

DEBATES

ALGUNAS CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN DE OFICIO

ALFREDO GALÁN GALÁN
Universidad de Barcelona

Cómo citar/Citation

Galán Galán, Alfredo (2026).
Algunas consideraciones críticas sobre la inadmisión
a trámite de la solicitud de revisión de oficio.
Revista de Administración Pública, 229, 13-46.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.229.01>

Resumen

La inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio es una cuestión poco estudiada y cuya regulación plantea muchos interrogantes. El presente trabajo se centra en algunos de ellos por su especial relevancia. De entrada, la naturaleza del acuerdo de inadmisión, en un doble sentido: por un lado, su relación con el procedimiento de revisión de oficio; y, por otro, su consideración como decisión administrativa que deja imperejuzgado el fondo del asunto. En segundo lugar, el alcance del control judicial sobre el acuerdo de inadmisión de la solicitud de revisión. Y, por último, la relación entre el trámite de subsanación de defectos y las causas de inadmisión de la solicitud de revisión.

Palabras clave

Revisión de oficio; nulidad de pleno derecho; acción de nulidad; inadmisión de la solicitud de revisión de oficio; subsanación y mejora de la solicitud.

Abstract

The refusal to admit for consideration an application for ex officio review is a scarcely examined issue, the regulation of which raises numerous interpretative questions. This paper addresses some of the most significant of these. First, it analyses the legal nature of the decision declaring the application inadmissible, in a twofold sense: on the one hand, its relationship with the ex officio review procedure; and,

on the other, its character as an administrative decision that leaves the merits of the case unprejudiced. Second, the study examines the scope of judicial review over the administrative decision declaring the application for review inadmissible. Finally, it explores the relationship between the procedure for remedying formal defects and the statutory grounds for inadmissibility of the application for ex officio review.

Keywords

Ex officio review; nullity ab initio; action for annulment; inadmissibility of the application for ex officio review; rectification and improvement of the application.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA INADMISIÓN EN LA REVISIÓN DE OFICIO. II. NATURALEZA DEL ACUERDO DE INADMISIÓN EN LA REVISIÓN DE OFICIO: 1. Relación del acuerdo de inadmisión con el procedimiento de revisión de oficio: acto trámite cualificado o resolución: 1.1. *Planteamiento de la cuestión*. 1.2. *Tesis interpretativas y argumentos en que se fundamentan*. 1.3. *Relevancia práctica de la cuestión*: 1.3.1. *Falta de relevancia respecto a la impugnabilidad del acuerdo de inadmisión*. 1.3.2. *Relevancia respecto a la determinación del órgano competente para la adopción del acuerdo de inadmisión*. 2. El acuerdo de inadmisión como decisión administrativa que deja imprejuizado el fondo del asunto: inadmisión a trámite o desestimación de plano: 2.1. *Planteamiento de la cuestión*. 2.2. *La discusión acerca de la inadmisión del art. 106.3 de la Ley 39/2015 como una camuflada desestimación de plano*. 2.3. *Relevancia práctica de la cuestión*. III. EL ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DEL ACUERDO DE INADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN DE OFICIO: 1. *Planteamiento de la cuestión*. 2. *Tesis interpretativas y argumento en que se fundamentan*. 3. *Posición del Tribunal Supremo*. 4. *Algunas consideraciones finales sobre la cuestión*: 4.1. *La vinculación entre el alcance del control judicial y el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa*. 4.2. *Consecuencias negativas de la limitación del alcance del control judicial al acuerdo de inadmisión con orden de retroacción de las actuaciones*. 4.3. *Valoración de los argumentos en que se sustenta la limitación del alcance del control judicial del acuerdo de inadmisión con orden de retroacción de las actuaciones*. 4.4. *Propuesta que aquí se mantiene: que el juez entre a conocer el fondo del asunto, sometido a condiciones*. IV. SUBSANACIÓN DE DEFECTOS Y CAUSAS DE INADMISIÓN EN LA REVISIÓN DE OFICIO: 1. *Planteamiento de la cuestión*. 2. *Posición del Tribunal Supremo*. 3. *Posición antiformalista de los órganos consultivos*.

I. INTRODUCCIÓN: LA INADMISIÓN EN LA REVISIÓN DE OFICIO

Son muchos los problemas que sigue planteando el tratamiento normativo de la revisión de oficio¹. Y, dentro de ella, no son pocas las dudas que suscita la

¹ Hace poco tiempo volví sobre el tema Carmen Chinchilla, dando una respuesta afirmativa a la pregunta de si, todavía hoy, después de todos los trabajos publicados sobre

inadmisión a trámite de las solicitudes de revisión de oficio presentadas por persona interesada.

Esta inadmisión está actualmente regulada en el art. 106.3 de la Ley 39/2015:

El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la comunidad autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Teniendo en cuenta la limitación de espacio, hemos considerado oportuno seleccionar únicamente el examen de las tres cuestiones siguientes: la naturaleza del acuerdo de inadmisión, el alcance del control judicial y la aplicabilidad del trámite de subsanación.

II. NATURALEZA DEL ACUERDO DE INADMISIÓN EN LA REVISIÓN DE OFICIO

1. RELACIÓN DEL ACUERDO DE INADMISIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO: ACTO TRÁMITE CUALIFICADO O RESOLUCIÓN

1.1. Planteamiento de la cuestión

La decisión administrativa de inadmitir a trámite la solicitud de revisión de oficio es un acto administrativo. Nadie lo discute. Lo que no está tan claro es qué clase de acto administrativo sea en relación con el procedimiento administrativo. En atención a ese criterio clasificatorio, como es sabido, los actos administrativos pueden ser de dos tipos: actos trámite y actos resolutorios (o definitivos o resoluciones). Pues bien, de lo que se trata es de saber si el acuerdo administrativo de inadmisión es un acto de trámite o bien una resolución. Por lo demás, recuérdese que los primeros pueden ser cualificados o bien simples (o de mero trámite).

la materia, sigue manteniendo vivo interés la reflexión crítica sobre la revisión de oficio. Estas interesantes reflexiones pueden encontrarse en Carmen Chinchilla Marín, «La revisión de oficio de los actos nulos y sus límites: una reflexión crítica», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 117, (págs. 19-75). Permítaseme personalizar en esta profesora mi agradecimiento por la invitación a participar en el VIII Seminario de la Revista de Administración Pública y la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

1.2. Tesis interpretativas y argumentos en que se fundamentan

La respuesta al interrogante planteado depende, en realidad, del concepto que se mantenga de resolución. En breve, son dos las concepciones al uso:

- 1) Concepto formal. La noción de resolución se hace depender exclusivamente de un dato formal: que ese acto administrativo ponga fin al procedimiento, en definitiva, que se acompañe de un efecto de cierre. No se requiere, por tanto, que haya entrado y decidido el fondo del asunto.

En la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, encontramos argumentos para defender esta tesis. Así, en su art. 21.1, párrafo segundo, al reconocer que se mantiene la obligación de resolver en casos en los que no se entra en el fondo del asunto por concurrir determinadas circunstancias. En efecto, según dicho precepto legal, la Administración conserva la obligación de resolver expresamente y de notificar la resolución dictada en los supuestos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento. Es cierto que el contenido de la resolución es aquí peculiar, pero también lo es que se mantiene la obligación de ser dictada: «[...] la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables».

Este concepto formal de resolución facilita aplicar esta calificación al acuerdo de inadmisión. Poner fin al procedimiento o, si se prefiere, el efecto de cierre es una característica esencial del acuerdo de inadmisión a trámite.

- 2) Concepto material. En este caso, la noción de resolución se hace depender del dato formal antes visto, pero sumándole la exigencia de otro dato de carácter sustantivo: que ese acto administrativo ponga fin al procedimiento (efecto de cierre) y, además, que lo haya hecho después de entrar en el fondo del asunto y habiendo decidido las cuestiones planteadas en el procedimiento administrativo.

También en la Ley 39/2015 encontramos argumentos para defender esta otra tesis. Así, precisamente, cuando se regula el contenido que debe tener la resolución, su art. 88.1, primer párrafo, dispone: «La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo». Puede observarse que el precepto exige la doble nota, tanto la formal (poner fin al procedimiento) como la sustantiva (decidir las cuestiones planteadas), en relación con la resolución.

Este concepto material de resolución impide o, al menos, dificulta aplicar esta calificación al acuerdo de inadmisión. Y ello porque el planteamiento tradicional sostiene, como otra característica esencial del acuerdo de inadmisión, no entrar en el fondo del asunto, esto es, dejar imperejuzgado ese fondo².

En la hipótesis de que no se considere una resolución, el acuerdo de inadmisión deberá ser calificado como acto trámite cualificado, puesto que encaja a la perfección en uno de sus supuestos legales: «[...] los que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento» (arts. 112.1 de la Ley 39/2015 y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

1.3. Relevancia práctica de la cuestión

Más allá de su interés dogmático, cabe preguntarse si la cuestión que aquí se examina, esto es, si el acuerdo de inadmisión de la solicitud de revisión de oficio es un acto trámite o bien una resolución, tiene alguna repercusión en la práctica. En nuestra opinión, no la posee tanto en relación con la impugnabilidad de dicho acuerdo, pero sí en otros ámbitos, por ejemplo, ayudando a determinar el órgano competente para su adopción³.

1.3.1. Falta de relevancia respecto a la impugnabilidad del acuerdo de inadmisión

Es pacífico que el acuerdo de inadmisión de la solicitud de revisión de oficio es un acto administrativo impugnabile⁴. Tampoco está sometido a discusión que lo será directamente, esto es, de manera autónoma. A tal conclusión se llega tanto si es considerado una resolución como un acto de trámite, puesto que, en este último caso, será un trámite cualificado (arts. 112.1 de la Ley 39/2015 y 25.1 de la Ley 29/1998)⁵.

² Decimos que puede dificultar y, quizá, no impedir la consideración del acuerdo de inadmisión como resolución porque, como luego veremos, no está claro que, al menos siempre, dicho acuerdo de inadmisión realmente no entre en el fondo del asunto.

³ La obra de referencia en esta cuestión y, más en general, sobre el mecanismo de la inadmisión en el derecho administrativo, conteniendo una brillante propuesta de construcción dogmática de la inadmisión como categoría general en el procedimiento administrativo, es César Cierco Seira (2009), *La inadmisión en el procedimiento administrativo. Estudio de su configuración a la luz del proceso judicial*, Madrid: Iustel.

⁴ Cabe utilizar el recurso administrativo ordinario correspondiente, alzada o reposición, y también el recurso judicial contencioso-administrativo.

⁵ Tratar el acuerdo de inadmisión como acto trámite simple impediría su impugnación, puesto que, en estos casos, no habrá una resolución final que recurrir.

1.3.2. Relevancia respecto a la determinación del órgano competente para la adopción del acuerdo de inadmisión

El art. 106.3 de la Ley 39/2015 ya determina el órgano que tiene la competencia para adoptar el acuerdo de inadmisión de la solicitud de revisión de oficio. Lo hace en los términos siguientes: lo será «el órgano competente para la revisión». La expresión legal «para la revisión» plantea, sin embargo, la duda interpretativa en aquellos casos en los que no coincida el órgano competente para tramitar⁶ el procedimiento de revisión de oficio y aquel otro órgano que lo sea para dictar la resolución que le ponga fin. En definitiva, cuando no coincida el órgano instructor y el resolutor. De nuevo, aquí, podemos encontrar argumentos en defensa de las dos opciones:

- 1) La competencia para acordar la inadmisión corresponde al órgano que lo sea para tramitar el procedimiento. La razón es que estamos en el momento inicial del procedimiento, por tanto, justamente, cuando debe tomarse la decisión acerca de la admisión de la solicitud de revisión. Esta opción cuenta con respaldo normativo en algún sector. Así, por ejemplo, se establece expresamente en el caso de la revisión de oficio en el ámbito tributario. En efecto, el art. 217.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, prevé la posibilidad de inadmisión a trámite, pero no precisa el órgano competente. Lo hace, en cambio, el art. 4.2 del Real Decreto 500/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la mencionada ley en materia de revisión en vía administrativa: podrá dictar acuerdo de inadmisión «el órgano competente para tramitar el procedimiento»⁷.

⁶ Hacemos referencia al órgano competente para tramitar y no para iniciar el procedimiento de revisión de oficio porque, en la hipótesis que nos interesa, a saber, cuando el procedimiento se inicia a solicitud de interesado, justamente la iniciación del procedimiento no tiene lugar con un acuerdo administrativo de incoación (cosa que sucede cuando el inicio sí es a instancia de la Administración), sino con la entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación (art. 21.3.b de la Ley 39/2015). En estos casos, la Administración debe limitarse a adoptar una comunicación dirigida al interesado (indicando la fecha en la que la solicitud ha sido recibida en el órgano competente, el plazo máximo de que dispone para resolver y notificar y los efectos del silencio administrativo). Pero el procedimiento no se inicia con esa comunicación, sino previamente con la solicitud.

⁷ Art. 4.2 del Real Decreto 500/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa: «El órgano competente para tramitar el procedimiento podrá dictar acuerdo motivado de inadmisión a trámite de las solicitudes de revisión en los supuestos previstos en el artículo 217.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria».

- 2) La competencia para acordar la inadmisión corresponde al órgano que lo sea para resolver el procedimiento, esto es, para dictar la resolución que le ponga fin. En otras palabras, el órgano resolutor es quien tiene la competencia para tomar aquella decisión, sea inadmisión o resolución, que conlleva el efecto de cierre del procedimiento. Es en favor de esta interpretación que juega la calificación del acuerdo de inadmisión como resolución⁸.

2. EL ACUERDO DE INADMISIÓN COMO DECISIÓN ADMINISTRATIVA QUE DEJA IMPREJUZGADO EL FONDO DEL ASUNTO: INADMISIÓN A TRÁMITE O DESESTIMACIÓN DE PLANO

2.1. Planteamiento de la cuestión

Tradicionalmente se considera que la inadmisión a trámite y la desestimación de plano de solicitudes, en el marco del procedimiento administrativo, son dos conceptos jurídicos diferentes:

- 1) La inadmisión a trámite impide un pronunciamiento sobre el fondo por falta de requisitos formales (presupuestos de procedibilidad). Esto es, la solicitud presentada adolece de tales defectos de forma que impiden su admisión y posterior tramitación en el procedimiento. Por tanto, esta decisión deja siempre imprejuizado el fondo del asunto.
- 2) La desestimación de plano (sumaria o a limine) presupone un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, pero sin necesidad de tramitar un previo procedimiento. La Administración entra al fondo y resuelve la pretensión contenida en la solicitud. Estamos, pues, ante una auténtica resolución, pero con la peculiaridad de que es dictada sin *iter* procedimental previo.

El problema se plantea cuando el legislador, quizá fruto de una confusión conceptual, parece que califica de inadmisión supuestos que realmente son desestimaciones de plano. Si este error no es corregido, vía interpretativa, por la jurisprudencia, con el apoyo de la doctrina científica, la consecuencia es la mutación

⁸ Esta cuestión es examinada en Cierco Seira (2009, págs. 241-243). Este autor, sobre la base de que la inadmisión es una resolución, se decanta por atribuir la competencia al órgano que la tenga atribuida para resolver el procedimiento. Advierte, no obstante, que aunque no cabe que el órgano instructor acuerde la inadmisión, sí cabe que pueda apreciarla y, después, formular una propuesta que someterá a la consideración del órgano decisor; en este sentido, indica algún ejemplo de normativa sectorial (2009, págs. 242, nota 297).

de la noción misma de inadmisión. De este modo, aparece la —en principio— extraña categoría de la inadmisión por razones de fondo⁹.

2.2. La discusión acerca de la inadmisión del art. 106.3 de la Ley 39/2015 como una camuflada desestimación de plano

Planteada la cuestión en estos términos, se trata ahora de averiguar si la inadmisión regulada en el art. 106.3 de la Ley 39/2015 es, a la luz de aquellas nociones clásicas, una verdadera inadmisión o bien una camuflada desestimación de plano. La clave está en saber si las causas previstas en ese precepto legal, esto es, las causas legales de inadmisión, hacen referencia a defectos formales de la solicitud o bien a cuestiones de fondo de la pretensión de nulidad del interesado.

Pocas dudas cabe, a nuestro parecer, que las tres causas no se refieren a vicios de forma del escrito de solicitud de revisión, sino a aspectos sustantivos: que la petición no se fundamente en ninguna causa de nulidad de pleno derecho, que carezca manifiestamente de fundamento o bien que sea sustancialmente igual a otras ya desestimadas en cuanto al fondo. En consecuencia, la Administración, para poder decidir acerca de la concurrencia de alguna de estas causas, necesariamente deberá entrar a examinar el fondo del asunto. No hay más alternativa. Aunque se nos diga que entra, pero entra poco. Téngase en cuenta, además, que tendrá la obligación de motivar su decisión (art. 106.3 de la Ley 39/2015), lo que ineludiblemente conduce a tener que analizar esa cuestión de fondo. Siguiendo este razonamiento, la conclusión a la que parece forzado llegar es que, a pesar de su *nomen iuris*, la inadmisión contemplada en el art. 106.3 de la Ley 39/2015 es, en realidad una desestimación de plano¹⁰.

Bien mirado, sin embargo, el hecho de que los motivos que legalmente habilitan a inadmitir la solicitud de revisión de oficio sean causas sustantivas y no formales provoca que, en realidad, tampoco estemos ante una desestimación verdaderamente de plano, esto es, en ausencia total de procedimiento. En efecto, lo más habitual será que, para que la Administración se forme la convicción acerca de la concurrencia de alguna de las causas del art. 106.3 de la Ley 39/2015, deba realizar algún tipo de actuación. Al no tratarse de meros defectos formales de la solicitud, sino de circunstancias referidas al fondo de la pretensión, la complejidad de la cuestión aconsejará, por ejemplo, recabar algún informe previo o la práctica de alguna prueba. Incluso no faltará el caso en el que, antes de la toma de la decisión, se abra un trámite de audiencia a los interesados, para poder saber su parecer al respecto. En consecuencia, si se practican estos trámites, estaremos ante una desestimación de la solicitud de revi-

⁹ Sobre la cuestión, en extenso, J. M. Baño León (2024), «Inadmisión y desestimación de plano: la importancia de los conceptos», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 10, págs. 169-188.

¹⁰ Baño León (2024, págs. 170-172).

sión no sin procedimiento, sino tras la tramitación de un procedimiento sumario o sumarísimo¹¹. No será cierto, entonces, que el acuerdo administrativo no admita a trámite la solicitud, sino que, en cambio, su presentación habrá dado lugar a una muy abreviada actividad administrativa procedimental. Visto así, lo que el art. 106.3 de la Ley 39/2015 califica como acuerdo de inadmisión y que, de este modo, parece apuntar a que no habrá resolución posterior, lo que real y materialmente hace es configurar dicho acuerdo como la resolución que pone fin a un procedimiento sumario. A mi modo de ver, una de las claves que explican esta regulación es el deseo del legislador de evitar pedir el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente. En otras palabras, no molestarlo con peticiones de revisión cuya inviabilidad está clara. Lo que para nada impide que, para que la Administración llegue a esa conclusión, pueda antes practicar las actuaciones que considere precisas.

2.3. Relevancia práctica de la cuestión

La calificación del acuerdo administrativo previsto en el art. 106.3 de la Ley 39/2015 como inadmisión o bien como desestimación de plano (o sumaria o *a limine*) tiene relevantes repercusiones, entre las cuales:

- 1) La consideración del acuerdo de inadmisión del art. 106.3 de la Ley 39/2015 como un acto administrativo resolutorio (definitivo o resolución) y no como un acto trámite cualificado. El acto administrativo que acuerda la desestimación, aunque sea de plano, será siempre una resolución. Con las repercusiones que ya hemos visto, por ejemplo, en relación con la determinación del órgano competente para la adopción de esa decisión.
- 2) La posibilidad de subsanación o mejora de la solicitud (art. 68.1 de la Ley 39/2015). Volveremos sobre esta cuestión más adelante. Baste ahora con decir que la finalidad natural de este trámite es la corrección de defectos formales de la solicitud y no, en cambio, ofrecer al interesado la posibilidad de hacer desaparecer circunstancias sustantivas, relativas al fondo de su pretensión, que hacen inviable jurídicamente una solicitud que, de este modo, aparece condenada a ser desestimada. Este hecho apunta, claro está, a la no aplicación del trámite de subsanación o mejora de la solicitud para eliminar las circunstancias recogidas en las causas de inadmisión del art. 106.3 de la Ley 39/2015.
- 3) El alcance del control judicial sobre el acuerdo de inadmisión. También volveremos sobre ello más adelante. Si el acuerdo de inadmisión contemplado

¹¹ *Ibid.*, pág. 172.

en el art. 106.3 de la Ley 39/2015, es realmente una desestimación de plano (o tras procedimiento muy abreviado), necesariamente habrá tenido que entrar a examinar el fondo del asunto, habida cuenta de lo cual será coherente —y necesario— que la sentencia estimatoria del recurso interpuesto contra él, después de declarar su nulidad, no ordene la retroacción de las actuaciones, sino que entre igualmente en el fondo del asunto, para apreciar la concurrencia de la causa de nulidad alegada y, en su caso, para declarar la nulidad del acto objeto de revisión¹².

Por último, si se acepta que el acuerdo de inadmisión del art. 106.3 de la Ley 39/2015 es verdaderamente una desestimación de plano (o tras procedimiento muy abreviado), se plantea la duda acerca de su admisibilidad jurídica. En otras palabras, si la desestimación, entrando en el fondo, de una solicitud de revisión de oficio, sin tramitación previa de un procedimiento o, a lo sumo, de un procedimiento sumario, es conforme con nuestro ordenamiento jurídico. Teniendo en cuenta que es una previsión contenida en la ley, la cuestión se traduce en el análisis de su conformidad con la Constitución o bien con el derecho de la Unión Europea. Lo que parece estar en juego, en definitiva, es la existencia o no de un derecho al procedimiento administrativo y, en caso de respuesta afirmativa, su vulneración. Cuestión de gran interés, pero que aquí dejamos únicamente apuntada¹³.

III. EL ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DEL ACUERDO DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN DE OFICIO

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En el caso de que se interponga recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo administrativo de inadmisión a trámite de una solicitud de revisión de oficio, la cuestión que se suscita es la determinación del alcance del control judicial. En concreto, en la hipótesis de que la sentencia sea estimatoria del recurso interpuesto, si debe limitarse a declarar la nulidad del acuerdo de inadmisión y ordenar la retroacción de las actuaciones administrativas a la fase de admisión de la solicitud o, por el contrario, puede entrar en el fondo del asunto, apreciar la concurrencia o no de la causa de nulidad de pleno derecho invocada y, en su caso, declarar la nulidad del acto objeto de revisión.

¹² *Ibid.*, págs. 179-181.

¹³ Sobre esta cuestión, Baño León (2024, págs. 184-185). Sobre la distinción entre inadmisión y desestimación, Cierco Seira (2009, págs. 35-38).

2. TESIS INTERPRETATIVAS Y ARGUMENTOS EN QUE SE FUNDAMENTAN

Del planteamiento de la cuestión ya se deriva que son dos las tesis que se pueden mantener. Las describimos a continuación con una breve exposición de los argumentos que pueden esgrimirse en su sustento:

- 1) La sentencia no puede entrar en el fondo del asunto, debiendo limitarse a ordenar la retroacción de las actuaciones. La sentencia estimatoria del recurso anula el acuerdo de inadmisión y ordena la retroacción de las actuaciones administrativas al momento inicial, esto es, el de la fase de admisión, imponiendo a la Administración la obligación de admitir la solicitud de revisión de oficio presentada, de tramitarla, de recabar el preceptivo dictamen del órgano consultivo y de poner fin al procedimiento con la correspondiente resolución administrativa que resuelva el fondo del asunto. En consecuencia, la sentencia no puede entrar en el fondo para apreciar si concurre o no la causa de nulidad de pleno derecho invocada por el interesado en la revisión¹⁴. En definitiva, lo que decide el juez es la devolución del asunto a la vía administrativa.

Los argumentos principales que fundamentan esta tesis son los siguientes:

- a) No sustitución de la Administración por el juez: respeto a la competencia administrativa para la revisión de oficio. La revisión de oficio es una potestad administrativa, esto es, la ley atribuye su titularidad a la Administración y le encomienda su ejercicio. Se trata, pues, de una misión legalmente reservada a la Administración, sin que sea admisible su desplazamiento en favor del juez.
- b) Necesidad del dictamen del órgano consultivo. Como destacada especialidad del procedimiento de revisión de oficio, es preciso recabar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente. Además, en el supuesto de la revisión de oficio, ese pronunciamiento del órgano consultivo tiene especial fuerza, puesto que, con carácter excepcional, tiene carácter obstativo, además de preceptivo. Si el juez entra a resolver el fondo del asunto se habrá omitido esta importante garantía.

¹⁴ Conviene advertir que, según esta primera tesis interpretativa, el tribunal no puede entrar en el fondo del asunto en este momento, esto es, cuando lo impugnado es el acuerdo administrativo de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio. Por supuesto, podrá y deberá hacerlo en la hipótesis de que, ordenada la retroacción de actuaciones y tramitado el procedimiento de revisión de oficio, el interesado interponga, en su caso, un nuevo recurso judicial contra la resolución administrativa desestimatoria de la revisión.

- c) No disposición de los elementos de juicio necesarios en manos del juez. Siendo el objeto del recurso el acuerdo de inadmisión de la solicitud de revisión de oficio, el juez no dispondrá de suficientes elementos para poder formar su convicción y decidir una cuestión distinta, esto es, la validez del acto objeto de revisión. No podrá contar con todos los aportes de una instrucción del procedimiento administrativo que no ha tenido lugar. En concreto, no dispondrá del parecer de los interesados (no ha tenido lugar el trámite de audiencia propio del procedimiento de revisión de oficio). Y tampoco se habrá pronunciado la Administración sobre el fondo del asunto, puesto que, en la decisión administrativa tomada (acuerdo de inadmisión), necesariamente debe haberse centrado en la concurrencia de las causas legales de inadmisión y no en las causas legales de nulidad de pleno derecho.
- 2) La sentencia puede entrar en el fondo del asunto para, en su caso, declarar la nulidad no solamente del acuerdo de inadmisión, sino también del acto objeto de la solicitud de revisión de oficio. Al igual que en la tesis anterior, aquí también se sostiene que la sentencia estimatoria del recurso anula el acuerdo de inadmisión, pero —y aquí viene ya la diferencia— no devuelve el asunto a la vía administrativa, sino que directamente puede entrar a examinar el fondo y, de considerar acreditada la causa de nulidad de pleno derecho invocada, podrá declarar la nulidad del acto objeto de revisión.

Los argumentos principales que fundamentan esta segunda tesis son los siguientes:

- a) Derecho a una tutela judicial efectiva. Este derecho fundamental, recogido en el art. 24 de la Constitución, exige que la tutela ofrecida por el juez sea efectiva. Pues bien, tal cosa no se cumple al imponerse al interesado la carga de tener que volver por segunda vez a la vía administrativa (retroacción de actuaciones) y, en su caso, volver también por segunda vez a la vía judicial si, como es probable, la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo es desestimatoria de la revisión de oficio solicitada.
- b) Principio de proporcionalidad. En estrecha vinculación con el anterior argumento, resulta claramente desproporcionado imponer al interesado la carga de volver a la vía administrativa. Además, habitualmente será una carga inútil: si la Administración ya consideró que la solicitud debía ser inadmitida a trámite, lo más probable es que, obligada judicialmente a tramitar el procedimiento de revisión de oficio, finalmente dicte una resolución desestimatoria de la solicitud, de manera que nuevamente deberá volverse a la vía judicial para combatirlo.

- c) Principio de economía procesal. Que pueda entrar en el fondo del asunto la sentencia que anula el acuerdo de inadmisión viene exigido también por razones de economía: para ahorrar el tiempo y medios que se emplearán necesariamente tras la retroacción de las actuaciones administrativas.
- d) Principio de buena administración. Al entrar en el fondo del asunto, el juez está garantizando la correcta respuesta a la solicitud que el interesado presentó ante la Administración y, con ello, se asegura mejor el respeto al principio de buena administración.

3. POSICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

El Tribunal Supremo se ha pronunciado expresa y reiteradamente sobre el alcance del control judicial en caso de impugnación del acuerdo de inadmisión de solicitudes de revisión de oficio, aunque no siempre en idéntico sentido¹⁵. A efectos expositivos, esos pronunciamientos pueden ser reconducidos a los tres siguientes posicionamientos:

- 1) En alguna ocasión, el Tribunal Supremo ha afirmado que no es posible dar una respuesta taxativa: no hay una regla general, sino que debe estarse a las circunstancias del caso concreto enjuiciado.

Así lo ha hecho en la STS de 19 de diciembre de 2022¹⁶. De entrada, delimita con claridad la cuestión objeto de casación: «Referido el debate, en definitiva, a determinar si solicitada la revisión de oficio de un acto que se considera viciado de nulidad de pleno derecho y la Administración no

¹⁵ Un estudio sobre la posición del Tribunal Supremo en esta materia, ya con una cierta soleira, en Antonio Cano Mata (1979), «Declaración de inadmisibilidad en vía administrativa y revisión jurisdiccional de la cuestión de fondo», *Revista de Administración Pública*, 88, págs. 255-262. Puede verse también, entre otros, Faustino Cordón Moreno (2013), *La revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisprudencial. Un estudio desde la jurisprudencia*, Madrid: Civitas, págs. 165-182; Sergio Balañá Vicente (2015), «Revisión de oficio de actos administrativos nulos de pleno derecho (Análisis crítico de las consecuencias derivadas de la inadmisión a limine de la solicitud de revisión: menoscabo del principio de economía procesal y laminación del derecho a la tutela judicial efectiva)», *Revista CEFLEGAL*, 177, págs. 135-137; Ana María Becerra Gómez (2022), *La denominada «acción de nulidad» contra actos administrativos*, Cizur Menor: Aranzadi, págs. 390-395; y Carmen Agoués Mendizábal (2024), *La revisión de oficio de los actos administrativos en el marco del principio de buena administración*, Cizur Menor: Aranzadi, págs. 223-230.

¹⁶ STS 1682/2022, de 19 de diciembre de 2022, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, recurso 702/2022, ponente, Wenceslao Francisco Olea Godoy (ECLI:ES:TS:2022:4847).

accede a dicha tramitación, pueden los Tribunales declarar directamente en sus sentencias la nulidad del acto o han de ordenar la retroacción a la fase administrativa para que se pronuncie previamente la Administración, obviando la tramitación del preceptivo procedimiento». Seguidamente, se citan sentencias anteriores del mismo Tribunal que acogen las dos tesis arriba descritas: a favor de la retroacción o bien de entrar en el fondo del asunto. Por último, la sentencia afirma que «es lo cierto que la jurisprudencia no ha adoptado una regla general, sino que debe estarse a las circunstancias del caso en concreto que se enjuicia». Y concluye, a los efectos de la cuestión casacional planteada, que «no es admisible una respuesta taxativa sobre cuando, denegada la revisión de oficio por la Administración autora de un acto que se considera incurre en vicio de nulidad de pleno derecho, debe declararse dicha nulidad directamente por el Tribunal de lo Contencioso al conocer de la impugnación de dicha denegación, o si ha de ordenar la retroacción a la vía administrativa para la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, debiendo estarse a las circunstancias de cada caso para optar por una u otra alternativa» (fundamento jurídico tercero).

Aunque de una manera menos clara, ya en sentencias anteriores, el Tribunal Supremo apuntaba esa misma idea cuando, al declarar la procedencia de la retroacción de las actuaciones, matizaba la producción de este efecto al considerar que se producía «normalmente», «generalmente» o «con carácter general», esto es, no siempre y necesariamente, con la estimación del recurso. Sirva de ejemplo la STS de 30 de junio de 2009¹⁷: «la estimación del recurso normalmente solo puede conducir a declarar la obligación de la Administración de tramitar el procedimiento de revisión, puesto que es el objeto de la litis deducida ante la jurisdicción» (fundamento jurídico cuarto).

- 2) Lo más habitual es que el Tribunal Supremo no entre en el fondo del asunto, sino que se limite a ordenar la retroacción de las actuaciones. A lo largo de estas muchas sentencias, el Tribunal justifica su posición con argumentos similares a los anteriormente enumerados.

Es frecuente que el Tribunal recuerde que la posibilidad de entrar a examinar el fondo de la cuestión, esto es, la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho, está condicionada a la previa tramitación del procedimiento de revisión de oficio, destacando el valor que, dentro de él, tiene el dictamen del órgano consultivo. Así, la STS de 12 de febrero de 2021¹⁸ afirma que

¹⁷ STS de 30 de junio de 2009, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, recurso 511/2007, ponente, José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat (ECLI:ES:TS:2009:4308). Esta idea se recoge en Balaña Vicente (2015, págs. 136-137, nota 28).

¹⁸ STS 192/2021, de 12 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, recurso 229/2019, ponente, Celsa Pico Lorenzo (ECLI:ES:TS:2021:478).

«procede declarar la nulidad del acuerdo de inadmisión, acordar retrotraer al momento anterior a la inadmisión de la solicitud, a fin de que se siga el procedimiento por sus propios trámites hasta su conclusión mediante la adecuada resolución expresa, previo dictamen del órgano consultivo correspondiente» (fundamento jurídico quinto). Años atrás, esa misma idea se destacó en la STS de 26 de junio de 2007¹⁹, con abundante cita de otras anteriores, subrayando que el dictamen del órgano consultivo es «pieza esencial» de ese procedimiento, al recordar que el Tribunal tiene declarado que en el procedimiento de revisión de oficio, el «examen de fondo está condicionado a la previa tramitación del procedimiento adecuado por la Administración autora del acto o reglamento sujeto a revisión, del que es pieza esencial el dictamen favorable del Consejo de Estado, de tal manera que, eludido dicho trámite, bien por total inactividad que desemboca en desestimación presunta por silencio, bien por resolución expresa que inicia el trámite pero no lo concluye, lo procedente no es que la jurisdicción entre a conocer del acto o la norma, sino que ordene a la Administración que inicie el trámite y lo concluya dictando la pertinente resolución expresa en orden a si se produjo la nulidad pretendida» (fundamento jurídico cuarto).

En esta misma línea, el Tribunal Supremo recuerda la improcedencia de entrar en el fondo porque no se ha podido pronunciar la Administración y no se ha obtenido el previo dictamen del órgano consultivo. Así, por ejemplo, en la STS de 5 de diciembre de 2011²⁰: «Tal decisión inadmisoria puede ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero en el caso de estimarse el recurso por la improcedencia de la decisión, la consecuencia no puede ser, aunque lo haya solicitado la parte, resolver sobre el fondo del asunto, pues ni la Administración se ha podido pronunciar previamente ni se ha oído al Consejo de Estado, cuyo dictamen es preceptivo». Seguidamente, reproduciendo pronunciamientos anteriores, la sentencia advierte que «el carácter privilegiado de la acción para instar la revisión [...] comporta limitaciones procesales y, entre ellas, la imposibilidad de pronunciarse sobre los vicios de fondo que se adujeron en la misma» (fundamento jurídico segundo).

- 3) Con un carácter aparentemente más excepcional, en alguna ocasión, el Tribunal Supremo, tras declarar la nulidad del acuerdo de inadmisión, no devuelve el asunto a la vía administrativa, sino que directamente entra en el fondo del asunto resolviendo acerca de la validez del acto objeto de revisión.

¹⁹ STS de 26 de junio de 2007, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso 8205/2003, ponente, Mariano De Oro-Pulido López (ECLI:ES:TS:2007:5486).

²⁰ STS de 5 de diciembre de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, recurso 5080/2008, ponente, Carlos Lesmes Serrano (ECLI:ES:TS:2011:8984).

Buen ejemplo de esta línea jurisprudencial es la STS de 1 de diciembre de 2020²¹, que aborda la siguiente cuestión de interés casacional: «[...] si, inadmitida una solicitud de revisión de oficio en vía administrativa, una posterior sentencia estimatoria permite a la Sala sentenciadora conocer sobre el fondo de la misma o bien remitirla a la Administración para que resuelva sobre lo procedente» (fundamento jurídico tercero). Pues bien, a la hora de fijar doctrina de interés casacional, con la advertencia de que se establece «en atención a las circunstancias que presenta el caso que enjuiciamos, y atendido el limitado alcance con que se ha impugnado la sentencia recurrida», la sentencia declara: «en un caso como el que examinamos, en que la Administración inadmite la revisión de oficio de actos administrativos, por haber rechazado en el fondo otras solicitudes sustancialmente iguales, la estimación del recurso contencioso-administrativo contra dicha decisión de inadmisión no se ha de limitar a la retroacción de actuaciones a la fase de admisión de la solicitud de revisión, para su tramitación posterior ante la propia Administración, sino que el Tribunal podrá entrar directamente a resolver sobre la procedencia de la revisión de oficio, al resultar desproporcionado someter a los interesados a un nuevo procedimiento para restablecerlos derechos que les confiere de forma directa y suficientemente clara una disposición de Derecho de la Unión Europea» (fundamento jurídico duodécimo). Con carácter previo, la sentencia recuerda que la Administración «ha tenido la oportunidad de tramitar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio, recabar el informe del órgano consultivo y adoptar la decisión de fondo procedente. Que no lo haya hecho no justifica que la parte recurrente deba soportar un nuevo procedimiento que se revela absolutamente inútil, pues la posición contraria que sostiene la Administración ya está perfectamente establecida, hasta el punto de que no consideró ni tan siquiera necesario tramitar el procedimiento de revisión de oficio» (fundamento jurídico séptimo)²².

Esta solución es coherente con los razonamientos contenidos en sentencias anteriores del mismo Tribunal en las que, bajo la condición de contar con los elementos de juicio necesarios, el pronunciamiento judicial entra

²¹ STS 1636/2020, de 1 de diciembre de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, recurso 3857/2019, ponente, Rafael Toledano Cantero (ECLI:ES:TS:2020:4193).

²² Se destaca esta sentencia en Baño León (2024, págs. 180-181). Este autor, que está de acuerdo con la decisión del Tribunal Supremo, no comparte, sin embargo, que la solución se circunscriba únicamente al derecho europeo, puesto que la existencia de una carga desproporcionada también se dará cuando se trate del derecho nacional. Igualmente puede encontrarse un análisis de esta sentencia en Carmen Mendizábal (2021), «El alcance del control judicial de la inadmisión de la acción de nulidad: a propósito de la Sentencia del TS de 1 de diciembre de 2020», *Revista Vasca de Administración Pública*, 121, págs. 253-291. También de Agoués Mendizábal (2024, págs. 225-227).

en el fondo del asunto al amparo del principio de economía procesal y en garantía del derecho a una tutela judicial efectiva. Sirve de ejemplo la STS de 8 de abril de 2008²³: «La conocida y recurrente decisión de retroacción de actuaciones que pudiera haber sido dispuesta por la sentencia hubiera conculcado de modo flagrante los principios de economía procesal y, sobre todo, el constitucionalmente reconocido de tutela judicial efectiva, puesto que hubiera obligado a una nueva tramitación de la revisión con la dilación que ello comporta, y a un posterior nuevo proceso. De modo que esa solución, que podría ser admitida como válida respuesta, en términos generales, no puede aceptarse si en el supuesto concreto existe la posibilidad de abordar el fondo del asunto porque el Tribunal cuenta con todos los medios necesarios para resolver la cuestión suscitada» (fundamento jurídico undécimo). Nótese que el Tribunal admite que la retroacción puede ser aceptada «como válida respuesta, en términos generales», pero no lo será cuando el juez cuente «con todos los medios necesarios para resolver la cuestión suscitada». En consecuencia, disponer de dichos medios es la clave para entrar o no en el fondo del asunto.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA CUESTIÓN

4.1. *La vinculación entre el alcance del control judicial y el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa*

El alcance del control judicial del acuerdo de inadmisión de las solicitudes de revisión es una cuestión vinculada a la discusión acerca del tradicional carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa en nuestro país. Ese carácter revisor, como es bien sabido, exige la existencia de un acto previo de la Administración que sea objeto de control judicial. En otras palabras, el juez contencioso no puede sustituir a la Administración en el ejercicio de sus potestades, sino que debe limitarse a controlar la legalidad de decisiones administrativas previamente adoptadas. Trasladados estos razonamientos al caso que nos ocupa, el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa es coherente con la limitación del pronunciamiento judicial al acuerdo de inadmisión, sin entrar en el fondo de la cuestión, puesto que no hay decisión administrativa acerca de la concurrencia o no de la causa de nulidad invocada y, por tanto, sobre la validez del acto objeto de revisión. Devuelto el asunto a la vía administrativa, ya volverá a la judicial en el caso hipotético de que la resolución administrativa sea desestimatoria de la revisión y sea objeto de nuevo recurso contencioso por la persona interesada. Sostener lo contrario, esto es, que la sentencia entre directamente en el fondo,

²³ STS de 8 de abril de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso 711/2004, ponente, Rafael Fernández Valverde (ECLI:ES:TS:2008: 1749).

sin más demora, supone una excepción —otra más— a ese carácter revisor de la jurisdicción contenciosa²⁴.

Constatada la coherencia entre la atribución de un carácter revisor a la jurisdicción contenciosa y la limitación del alcance del control judicial únicamente al acuerdo de inadmisión, sin que la sentencia pueda entrar a examinar la validez del acto objeto de revisión, llama la atención que la jurisprudencia no haga uso de esa vinculación como argumento para fundamentar esa tesis limitativa. Probablemente no es ajeno a ello las sólidas críticas doctrinales que, desde hace ya tiempo, recibe dicho carácter revisor²⁵. Sin detenernos ahora en ello, baste con recordar que el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa casa mal con el derecho a la tutela judicial efectiva²⁶. Críticas que también se proyectan en el específico campo del procedimiento administrativo y, en particular, de la inadmisión²⁷.

4.2. Consecuencias negativas de la limitación del alcance del control judicial al acuerdo de inadmisión con orden de retroacción de las actuaciones

Mantener una u otra tesis interpretativa, respecto al alcance que deba darse al control judicial en materia de inadmisión de la solicitud de revisión de oficio, tiene relevantes repercusiones prácticas. En nuestra opinión, la que conlleva más consecuencias negativas es la tesis limitativa, esto es, la que impide al juez entrar a conocer el fondo del asunto. Consecuencias que se proyectan sobre los tres actores

²⁴ Se destaca la vinculación de la cuestión objeto de examen con el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa en Francisco Pleite Guadamillas (2021), «La revisión de la revisión de oficio», *Actualidad Administrativa*, 4, pág. 3.

²⁵ Gráficamente lo destaca Cierco Seira (2009, pág. 288), quien cree que las sentencias no aluden directamente al carácter revisor, al justificar la tesis de la limitación del control, «tal vez porque a estas alturas resulta ya vergonzante hacerlo, habida cuenta de las duras y fundadas críticas de la mejor doctrina».

²⁶ Por todos, Juan Ramón Fernández Torres (1998), *Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*, Madrid: Civitas.

²⁷ Un análisis crítico de la relación entre el carácter revisor y el control judicial del acuerdo de inadmisión, en Cierco Seira (2009, págs. 287-290). En concreto, afirma este autor: «Desde antiguo, la inteligencia de las cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo se ha visto contaminada por las graves distorsiones que porta consigo esta manera de concebir el recurso contencioso-administrativo. Y es precisamente ese carácter revisor el que hoy amenaza también con desvirtuar muchas de las bondades de la inadmisión» (*ibid.*, pág. 281). Y añade más adelante: «Se emplee o no este rótulo, no puede dejar de chocar que se aplique hoy, después de todo lo que ha llovido, un esquema de este tenor y que se haga de una forma acrítica y generalizada, sin reparar en las fatales consecuencias que ésta trae consigo desde todos los puntos de vista posibles o, lo que es aún peor, pasándolas por alto» (*ibid.*, pág. 288).

de la obra, aunque el papel protagonista quede reservado para el interesado en la revisión²⁸:

- a) Esta tesis supone la imposición al interesado en la revisión, y que presentó la solicitud, de un sacrificio muy notable en términos de su camino procedimental. Su pretensión principal es que se declare la nulidad del acto objeto de revisión, de manera que, en relación con ella, tiene un mero carácter instrumental la otra referida a la admisión a trámite de su solicitud. Pues bien, una vez conseguido que judicialmente se reconozca la ilegalidad de la decisión administrativa de inadmisión de su solicitud, lo realmente logrado es únicamente volver al momento inicial, esto es, retornar a la vía administrativa²⁹. Deberá recorrer el procedimiento administrativo que tuvo que tramitarse y no se tramitó, con la esperanza de que la Administración resuelva de manera expresa y en tiempo.

En relación con el sentido de esa resolución, que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio, pocas expectativas debe guardar el interesado, habida cuenta de que la Administración ha mostrado ya una posición tan contraria a la revisión que le llevó a inadmitir una solicitud que ahora tramita únicamente por imposición judicial. Téngase en cuenta, en este punto, que, si no todas, al menos algunas causas de inadmisión del art. 106.3 de la Ley 39/2015 son, sustancialmente, juicios anticipados sobre el fondo. Piénsese, por ejemplo, la inadmisión por falta manifiesta de fundamento. Si, en la fase inicial de admisión a trámite, la Administración ya consideró que la solicitud presentada era infundada, raro será que ahora, en esta segunda oportunidad que se le brinda para examinar la misma cuestión, cambie de criterio y estime la solicitud. Lo habitual será, en cambio, que las sospechas se confirmen y la resolución administrativa sea desfavorable a la revisión solicitada, de manera que el interesado, si guarda coraje y no se deja vencer por el desánimo, tendrá que acudir por segunda vez a la vía judicial.

²⁸ Sobre estos efectos negativos de la limitación del control judicial en materia de inadmisión, vinculado a su carácter revisor, véase Cierco Seira (2009, págs. 288-290).

²⁹ El recurso contencioso contra el acuerdo de inadmisión, «en el mejor de los casos», si tiene éxito, situará al interesado en la revisión «exactamente donde se encontraba cuando la Administración pública rehusó tramitar el procedimiento de revisión, esto es: en el punto de partida; en la casilla de salida»; en Balañá (2015, pág. 136). En este mismo sentido, se destaca que «el primer y más directo perjudicado» es el interesado recurrente: si su recurso es estimado, conseguirá «una victoria pírrica que consiste en reconocer simplemente su derecho a la tramitación del expediente. Triste botín que, a la postre, se traduce muchas veces en un “vuelva usted mañana”, cuando la Administración haya desestimado su solicitud» (Cierco, 2009, págs. 288 y 289).

En nuestro parecer, la situación en la que se coloca al solicitante de la revisión, en los términos ya expuestos y que también recoge la jurisprudencia, no es conforme con un cabal respeto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ni se ajusta a las exigencias del principio de economía procesal. En definitiva, como bien subraya el Tribunal Supremo, en algunas de sus sentencias, es una solución desproporcionada, que impone al interesado una tramitación inútil.

- b) Esta forma restrictiva de entender el alcance del control judicial también proyecta sus consecuencias negativas sobre la propia Administración. En breve, no es conforme con el principio de buena administración³⁰. Sin duda, el mayor riesgo de la inadmisión a trámite es su uso abusivo por parte de la Administración. En contra de lo que debe ser una buena práctica administrativa, la inadmisión puede aparecer como una vía de escape para evitar tener que reconocer que una decisión suya es nula, sacándole previamente los colores al correspondiente órgano consultivo y con la publicidad de su dictamen. En este contexto, es grande la tentación de acordar una inadmisión, aunque sea infundada, para ganar tiempo. Como mucho, la consecuencia será la recepción de una orden judicial para que, pasados ya muchos días, ordene la tramitación del procedimiento de revisión. Si la fortuna acompaña esta práctica administrativa desviada, el interesado tirará la toalla, desistiendo de su empeño en conseguir la anulación del acto objeto de revisión³¹.
- c) Por último, la tesis restrictiva que estamos examinando tampoco favorece un buen funcionamiento de la justicia. En el contexto de una generalizada carga de trabajo en nuestros tribunales, el juez también puede sucumbir a una tentación: decantarse por ese modelo de control judicial que va a limitar su labor únicamente al examen del momento procedimental inicial —la admisión— evitándole tener que entrar en el fondo del asunto. Y ello a costa de tensionar el derecho a una tutela judicial que sea efectiva, en los términos vistos. Este planteamiento, por lo demás, en muchos de los casos, simplemente lo que hace es postergar el problema: la cuestión le volverá nuevamente, en el marco de otro proceso judicial, con todos sus costes, cuando el interesado recurra ahora la resolución administrativa desestimatoria de la revisión. No habrá uno, sino dos procesos judiciales. El juez deberá afrontar

³⁰ La contrariedad con el principio de buena administración se destaca en Agoués Mendizábal (2024, pág. 225).

³¹ En este sentido, Cierco Seira (2009, pág. 289) y Balañá Vicente (2015, pág. 136).

los dos, resolviendo en el segundo la cuestión de fondo que se eludió en el primero de ellos³².

4.3. Valoración de los argumentos en que se sustenta la limitación del alcance del control judicial al acuerdo de inadmisión con orden de retroacción de las actuaciones

Excluir el fondo del asunto del control judicial del acuerdo de inadmisión, a pesar de las consecuencias negativas que comporta, sin embargo, no es una tesis descabellada. Antes al contrario, existen sólidos argumentos que la justifican y que han sido expuestos con anterioridad. Hacemos seguidamente una breve valoración de ellos:

- a) No sustitución de la Administración por el juez: respeto a la competencia administrativa para la revisión de oficio. No hay duda acerca de que la revisión de oficio es una potestad administrativa y que, por consiguiente, tanto su titularidad como su ejercicio se atribuyen legalmente a la Administración y no al juez. Con esta premisa, no es de extrañar que algunos tribunales, al hilo del control de un acuerdo de inadmisión, sostengan que no pueden sustituir a la Administración en la toma de la decisión acerca de la revisión del acto administrativo cuya nulidad de pleno derecho es solicitada por el interesado y ahora recurrente³³. No obstante, frente a esta posición, el Tribunal Supremo, en alguna ocasión, ha sostenido justamente lo contrario, esto es, que el juez debe entrar en el fondo, puesto que es desproporcionado imponer al interesado la carga de volver a la vía administrativa y, en su caso,

³² Como afirma Cierco Seira (2009, pág. 290), «el problema está en que, como si de un boomerang se tratase, los efectos de este planteamiento sólo aportan un alivio pasajero y acaban por reduplicar el trabajo y el colapso judiciales».

³³ Puede servir de ejemplo, por la claridad de su exposición, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Granada, 475/2019, de 26 de febrero de 2019, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, núm. de recurso 887/2016, ponente Miguel Pedro Pardo Castillo (ECLI:ES:TS:TJAND:2019:5058). De entrada, la sentencia advierte que el tribunal, en ningún caso, entrará en el fondo: «Realizamos esta aclaración porque, en el supuesto de que el recurso fuera estimado, la solución nunca pasaría por el análisis del fondo del asunto, al objeto de valorar la concurrencia de las infracciones invocadas, pues, en coherencia con el *petitum* de la demanda, sólo cabría retrotraer las actuaciones al momento anterior al dictado de la resolución para que, con admisión a trámite de la solicitud, se dictara una resolución conforme con el ordenamiento jurídico». Y prosigue, en lo que ahora nos interesa: «No puede este órgano judicial predeterminar el sentido de la resolución que se pudiera emitir con ocasión del citado expediente, como interesa el actor, pues estaríamos cercenando la facultad resolutoria de la Administración, a quien sin duda le compete una vez reiniciado el procedimiento administrativo oportuno» (fundamento jurídico cuarto).

de nuevo también a la judicial. Sirva de ejemplo la ya citada STS de 1 de diciembre de 2020³⁴, donde se recuerda que la Administración «ha tenido la oportunidad de tramitar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio, recabar el informe del órgano consultivo y adoptar la decisión de fondo procedente. Que no lo haya hecho no justifica que la parte recurrente deba soportar un nuevo procedimiento que se revela absolutamente inútil, pues la posición contraria que sostiene la Administración ya está perfectamente establecida, hasta el punto de que no consideró ni tan siquiera necesario tramitar el procedimiento de revisión de oficio» (fundamento jurídico séptimo).

- b) Necesidad del dictamen del órgano consultivo. No se requiere dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente para adoptar el acuerdo de inadmisión, pero sí para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio. Dictamen que, en este caso concreto, no solamente es preceptivo, sino también obstativo (art. 106.1 y 2 de la Ley 39/2015). El Tribunal Supremo, de manera reiterada, no ha dudado en calificar este pronunciamiento consultivo como «pieza esencial»³⁵. Pues bien, está claro que se pierde este trámite en el caso de que el juez, tras anular el acuerdo de inadmisión, entre a resolver el fondo del asunto, relativo a la validez del acto objeto de revisión. No obstante, siendo esto cierto, también lo es que el dictamen consultivo cumple su función respecto a la Administración revisora y no frente al juez que controle su actuación. En otras palabras, el legislador ha considerado necesario establecer esta garantía cuando la decisión sobre el fondo debe ser tomada por la Administración: el órgano consultivo, de este modo, actúa de garante de la corrección jurídica de la actuación administrativa, asesorando jurídicamente a la Administración, supervisando y, en su caso, completando su criterio jurídico. Sin cuestionar que el parecer del órgano consultivo puede ser también de ayuda al juez, sin embargo, su posición es diferente, puesto que, en virtud del *iura novit curia*, hemos de presuponer que tiene un completo y correcto conocimiento del derecho. Es por ello que el carácter preceptivo y obstativo del dictamen del órgano consultivo, en el caso de la revisión de oficio, legalmente se predica únicamente en relación con la Administración revisora y no también frente al juez. En suma, la falta de ese dictamen consultivo recibe una valoración muy distinta del legislador en atención a que la decisión sobre el fondo sea tomada por la Administración o bien por el juez.

³⁴ STS 1636/2020, de 1 de diciembre de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, recurso 3857/2019, ponente, Rafael Toledano Cantero (ECLI:ES:TS:2020:4193).

³⁵ Sirva de ejemplo, con cita de otras sentencias anteriores, la STS de 26 de junio de 2007, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso 8205/2003, ponente, Mariano De Oro-Pulido López (ECLI:ES:TS:2007:5486) (fundamento jurídico cuarto).

- c) No disposición de los elementos de juicio necesarios en manos del juez. Suele argumentarse, a favor de la tesis de la retroacción de actuaciones, que el juez no puede entrar en el fondo del asunto porque no tendrá un conocimiento suficiente de la cuestión que se discute, en concreto, de la concurrencia o no de la causa de nulidad invocada. Esto puede ocurrir, en efecto. Y si tal cosa sucede, el juez no debe entrar a examinar el fondo, limitándose a devolver el asunto a la vía administrativa. Pero, como seguidamente destacaremos, esto es algo que debería valorarse en cada caso, atendiendo a sus concretas circunstancias. Así, de entrada, cabe que no haya más interesados que el solicitante de la revisión y ahora recurrente. No se le colocará en una situación de indefensión si, como es habitual, en su escrito de recurso ha pedido no solamente la declaración de nulidad del acuerdo de inadmisión, sino también que el juez entre a resolver acerca de la validez del acto objeto de revisión. En ese caso, puede haber aportado en su escrito las alegaciones que haya considerado oportunas sobre ambas pretensiones. Y respecto a la Administración, es cierto que, en el acuerdo de inadmisión impugnado, habrá centrado su atención en la concurrencia de causas de inadmisión a trámite, sin hacer valoraciones sobre el fondo. No obstante, cabe recordar aquí el parecer manifestado por el Tribunal Supremo, según el cual la Administración tuvo la oportunidad de tramitar el procedimiento y si no lo hizo resulta desproporcionado hacer recaer sobre el interesado la necesidad de volver a la vía administrativa para tramitar un procedimiento que, en la mayoría de las ocasiones, será inútil³⁶. En cualquier caso, por terminar, en el marco del proceso judicial, el juez dispone de instrumentos para poder completar su conocimiento si así lo estima necesario.

4.4. Propuesta que aquí se mantiene: que el juez entre a conocer el fondo del asunto, sometido a condiciones

Hechas las consideraciones precedentes, nuestra posición es favorable a que, en caso de impugnación judicial de un acuerdo administrativo de inadmisión a trámite de una solicitud de revisión de oficio, el juez tenga un conocimiento pleno, de manera que no se limite a declarar la nulidad de dicho acuerdo de inadmisión, sino que, además, pueda entrar a examinar el fondo del asunto y, en su caso, declarar la nulidad del acto objeto de revisión por apreciar la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho invocada por el solicitante de la revisión y ahora recurrente³⁷.

³⁶ Por todas, STS 1636/2020, de 1 de diciembre de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, recurso 3857/2019, ponente, Rafael Toledano Cantero (ECLI:ES:TS:2020:4193) (fundamento jurídico séptimo).

³⁷ Es frecuente la crítica doctrinal a la retroacción de actuaciones, sin que la sentencia entre en el fondo del asunto. Así, ya de antiguo, M. F. Clavero Arévalo (1963), «El carácter

A los argumentos ya vistos, en favor de esta tesis, podemos sumar ahora las dos siguientes reflexiones:

- 1) La finalidad garantista de la retroacción de actuaciones impone como límite la no vulneración de derechos fundamentales. La retroacción debe ser una garantía y no una carga para el interesado. En efecto, tras la anulación judicial del acuerdo de inadmisión, la devolución del asunto a la vía administrativa, mediante la retroacción de actuaciones, tiene una clara finalidad garantista: deben practicarse correctamente los trámites procedimentales porque ello asegura los derechos de los interesados y el acierto de la decisión administrativa. Pues bien, es contrario a esa finalidad y, por lo tanto, no es admisible la retroacción, cuando la devolución suponga una vulneración de derechos fundamentales. Como, a nuestro juicio, puede suceder en el caso que examinamos, al infringirse el derecho a una tutela judicial efectiva del interesado en la revisión³⁸.
- 2) El carácter material de las causas de inadmisión del art. 106.3 de la Ley 39/2015, en los términos ya indicados, obliga a que el control judicial del acuerdo de inadmisión forzosamente deba entrar en el fondo del asunto. No resulta posible un control de la inadmisión que no suponga, siquiera mínimamente, el examen de fondo. Siendo así la realidad de las cosas, parece razonable admitir que, ya que debe entrar en el fondo para apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, también lo haga para apreciar igualmente la concurrencia de la causa de nulidad que fundamente la petición de revisión³⁹. Se nos hace difícil entender la distinción entre entrar un poco o plenamente en el examen de fondo. Y aunque tal sutileza fuera posible, su mantenimiento no estaría justificado frente a la necesidad de garantizar debidamente

revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y las sentencias anulatorias de actos en los que la Administración no entró en el fondo del asunto», *Revista de Administración Pública*, 42, págs. 217-228. Más recientemente, entre otros, Fernández Torres (1998, pág. 84); Alejandro Huergo Lora (2000), *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*, Cizur Menor: Aranzadi, págs. 300-330; Cierco Seira (2009, págs. 278-291); José María Baño León (2011), «La retroacción de actuaciones: ¿denegación de justicia o garantía del justiciable?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 152, págs. 839-858; Becerra Gómez (2022, págs. 390-395) y Baño León (2024, pág. 179).

³⁸ Un acertado estudio de la relación entre derechos fundamentales y retroacción de actuaciones, aunque centrado en el ámbito sancionador administrativo, en Tomás Cano Campos (2012), «La imposibilidad de retrotraer actuaciones cuando se vulneran los derechos fundamentales en el procedimiento administrativo sancionador (A propósito de las sentencias de la Audiencia Nacional, de 27 de mayo de 2009, y del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 17 de junio de 2010)», en Eduardo García de Enterría y Ricardo Alonso García (coords.), *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 1, págs. 841-866, Madrid: Civitas.

³⁹ Así se defiende, por ejemplo, en Cierco Seira (2009, págs. 291-293).

el derecho a una tutela judicial efectiva y la satisfacción de los principios de proporcionalidad, economía procesal y buena administración.

La propuesta que aquí mantenemos, según la cual el juez que controla la inadmisión debe entrar también a resolver el fondo del asunto, está sometida, no obstante, al cumplimiento de las siguientes condiciones:

- 1) El juez debe entrar a resolver el fondo del asunto solamente en el caso de que tenga un conocimiento pleno o completo de la causa. Es decir, que disponga de todos los elementos de juicio necesarios para poder adoptar una decisión. Este requisito, como hemos visto, es destacado en no pocas sentencias del Tribunal Supremo⁴⁰.

No se nos escapa que el hecho de que el acuerdo impugnado judicialmente sea la inadmisión a trámite, por tanto, en un primer momento temporal, no favorece que el juez tenga ese conocimiento amplio. El procedimiento de revisión de oficio no se habrá tramitado y, por tanto, no se dispondrá judicialmente de todos sus aportes. Esa carencia deberá ser salvada por el juez, en su caso, recabando informaciones en sede judicial. Y a él le corresponderá valorar, atendidas las circunstancias del caso concreto, si ese objetivo se puede lograr o, en caso contrario, proceder a ordenar la retroacción de actuaciones. Pero, en este último caso, dado que debería tener un carácter excepcional, puesto que la regla sería entrar a resolver el fondo, el juez tendría que justificar adecuadamente la decisión de devolver el caso a la vía administrativa. Este deber de motivación derivaría del propio derecho fundamental a una tutela judicial que sea efectiva⁴¹.

⁴⁰ Sirva como ejemplo la STS de 8 de abril de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso 711/2004, ponente, Rafael Fernández Valverde (ECLI:ES:TS:2008:1749): «La conocida y recurrente decisión de retroacción de actuaciones que pudiera haber sido dispuesta por la sentencia hubiera conculcado de modo flagrante los principios de economía procesal, y, sobre todo, el constitucionalmente reconocido de tutela judicial efectiva, puesto que hubiera obligado a una nueva tramitación de la revisión con la dilación que ello comporta, y a un posterior nuevo proceso. De modo que esa solución que podía ser admitida como válida respuesta, en términos generales, no puede aceptarse *si en el supuesto concreto existe la posibilidad de abordar el fondo del asunto porque el Tribunal cuenta con todos los medios necesarios para resolver la cuestión suscitada*» (fundamento jurídico undécimo) (las cursivas son nuestras).

⁴¹ En esta misma dirección, Cierco Seira (2009, págs. 293-294). Este autor, además, en esas mismas páginas, plantea la interesante cuestión de que el proceso judicial no siempre es la sede idónea para reconstruir el expediente administrativo y, más en general, dadas sus características, que dicho proceso judicial tampoco es, en todo caso, un marco superior al procedimiento administrativo a los efectos de dirimir una pretensión. Tema ste que escapa del objeto del presente trabajo.

- 2) El juez debe entrar a resolver el fondo del asunto solamente en el caso de que no existan otros sujetos interesados, esto es, diferentes al solicitante de la revisión y posterior recurrente en vía judicial. Esta circunstancia ha sido destacada también por el Tribunal Supremo⁴².

Para terminar, y no extendernos más, dejamos solamente apuntadas algunas observaciones, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de configurar correctamente la propuesta que aquí se mantiene:

- 1) Entrar en el fondo del asunto supone no solamente apreciar la concurrencia de la causa de nulidad invocada, sino también la apreciación de los límites de la revisión del art. 110 de la Ley 39/2015. Temporalmente, la apreciación de estos límites no debe hacerse antes del inicio del procedimiento de revisión de oficio, para evitar su comienzo, o bien operando como una suerte de causas de inadmisión no recogidas expresamente en el art. 106.3 de la Ley 39/2015. Antes al contrario, su examen necesariamente debe hacerse en el marco del procedimiento ya iniciado y, además, con carácter posterior a la acreditación de la concurrencia de la causa de nulidad⁴³. Advertido todo

⁴² Por ejemplo, en la STS 339/2024, de 28 de febrero de 2024, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, recurso 199/2023, ponente, Rafael Toledano Cantero (ECLI:ES:TS:2024:941): «Por otra parte, la decisión no puede limitarse en este caso a revocar la inadmisión de la revisión de oficio, sino que debe resolver el fondo de la propia solicitud, dando lugar a la misma, como dispone la sentencia recurrida. Estamos ante un caso en el que, conforme a constante doctrina jurisprudencial de esta Sala, el órgano judicial está en condiciones de resolver directamente sobre la revisión de oficio, sin retroacción de actuaciones para seguir el procedimiento establecido en el art. 217.4 LGT (dictamen del Consejo de Estado u órgano equivalente de la respectiva comunidad autónoma), *pues no existen otras personas distintas al interesado que deban ser oídas, ni se produce afectación de derechos o intereses de terceros como consecuencia del acto cuya revisión de oficio se solicita*. Como hemos declarado, entre otras, en la STS de 1 de diciembre de 2020 (rec. cas. 3857/2019 - ECLI:ES:TS:2020:4193) cuando la Administración inadmite la revisión de oficio de actos administrativos, la estimación del recurso contencioso-administrativo contra dicha decisión de inadmisión no se ha de limitar necesariamente a la retroacción de actuaciones a la fase de admisión de la solicitud de revisión, para su tramitación posterior ante la propia Administración, sino que el Tribunal podrá entrar directamente a resolver sobre la procedencia de la revisión de oficio, cuando resulte desproporcionado, y así ocurre aquí, someter a los interesados a un nuevo procedimiento para dilucidar una cuestión de derecho que ha quedado plenamente resuelta en este proceso jurisdiccional» (fundamento jurídico duodécimo) (las cursivas son nuestras).

⁴³ Solución acogida en la STS 254/2021, de 24 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso 8075/2019, ponente, Wenceslao Francisco Olea Godoy (ECLI:ES:TS:2021:694). A pesar del carácter claro y tajante de esta doctrina, hemos de advertir que, a nuestro juicio, la muy reciente STS 770/2025, de 17 de junio de 2025, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, núm. de recurso 2392/2023,

esto, resulta que la resolución que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio debe entrar a valorar, bajo la premisa indicada de que el acto revisado sea nulo de pleno derecho, si la facultad de revisión puede ser ejercitada por concurrir alguna de las circunstancias del art. 110. Pues bien, si sostenemos que, en sede de control judicial del acuerdo de inadmisión, el juez debe entrar en el fondo, ese fondo supone examinar no solamente la nulidad del acto, sino también los límites de la revisión. Cosa que podrá hacerse, también en relación con esta cuestión, únicamente cuando el juez tenga un conocimiento completo de la causa.

- 2) La decisión judicial de entrar en el fondo del asunto debe tener en cuenta la exigible congruencia de la sentencia que se vaya a dictar. La cuestión que se plantea es si es o no necesario que el solicitante de la revisión, y ahora recurrente, haya pedido en su escrito de recurso no solamente la anulación del acuerdo de inadmisión, sino también que la sentencia resuelva el fondo y, en su caso, declare la nulidad del acto objeto de revisión. En este sentido, es bastante frecuente encontrar pronunciamientos judiciales en los que, después de reconocer expresamente que el recurrente ha solicitado al juez entrar en el fondo, se afirma que no es posible hacerlo, con base en los argumentos ya expuestos, y ordena la retroacción de las actuaciones⁴⁴. Menos habitual es lo contrario, esto es, que la sentencia decida entrar en el fondo aun reconociendo que no se lo ha solicitado el recurrente⁴⁵. En este caso, es cierto que, en su escrito de interposición

ponente Manuel Delgado-Iribarren García-Campero (ECLI:ES:TS:2025:2746), hace renacer el debate, puesto que parece justificar expresamente el rechazo inicial de una solicitud de revisión de oficio no solamente cuando concurren las causas de inadmisión del art. 106.3, sino también cuando se aprecien los límites de la revisión del art. 110 de la Ley 39/2015; de esta manera, los citados límites operarían en ese momento inicial y, en la práctica, aunque no estén recogidos formalmente en el mencionado art. 106.3, como causas de inadmisión.

⁴⁴ Por ejemplo: «La inadmisión a trámite puede ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero en el caso de estimarse el recurso por la improcedencia de tal decisión, la consecuencia no puede ser, *aunque lo haya solicitado la parte*, resolver sobre el fondo del asunto pues ni la Administración ha podido pronunciarse previamente, ni se ha oído al Consejo de Estado, cuyo dictamen es preceptivo»; STS de 5 de diciembre de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, núm. de recurso 5080/2008, ponente Carlos Lesmes Serrano (ECLI:ES:TS:2011:8984) (fundamento jurídico segundo) (las cursivas son nuestras).

⁴⁵ Por ejemplo, entra a valorar el fondo del asunto, en este caso concreto, la no concurrencia de la causa de nulidad alegada, en un procedimiento en el que expresamente el tribunal reconoce que únicamente se ha impugnado la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión, sin que haya petición también de la nulidad del acto objeto de revisión, la STS de 20 de julio de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, recurso 8504/1999, ponente, Nicolás Antonio Maurandi Guillén (ECLI:ES:TS:2005:5058).

del recurso, no habrá realizado alegaciones en relación con la concurrencia de la causa de nulidad, pero también lo es que sí lo habrá hecho en el previo escrito de solicitud de revisión. Además, recuérdese que, dado el carácter material o sustantivo de las causas de inadmisión, en el escrito de interposición del recurso seguramente habrá tenido que argumentar entrando inevitablemente en el fondo del asunto.

- 3) La oportunidad de compensar al solicitante de la revisión que obtiene una sentencia favorable, pero que ordena la retroacción de las actuaciones. Victoria amarga es la que obtiene el solicitante de la revisión cuando gana el pleito, anulándose el acuerdo de inadmisión, pero la sentencia no entra en el fondo, sino que devuelve el asunto a la vía administrativa. En estos casos que, más allá de propuestas de cambio, constituyen hoy la regla general, parece razonable buscar algún mecanismo que compense al interesado en la revisión de las cargas de todo tipo que implica iniciar un procedimiento administrativo, seguir con un proceso judicial, tener que volver a la vía administrativa y, muy probablemente, después interponer un segundo recurso judicial. Desde este punto de vista, no nos parece acertada la afirmación, recogida reiteradamente en sentencias del Tribunal Supremo, según la cual «el régimen privilegiado de la acción de nulidad tiene la contrapartida de esta limitación procesal»⁴⁶, esto es, como si fuera el precio que inexorablemente hay que pagar por la fortuna de disponer de un mecanismo tan excepcional como es la posibilidad de solicitar la revisión de oficio de actos nulos. La compensación de la que hablamos, además de favorecer al interesado, servirá de acicate a la Administración para no adoptar acuerdos ilegales de inadmisión. La dificultad estriba, como bien se entenderá, con el ordenamiento jurídico vigente, en identificar el mecanismo compensatorio que se pueda utilizar. En este sentido, hay quien ha sugerido la vía de la responsabilidad patrimonial, aun reconociendo la dificultad de acreditar la concurrencia de todos sus presupuestos, o bien el uso de las costas procesales (art. 139 de la Ley 29/1988)⁴⁷.

⁴⁶ Sirvan de ejemplo, entre otras, las SSTs de 13 de octubre de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, núm. de recurso 6669/2000, ponente Octavio Juan Herrero Pina (ECLI:ES:TS:2004:6406) (fundamento jurídico séptimo); de 17 de noviembre de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, núm. de recurso 6535/2001, ponente Manuel Martín Timón (ECLI:ES:TS:2006:8186) (fundamento jurídico sexto); y de 30 de junio de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, núm. de recurso 511/2007, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat (ECLI:ES:TS:2009:4308) (fundamento jurídico segundo).

⁴⁷ En este sentido, Cierco Seira (2009, págs. 297-298).

IV. SUBSANACIÓN DE DEFECTOS Y CAUSAS DE INADMISIÓN EN LA REVISIÓN DE OFICIO

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En la hipótesis de que se presente una solicitud de revisión de oficio en la que concurra alguna de las causas de inadmisión del art. 106.3 de la Ley 39/2015, la duda que se suscita es si esa circunstancia puede ser corregida a través del trámite de subsanación y mejora de la solicitud prevista genéricamente en el art. 68.1 de la Ley 39/2015⁴⁸. Lógicamente, en caso de respuesta afirmativa, si el interesado subsana su solicitud, ya no sería posible acordar la inadmisión. Si no lo hace, dentro del plazo concedido, en puridad, no procederá ya la inadmisión, sino que «se le tendrá por desistido de su petición» (art. 68.1 de la Ley 39/2015).

En realidad, son dos las cuestiones que aquí deben ser resueltas. La primera es decidir si resulta o no aplicable el trámite de subsanación y mejora de la solicitud en el procedimiento de revisión de oficio. En caso de respuesta afirmativa, la segunda es averiguar si es o no aplicable este trámite en el caso de que concurran las circunstancias que constituyen las causas de inadmisión de las solicitudes de revisión de oficio.

2. POSICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

La duda ha sido disipada, con respuesta a ambas cuestiones, por el Tribunal Supremo en su sentencia de 24 de febrero de 2021⁴⁹. Una de las cuestiones de interés casacional objetivo que se abordan en ella es la siguiente: «Si el trámite de subsanación recogido en el artículo 71 de la Ley 30/1992 [actual artículo 68 de la Ley 39/2015] es de aplicación al procedimiento de revisión de oficio (en particular, en

⁴⁸ La subsanación de defectos de la solicitud se recoge en el apartado primero del art. 68 de la Ley 39/2015: «Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21». Por su parte, la mejora de la solicitud se contempla en el apartado tercero de ese mismo artículo: «En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquella. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento».

⁴⁹ STS 254/2021, de 24 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso 8075/2019, ponente, Wenceslao Francisco Olea Godoy (ECLI:ES:TS:2021:694).

el caso en el que el peticionario sea una Administración pública)». La respuesta del Tribunal Supremo entra en las dos cuestiones arriba indicadas⁵⁰:

- 1) El trámite de subsanación y mejora de solicitudes es de aplicación al procedimiento de revisión de oficio. Razona la sentencia que, fuera de las especialidades procedimentales establecidas en la ley, en materia de revisión de oficio, son de aplicación los principios generales del procedimiento administrativo común, incluido el trámite de subsanación y mejora. Y no existe ninguna especialidad por el hecho de que sea una Administración quien solicite la revisión: «[...] se trata de un mero procedimiento que ha de adaptarse a los principios generales que rigen el procedimiento en nuestra legislación sobre el procedimiento administrativo, es decir, pese a sujetarse a un procedimiento especial por su carácter extraordinario, ello comporta que, en lo no previsto de manera especial en su específica regulación, deben regir esos principios generales, por tanto, también, el trámite de subsanación. [...] La conclusión de lo expuesto comporta que el trámite de subsanación y mejora de solicitudes, con las condiciones señaladas, debe aplicarse a las peticiones de revisión de oficio; sin que exista, en principio, especialidad alguna por el hecho de que quien solicita dicha revisión sea una Administración pública [...] en cuanto a las exigencias formales del procedimiento, salvo cuando se establezcan normas especiales en base a dicha intervención, deben ser las generales del procedimiento» (fundamento jurídico cuarto)⁵¹.
- 2) El límite es que el trámite de subsanación y mejora de solicitudes «comporta la posibilidad de corregir deficiencias en la petición, en modo alguno corregir defectos esenciales en la petición, que excedería de la finalidad del trámite». Sin mayor profundización, la sentencia justifica esta limitación «precisamente porque se trata de un procedimiento especial». Y pone, como ejemplo de defecto esencial y, por tanto, no subsanable, la omisión en la identificación de la causa de nulidad de pleno derecho invocada: «[...] difícilmente podría pretenderse la subsanación de la omisión de invocar, en una petición de esta naturaleza [solicitud de revisión de oficio], la expresión de concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, que es donde se

⁵⁰ Se da cuenta de esta sentencia en M. M. Contreras Ortíz (2022), «Doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia sobre la inadmisión de la revisión de oficio: comentarios al Dictamen 84/2022 del Consejo Jurídico y a la doctrinal casacional fijada en la STS 694/2021, de 24 de febrero», *Cuadernos de Derecho Local*, 59, págs. 233-243.

⁵¹ Se sostiene que el trámite de subsanación es aplicable al procedimiento de revisión de oficio en José María Campos Daroca y Federico Vivar Puig (2022), *Revisión de actos y recursos administrativos*, 2ª edición, Barcelona: Bosch (pág. 424): «La declaración de inadmisibilidad no puede ser el cauce para que se archiven solicitudes defectuosas por circunstancias plenamente subsanables».

funda la argumentación del debate». También lo es la identificación del acto incurso en nulidad y, por tanto, objeto de la revisión: «[...] ciertamente que si bien el legislador impone la necesidad de que se invoque una concreta causa de nulidad, con mayor necesidad ha de considerarse esencial indicar los actos que se consideran incursos en dicha causa de nulidad» (fundamento jurídico cuarto).

- 3) Llegados a este punto, se trata de averiguar si las circunstancias que constituyen las causas de inadmisión del art. 106.3 de la Ley 39/2015 deben ser entendidas como meras «deficiencias» de la solicitud de revisión de oficio, que pueden ser «corregidas», o bien son «defectos esenciales», que no pueden ser subsanados en ningún caso, puesto que ello «excedería la finalidad del trámite» de subsanación y mejora del art. 68 de la Ley 39/2015. No sorprende el Tribunal Supremo al entender que son «elementos esenciales» y, por tanto, habilitan a la inadmisión, sin que sea posible la subsanación: «[...] debemos señalar que, en principio, es aplicable el trámite de subsanación de solicitudes a las peticiones de revisión de oficio, trámite que no abarca a los elementos esenciales que la norma exige para su tramitación y habilitan la inadmisión en el procedimiento» (fundamento jurídico cuarto).

Más allá del razonamiento del Tribunal Supremo, es oportuno recordar, en este punto, que el trámite de subsanación parece estar pensado para la corrección de defectos formales, esto es, cuando la solicitud presentada no cumple los requisitos de forma legalmente exigidos. No casa bien, en cambio, cuando la inadmisión de la solicitud es por razones de fondo, como es el caso de las causas recogidas en el art. 106.3 de la Ley 39/2015.

3. POSICIÓN ANTIFORMALISTA DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

La estricta doctrina establecida en la citada STS de 24 de febrero de 2021 debe tener influencia en la posición mantenida por los órganos consultivos, regida por el principio antiformalista, y cuyo dictamen es preceptivo en los procedimientos de revisión de oficio.

Buen ejemplo de ello es, precisamente, la determinación de las consecuencias jurídicas que tendrá la omisión de la identificación de la causa de nulidad de pleno derecho en que se fundamente la solicitud de revisión. Para el Tribunal Supremo, en la sentencia indicada, «difícilmente podría pretenderse la subsanación de la omisión de invocar, en una petición de esta naturaleza [solicitud de revisión de oficio], la expresión de concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, que es donde se funda la argumentación del debate». Por lo tanto, se trataría no de una mera «deficiencia», que puede ser corregida, sino de un «defecto esencial» no susceptible de subsanación, puesto que «excedería la finalidad del trámite» (fundamento jurídico cuarto).

En relación con esta misma cuestión, de la doctrina de los órganos consultivos se deriva que la causa de nulidad de pleno derecho invocada, en el escrito de solicitud de revisión, efectivamente, deber estar adecuadamente identificada, de manera que no quepa duda acerca del fundamento de la petición. Idealmente, esa identificación debería hacerse con indicación de la concreta base normativa de la causa alegada: indicando la ley, el artículo y el apartado en que se recoja. Al contrario, no deben considerarse suficientes meras alusiones genéricas o indeterminadas. Por ejemplo, cuando el solicitante se limita a afirmar, sin más, la infracción del ordenamiento por el acto objeto de revisión, su ilegalidad manifiesta o la contravención de una determinada ley. Pero lo cierto es que la práctica de los órganos consultivos suele decantarse por una clara flexibilización de esta exigencia, en aras del principio antiformalista. Ejemplos de esta relajación son los siguientes:

- 1) Error en la indicación de la base normativa⁵². En estos casos, la tendencia es a considerar el error cometido como una irregularidad sin consecuencias invalidantes, siempre y cuando quede clara cuál es la causa de nulidad que realmente se quiere invocar. Esto sucederá si esa causa ha sido nominada y su concurrencia suficientemente argumentada.
- 2) Falta de indicación de la base normativa. A diferencia del supuesto anterior, aquí no se comete un error en la identificación de esa base, sino que, simplemente, no aparece explicitada. Pues bien, también en estos casos, la tendencia es no atribuir consecuencia jurídicas a este hecho, siempre que quede clara la causa de nulidad invocada.
- 3) Falta de indicación de la causa de nulidad de pleno derecho. La causa que fundamenta la petición de revisión no aparece mencionada por su nombre y tampoco se señala su base normativa. Este es, sin duda, un supuesto límite, más extremo que los dos anteriores. Pues bien, aquí también se detecta esa tendencia a no darle trascendencia jurídica, eso sí, siempre y cuando pueda deducirse de manera inequívoca del escrito de solicitud de revisión cuál sea la causa que pretende hacerse valer.

⁵² Este error puede recaer en la indicación de la letra del listado del art. 47.1 de la Ley 39/2015; del número del art. 47 (se hace referencia a su número dos, relativo a reglamentos y no actos administrativos); del artículo (se indica otro artículo diferente al 47 de la misma ley); o, incluso, de la misma ley. Dentro de este último caso cabe incluir los supuestos en los que, sobre la base del error en la determinación de la ley aplicable por razones temporales, se identifica la base normativa de una causa de nulidad en una ley que no es la aplicable al procedimiento (así, la Ley 39/2015 actual, cuando era aplicable la Ley 30/1992), aunque en ambas leyes se recoge la misma causa (el listado del art. 62.1 de la Ley 30/1992 coincide con el del art. 47.1 de la Ley 39/2015).

En nuestra opinión, debe quedar claro el límite que debe tener la flexibilización de la exigencia de la adecuada indicación de la causa de nulidad invocada o, si se prefiere de otra manera, el freno a una aplicación desmesurada del principio antiformalista: que no haya duda sobre la causa de nulidad atribuida al acto objeto de revisión, de manera que el que se oponga esté en condiciones de defender su validez. Esto resulta evidente cuando el procedimiento de revisión se inicia a instancia de la Administración: la indefinición de la causa de nulidad, en el acuerdo administrativo de incoación, no debe generar una situación de indefensión material a los interesados, al contrario, debe ser cognoscible y se les debe brindar la oportunidad procedimental de pronunciarse sobre ella. Pero también sucede cuando el procedimiento se inicia a solicitud del interesado: las posibilidades de defensa deben garantizarse también a la Administración autora del acto y, en su caso, a terceros que también tengan la condición de interesados⁵³.

⁵³ Un examen más detenido de esa cuestión, con cita de dictámenes de órganos consultivos, en A. Galán Galán (2018-2019), «Problemas pendientes de la revisión de oficio a la luz de la doctrina de los órganos consultivos», *Revista Española de la Función Consultiva*, 30 y 31, págs. 138-148.