Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de diciembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión promovido por (...) en nombre y representación de (...), contra la Resolución n.º CGC/2025/3732 de 7 de abril de 2025 recaída en el procedimiento sancionador n.º GC/00036/2025 dictada por el Director Insular de Transportes (EXP. 462/2025 RR)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 24 de octubre de 2025, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el 27 de octubre de 2025, el Presidente del Cabildo de Gran Canaria interesa, al amparo de lo previsto en los arts. 11.1.D.b), 12.3 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión promovido por (...) en nombre y representación de (...), contra la Resolución n.º CGC/2025/3732 de 7 de abril de 2025 recaída en el procedimiento sancionador n.º GC/00036/2025 dictada por el Director Insular de Transportes.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Cabildo para solicitarlo, resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación el primer precepto, con el art. 126.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. El recurso se fundamenta en lo previsto en el art. 125.1.b) LPACAP, que establece que, contra los actos firmes en vía administrativa, cabe interponer recurso extraordinario de revisión cuando aparezcan documentos de valor esencial para la

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

En el presente caso, se cumple el requisito de firmeza en vía administrativa que exige el art. 125.1 LPACAP para poder interponer el recurso extraordinario de revisión, pues su objeto es la Resolución CGC/2025/3732 de fecha 07/04/2025 del Director General de Transportes por la que se pone fin al procedimiento sancionador y se acuerda imponer a (...), una sanción de 1.001,00 €, que agota la vía administrativa y frente a la misma cabía interponer recurso de reposición ante el mismo órgano que la dictó en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que tenga lugar su notificación o publicación, o bien directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar en la misma forma antedicha.

La Resolución se notifica al interesado el 9 de abril de 2025, por lo que el plazo para interponer recurso de reposición finalizaba el 9 de mayo de 2025, o bien para interponer directamente recurso contencioso-administrativo finalizaba el 9 junio de 2025.

Por otra parte, el recurso se ha presentado dentro del plazo que prevé el punto 2 del art. 125 de la citada LPACAP, que dispone que el plazo para la interposición del recurso será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos.

En este caso, el recurso extraordinario de revisión se interpone el 26 de junio de 2025, y aunque el documento esencial era conocido por el recurrente pues se trata de su escrito de alegaciones presentado en el procedimiento sancionador, no es hasta la notificación de la resolución sancionadora cuando se tiene conocimiento de que el mismo no fue tenido en cuenta para dictar la resolución.

4. El recurso se interpuso ante el mismo órgano que dictó el acto a revisar, cumpliéndose así lo dispuesto en el art. 125.1 LPACAP.

5. Se ha sobrepasado el plazo máximo de tres meses para resolver (art. 126.3 LPACAP). Sin embargo, aun expirado éste, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

6. No se aprecia la existencia de deficiencias procedimentales que, por causar indefensión a la interesada, impidan un pronunciamiento sobre la cuestión planteada.

II

Los antecedentes de hecho que se deducen de la documentación obrante en el expediente son los siguientes:

1. Consta denuncia de fecha 16 de septiembre de 2024 a las 15:50 horas en la que se consignan los siguientes hechos:

«Transporte de mercancías desde Telde hasta Las Palmas de Gran Canaria (Las) careciendo a bordo del vehículo de los registros manuales y documentos de impresión del día en curso y de los 28 días anteriores cuando ello resulte obligatorio de presentar, con independencia del tipo de tacógrafo, analógico o digital, que se esté utilizando.

Presenta un período de inactividad comprendido entre las 00,00 horas del 29/08/2024 a las 00,00 horas del 16/09/2024 no presenta hojas de registro o documentos impresos».

Vehículo **,** en la vía GC-1, km. 11,192. El titular de vehículo es (...) Normativa infringida: art. 140.35 LOTT, art. 197.40 ROTT. Sanción propuesta: 1.001 €.

2. Visto el anterior Boletín de denuncia n.º 35F1558324091602, formulado contra (...), se ordena la iniciación del procedimiento sancionador contra la citada empresa, dictándose Acuerdo de inicio del procedimiento sancionador (expediente GC/00036/2025) el 20 de enero de 2025, por comisión de infracción muy grave tipificada en el art. 140.35 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT), que dispone *«Se reputarán infracciones muy graves:*

"La carencia a bordo del vehículo de las hojas de registro de los tiempos de conducción y descanso ya utilizadas o de los documentos de impresión que resulte obligatorio llevar, con independencia del tipo de tacógrafo, analógico o digital, que se esté utilizando.

En la misma infracción se incurrirá cuando no se lleve a bordo del vehículo la tarjeta del conductor, aunque se esté utilizando un tacógrafo analógico, cuando resulte necesaria para apreciar las condiciones de conducción durante el período anterior exigible"».

Se otorga el plazo de quince días hábiles para formular alegaciones aportando o proponiendo las pruebas de que en su caso intente valerse. Con la indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución.

La Resolución de inicio se notifica al interesado el 21 de enero de 2025.

3. El 23 de enero de 2025 se presenta escrito de alegaciones por el interesado en el que expone:

«Que teniendo en cuenta la resolución número GC/00036/2025, por no justificar el periodo de inactividad comprendido entre las 00:00 horas de fecha 29/08/2024 y las 00:00 horas de fecha 16/09/2024. Se hace constar que el conductor (...), con Documento Nacional de Identidad número (...), realizó correctamente la entrada adicional, tras un periodo de inactividad con tacógrafo (vacaciones), que justificaba los días comprendidos entre el 29 de agosto, al 16 de septiembre de 2024, como queda demostrado en el archivo TGD, que se adjunta al presente escrito.

Por todo lo expuesto anteriormente,

S O L I C I T A:

Que se tenga a bien dejar sin efecto la resolución número GC/00036/2025, al quedar acreditado que el conductor (...), con Documento Nacional de Identidad número (...), había realizado de forma correcta la entrada adicional, indicando que el periodo de ausencia se encontraba de permiso o descanso, como queda demostrado en el archivo. TGD, que se adjunta al presente escrito».

4. Consta Propuesta de Resolución en la que se indica que el interesado no presentó alegaciones tras la notificación del pliego de cargos y se propone por la instructora que se dicte resolución por la que se imponga al denunciado una sanción de 1.001,00 euros.

5. Por Resolución CGC/2025/3732 de fecha 07/04/2025 del Director General de Transportes se acuerda imponer a (...), una sanción de 1.001,00 €, al haber quedado acreditada la realización del hecho denunciado, calificado finalmente por la instructora conforme a lo siguiente:

Nº INFRAC.	*NORMAS INFRINGIDAS*		*PRECEPTO SANCIONADOR*	*NATURALEZA*	*IMPORTE UNITARIO (euros)*
1	*Art. 140.35 LOTT Art. 197.40 ROTT*	*Reglamento (UE) 165/2014 Art. 36*	*Art. 143.1 LOTT Art. 201g) ROTT*	*MUY GRAVE*	*1.001,00*

IMPORTE TOTAL (euros): 1.001,00

Frente a la citada Resolución cabía interponer recurso de reposición ante el mismo órgano que la dictó en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que tenga lugar su notificación o publicación, o bien directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar en la misma forma antedicha.

La Resolución se notifica al interesado el 9 de abril de 2025, por lo que el plazo para interponer recurso de reposición finalizaba el 9 de mayo de 2025, o bien para el recurso contencioso-administrativo finalizaba el 9 junio de 2025.

6. Con fecha de 26 de junio de 2025, se presenta por la empresa (...) recurso extraordinario de revisión con base en el art. 125.1 b) LPACAP, con fundamento en las mismas alegaciones que ya fueron manifestadas en escrito presentado el 23 de enero de 2025.

III

En relación con la tramitación del procedimiento, constan las siguientes actuaciones:

1. Tras presentarse recurso extraordinario de revisión por el interesado se dicta Informe Propuesta de Resolución estimatoria del recurso sobre la base de los siguientes fundamentos:

«TERCERO.– Sobre la cuestión planteada por la recurrente en el recurso son procedentes las siguientes consideraciones:

- Alega la recurrente que en la resolución sancionadora esta Administración no tuvo en cuenta las alegaciones de descargo formuladas en tiempo y forma a través del Registro General del Cabildo de Gran Canaria con nº de registro 2025006895, de fecha 23/01/2025. Y lo cierto es que de tales alegaciones no tuvo conocimiento la Sección de Sanciones del Servicio de Transportes hasta la fecha de la interposición del recurso por la recurrente, por lo que la Resolución impugnada no se ajusta a derecho, al no haber sido analizado el contenido de aquéllas.

Tales hechos se encuadran dentro de la circunstancia prevista en el apartado b) del punto 1 del artículo 125 de la Ley 39/2015, al aparecer un documento (el pliego de alegaciones) que evidencia el error de la resolución recurrida.

- Entrando ahora en el fondo de las alegaciones formuladas, debe tomarse en consideración que los hechos fueron denunciados en base a un supuesto incumplimiento del artículo 36 del REGLAMENTO (UE) Nº 165/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 4 de febrero de 2014 relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera, por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 3821/85 del Consejo relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera y se modifica el Reglamento (CE) nº 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera; dicho incumplimiento está tipificado como una infracción administrativa por la Ley 16/87 de 30 de julio, de Ordenación

de los Transportes Terrestres (LOTT) y en particular, en lo referente al aparato de control de los tiempos de conducción y descanso (tacógrafo), en el artículo 148.

Y la interesada, en descargo de los hechos imputados, manifiesta que el período indicado por el denunciante en el que no aparece registro de actividades con tarjeta de conductor es debido a que el conductor se encontraba de permiso o descanso, circunstancia que ha quedado probada a través de la presentación del archivo de descarga de las actividades registradas en la tarjeta del conductor».

2. La referida Propuesta de Resolución ha sido remitida a este Consejo Consultivo, para la emisión del preceptivo Dictamen.

IV

1. La Propuesta de Resolución estima el recurso extraordinario de revisión sobre la base de los fundamentos ya expuestos en el Fundamento III del presente Dictamen, al considerar el órgano instructor que las alegaciones presentadas por la empresa, que no fueron tenidas en cuenta al desconocerse su presentación, desvirtúan los fundamentos que sirvieron de base para dictar la resolución que se impugna.

2. Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma reiterada y constante, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, acerca de la naturaleza jurídica del recurso extraordinario de revisión (por todos, valga la cita de nuestro Dictamen 257/2022, de 21 de junio), lo siguiente:

«2. Para valorar el fondo del asunto es necesario recordar que en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo, de 31 de mayo de 2012, se señala acerca del recurso extraordinario de revisión que:

«Ante todo procede recordar que, como hemos señalado en sentencias de 31 de octubre de 2006, reiterando lo declarado en sentencia de 26 de abril de 2004 (recurso de casación n.º 2259/2000, fundamento jurídico cuarto), " (...) el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados -sólo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios, por lo que no cabe la admisión de argumento alguno de los contenidos en la demanda que suponga el examen, más allá de los motivos específicos invocados en el recurso extraordinario, de la concurrencia de otras posibles circunstancias que pudieran afectar a la situación de los recurrentes en este tipo de recursos".

Por tanto, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo y la doctrina de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 411/2017, de 7 de noviembre, y 335/2016, de 10 de octubre), la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión y la limitación rigurosa de sus supuestos imponen la interpretación restrictiva de estos últimos ya que se trata de destruir la firmeza de un acto administrativo, sin que puedan examinarse otras cuestiones que debieron invocarse en la vía administrativa ordinaria o jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa», doctrina de aplicación en este supuesto.

3. En este caso, antes de entrar en el fondo del asunto, es necesario efectuar varias precisiones sobre los aspectos procedimentales que se suscitan en el presente recurso extraordinario de revisión.

Este recurso extraordinario cuenta con una escasa regulación en la LPACAP, en la que sólo dedica a este recurso tres preceptos (arts. 113, 125 y 126).

Estos artículos no contemplan un procedimiento específico para la tramitación de los recursos extraordinarios de revisión, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP (*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»),* con la especialidad exigida por el art. 126, que establece como preceptivo el previo dictamen del órgano consultivo que corresponda, salvo que el órgano que resuelva acuerde la inadmisión a trámite.

En el presente caso, la tramitación ha sido, ciertamente, escasa, por cuanto interpuesto el recurso por el interesado, se dicta informe propuesta de resolución y se solicita el Dictamen de este Consejo Consultivo.

Aunque se advierte que no se ha dado audiencia al interesado, ello, no obstante, no invalida el presente procedimiento, por no haberle generado indefensión dado que la Propuesta de Resolución no ha tenido en cuenta otros hechos y documentos que los presentados por él (art. 82.4 LPACAP), siendo, además, estimatoria de su pretensión. Por tanto, la omisión de dicho trámite no puede ser subsumida dentro de la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP.

4. En cuanto a la concurrencia de alguno de los supuestos tasados previstos en el art. 125.1 LPACAP en los que se puede fundamentar la interposición de este recurso extraordinario, procede indicar, que el recurso se sustenta en la concurrencia de la causa prevista en el apartado b) del art. 125.1 LPACAP que dispone:

«b) *Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida».*

El documento de valor esencial, según el recurrente, no es otro que el propio escrito de alegaciones que había presentado con fecha 23 de enero de 2025, y que, por causas ajenas al interesado, no fueron incluidas en el expediente sancionador.

Por tanto, aunque rigor es un documento que ya había presentado el interesado en el procedimiento sancionador, y en teoría debió obrar en el expediente, lo cierto es que por causas desconocidas y no justificadas por el órgano instructor, dicho escrito no fue debidamente incorporado a las actuaciones, y, por ende, no fue tenido en cuenta. En consecuencia, en cierto modo, para el órgano administrativo que resolvió el procedimiento se trata de un documento de nueva aparición, pues es ahora con el recurso extraordinario cuando conocen su contenido.

Por otra parte, para el éxito del recurso extraordinario de revisión fundado en este motivo «*no basta cualquier documento, sino que es necesario que tenga una importancia decisiva para la resolución*» (Tribunal Supremo, Sentencia de 17 de octubre de 2006).

El documento ha de poner de manifiesto la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tenga valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que acredita. Es un documento que, por ello, ha de evidenciar un error en el presupuesto que tomó en consideración, del que partió aquella resolución y lo ha evidenciar de forma que con su mera identificación o aportación se acredite el error de modo concluyente y definitivo. Véase en tal sentido la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, del Tribunal Supremo, de 24 junio 2008. Si el documento obrante en el expediente no varía los datos de hecho que dieron lugar a la resolución administrativa de modo que el sentido de ésta permanecería idéntico, aunque se tuviera en cuenta ese documento, entonces el recurso no podría prosperar (DCC 363/2014).

Por otra parte, en el Dictamen 290/2017, de 4 de mayo, entre otros, se afirma que *«El tenor del art. 125.1.a) y b) LPACAP no permite fundar el recurso de revisión en cuestiones relativas a interpretación, determinación o aplicación indebida de normas, porque, de no ser así, se desnaturalizaría su carácter de recurso extraordinario, para devenir una suerte de recurso ordinario que permitiría suscitar o replantear cuestiones que pudieron examinarse con plenitud a través de los recursos ordinarios procedentes, una vez transcurrido el plazo para su interposición con la consiguiente mengua de la seguridad jurídica.*

En definitiva, como ha señalado la STS de 9 de octubre de 2007, el recurso de revisión está concebido para remediar errores sobre los presupuestos fácticos de la infracción y, desde luego, no puede promoverse como consecuencia únicamente de un error iuris».

Así mismo, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 22 mayo 2015, del Tribunal Supremo, (RJ\2015\3770) se ha manifestado sobre esta misma causa de revisión que:

«"En este sentido, estimamos que la decisión de la Sala de instancia, que motiva que, al apreciar la concurrencia de la circunstancia contemplada en el artículo 118.1.2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, proceda la estimación del recurso administrativo de revisión y, por ende, del recurso contencioso-administrativo, y declarar la nulidad del mencionado acto administrativo, es disconforme con la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en las sentencias de 19 de febrero de 2003 (RJ 2003, 2120) (RC 5409/1999), 24 de junio de 2008 (RJ 2008, 3275) (RC 3681/2005), 17 de junio de 2009 (RJ 2009, 6717) (RC 4846/2007), y 31 de mayo de 2012 (RJ 2012, 7144) (RC 1429/2010), los términos en que está redactada esta disposición legal parte de «la idea de que los documentos susceptibles de incluirse en la repetida causa 2ª, aunque sean posteriores, han de ser unos que pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que ponen de relieve o que hacen aflorar. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución".

Por ello, aunque no compartamos íntegramente la tesis que formula el Abogado del Estado, respecto de que el correcto planteamiento del recurso extraordinario de revisión, promovido con base en la circunstancia prevista en el apartado 1.2ª del artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exige que se funde en la existencia de un error de hecho, entendido en sentido estricto, en que hubiera podido incurrir la resolución recurrida, puesto que también cabe admitir los errores de enjuiciamiento en aquellos supuestos en que la indebida aplicación de la norma jurídica se debió exclusivamente a la errónea apreciación de presupuestos de carácter fáctico, como ya sostuvo el Consejo de Estado en su dictamen 22/1997, de 6 de febrero (...) ».

A mayor abundamiento, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 21 marzo 2018, de la Audiencia Nacional (RJCA\2018\382), se afirma que:

«Pues bien, si se repara en que la causa concreta que fue invocada en sustento del recurso extraordinario era la 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512) ("que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida"), sería preciso, y además de demostrar la concurrencia de un error de hecho manifiesto que resulte de manera patente, que se acreditara además que los documentos que se aportan hubieran "aparecido" verdaderamente con posterioridad al dictado de las resoluciones que se pretende recurrir, teniéndose en cuenta que el motivo de la inadmisión ha consistido precisamente en que los mismos se refieren a hechos conocidos que previamente existían y que pudieron ser alegados en su día en el expediente por el interesado».

En aplicación de esta doctrina, procede manifestar que concurre la causa del art. 125.1.b) LPACAP, pues el escrito de alegaciones presentado, en la medida que fue desconocido por el órgano administrativo en el momento de dictar la resolución, pese a su presentación en tiempo y forma, es un documento de nueva aparición, que además, es esencial para la resolución, pues de haberse tenido en cuenta el sentido de la resolución hubiera sido distinto, pues evidencia un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución.

En el escrito de alegaciones presentado durante la tramitación del procedimiento sancionador la entidad manifestaba que el período indicado por el denunciante en el que no aparece registro de actividades con tarjeta de conductor es debido a que el conductor se encontraba de permiso o descanso, circunstancia que, según la Propuesta de Resolución, ha quedado probada a través de la presentación del archivo de descarga de las actividades registradas en la tarjeta del conductor, por tanto se desvirtúan los hechos que sirvieron para dictar la resolución sancionadora, y que constituían un incumplimiento normativo que está tipificado como una infracción administrativa por la Ley 16/87 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y en particular, en lo referente al aparato de control de los tiempos de conducción y descanso (tacógrafo), en el art. 148.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, pues procede la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa interesada por los motivos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.