e implica una potestad tan exorbitante que debe aplicarse con mucho tiento' (dictámenes números 44/2003, de 13 de febrero, y 1.333/2007, de 12 de julio). Y también: "La revisión de oficio de actos administrativos requiere que estos hayan puesto fin a la vía administrativa y que concurra alguna de las causas que con carácter taxativo establece el artículo 62.1 de la Ley 30/199" (Dictamen de 27 de octubre de 2016, Expediente 688/2016). De este modo cauteloso y restrictivo debe examinarse, pues, por la administración primero y ahora por el Consejo, si concurren las causas de nulidad

expresamente previstas en la ley y no otras anomalías o vicios, si no están limitadas las facultades de revisión cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (art. 110 LPACAP) y también si el acto pretendidamente nulo es un acto que haya puesto fin a la vía administrativa o no haya sido recurrido en plazo (art. 106.1 LPACAP).»

2. En el presente caso, el interesado insta [folio 20] la revisión de oficio de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 644/2021, de 28 de mayo de 2021, recaída en el expediente sancionador número 99/2021/GC, que le impuso una sanción de multa de 3.001,00 €, por estimarlo autor de una infracción grave de la normativa sanitaria, al participar en una fiesta con varias decenas personas, consumiendo bebidas alcohólicas, la madrugada del día 7 de enero de 2021.

Fundamenta su pretensión de nulidad en la STC n.º 148/2021, de 14 de julio de 2021, en relación con 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.

A este respecto es preciso comenzar señalando que en la fecha de la comisión de los hechos imputados - 7 de enero de 2021- ya no se encontraba vigente la declaración del primer estado de alarma, que extendió sus efectos hasta el día 21 de junio de 2020.

Respecto al motivo alegado por el interesado, la Propuesta de Orden rechaza la concurrencia de dicha causa de nulidad puesto que, como señala correctamente, la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, 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, como ya hiciera en los anteriores Dictámenes, 99, 102 y 103/2024, todos de 21 de febrero, 161/2024, de 2 de abril, no puede sino confirmar que la nulidad del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no ampararía la nulidad del acto que se pretende revisar.

Se indicaba en el citado Dictamen 161/2024, de 2 de abril que:

«El Borrador de Orden arguye que los hechos imputados, de 11 de septiembre de 2020, no traen causa del 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 sólo 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 resultando ser las medidas incumplidas por el interesado aquellas relacionables con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de referencia.

Y es que, en el procedimiento sancionador no se imputó a la interesada 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 establecidas para la prevención y control de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. 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 que el alcance de la declaración de inconstitucionalidad alegada por la interesada no tiene incidencia en la resolución sancionadora cuya revisión se insta, por lo que no cabría en consecuencia estimar la solicitud de revisión de oficio instada».

Este razonamiento ha sido reiterado en nuestros Dictámenes 196 y 197/2025, de 9 de mayo y 385/2025, de 29 de septiembre, cuya doctrina es también aplicables a este caso, pues la sanción no se ha impuesto en virtud de la norma declarada

parcialmente inconstitucional, sino con base en la directa aplicación del Acuerdo de Gobierno de Canarias de 19 de junio de 2020 (actualizado por Acuerdo de Gobierno de 23 de diciembre de 2020), 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, Acuerdo de Gobierno que constituyó un acto emitido por éste en su condición de autoridad sanitaria, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.

Dicho Acuerdo de Gobierno de 19 de junio de 2020, tuvo su fundamento en el Real Decreto ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (posteriormente Ley 2/2011, de 29 de marzo), que estableció en su capítulo II el mantenimiento de determinadas medidas de prevención e higiene que han de ser complementadas por la adopción de otras medidas de prevención con fundamento en las previsiones de la normativa sanitaria que habilitan para ello, esto es, 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, así como en la normativa autonómica correspondiente, la cual, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, viene constituida por la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias.

Comparte el Consejo, sobre lo anterior, el razonamiento de la Administración y sus conclusiones.

3. La Administración aprecia que en el presente supuesto se da la causa de nulidad del apartado a) del art. 47.1 LPACAP, por vulneración del derecho de defensa y del art. 47.1 e) de la citada Ley, al no haberse agotado la notificación personal antes de acudir la notificación edictal, publicándose e en el BOE núm. 138, de 10 de junio de 2021, anuncio de notificación de 1 de junio de 2021 del Servicio Canario de la Salud.

Se omitió en el procedimiento sancionador -se dice- dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 40.1 y 2; 42. 1 y 2 y, 44 de la citada LPACAP.

En efecto, del expediente resulta que la Administración no cumplió los mandatos legales que le eran exigibles antes de proceder a la notificación edictal de la Resolución sancionadora, pues no intentó la notificación personal conforme a lo dispuesto en el art. 42 LPACAP, y solo hubiera procedido, legalmente, la notificación

por medio de un anuncio publicado en el BOE en el caso de que la notificación personal intentada hubiera sido infructuosa, pero no antes de intentar esta.

Por ello, el borrador de Orden resolutoria del expediente de revisión entiende que tal proceder lesiona el derecho fundamental de defensa del sancionado (sentencia del Tribunal Constitucional 59/2014, de 5 de mayo), de modo que la resolución sancionadora resulta nula de pleno derecho.

La defectuosa notificación de la resolución del procedimiento sancionador, en efecto, determina la nulidad de la propia notificación, por incurrir con ello en la causa tipificada por el art. 47.1.a) LPACAP, al haber lesionado dicho acto administrativo *«derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional»,* concretamente, al transgredirse en este caso el derecho reconocido en el art. 24 CE, que proscribe la indefensión, que es de aplicación en el ejercicio de la potestad sancionadora, pues lo sucedido ha podido privar al interesado del derecho a los recursos contra la imposición de la multa, que resultan imposibles si no se tiene conocimiento de aquella.

El anterior razonamiento puede compartirse, en lo esencial, por este Consejo Consultivo. Pero el Consejo entiende, además, que del expediente resulta clara la existencia de otros incumplimientos de la ley que han de incluirse en el repetido art. 47.1.a) LPACAP, y también en su apartado e), y que conducen a la nulidad del procedimiento sancionador desde antes de que se dictara la resolución sancionadora, desde su propia iniciación, desde el momento en que se pretendió notificar al interesado la incoación del expediente, lo que no se llevó a cabo debidamente.

4. En la propuesta de resolución se invoca la doctrina del DCC 97/2024, de 27 de febrero, sobre la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho del apartado e) del art. 47.1 LPACAP, por haberse omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido.

El supuesto analizado en aquel dictamen difiere de este que ahora nos ocupa, por cuanto en aquel la notificación de los distintos actos administrativos se hizo a una dirección distinta de la que figuraba en el acta de infracción de modo que no se procedió a notificar correctamente ni la resolución de inicio del expediente sancionador ni la resolución sancionadora, y por ello se consideró que la multa impuesta era 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 de sus derechos, «*la Administración*

[había] *prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*».

En el caso ahora examinado, pudiera parecer -a primera vista- que la notificación de la resolución de inicio del procedimiento sancionador se practicó correctamente, pues constan en el expediente dos intentos de notificación de la citada Resolución de 22 de febrero de 2021 hechos por el servicio de correos en la misma dirección que la consignada en la citada acta de 7 de enero de 2021 (Avenida (...)- Málaga); un primer intento de notificación realizado la tarde del 10 de marzo de 2021, a las 18:56 horas, devuelto con la mención «*Ausente Reparto*», y un segundo intento de notificación realizado la mañana del día siguiente, 11 de marzo, a las 13;00 horas, en el que también 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.

Tras ello, se efectuó anuncio de notificación de 30 de marzo de 2021 del Servicio Canario de la Salud en el Boletín Oficial del Estado número 94, de fecha de 20 de abril 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. El texto del anuncio figura en el folio 12 y el propio anuncio en el folio 13. Ha de resaltarse que no hay ninguna indicación del nombre ni de ninguna seña o modo de identificación del interesado en este expediente, salvo el número de este, cuya iniciación y cuya existencia era justamente lo que se pretendía hacer saber a aquél.

Así relatado todo ello pueden, en efecto, parecer cumplidos los mandatos legales sobre el modo de practicar las notificaciones (LPACAP, 40, 42 y 44, citados).

Sin embargo, el contenido de estos dos últimos documentos del expediente [folios 12 y 13], muestra que aquella apariencia inicial de legalidad del trámite de notificación edictal era solo apariencia, pues -tal como fue practicada en este expediente- resulta que la notificación mediante el anuncio en el BOE no puede considerarse hecha en este caso con arreglo a las exigencias legales y que por ello, además, no puede presumirse que fuera hábil o útil para permitir al interesado el conocimiento del acto que debía serle notificado, que era el inicio del expediente sancionador.

El modo y forma en que deben efectuarse las notificaciones edictales se regula, en primer lugar, en el párrafo primero del art. 44 LPACAP, que permite -y ordena,

imperativamente- que se publiquen edictos si las notificaciones personales han sido intentadas y han resultado infructuosas. Dice la ley: «*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».*

El contenido del anuncio -que por tanto, no es el del acto que se notifica- no se reglamenta en el precepto legal citado, a diferencia de lo que ordena, con carácter general, el art. 40, 2 LPACAP: «*toda notificación (...) deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos*».

Esta regla general del art. 40 de la ley se complementa mediante una norma especial para la notificación en el BOE, en el que debe insertarse un *anuncio*, como ordena el art. 44 de la Ley 39/2015. Parecería que el anuncio ha de tener el mismo contenido que la notificación personal, pero acto seguido (art. 46) se establece que el anuncio -dada la publicidad que entraña- pueda tener un contenido más breve, pues se dice que la administración «*se limitará a publicar en el Diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento*».

Y a esta regulación procedimental se añade la que prevé la (posterior) Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, cuya Disposición Adicional 7ª, referida a la Identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos dispone, específicamente para supuestos como el del presente expediente, que:

«Cuando se trate de la notificación por medio de anuncios, particularmente en los supuestos a los que se refiere el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se identificará al afectado exclusivamente mediante el número completo de su documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente».

Todo ello, en síntesis, no hace sino regular de modo seguro y ordenado lo que resulta sin duda acomodado al sentido común y a los principios de eficacia del procedimiento, a la garantía de los derechos de los interesados, tanto en el procedimiento como a la protección de sus datos personales, pero en todo caso con el obvio fin de que el interesado pueda tener conocimiento de un acto que le afecta,

y de sus elementos esenciales y pueda alegar lo que le convenga, y defenderse en un procedimiento sancionador.

En el caso de este expediente, la lectura de los folios mencionados (en los que figura el anuncio del BOE) revela que no se han cumplido las exigencias legales, pues en el anuncio no se contiene la más mínima indicación -en el caso del interesado en este expediente- de la persona a la que va dirigido. Sí hay la de otros interesados en otros procedimientos, pero no la del afectado por este, iniciado precisamente en aquellas fechas del anuncio, que pretendía hacérselo saber y que en teoría estaba dirigido a producir su conocimiento.

Por ello, aunque pueda dudarse -si se quiere- de que sean veraces las afirmaciones del interesado al folio 66, lo que no puede negarse es que son verosímiles: « *(...) hasta la recogida de su documentación no tenía constancia ninguna del porqué de la sanción, causa o lugar nadie me facilitó esa información (...)* », pues del contenido del anuncio, en el caso de que hubiera llegado a su conocimiento, no es posible deducir que se publicaba o anunciaba un acto que le concernía.

Por ello, sí resulta aplicable a este supuesto la doctrina contenida en el dictamen DCC 97/2024, de 27 de febrero, pues la notificación edictal procedente tras las frustradas notificaciones personales no se ajustó a las exigencias legales, impidiendo con ello el ejercicio de los derechos del interesado.

Ello constituye causa de nulidad tanto por aplicación del apartado a) como del e) del artículo 47 LPCAP, que pueden concurrir en el mismo acto, cuando además de lesionar derechos susceptibles de amparo constitucional se haya prescindido de trámites esenciales del procedimiento, que es igual a prescindir de este de modo total y absoluto.

5. 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 se ha expresado respecto a las notificaciones en los procedimientos administrativos sancionadores, entre otros, en el Dictamen 42/2024, de 25 de enero, en el que se afirma, en aplicación directa e inmediata de la doctrina del TC sobre la validez de las notificaciones edictales en los procedimientos sancionadores, lo siguiente:

«4. Al respecto, sobre esta cuestión, entre otras, la STC 32/2008, de 25 de febrero, señala: "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: (...)

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».

En parecidos términos se ha pronunciado la doctrina consultiva de otros territorios.

Como muestra de ella puede citarse un resumen de la del Consejo Consultivo de Castilla y León, aplicable al presente expediente:

«No obstante la imprecisión terminológica a que conduce la expresión "total y absolutamente", debe considerarse viciado de nulidad radical no sólo el supuesto en el que se prescinda del procedimiento por entero sino también el caso de que se prescinda de un trámite esencial. En este sentido cabe citar las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997, 21 de mayo de 1997 ó 31 de marzo de 1999, entre otras. Lo que sí es necesario para que se produzca el supuesto previsto en el artículo 47.1.e) es que la omisión del procedimiento sea "clara, manifiesta y ostensible" (así, Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo y 28 de abril de 2000).

En definitiva, la Ley considera nulos de pleno derecho todos los casos en que falten los trámites esenciales que la Ley establezca para dictar los actos administrativos de que se trate.

(Dictamen 165/2020, de 18 de junio y, en el mismo sentido, dictámenes 1337/2016, de 31 de agosto, 460/2016, de 12 de enero de 2017, 406/2017, de 28 de septiembre o 598/2019 de 27 de diciembre).»

Y, en su Dictamen 273/2020, de 3 de septiembre, sostuvo lo siguiente:

«El artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que "Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

Sobre esta causa de nulidad, es doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, dictámenes 173/2008, de 30 de abril, y 2.002/2008, de 11 de diciembre) que, "para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que

suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad" (Dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4.894/1997, de 23 de octubre; 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998). En otros dictámenes (2.301/1998, de 10 de septiembre) se dice que "es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...) debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación". En un sentido similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al requerir "omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento" (Sentencia de 12 de julio de 1993) o bien al entender que se produce por "el seguimiento de un procedimiento completamente opuesto al correcto" (Sentencia de 20 de abril de 1990). E, igualmente, otros dictámenes que exigen "omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento" (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de "hitos esenciales" del procedimiento (Dictámenes 45.853, de 17 de noviembre de 1983, y 1.532/1992, de 4 de marzo de 1993).»

6. Conduce todo lo anterior, como ha podido puede deducirse, a compartir el criterio de la Administración en el presente expediente, sin perjuicio de los añadidos que se introducen en los anteriores párrafos y que, en todo caso, no solo no impiden ni obstaculizan la declaración de nulidad sino que expresan o proponen más motivos para sustentarla en derecho, adicionales o complementarios de los que formula la propia administración.

También se comparte el parecer del Servicio Jurídico, que se traslada al borrador de Orden resolutoria, sobre la inexistencia -a la vista del expediente- de ninguno de los límites que impone el art. 110 LPACAP a la facultad de declarar la nulidad, pues no hay muestra de que en el presente caso el tiempo transcurrido, la prescripción u otras circunstancias hagan que se contraríe ni la equidad, ni la buena fe, ni el derecho de los particulares ni las leyes.

Asimismo entiende el Consejo, con el Servicio Jurídico, que la posibilidad de que el acto sea revocado en vez de ser revisado y declarada su nulidad no impide hacer esto último, y que elegir la opción de hacerlo puede ser comprensible en la medida en que la tramitación del expediente de revisión, incluido el ejercicio de la función consultiva, proporcione mayores o mejores seguridades al proceder administrativo en materia en la cual, como se recordó al principio de este Dictamen, ha de procederse con mucho tiento.

En resumen:

La indefensión causada al interesado del modo expuesto puede subsumirse en la letra a) del art. 47, 1 de la Ley 39/2015 -porque lesiona derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, en este caso, el art. 24 CE- por lo que hemos de coincidir con el Borrador de Orden en que la resolución que se pretende revisar es nula de pleno derecho.

Y la omisión de los requisitos legales establecidos para la práctica de las notificaciones en el expediente puede subsumirse en la letra e, del mismo art. 47,1, porque no se han cumplido trámites esenciales y con ello se ha prescindido *total y absolutamente* del procedimiento establecido para dictar el acto revisado.

C O N C L U S I Ó N

Es conforme a derecho la Propuesta de Resolución que declara la nulidad de la Resolución del Director del Servicio Canario de la Salud número 644/2021, de 28 de mayo de 2021, que impuso al interesado una multa de 3.001 euros por infracción grave de la normativa sanitaria, siendo procedente acordar su nulidad de pleno derecho en los términos y por los motivos indicados en el anterior Fundamento IV.