Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 1 3 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del Recurso Extraordinario de Revisión de la resolución n.º 1993/2024 de fecha 27/08/2024 recaída en el procedimiento sancionador (...) dictada por el Director Insular de Transportes (EXP. 58/2026 RR)*[*].

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 por el Cabildo Insular de Gran Canaria en cuya virtud se propone la desestimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la entidad *(...)* en representación de la empresa *(...)* -en adelante, (...)- contra la Resolución n.º 1993/2024, de 27 de agosto de 2024, del Director Insular de Transportes, por la que se impone a la entidad mercantil (...) una sanción de 2.001 € como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa muy grave tipificada en el art. 140.23 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres -en adelante, LOTT-.

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 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, 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 -en lo sucesivo, LPACAP-.

3. En el análisis a efectuar resultan aplicables los arts. 125 y ss. LPACAP; la precitada LOTT; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

Público -en lo sucesivo, LRJSP-; la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -en adelante, LRBRL-; la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

4. Se aprecia la legitimación activa y pasiva de los sujetos intervinientes en el presente procedimiento administrativo.

Así, la entidad mercantil (...) está legitimada activamente para la interposición del presente recurso extraordinario de revisión en cuanto titular de derechos e intereses legítimos que se han visto afectados por la imposición de la sanción administrativa en materia de transporte terrestre [art. 4.1, letra a) LPACAP].

Por su parte, la legitimación pasiva le corresponde al Cabildo Insular de Gran Canaria como entidad pública autora del acto administrativo sancionador al que se le imputa el error de hecho.

Por lo demás, la empresa (...) interviene a través de representante cuyo poder de actuación consta debidamente acreditado en las actuaciones [art. 5 LPACAP].

5. Asimismo, concurren los requisitos necesarios para que se proceda a la tramitación del presente recurso.

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por la entidad mercantil interesada no sólo se dirige contra un acto firme en vía administrativa -conforme a lo exigido en los arts. 113 y 125.1 LPACAP- sino que, además, se fundamenta en las causas establecidas en el art. 125.1 LPACAP; en concreto, la señalada en la letra a) [error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente].

En relación con el cómputo del plazo de interposición del recurso extraordinario de revisión, ha de tenerse en cuenta que dicho recurso fundamentado en la letra a) del art. 125.1 LPACAP debe ser interpuesto dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada *ex* art. 125.2 LPACAP. En este caso, la resolución impugnada se notifica a la interesada el día 4 de septiembre de 2024 y el recurso extraordinario de revisión se formula con fecha 16 de septiembre de 2025, por lo que se entiende que el recurso extraordinario de revisión ha sido formulado en tiempo y forma.

Por lo demás, y como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias, el recurso extraordinario de revisión *« (...) 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» [Dictamen 500/2025, de 4 de diciembre].

6. El órgano competente para resolver el recurso extraordinario de revisión es, de acuerdo con el art. 125.1 LPACAP, el mismo que dictó el acto contra el que se dirige. No obstante, en el presente caso y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 9.4 LRJSP en relación con el art. 9.2, letra c) del mismo cuerpo legal, la competencia para resolver el presente recurso extraordinario de revisión le corresponde al Consejo de Gobierno Insular.

7. 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].

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento administrativo son los siguientes:

1. Con fecha 19 de septiembre de 2023 se extiende boletín de denuncia n.º 35F1558323091911 contra la empresa (...) por los siguientes hechos acontecidos en la carretera GC-1, p.k. 1, en relación con el vehículo :

«TRANSPORTE DE MERCANCÍAS DESDE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA HASTA LAS PALMAS DE GRAN CANARIA DE CARÁCTER PÚBLICO DISCRECIONAL EN VEHÍCULO CUYA MMA TOTAL ES INFERIOR O IGUAL A 3,5 TM, EXCEDIÉNDOSE ÉSTA. MASA EN CARGA: 4400 KGS. MMA: 3500 KGS. EXCESO: 900 KGS. 25.71%.

CIRCULA TRANSPORTANDO PRODUCTOS FARMACÉUTICOS CON ALBARANES DE CARGA NÚMEROS SAP 0103920860, SAP 0103921377 CON EVIDENTES SÍNTOMAS DE HACERLO CON EXCESO DE PESO POR LO QUE SE TRASLADA A BÁSCULA MÓVIL PROPIEDAD DEL EXCMO CABILDO DE GRAN CANARIA MARCA GIROPES MODELO BPRG NÚMERO DE SERIE 2305586 EMITIENDO UN TICKET CORRESPONIENTE.

OBSERVACIONES: NO SE INMOVILIZA POR ENCONTRARSE PRÓXIMO AL DESTINO».

A raíz de tales hechos, se propone la imposición -a la mercantil (...)- de una sanción por importe de 2.001 € correspondientes a la comisión de una infracción administrativa calificada como muy grave *ex* arts. 55 y 140.23 LOTT.

2. Con fecha 4 de junio de 2024 se dicta Resolución n.º 1516/2024, del Director Insular de Transportes, por la que se acuerda *« (...) incoar expediente administrativo sancionador a (...) SL como presunto responsable de la infracción calificada como "EXCESO DE PESO IGUAL O SUPERIOR AL 25%", con el vehículo , en la vía GC-100, infracción calificada como MUY GRAVE, a la que corresponde una sanción de 2.001 €, conforme a lo dispuesto en el art. 201 h) ROTT, art. 143.1 LOTT. PRECEPTO INFRINGIDO: art. 55 LOTT, art. 140.23 LOTT. CUANTÍA DE LA SANCIÓN: 2.001 €».*

Asimismo, se confiere a la interesada un plazo de quince días hábiles para formular alegaciones y/o presentar los documentos que tenga por convenientes en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

La Resolución administrativa de incoación del presente procedimiento sancionador consta debidamente notificada a la empresa (...) con fecha 11 de junio de 2024.

3. Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado al efecto, no se formulan alegaciones por parte de la entidad interesada.

4. Con fecha 27 de agosto de 2024 se dicta Resolución n.º 1993/2024, del Director Insular de Transportes [P.D., acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de 18 de marzo de 2024] en cuya virtud se impone a la empresa (...) una sanción de 2.001 € por la comisión de una infracción administrativa muy grave tipificada en el art. 140.23 LOTT -en relación con el art. 55 del precitado texto legal-.

La precitada resolución administrativa consta notificada a la empresa sancionada con fecha 4 de septiembre de 2024.

5. Con fecha 20 de septiembre de 2024 el representante legal de la empresa (...) interpone recurso de reposición contra la resolución sancionadora citada en el apartado anterior, siendo desestimado mediante Resolución n.º 8113/2025, de 22 de julio de 2025, del Director Insular de Transportes.

La desestimación del recurso administrativo de reposición interpuesto consta notificado a la empresa (...) con fecha 25 de julio de 2025.

III

En cuanto a la tramitación del presente recurso extraordinario de revisión, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Con fecha 16 de septiembre de 2025, la entidad *(...)*, en representación de la empresa (...), interpone recurso extraordinario de revisión contra la Resolución n.º

1993/2024, de 27 de agosto de 2024, del Director Insular de Transportes, por la que se impone a la precitada entidad mercantil (...) una sanción de 2.001 € como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa muy grave tipificada en el art. 140.23 LOTT, en relación con el art. 55 del mismo texto legal. Y ello al amparo de la causa establecida en la letra a) del art. 125.1 LPACAP.

2. Con fecha 6 de octubre de 2025 se requiere a la empresa reclamante a fin de que acredite el poder de representación de la empresa *(...)*. Trámite que es debidamente cumplimentado con fecha 9 de octubre de 2025.

3. Aunque se advierte que en el presente procedimiento no se ha conferido trámite de audiencia a la empresa interesada, ello, no obstante, no invalida el mismo, por no haberle generado indefensión a la entidad reclamante, dado que la Propuesta de Resolución no ha tenido en cuenta otros hechos y alegaciones que las formuladas por la propia empresa (...) [art. 82.4 LPACAP].

4. Con fecha 11 de febrero de 2026 se formula Propuesta de Resolución en la que se plantea *«desestimar el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por (...), confirmando y manteniendo la Resolución sancionadora dictada por el Director Insular de Transportes en el presente expediente sancionador, que impuso la sanción de 2.001 euros».*

5. Mediante oficio de 23 de febrero de 2026 [con registro de entrada en este Organismo Consultivo el día 25 de ese mismo mes y año], se solicita la evacuación del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de su ley reguladora.

IV

1. En lo que concierne al recurso extraordinario de revisión y la interpretación restrictiva de las causas en las que éste se fundamenta, el Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestar cuanto se expone a continuación [Dictamen 412/2022, de 27 de octubre de 2022, con cita del anterior Dictamen 16/2020, de 16 de enero]:

«Hemos de advertir, como ha expresado en numerosas ocasiones este Consejo Consultivo, que, dado el carácter extraordinario del recurso extraordinario de revisión, sus causas deben interpretarse restrictivamente. Así, por todos, en el Dictamen 16/2020, de 16 de enero, se señala:

«El carácter "extraordinario" del recurso de revisión en la propia Ley que lo regula "conlleva una motivación tasada y, por consiguiente, limitada rigurosamente al ámbito de

los motivos concretos determinantes de su incoación que, además, han de ser restrictivamente interpretados (...), sin que al socaire de aquel recurso quepan otros pronunciamientos propios de los recursos ordinarios (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004 con cita, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1970, 6 de junio de 1977, 11 de diciembre de 1987, 16 de junio de 1988 y 1 de diciembre de 1992); y en todo caso "con sujeción a los presupuestos exigidos" legalmente (SAN, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 13 de julio de 2004).

Se parte de la premisa de que se está ante un "error de hecho", pero para que sea admitido ese error el mismo debe resultar de los "propios documentos incorporados al expediente" (art. 118 1.1ª LRJAP-PAC) –actual art. 125.1.a) LPACAP-, de modo que, si no fuera así, el origen externo de la documentación aportada no permitiría -por la primera de las causas de revisión- instar la revisión extraordinaria del acto firme de que se trata.

Por lo que al error en sí mismo atañe, la Jurisprudencia (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004) ha decantado sus requisitos de concurrencia: Que sea de hecho (es decir, que verse sobre una "realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación [estando excluido] todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de disposiciones legales"); que sea manifiesto (en cuanto "evidente e indiscutible"); y que resulte de los documentos aportados en el expediente, el cual se integra también por los archivos de la Administración (DCE 795/1991). Lo que no cabe es, en este punto, aportar documentos extraños obrantes ciertamente en los archivos administrativos, pero concernientes a expediente distinto.

En suma, el error tiene que referirse "a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa" (STS de 16 de enero de 1995), excluyéndose el error de Derecho, sea cual fuere la acepción, intensidad o alcance del error jurídico. No constituye error de hecho la discrepancia respecto de criterios interpretativos (STS de 9 de diciembre de 1967); o un error en la aplicación de normas jurídicas (SSTS de 29 de mayo y 25 de junio de 1974). Las "cuestiones jurídicas", en definitiva, no constituyen error de hecho».

Esta naturaleza extraordinaria 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 (SSTS de 17 de julio de 1981, 9 de octubre de 1984, 6 de julio y 26 de septiembre de 1988, 16 de marzo de 2004, entre otras) (Doctrina reiterada en los DDCC 389/2014, 31/2015, 82/2015 y 282/2015).

De ahí que por medio de él no puedan suscitarse cuestiones propias de los recursos ordinarios; y que, cuando se funde en las dos primeras causas del art. 118.1 LRJAP-PAC (error de hecho que resulta de un documento que obra en el expediente o que aparezca, ahora

125.1 LPACAP), debe tratarse de un hecho, cosa o suceso, esto es, una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación; que ese error de hecho sea manifiesto, evidente e indiscutible y que se refiera a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa, es decir, a la fundamentación fáctica de la ratio decidendi.

Por ello, queda excluido del ámbito de este recurso todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas, interpretación de normas o calificaciones que puedan establecerse. No es posible aplicar la técnica del error de hecho a cuestiones jurídicas, aunque los hipotéticos errores jurídicos sean manifiestos y patentes. En definitiva, el recurso extraordinario de revisión incide en el plano de lo meramente fáctico sin traer a colación en ningún momento el tema del Derecho aplicable (STS de 5 de diciembre de 1977, 4 de abril de 1979, 17 de junio de 1981, 28 de septiembre de 1984, 20 de marzo de 1985, 6 de abril de 1988, 16 de julio de 1992 16 de enero de 1995, 30 de enero de 1996, 9 de junio de 1999 y 9 de octubre de 2007, entre otras), (Doctrina reiterada en los DDCC 453/2014, 48/2020, 481/2020 y 319/2021).

También es doctrina reiterada y constante de este Consejo Consultivo, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, acerca de la naturaleza jurídica del recurso extraordinario de revisión (véase Dictámenes 475/2017, de 19 de diciembre, 411/2017, de 7 de noviembre, y 335/2016, de 10 de octubre), que «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"».

2. Una vez aplicada la doctrina expuesta en las líneas precedentes al caso ahora examinado, procede compartir con el órgano instructor la desestimación del presente recurso extraordinario de revisión.

Efectivamente, a la vista de las actuaciones, no puede apreciarse la concurrencia del error de hecho previsto en el art. 125.1, letra a) LPACAP, pues los hechos determinantes de la resolución sancionadora —en particular, el peso del vehículo y la superación de su masa máxima autorizada— resultan plenamente acreditados en los documentos incorporados al expediente sancionador originario, sin que exista entre ellos contradicción fáctica, material o aritmética alguna. Tanto el boletín de denuncia, como el ticket de pesaje y la ficha técnica del vehículo, coinciden de forma clara y coherente en la determinación del exceso del 25,71 %, sin que ninguno de esos documentos refleje dato discordante que permita apreciar un error manifiesto.

Por el contrario, las alegaciones de la recurrente se limitan a cuestionar la fiabilidad técnica del instrumento de pesaje, a sostener que el resultado obtenido podría estar afectado por márgenes de error propios del dispositivo, o a sugerir la posibilidad de que el ticket pudiera corresponder a otro vehículo; todas ellas consideraciones meramente valorativas, basadas en hipótesis no sustentadas en documento alguno del expediente. Tales planteamientos, conforme a la doctrina reiterada del Consejo Consultivo, quedan excluidos del concepto de error de hecho, pues éste no puede identificarse con discrepancias probatorias, apreciaciones técnicas sobre instrumentos de medición, o interpretaciones alternativas de los hechos.

Asimismo, la inexistencia de error de hecho se confirma al constatar que la recurrente no señala documento alguno existente en el expediente originario que ponga de manifiesto un dato distinto o incompatible con el peso consignado. El recurso se funda, en realidad, en la pretensión de reexaminar la valoración administrativa del pesaje, finalidad que resulta ajena por completo al recurso extraordinario de revisión, el cual no permite reabrir debates ya cerrados sobre la suficiencia o credibilidad de los medios probatorios utilizados.

En consecuencia, al no derivarse del expediente originario error material, evidente e indiscutible alguno en los hechos determinantes de la resolución sancionadora, y limitarse la recurrente a formular objeciones técnicas o valorativas expresamente excluidas por la doctrina de este Consejo Consultivo, se entiende que no concurre la causa del art. 125.1, letra a) LPACAP, debiendo desestimarse el recurso extraordinario de revisión interpuesto.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución analizada se considera que es conforme a Derecho en atención a las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.