

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)

Sergio Balañá Vicente

Abogado

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Carlos FRANCISCO MOLINA DEL POZO, doña M.ª JOSÉ ACHÓN BRUÑÉN, don Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, don Jorge BOTELLA CARRETERO, don Javier CREMADES GARCÍA y don Vicente MORET MILLÁS.

EXTRACTO

La revisión de oficio de actos administrativos nulos de pleno derecho constituye un poderoso mecanismo impugnatorio en manos del administrado (*v. gr.* muy especialmente del obligado tributario) a través del cual –a modo de *ultima ratio*– este puede solicitar de una Administración pública la declaración de nulidad de aquellos actos administrativos firmes –y por ello inatacables por el cauce del recurso ordinario– que adolecen de vicios que determinan su invalidez en grado de nulidad absoluta. La práctica de la revisión de oficio (tanto de la común o general propia del Derecho administrativo, como de la especial específicamente tributaria) no resulta sin embargo plenamente satisfactoria, toda vez que las Administraciones públicas con frecuencia realizan una interpretación de los supuestos de inadmisión a trámite contraria al espíritu (e incluso a la literalidad) de la ley, obligando con ello al administrado a recorrer el largo y costoso *iter* judicial con el objeto, únicamente, de poder lograr un pronunciamiento en el sentido de que su solicitud sea efectivamente admitida a trámite, sin poder en ningún caso pretender directamente del juez o tribunal, so pena de desviación procesal, un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Esta situación provoca en el administrado abatimiento, postración y desánimo, lo que en no pocas ocasiones termina por hacerle desistir de sus derechos. El proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas actualmente en fase de tramitación parlamentaria brinda una excelente oportunidad para corregir las imprecisiones que se indican, impidiendo así que la Administración siga procediendo del modo referido. No parece, sin embargo, que el legislador haya incluido este aspecto entre las prioridades de la reforma que actualmente se halla en tramitación parlamentaria, toda vez que el artículo 106, apartado 3.º del proyecto de ley en su versión remitida al Senado reproduce, en términos idénticos, el texto del artículo 102, apartado 3.º de la anterior Ley 30/1992.

Palabras claves: revisión de oficio, acto administrativo, nulo de pleno derecho, inadmisión y trámite.

Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015

INVALID ADMINISTRATIVE ACTS SUBJECT TO *EX OFFICIO* REVIEW: A CRITICAL ANALYSIS

Sergio Balañá Vicente

ABSTRACT

Ex officio review of an invalid administrative act is a powerful way to obtain its revocation when no appeal was filed in due course. In practice, however, ex officio review presents a number of problems. This paper addresses those problems and analyzes a potential de facto failure of ex officio review.

Keywords: ex officio review administrative act, failure, critical and analysis.

Sumario

1. Preliminar
2. Recurso vs. revisión de oficio
 - 2.1. Diferencias en cuanto al alcance de la fiscalización solicitada
 - 2.2. Diferencias en cuanto al plazo para instar uno y otro mecanismos de impugnación
 - 2.3. Actividad administrativa impugnabile por el cauce de la revisión y por el cauce del recurso
 - 2.4. Causas de inadmisión a trámite en el recurso y en la revisión
3. Inadmisión a trámite de la solicitud de revisión: Delimitación del problema
4. Procedimiento de revisión de oficio de actos nulos: Causas de inadmisión a trámite
5. La potestad que configura el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC (art. 106, apartado 3.º de la nueva LPACAP) es una potestad reglada, no discrecional
6. Exégesis del artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC (art. 106, apartado 3.º de la nueva LPACAP)
 - 6.1. La solicitud de revisión «no se basa» en causas de nulidad de pleno derecho
 - 6.2. La solicitud de revisión carece manifiestamente de fundamento
 - 6.3. Solicitudes sustancialmente iguales desestimadas en cuanto al fondo
7. Excurso: El proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
8. Conclusión

Bibliografía

1. PRELIMINAR

Las resoluciones administrativas (esto es, los actos administrativos definitivos) pueden ser impugnadas ya sea en vía gubernativa (cuando no causan estado) o en vía judicial (en caso contrario)¹. Sucede, sin embargo, que los plazos para recurrir en vía administrativa –además de preclusivos– resultan extremadamente breves, de modo que con frecuencia el acto administrativo deviene firme antes siquiera de que su destinatario haya podido reaccionar ante el mismo mediante la interposición del correspondiente recurso.

La diligencia en el administrado (como el valor en el soldado) se presupone en todo caso; precisamente por ello la circunstancia que viene de referirse no plantearía mayores problemas de no ser por aquel supuesto en el que el acto firme adolece, sin embargo, de vicios a los que el ordenamiento jurídico anuda sanción de invalidez en grado de nulidad absoluta, vicios que, no obstante, ya no es posible denunciar por la vía del recurso ordinario al tratarse precisamente de un acto firme y, por lo tanto, inatacable por ese cauce²; en supuestos como el referido no parece razonable sostener que un acto firme que resulta tan gravemente viciado deba seguir desplegando su eficacia sobre las correspondientes situaciones jurídicas que crea, declara, modifica o extingue de modo que, con la finalidad de abordar esta situación, el ordenamiento jurídico contempla, a través del expediente conocido como *revisión de oficio*³, un cauce procedimental que –en su caso y previa la correspondiente declaración al efecto– permita destruir la presunción de validez⁴ de que se reviste todo acto administrativo⁵.

¹ Artículo 106, apartado 1.º de la Constitución Española.

² El acto firme en vía administrativa únicamente puede atacarse por la vía del recurso extraordinario de revisión (art. 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) que –dado el carácter limitado de la revisión que permite al tratarse de un recurso de naturaleza extraordinaria– obviamos ahora deliberadamente.

³ Artículo 102, apartados 1.º, 3.º, 4.º y 5.º de la LRJPAC y artículo 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT). Véase asimismo artículo 106 del Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOCG Senado, apartado I, núm. 574-3900 de 31/07/2015) (LPACAP).

⁴ Artículo 57, apartado 1.º de la LRJPAC.

⁵ Nótese que la revisión de oficio no solo cabe frente a determinados actos administrativos, sino también frente a disposiciones generales (art. 102, apdo. 2.º LRJPAC) aunque la problemática que se analiza en estas páginas afecta solo a la revisión de actos administrativos, motivo por el cual no se hará referencia a las disposiciones generales.

Como se observa, la revisión de oficio o acción revisora constituye pues un poderoso mecanismo impugnatorio en manos del administrado que, sin embargo, únicamente podrá ser empleado cuando el vicio que se pretenda denunciar sea determinante de invalidez en grado de nulidad absoluta⁶. De este modo, la propia Administración pública autora del acto controvertido, en ejercicio de su potestad revisora (epítome o «manifestación extrema»⁷ de su potestad de autotutela) tiene el deber⁸, no solo a solicitud de persona interesada⁹, sino también por iniciativa propia, de declarar la nulidad de pleno derecho de aquellos de sus actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, siempre y cuando en dichos actos concurra alguna de las causas de nulidad radical recogidas en el artículo 62, apartado 1.º de la LRJPAC. Así lo prescribe el artículo 102, apartado 1.º de la LRJPAC, de acuerdo con el cual «las administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62, apartado 1.º de la LRJPAC»¹⁰.

⁶ Artículo 102, apartado 1.º de la LRJPAC y artículo 217, apartado 1.º, letras a) a g) de la LGT, con abundante jurisprudencia incidiendo en el mencionado aspecto: «Debemos insistir en que la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino únicamente aquellas que constituyan, por su cualificada gravedad, un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62, apartado 1.º de la LRJPAC». SSTS (Sala 3.ª) de 17 de octubre de 2014, rec. núm. 4923/2011, ponente: Excma. señora doña Margarita Robles Fernández; de 28 de abril de 2011, rec. núm. 2309/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Calvo Rojas; y de 26 de noviembre de 2010, rec. núm. 5360/2006, ponente: Excma. señora doña María del Pilar Teso Gamella, entre otras muchas en idéntico sentido.

⁷ STS (Sala 3.ª) de 18 de mayo de 2010, rec. núm. 3238/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Espín Templado.

⁸ Nótese en este sentido el empleo por parte del artículo 102, apartado 1.º de la LRJPAC del futuro simple en modo indicativo («declararán»): «Las administraciones públicas [...] declararán [...] la nulidad de los actos [...] en los supuestos previstos en el artículo 62, apartado 1.º de la LRJPAC».

⁹ Nótese el oxímoron: aunque la revisión se denomina «de oficio», puede sin embargo también ser instada a solicitud de persona interesada.

¹⁰ El Tribunal Supremo se ha pronunciado en numerosas ocasiones acerca de la naturaleza y de la *ratio legis* del procedimiento de revisión de oficio: «El artículo 102 de la LRJPAC tiene por objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia». SSTS (Sala 3.ª) de 19 de diciembre de 2001, rec. núm. 6803/1997, ponente: Excmo. señor don Ramón Trillo Torres; de 18 de diciembre de 2007, rec. núm. 9826/2003, ponente: Excmo. señor don Rafael Fernández Valverde; de 18 de mayo de 2010, rec. núm. 3238/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Espín Templado; de 28 de abril de 2011, rec. núm. 2309/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Calvo Rojas; de 5 de diciembre de 2012, rec. núm. 6076/2009, ponente: Excma. señora doña María Isabel Perelló Domech; y de 7 de febrero de 2013, rec. núm. 563/2010, ponente: Excmo. señor don Nicolás Antonio Maurandi Guillén, entre otras muchas.

Nótese el evidente paralelismo entre el artículo 102 de la LRJPAC reproducido de forma extractada y el artículo 217 de la LGT y que, bajo la rúbrica «Declaración de Nulidad de Pleno Derecho», regula para el ámbito específicamente tributario un procedimiento de similares características que también permite –de oficio o a instancia de persona interesada– declarar la nulidad de los actos dictados en materia tributaria y de las resoluciones de los órganos económico-administrativos siempre y cuando, en ambos casos, dichos actos y resoluciones:

- a) Hayan puesto fin a la vía administrativa o no hayan sido recurridos en plazo.
- b) Incurran además en alguno de los supuestos listados por el propio artículo 217 de la LGT, supuestos literalmente coincidentes con los recogidos por el artículo 62, apartado 1.º de la LRJPAC en sede de nulidad de pleno derecho de actos administrativos.

Si bien la revisión de oficio en el ámbito tributario se asienta sobre los mismos pilares dogmáticos que la común o general del Derecho administrativo, aquella presenta ciertas particularidades que la singularizan; no en vano la disposición adicional quinta de la LRJPAC remite expresamente a los preceptos específicos de la LGT cuando dispone que «la revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria se ajustará a lo dispuesto en [...] la Ley General Tributaria y disposiciones dictadas en desarrollo y aplicación de la misma». Se aprecia pues con claridad cómo la revisión de oficio se erige en un poderoso mecanismo impugnatorio no solo al servicio del administrado en general, sino también –de forma más específica y quizás con mayor repercusión práctica– del obligado tributario. Las páginas que siguen, sin embargo, abordan la institución que nos ocupa desde el punto de vista estrictamente de la LRJPAC.

2. RECURSO VS. REVISIÓN DE OFICIO

Con carácter previo, importa señalar que la revisión de oficio (o acción de nulidad) constituye un medio de impugnación propio y específico que reviste, además, un carácter extraordinario. Lejos de pretender ahora explorar terreno ya suficientemente hollado¹¹, si conviene –en aras de una mejor comprensión de los problemas de índole práctico cuya denuncia es objeto de

¹¹ La doctrina más autorizada se ha pronunciado profusamente sobre la revisión de oficio. Al margen de los capítulos correspondientes en los diferentes tratados o comentarios a la LRJPAC, con carácter específico pueden consultarse, sin ánimo exhaustivo: CORDÓN MORENO, F.: *La revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisdiccional. Un estudio desde la jurisprudencia*, Pamplona, 2013; AGUILÓ MONJO, P. A.: «Especialidades de la revisión de oficio a instancia de parte», *Revista Española de Función Consultiva*, núm. 1, 2004, págs. 23 y ss.; VILLAR ROJAS, J.: «La revisión de oficio de actos y disposiciones» en *La Ley 4/1999, de Procedimiento Administrativo*, Madrid, 2000; PONCE ARIANES, M.: *La nueva regulación de la revisión de oficio*, Cádiz, 1995; y LAVILLA ALSINA, L.: «La revisión de oficio de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 34, 1961, págs. 53 y ss.

las páginas que siguen— ahondar en el carácter extraordinario de la revisión en tanto que mecanismo impugnatorio, así como también en las características que la identifican y singularizan, por comparación al recurso. En este sentido, conviene en primer lugar señalar que ni cabe asimilar la *revisión* al *recurso*, ni cabe tampoco acudir a esta de forma simultánea¹², alternativa¹³ o subsiguiente¹⁴ a aquel.

¹² Queda cerrada esta posibilidad por cuanto la revisión solo cabe con respecto de actos firmes, esto es, aquellos que ya no pueden ser objeto de recurso ordinario.

¹³ Al margen de las razones expresadas en la nota anterior —que resultan aquí también de aplicación— debe señalarse que el alcance de la comprobación que se permite en la revisión resulta mucho más limitado que el logrado a través del recurso, toda vez que la revisión no constituye un medio idóneo para revisar la legalidad del acto más allá de lo que estrictamente se refiere a la concurrencia (o no) en este de una determinada causa de nulidad de pleno derecho: «La solicitud de revisión de oficio activa un procedimiento extraordinario, el cual ha de atenerse a reglas precisas como lo son la concurrencia de alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho contemplados en el artículo 62, apartado 1.º de la LRJPAC, procedimiento que, por otra parte, no es una alternativa a los mecanismos ordinarios de impugnación de actos administrativos contrarios al ordenamiento jurídico, sino que se trata de un instituto jurídico que por su excepcionalidad tiene importantes límites y condicionantes». SSTs (Sala 3.ª) de 17 de octubre de 2014, rec. núm. 4923/2011, ponente: Excmo. señora doña Margarita Robles Fernández; y de 5 de diciembre de 2011, rec. núm. 5080/2008, ponente: Excmo. señor don Carlos Lesmes Serrano.

¹⁴ Nótese que la LRJPAC exige que los actos cuya revisión se solicite «no hayan sido recurridos en plazo», lo que también excluye esta posibilidad. La jurisprudencia ha afirmado: «La solicitud por parte de un interesado de que la administración declare de oficio la nulidad de un acto administrativo supone ya, en principio, una previa inacción por parte de dicho interesado, que no interpuso en su momento el correspondiente recurso en el que hubiera podido alegar todo cuanto a su interés conviniera» [STS (Sala 3.ª) de 14 de abril de 2010, rec. núm. 3533/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Espín Templado]. En idéntico sentido: «La revisión de oficio es un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo y, como tal, subsidiario de los otros instrumentos ordinarios, de tal forma que si estos ya se han utilizado sin éxito, bien porque se han rechazado en la forma, como en el fondo, lo que no puede es reabrirse la cuestión tantas veces como quieran los interesados» (SSTS de 21 de julio de 2003, rec. núm. 7913/2000, ponente: Excmo. señor don Nicolás Antonio Maurandi Guillén; y de 13 de febrero de 2012, rec. núm. 77/2008, ponente: Excmo. señor don José Díaz Delgado). Recuérdese en este sentido que «la revisión de oficio no es una vía para reabrir procesos ya fenecidos». En este sentido, «quien ejercita una acción ordinaria tiene la carga de agotar todos los motivos de nulidad o anulabilidad en que a su entender haya podido incurrir el acto impugnado, so pena de dejar consentidos tales vicios. Por este motivo, la interposición del recurso (administrativo, ordinario o contencioso) cierra las puertas definitivamente a la acción de nulidad; no cabe que un interesado, tras no obtener judicialmente dicha nulidad, solicite la nulidad de oficio por las mismas u otras causas a las ya alegadas ante la jurisdicción contencioso administrativa». [STS (Sala 3.ª) de 18 de mayo de 2010, rec. núm. 3238/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Espín Templado]. Esta tesis encuentra sin embargo alguna jurisprudencia en cierto modo incompatible con la misma al permitir que el desistimiento en la prosecución del recurso contencioso-administrativo (que impide apreciar la concurrencia de cosa juzgada) permita a su vez el ejercicio posterior de la acción de nulidad: «El desistimiento jurisdiccional no excluye la posterior revisión de oficio» puesto que «el desistimiento tiene el efecto jurídico de provocar la firmeza de la resolución administrativa impugnada, no así el de cosa juzgada» [SSTS (Sala 3.ª) de 19 de julio de 2013, rec. núm. 814/2011, ponente: Excmo. señor don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez; de 18 de diciembre de 2007, rec. núm. 9826/2003, ponente: Excmo. señor don Rafael Fernández Valverde; y de 4 de mayo de 2007, rec. núm. 6781/2003, ponente: Excmo. señor don Jesús Ernesto Peces Morate] lo cual resulta incompatible —a nuestro entender— no solo con la jurisprudencia anteriormente citada, sino también con la propia literalidad de la ley, que únicamente permite la revisión de actos administrativos «que no hayan sido recurridos en plazo».

De este modo, *recurso* y *revisión* se diferencian, principalmente, en los siguientes aspectos:

- a) En cuanto a la extensión o alcance de la fiscalización que cabe solicitar con respecto del acto administrativo controvertido.
- b) En cuanto al plazo para solicitar dicha fiscalización.
- c) En cuanto a los actos con respecto de los cuales cabe instar uno y otro mecanismos impugnatorios.
- d) En cuanto a la posibilidad concedida a la Administración para inadmitir a trámite –con carácter previo a la resolución del correspondiente expediente impugnatorio– una solicitud dirigida a instar uno y otro mecanismos de impugnación.

2.1. DIFERENCIAS EN CUANTO AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN SOLICITADA

En lo tocante a la primera de las diferencias, mientras el recurso faculta al recurrente para solicitar de la Administración (o del juez o tribunal) una comprobación completa y exhaustiva del acto de que se trate, la revisión, en cambio, tan solo permite al interesado solicitar esa misma comprobación con respecto de una única y específica cuestión, a saber: si el acto administrativo adolece de vicios que determinen su invalidez en grado de nulidad absoluta o radical. Cualesquiera otros motivos en los que el solicitante pretenda fundar su solicitud de revisión determinarán la inadmisión *a limine* de esta, de conformidad con lo que prescribe el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC, tal y como se analizará con detenimiento más adelante. Es precisamente este carácter limitado de la fiscalización que se permite el que determina la naturaleza extraordinaria de la acción revisora en tanto que mecanismo impugnatorio.

2.2. DIFERENCIAS EN CUANTO AL PLAZO PARA INSTAR UNO Y OTRO MECANISMOS DE IMPUGNACIÓN

Existen también diferencias en relación con el plazo dentro del cual cabe instar uno y otro cauce impugnatorios. Mientras los plazos de interposición del recurso ordinario son breves y tienen un carácter preclusivo, la revisión de oficio, en cambio, puede instarse «en cualquier momento»¹⁵, de conformidad con la propia naturaleza del vicio que se denuncia, toda vez que cuando un acto adolece de un vicio de nulidad de pleno derecho, dicho acto ni existe ni ha existido nunca (como indica el conocido aforismo *quod nullum est nullum effectum producit*) y, por lo tanto, la posibilidad de instar a la Administración para que declare tal circunstancia no puede, lógicamente, quedar subordinada al cumplimiento de un plazo.

¹⁵ Artículo 102, apartado 1.º de la LRJPAC.

La afirmación anterior, sin embargo, debe rápidamente matizarse toda vez que el artículo 106 de la LRJPAC («límites de la revisión») establece que «las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido¹⁶ o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes». En este sentido, el Tribunal Supremo ha señalado en numerosas ocasiones que la posibilidad que brinda el artículo 102, apartado 1.º de la LRJPAC «no puede constituir una excusa para abrir ese nuevo periodo que posibilite el ejercicio de la acción del recurso administrativo o judicial de impugnación del mismo, ya caducada, cuando el administrado ha tenido sobrada oportunidad de intentarlo en el momento oportuno»¹⁷, todo lo cual no hace sino poner de manifiesto el difícil equilibrio sobre el que pivota la acción de nulidad, a medio camino entre el principio de legalidad (esto es, del interés consistente en depurar aquellos actos que sean contrarios al ordenamiento jurídico) y el principio de seguridad jurídica (a través del cual se persigue que una determinada situación jurídica, que por el transcurso del tiempo se presenta ya como consolidada, no pueda ser alterada en el futuro)¹⁸.

2.3. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE POR EL CAUCE DE LA REVISIÓN Y POR EL CAUCE DEL RECURSO

En tercer lugar, *recurso* y *revisión* se diferencian en cuanto a los actos administrativos que pueden ser objeto de uno y otros mecanismos de impugnación. Así, mientras el recurso ordinario (en vía administrativa) cabe únicamente con respecto de actos que ni son firmes ni causan estado¹⁹,

¹⁶ Sobre el criterio del «transcurso del tiempo» para el ejercicio de la acción de nulidad, véanse (entendiendo que a pesar del tiempo transcurrido sí cabía el ejercicio de la acción revisoria): SSTS (Sala 3.ª) de 7 de julio de 2014, rec. núm. 2531/2013, ponente: Excmo. señor don José Díaz Delgado; de 13 de febrero de 2012, rec. núm. 6884/2009, ponente: Excmo. señor don José Díaz Delgado; de 27 de marzo de 2012, rec. núm. 524/2011, ponente: Excmo. señor don José Díaz Delgado; y de 19 de febrero de 2014, rec. núm. 2770/2011, ponente: Excmo. señor don Nicolás Antonio Maurandi Guillén. En sentido contrario puede consultarse: STS (Sala 3.ª) de 17 de enero de 2006, rec. núm. 776/2001, ponente: Excmo. señor don Emilio Frías Ponce.

¹⁷ STS (Sala 3.ª) de 20 de julio de 2005, rec. núm. 2152/2002, ponente: Excmo. señor don Rodolfo Soto Vázquez.

¹⁸ «La revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico solo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros» [STS (Sala 3.ª) de 17 de enero de 2006, rec. núm. 776/2001, ponente: Excmo. señor don Emilio Frías Ponce].

¹⁹ En este último caso, con la única excepción del recurso potestativo de reposición (arts. 116 y 117 LRJPAC).

la revisión, en cambio, puede únicamente solicitarse, precisamente, con respecto de actos que agotan la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo²⁰, motivo por el cual, como se vio anteriormente, el recurso y la revisión son medios de impugnación incompatibles y no acumulables, con la única excepción del recurso extraordinario de revisión, cuya interposición no perjudica la posibilidad de instar, de forma simultánea o –en su caso– sucesiva, el correspondiente procedimiento de revisión, de conformidad con el artículo 118, apartado 3.º de la LRJPAC.

2.4. CAUSAS DE INADMISIÓN A TRÁMITE EN EL RECURSO Y EN LA REVISIÓN

En cuarto y último lugar, el recurso y la revisión también se diferencian:

- a) En lo relativo a la existencia o no de una habilitación a favor de la Administración que le permita, con carácter previo, inadmitir a trámite una solicitud de uno y otro cauces impugnatorios.
- b) En lo relativo a la amplitud del margen de decisión que el legislador pone a disposición de la Administración para que esta pueda inadmitir a trámite cada una de esas solicitudes.

En el supuesto del recurso, es de señalar en primer lugar que el legislador no contempla un trámite previo, propio y específico que permita a la Administración inadmitir a trámite aquellos recursos interpuestos con evidentes defectos de legitimación, plazo o actividad administrativa impugnables, declarándose en estos casos la inadmisión del recurso en la propia resolución con la que se pone fin al correspondiente procedimiento (art. 113 LRJPAC).

En el supuesto de la revisión, en cambio, sí se contempla un trámite previo y específico que permite a la Administración –antes de proceder al examen sobre el fondo del asunto– inadmitir a trámite aquellas solicitudes de revisión que incurran en alguna de las causas específicamente tasadas en el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC²¹, evitando así que el uso desviado o arbitrario de la acción de nulidad por parte de los administrados obligue a la Administración pública a tener que recorrer en su integridad el largo *iter* de la revisión de oficio cuando, *prima facie*, resulta de forma flagrante, clara, cierta, indubitada y evidente que la solicitud carece «manifiestamente» de todo fundamento, como se verá más adelante. El análisis de las consecuencias procesales que se derivan del ejercicio desviado de esta posibilidad por parte de la Administración pública (con grave perjuicio para el administrado) centra el estudio que se desarrolla seguidamente.

²⁰ Artículo 102, apartado 1.º de la LRJPAC.

²¹ *Cfr.* artículo 217, apartado 3.º de la LGT.

3. INADMISIÓN A TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN: DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Situada la cuestión en sus justos términos, interesa ahora muy especialmente analizar la situación que se produce cuando la Administración pública, sirviéndose de la ambigüedad y falta de concreción de la LRJPAC al respecto, realiza una aplicación desviada de las causas de inadmisión contempladas en el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC, maniobra esta que le permite servirse del momento procesal correspondiente a la admisión/inadmisión a trámite para, en realidad, proceder (de forma encubierta y por anticipado) a una verdadera desestimación de la acción de nulidad ejercitada, desvirtuando con ello el procedimiento contemplado en la ley al privar al administrado, con semejante proceder, de los trámites y garantías que la LRJPAC²² contempla en su beneficio, así como –de forma si cabe aún más lacerante, gravosa y perjudicial– situándole en la posición de tener necesariamente que acometer el correspondiente procedimiento judicial dirigido a impugnar la resolución por la que se inadmite a trámite su solicitud de revisión lo que, por añadidura, plantea el problema consistente en que –dado el específico contenido resolutorio de ese acto definitivo– el administrado únicamente podrá pretender en sede judicial un pronunciamiento de condena en el sentido de que la Administración pública demandada tramite el procedimiento que previamente rehusó tramitar, sin poder en ningún caso pretender directamente un pronunciamiento dirigido a declarar la nulidad del acto administrativo cuya revisión previamente fue solicitada, so pena de incurrir en desviación procesal²³. De este modo, el juez o tribunal (por firme que pueda ser su convencimiento en torno a la nulidad del acto administrativo sometido a revisión) no puede sin embargo en el marco del procedimiento referido detenerse en el análisis de esa cuestión y pronunciarse directamente sobre ella, despachando así definitivamente el asunto, sino que (como Aníbal a las puertas de Roma)²⁴ debe proseguir en su camino, sin desviaciones, analizando por lo tanto únicamente si la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión se acordó de conformidad con el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC, con evidente menoscabo, como es obvio, del principio de economía procesal, toda vez que para

²² Y en idéntico sentido la LGT (v. gr. art. 217, apartado 3.º LGT).

²³ «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 se ha podido pronunciar previamente, ni se ha oído al Consejo de Estado, cuyo dictamen es preceptivo». STS (Sala 3.ª) de 5 de diciembre de 2011, rec. núm. 5080/2008, ponente: Excmo. señor don Carlos Lesmes Serrano. En idéntico sentido: «El examen de fondo está condicionado a la previa tramitación del procedimiento adecuado por la administración pública 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 deniega la revisión quedándose en la primera fase, lo procedente no es que la Jurisdicción entre a conocer del acto o norma, sino que, en su caso, ordene a la administración que inicie el trámite de la segunda fase y la concluya dictando la pertinente resolución expresa en orden a si existe la nulidad pretendida». STS (Sala 3.ª) de 12 de noviembre de 2001, rec. núm. 2674/1997, ponente: Excmo. señor don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

²⁴ Tomamos prestada esta imagen extraordinaria de don José Ramón Chaves García, quien la emplea para idéntico fin en «Cosas que nunca te dijeron de la revisión de oficio», artículo publicado en el blog <http://www.contencioso.es>

lograr el que en definitiva constituye el fin último de la acción de nulidad, el particular deberá primero transitar por el larguísimo e incierto *iter* judicial para terminar –en el mejor de los casos– situándose 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 salida²⁵.

Semejante peregrinaje no hace sino invitar al desánimo y propiciar que el administrado²⁶ –como de hecho sucede– desista de sus derechos, con evidente laminación, por lo tanto, no solo del principio de economía procesal, sino también del derecho a la tutela judicial efectiva. Nótese que idénticas consecuencias cabe esperar –aunque con mayor iniquidad– cuando la inadmisión a trámite se produce de forma presunta (por silencio administrativo) y no mediante resolución expresa²⁷.

La situación anteriormente descrita debe puntualizarse en dos extremos de no poca importancia. En primer lugar, debe señalarse que tras la aparente rigidez del planteamiento referido, cierta jurisprudencia, muy tímidamente y nunca de forma directa, deja entreabierta la posibilidad de que el juez o tribunal que conoce del procedimiento de impugnación de la resolución por la que se inadmite a trámite la solicitud de revisión pueda, directamente, pronunciarse sobre la nulidad del acto cuya revisión se interesa²⁸. En segundo lugar (y no sin cierto asombro) debe asimismo seña-

²⁵ «La 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. También se impide a la Administración en el caso de estimación de alguno de los motivos de nulidad pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de una indemnización, supuesto contemplado en el apartado 4 del artículo 102». SSTS (Sala 3.ª) de 5 de diciembre de 2011, rec. núm. 5080/2008, ponente: Excmo. señor don Carlos Lesmes Serrano; y de 17 de octubre de 2014, rec. núm. 4923/2011, ponente: Excmo. señora doña Margarita Robles Fernández.

²⁶ Piénsese muy particularmente en el obligado tributario.

²⁷ «En segundo lugar, también conviene precisar que si bien por regla general, la impugnación de una denegación presunta por silencio administrativo permite al órgano judicial revisor resolver el fondo de la cuestión debatida, no es ese el caso en un supuesto como el actual, en el que lo solicitado –y presuntamente denegado– es una petición de revisión de oficio por nulidad del acto cuya nulidad se pretende. En estos casos, tal como señala la Sala de instancia en el fundamento de derecho cuarto, la estimación del recurso normalmente solo puede conducir a declarar la obligación de la Administración de tramitar el procedimiento de revisión, puesto que ese es el objeto de la litis deducida ante la jurisdicción. O, dicho de otro modo, la cuestión de fondo en este supuesto –la pretensión deducida por el recurrente ante la jurisdicción– es la pertinencia o no de la tramitación de la revisión de oficio, no la nulidad del acto cuya revisión se pretende, para cuya declaración por la propia Administración debe seguirse necesariamente el procedimiento establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, con la preceptiva intervención del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano autonómico análogo. Sentado todo lo anterior, la consecuencia es que recurrida la denegación presunta por silencio de la Administración de una petición de revisión de oficio y constatada dicha inactividad, esto es, constatada la infracción de su obligación de tramitar dicha solicitud en los términos legalmente previstos y de resolver en consecuencia, en principio será preciso declarar la obligación de la Administración de tramitar dicha solicitud de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992». STS (Sala 3.ª) de 30 de junio de 2009, rec. núm. 511/2007, ponente: Excmo. señor don José Manuel Bandres Sánchez-Cruzat.

²⁸ Esta posibilidad se adivina, muy tímidamente, del empleo por parte de cierta jurisprudencia de términos («normalmente», «con carácter general», «generalmente») dirigidos a mitigar la rigidez del planteamiento anteriormente referido. Véase así, por ejemplo: «En estos casos [...] la estimación del recurso *normalmente* solo puede conducir a declarar

larse que cuando la situación que se produce es precisamente la inversa, esto es, cuando el juez o tribunal tiene plena certeza de que no concurren las causas de nulidad esgrimidas en apoyo de una solicitud de revisión de oficio cuya inadmisión a trámite ha sido recurrida, en ciertos casos se ha admitido, en el marco del procedimiento de impugnación de dicha resolución de inadmisión, pronunciarse directamente sobre el fondo del asunto, declarando la no concurrencia de la causa de nulidad denunciada y zanjando así definitivamente la cuestión, todo ello sobre el apoyo –pretendidamente– del segundo inciso del artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC («solicitudes que carecen manifiestamente de fundamento»)²⁹.

4. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS NULOS: CAUSAS DE INADMISIÓN A TRÁMITE

Regresando ahora brevemente sobre nuestros pasos, conviene, llegados a este punto, identificar cuáles son las causas de inadmisión a trámite de una solicitud de revisión de actos nulos. En este sentido, el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC establece: «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 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales».

la obligación de la administración de tramitar el procedimiento de revisión, puesto que ese es el objeto de la litis decidida ante la jurisdicción». STS (Sala 3.ª) de 30 de junio de 2009, rec. núm. 511/2007, ponente: Excmo. señor don José Manuel Bandres Sánchez-Cruzat.

²⁹ «Debe señalarse que entre la imposibilidad jurisdiccional de entrar a conocer sobre el fondo de las causas para poder pronunciarse sobre la efectiva concurrencia, o no, de las mismas –sin sustituir el ámbito de actuación del órgano administrativo– y la simple referencia a la suficiencia de las mismas, con un breve acercamiento a los hechos de los que se deducirían, existe, sin duda, un amplio margen de actuación administrativa y por consiguiente de control jurisdiccional que no ha sido actuado en el caso de autos [...]. Pues bien, analizando desde tal perspectiva la actuación jurisdiccional reflejada en la sentencia de instancia que se revisa, en relación con la decisión de inadmisión del Ayuntamiento de Jerez y la solicitud de revisión de oficio formulada por las recurrentes, debemos proceder al acogimiento de los motivos que analizamos al contar, ya desde dicho instante inicial, con la convicción de la ausencia de las causas de nulidad que se dicen concurren para fundamentar la revisión de oficio del convenio y las actuaciones expropiatorias a las que el recurso se refiere». STS de 18 de diciembre de 2007, rec. núm. 9826/2003, ponente: Excmo. señor don Rafael Fernández Valverde. «La carencia de fundamento, como causa de indagación, como ya adelantamos, ha de ser "manifiesta" según exige el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC, lo que supone que el órgano administrativo competente para resolver sobre la revisión haga un juicio adelantado sobre la aptitud cuando anticipadamente se conozca que la misma en ningún caso va a ser estimada». SSTS (Sala 3.ª) de 28 de abril de 2011, rec. núm. 2309/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Calvo Rojas; y de 26 de noviembre de 2010, rec. núm. 5360/2006, ponente: Excmo. Señora doña María del Pilar Teso Gamella. También entrando a valorar directamente el fondo del asunto (la no concurrencia de la causa de nulidad alegada) en un procedimiento en el que sin embargo únicamente se había impugnado la inadmisión a trámite de una solicitud de revisión, puede consultarse la STS (Sala 3.ª) de 20 de julio de 2005, rec. núm. 8504/1999, ponente: Excmo. señor don Nicolás Antonio Maurandi Guillén.

Se observa pues que las causas que permiten a la Administración pública inadmitir *a limine* una solicitud de revisión sin necesidad, por lo tanto, de entrar a analizar el fondo de la cuestión son únicamente tres, que aparecen estrictamente tasadas en el artículo reproducido y que son:

- a) Que la solicitud no se base en una causa de nulidad de pleno derecho de las recogidas en el artículo 62, apartado 1.º de la LRJPAC
- c) Que la solicitud carezca manifiestamente de fundamento.
- b) Que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo solicitudes sustancialmente iguales. Cuando la solicitud de revisión de oficio no incurra en alguno de los tres supuestos mencionados, el órgano competente tiene el deber –en todo caso– de acordar su admisión a trámite, dando traslado del expediente al Consejo de Estado para –en un momento posterior y a la vista del parecer de este– dictar la correspondiente resolución sobre el fondo del asunto, anulando o confirmando, en su caso, el acto administrativo controvertido.

5. LA POTESTAD QUE CONFIGURA EL ARTÍCULO 102, APARTADO 3.º DE LA LRJPAC (ART. 106, APARTADO 3.º DE LA NUEVA LPACAP) ES UNA POTESTAD REGLADA, NO DISCRECIONAL

Decimos que la Administración pública tiene el deber de admitir a trámite la solicitud de revisión siempre y cuando esta no incurra en una de las causas de inadmisión referidas, porque la primera consideración que merece la lectura del artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC es que este configura una potestad reglada (no una potestad discrecional) de modo que el órgano competente, tal y como se ha señalado anteriormente, no puede libremente decidir cuándo inadmite a trámite una solicitud de revisión de oficio, pudiendo únicamente hacerlo si esta incurre específicamente en alguno de los tres supuestos tasados mencionados anteriormente. En la actualidad dicha circunstancia queda fuera de toda duda desde el momento en que el artículo 102, apartado 1.º de la LRJPAC, en su versión actualmente en vigor, emplea el verbo *declarar* en futuro simple del modo indicativo («declararán»), aunque también –cuando el redactado anterior planteaba dudas debido al uso del verbo poder («podrán declarar»)– la jurisprudencia se había pronunciado tajante en el sentido de que se trataba de una potestad reglada y no discrecional³⁰.

³⁰ «Es doctrina jurisprudencial que la acción de nulidad es una acción imprescriptible, ejecutable sin limitación de tiempo, y que vincula a la administración autora del acto [...] a iniciar el procedimiento revisor, seguirlo por sus trámites y concluirlo mediante la adecuada resolución expresa, que habrá de ser acorde con el sentido del dictamen previo y preceptivo del Consejo de Estado u órgano afín de la Comunidad Autónoma, pues la expresión "podrán" empleada no supone una facultad de la administración, sino un deber, una obligación de la administración a desarrollar los actos de instrucción adecuados para la revisión solicitada». STS (Sala 3.ª) de 18 de diciembre de 2007, rec. núm. 9826/2003, ponente: Excmo. señor don Rafael Fernández Valverde.

6. EXÉGESIS DEL ARTÍCULO 102, APARTADO 3.º DE LA LRJPAC (ART. 106, APARTADO 3.º DE LA NUEVA LPACAP)

Teniendo la Administración pública por lo tanto el deber o la obligación de instruir el procedimiento en el supuesto de que la solicitud de revisión no incurra en alguna de las causas de inadmisión contempladas en el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC, conviene ahora analizar en detalle cuál es el verdadero significado y alcance de cada una de esas causas.

6.1. LA SOLICITUD DE REVISIÓN «NO SE BASA» EN CAUSAS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO

El artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC (*cf.* en idéntico sentido el art. 217, apdo. 3.º LGT) permite inadmitir a trámite una solicitud de revisión, en primer lugar, cuando esta «no se base» en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho recogidas en el artículo 62, apartado 1.º de la LRJPAC.

6.1.1. Interpretación desviada de la locución «no se basen»

Este motivo de inadmisión plantea importantes problemas de aplicación práctica, toda vez que con frecuencia la Administración pública, sirviéndose de una interpretación torcida de la locución «no se basen», emplea el momento de la admisión/inadmisión a trámite para pronunciarse –de forma encubierta y por anticipado– no sobre si la solicitud «se basa» en causas de nulidad, sino sobre si dichas causas de nulidad «concurren» (o no) en el caso concreto, cuestión esta que en ningún caso puede ser objeto de pronunciamiento por parte de la Administración pública sin antes haber recabado el parecer –preceptivo y vinculante– del Consejo de Estado (u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma). Semejante proceder supone un falseamiento del procedimiento de revisión que, como es obvio, se traduce en una laminación de la garantía fundamental en términos de neutralidad que para el administrado supone el dictamen preceptivo y vinculante del Consejo de Estado, pues parece razonable esperar poca o ninguna predisposición por parte de la Administración pública para reconocer tales vicios de nulidad en un acto del que ella misma es autora, como de hecho evidencia la práctica en el ejercicio de la acción revisora. De ahí pues la importancia del dictamen preceptivo y vinculante del Consejo de Estado.

6.1.2. Interpretación correcta de la locución «no se basen»

Determinar si la solicitud de revisión «se basa» en causas de nulidad de pleno derecho, como es obvio, es cuestión muy diferente a pronunciarse sobre si dichas causas de nulidad «concurren» (o no) en el caso concreto. El primer ejercicio queda limitado a un acto de mera comprobación consistente en determinar si el solicitante de revisión fundamenta su escrito de solicitud en una (o en

varias) causas de nulidad de pleno derecho; se trata aquí simplemente de comprobar si dichas causas de nulidad de pleno derecho «se alegan» o «se esgrimen» como fundamento o apoyo de la solicitud de revisión. El segundo ejercicio, en cambio, no consiste en un acto de mera comprobación, sino en un verdadero juicio de valor sobre el fondo del asunto que implica una apreciación acerca de si las causas de nulidad que fundamentan la solicitud de revisión, concurren (o no) en el caso concreto, pronunciamiento que necesariamente presupone que la solicitud de revisión, en efecto, «se basaba» en causas de nulidad de pleno derecho, pues de otro modo no cabría tal pronunciamiento³¹.

6.1.3. Supuestos en los que una solicitud de revisión «no se basa» en causas de nulidad de pleno derecho

Sentado lo anterior, conviene ahora muy brevemente ilustrar con algunos ejemplos cuándo una solicitud de revisión de oficio «no se basa» en motivos de nulidad de pleno derecho y, en consecuencia, puede ser válidamente inadmitida a trámite. Ello sucede, sin ánimo exhaustivo, no solo cuando en la solicitud de revisión de oficio no se invoque vicio de nulidad alguno como fundamento de la pretensión anulatoria, sino también cuando la solicitud de revisión de oficio invoque motivos distintos que nada tienen que ver con motivos de nulidad de pleno derecho³²; o cuando la solicitud de revisión se limite, sin más, a invocar motivos de nulidad de pleno derecho, sin desarrollo argumental de ningún tipo³³; o también cuando la solicitud de revisión invoque motivos de nulidad de pleno derecho pero de su lectura se desprenda que el desarrollo argumental que se despliega nada tiene que ver con los motivos de nulidad invocados³⁴.

³¹ Sobre la confusión entre ambos ejercicios puede consultarse la tristemente desafortunada SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sec. 8.ª) de 20 de julio de 2015, rec. núm. 455/2013, ponente: Ilmo. señor don Juan Carlos Fernández de Aguirre Fernández, en la que no solo se comete el error consistente en adelantar un juicio sobre el fondo del asunto en lugar de limitar el fallo –como debería– a determinar si la solicitud «se basaba» (o no) en causas de nulidad de pleno derecho («en nuestro caso la administración inadmite la revisión de oficio no porque carezca manifiestamente de fundamento, sino por que [sic] no observa causa de nulidad en ninguna de las actuaciones practicadas en relación con el cese de emisiones [...]») lo que literalmente implica emitir un juicio sobre el fondo del asunto («[...] no observa causa de nulidad en ninguna de las actuaciones practicadas») sino que además confirma el acto administrativo de inadmisión a trámite de la revisión solicitada a pesar de reconocer, implícitamente, que la solicitud de revisión «se basaba» en causas de nulidad (o de otro modo no habría procedido examinar si dichas causas previamente alegadas «se observan» o no (esto es, si «concurrían» o no).

³² STS (Sala 3.ª) de 13 de julio de 2004, rec. núm. 441/2001, ponente: Excmo. señor don Fernando Martín González.

³³ «No basta pues con la simple cita de la causa de nulidad, ya que es preciso que, no obstante la provisionalidad que debe caracterizar tal examen inicial, se cuente al menos con datos objetivos y fiables que pudieran ser el germen de la mencionada causa de nulidad de pleno derecho», STS (Sala 3.ª) de 18 de diciembre de 2007, rec. núm. 9826/2003, ponente: Excmo. señor don Rafael Fernández Valverde.

³⁴ «Estas causas que permiten cercenar tempranamente el procedimiento instado por el interesado en el ejercicio de una acción de nulidad, por tanto, comprenden no solo los casos en que no se citen las causas del indicado artículo 62, apartado 1.º de la LRJPAC o cuando el discurso argumental nada tiene que ver con las mismas, sino también aquellos otros casos en los que aludiendo a las indicadas causas, su desarrollo resulta ajeno al contenido de las mismas por centrarse en causas de anulabilidad que debieron ser esgrimidas mediante los correspondientes recursos adminis-

6.1.4. La Administración pública no puede servirse del momento procesal de la admisión/inadmisión a trámite para entrar directamente, de forma encubierta y por anticipado, en una real y evidente desestimación de la acción de nulidad ejercitada

La decisión que debe adoptarse en el momento de la admisión/inadmisión a trámite es una decisión de índole estrictamente procesal (*rectius*, «procedimental») que, por lo tanto, debe únicamente apoyarse en el examen de los presupuestos procesales, sin entrar en ningún caso en las cuestiones sustantivas propias del fondo del asunto³⁵. La admisión/inadmisión a trámite se configura como un filtro necesario para rechazar aquellas peticiones de nulidad flagrantemente inconsistentes, con la finalidad de evitar que el mero hecho de solicitar la revisión obligue a la Administración a seguir en todos sus trámites el procedimiento revisorio, siendo así que, *prima facie*, de manera ostensible, palmaria e indubitada, la solicitud de revisión está llamada a ser desestimada por carecer de la más mínima base; de lo que se trata, en definitiva, es de «no dar pábulo a una solicitud de revisión carente de toda sustancia», «frenando así la utilización abusiva de la acción de nulidad» para, en fin, «liberar al Consejo de Estado del peso de informar asuntos manifiestamente improcedentes»³⁶.

Por lo tanto, en lo relativo a la primera causa de inadmisión recogida en el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC, lo que procede en el momento de la admisión/inadmisión a trámite es un pronunciamiento limitado a si la solicitud de revisión «se basa» en causas de nulidad de pleno derecho en el sentido de si el solicitante «alega» o «esgrime» en su solicitud motivos de nulidad de pleno derecho como fundamento de su pretensión anulatoria; cualquier consideración en torno a si dichas causas de nulidad de pleno derecho en las que la solicitud se basa, concurren (o no) en el caso concreto es materia sobre la que la Administración pública no puede pronunciarse sin antes haber recabado el dictamen preceptivo y vinculante del Consejo de Estado. En definitiva: la Administración pública no puede utilizar el subterfugio o el atajo consistente en emplear el trámite de la admisión/inadmisión para, de forma encubierta y por anticipado, resolver sobre el fondo del asunto, prescindiendo del parecer del Consejo de Estado y desvirtuando con ello el procedimiento legalmente establecido. Así lo ha puesto de relieve la jurisprudencia en numerosas ocasiones³⁷.

trativos» [SSTS (Sala 3.ª) de 17 de octubre de 2014, rec. núm. 4923/2011, ponente: Excm.a. señora doña Margarita Robles Fernández; de 28 de abril de 2011, rec. núm. 2309/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Calvo Rojas; y de 26 de noviembre de 2010, rec. núm. 5360/2006, ponente: Excm.a. Señora doña María del Pilar Teso Gamella].

³⁵ No siquiera el segundo motivo de inadmisibilidad recogido en el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC (solicitudes que «carezcan manifiestamente de fundamento») permite a la administración pública entrar en el fondo del asunto, como se verá seguidamente.

³⁶ CIERCO SEIRA, C.: *La inadmisión en el procedimiento administrativo. Estudio de su configuración a la luz del proceso judicial*, Madrid, 2009, págs. 143, 149 y 150.

³⁷ «La administración utiliza indebidamente el mecanismo que le otorga el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC puesto que basta observar el contenido de la resolución expresa para comprobar que se entra directamente en una real y evidente desestimación de la acción ejercitada, utilizando el atajo de resolver directamente el fondo del la cuestión planteada, sin observar los mecanismos y garantías que legalmente se establecen, y ello bajo la apariencia formal, que

6.2. LA SOLICITUD DE REVISIÓN CARECE MANIFIESTAMENTE DE FUNDAMENTO

La Administración pública también puede inadmitir *a limine* una solicitud de revisión sin necesidad de recabar el dictamen del Consejo de Estado (u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma) cuando aquella «carezca manifiestamente de fundamento». Se presenta pues la duda consistente en si este supuesto de inadmisión habilita a la Administración, efectivamente, para anticipar un juicio sobre el fondo del asunto, aunque este juicio quede constreñido, en definitiva, a constatar el carácter «manifiesto» de la falta de fundamento en relación con los motivos de nulidad esgrimidos. La respuesta –a nuestro entender– debe ser negativa, a pesar de que la jurisprudencia no siempre comparta este mismo parecer³⁸.

6.2.1. La carencia «manifiesta» de fundamento debe apreciarse con respecto de la aptitud de la solicitud para ser tramitada, no con respecto de los motivos de nulidad de pleno derecho en ella denunciados

El artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC establece que el órgano competente puede inadmitir a trámite, de forma motivada, aquellas solicitudes de revisión de oficio «cuando las mismas» (así se expresa la literalidad del precepto) «carezcan manifiestamente de fundamento». No cabe, pues, espacio para la duda: la carencia manifiesta de fundamento se predica con respecto de la solicitud, y no con respecto de las causas de nulidad en las que esta se basa, lo cual supone un matiz extraordinariamente relevante, no pocas veces pasado por alto.

Nótese en este sentido que nada hubiera impedido al legislador contemplar expresamente que la referida valoración tuviera que llevarse a cabo, específicamente, con respecto de los motivos de nulidad esgrimidos (y no con respecto de la aptitud de la solicitud para ser tramitada) lo cual, sin embargo, no es lo que sucede. La literalidad de la ley es clara y no ha lugar para apartar-

no material, de emplear la fórmula de la inadmisión». STS (Sala 3.ª) de 18 de diciembre de 2007, rec. núm. 9826/2003, ponente: Excmo. señor don Rafael Fernández Valverde.

³⁸ «La carencia de fundamento, como causa de inadmisión [...] ha de ser "manifiesta", según exige el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC, lo que supone que el órgano administrativo competente para resolver sobre la revisión haga un juicio adelantado sobre la aptitud de la solicitud cuando anticipadamente se conozca que la misma en ningún caso va a ser estimada. Se trata de no proceder a la tramitación que establece el propio artículo 102 de la LRJPAC, antes de recabar el correspondiente dictamen del órgano consultivo, cuando se sabe, de modo ostensible y palmario, la falta de viabilidad y aptitud de la acción de nulidad entablada. Supone, en fin, poner a cubierto este tipo de procedimientos de solicitudes inconsistentes por temerarias» [SSTS (Sala 3.ª) de 28 de abril de 2011, rec. núm. 2309/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Calvo Rojas; de 26 de noviembre de 2010, rec. núm. 5360/2006, ponente: Excmo. señora doña María del Pilar Teso Gamella; de 27 de noviembre de 2009, rec. núm. 4389/2005, ponente: Excmo. señora doña María del Pilar Teso Gamella; y de 5 de diciembre de 2012, rec. núm. 6076/2009, ponente: Excmo. señora doña María Isabel Perelló Domenech].

se de ella³⁹, con mayor razón si cabe cuando el resultado de uno y otro ejercicios conlleva consecuencias jurídicamente tan dispares.

Así, mientras el ejercicio consistente en analizar si los motivos de nulidad esgrimidos en una solicitud de revisión carecen manifiestamente de fundamento implica necesariamente anticipar un juicio sobre el fondo del asunto (aunque dicho juicio no sea otro que el consistente en constatar el carácter «manifiesto» de la falta de fundamento), ese mismo ejercicio, en cambio, cuando se realiza con respecto de la aptitud de la solicitud de revisión para ser tramitada (y no con respecto de los motivos de nulidad en los que esta se basa), no supone en modo alguno anticipar un juicio sobre el fondo del asunto, sino tan solo acometer un ejercicio de mera comprobación consistente en determinar si la solicitud, en sí misma, es apta para ser tramitada por no carecer (de forma manifiesta) de todo fundamento, lo cual –únicamente– sucede con carácter «manifiesto» cuando esta no reúne los presupuestos procedimentales necesarios para ello⁴⁰.

Una solicitud de revisión carece «manifiestamente» de fundamento, por ejemplo, cuando el particular, en vía administrativa, pretenda interesar la nulidad de una disposición general (nulidad que solo la Administración pública, de oficio, puede patrocinar en esa vía)⁴¹ o también cuando se interese la revisión de un acto siendo así que la validez de este ya ha sido confirmada en vía administrativa⁴² o en sede judicial⁴³, toda vez que la revisión de oficio, de conformidad con el ar-

³⁹ Artículo 3, apartado 1.º del Código Civil: «Las leyes se interpretarán según el sentido propio de sus palabras».

⁴⁰ «Interesa destacar que la inadmisión que permite el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC, por la falta de fundamento de la solicitud, no permite identificar el juicio que tendría lugar tras la sustanciación del procedimiento de revisión de oficio y el que se adelanta sobre la admisión. No. Únicamente se permite el juicio anticipado negativo cuando su falta de fundamento aparece como "manifiesta"». STS (Sala 3.ª) de 28 de abril de 2011, rec. núm. 2309/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Calvo Rojas; y de 26 de noviembre de 2010, rec. núm. 5360/2006, ponente: Excma. señora doña María del Pilar Teso Gamella.

⁴¹ Artículo 102, apartado 2.º de la LRJPAC.

⁴² STS (Sala 3.ª) de 19 de julio de 2013, rec. núm. 814/2011, ponente: Excmo. señor don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

⁴³ SSTS (Sala 3.ª) de 28 de enero de 2014, rec. núm. 553/2012, ponente: Excmo. señor don Luis María Díez-Picazo Giménez; de 19 de julio de 2013, rec. núm. 814/2011, ponente: Excmo. señor don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez; de 29 de abril de 2011, rec. núm. 3784/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Calvo Rojas; y de 7 de febrero de 2013, rec. núm. 563/2010, ponente: Excmo. señor don Nicolás Antonio Maurandi Guillén. Recuérdese en este sentido que «la revisión de oficio no es una vía para reabrir procesos ya fenecidos. El actor que ejercita una acción ordinaria tiene la carga de agotar todos los motivos de nulidad o anulabilidad en que haya incurrido a su entender el acto impugnado, so pena de dejar consentidos tales vicios. Por este motivo, la interposición del recurso (administrativo, ordinario o contencioso) cierra las puertas definitivamente a la acción de nulidad. No cabe que un interesado, tras no obtener judicialmente dicha nulidad, solicite la nulidad de oficio por las mismas u otras causas a las ya alegadas ante la jurisdicción contencioso administrativa». STS (Sala 3.ª) de 18 de mayo de 2010, rec. núm. 3238/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Espín Templado. Esta tesis encuentra sin embargo jurisprudencia en cierto modo incompatible en la que se señala que el desistimiento en la prosecución del recurso contencioso-administrativo (que impide apreciar la concurrencia de cosa juzgada) permitiría el ejercicio posterior de la acción de nulidad: STS (Sala 3.ª) de 19 de julio de 2013 rec. núm. 814/2011, ponente: Excmo. señor don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez; y de 5 de abril de 2004 rec. núm. 661/2000, ponente: Excmo. señor don José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, lo cual resulta incompatible –a

tículo 102, apartado 1.º de la LRJPAC, cabe únicamente con respecto de actos que «no hayan sido recurridos en plazo»; o –añadiendo algún supuesto más a esta lista– también cuando se interese la revisión de un acto que no sea firme, o cuando la solicitud se formule por persona no legitimada por no reunir la condición de interesado en los términos del artículo 31 de la LRJPAC⁴⁴. En todos estos supuestos, como se aprecia, es la solicitud la que carece «manifiestamente» de fundamento, y no los motivos de nulidad en los que esta se basa que, como se ha visto, en ningún momento son objeto de valoración. El carácter «manifiesto» en cuanto a la falta de fundamento de la solicitud requiere, en definitiva, que no quepa el menor margen de duda sobre el mismo; que sea evidente, flagrante y notorio, lo cual sin duda no significa que cualquier objeción o argumento que la Administración pueda oponer en defensa de la validez del acto cuya revisión se solicita sea suficiente para poder afirmar que la solicitud carece «manifiestamente» de fundamento justificando así –de forma ciertamente torcida– la inadmisión a trámite que se acuerda.

Por lo tanto, el motivo de inadmisión que ahora estudiamos debe quedar circunscrito a aquellos supuestos faltos de toda consistencia, en los que la falta de fundamento aparezca como evidente y palmaria, a simple vista, de modo que una vez advertidos por la Administración pública, al particular solicitante de revisión no le sea posible oponer argumento alguno, dado el carácter irrefutable del motivo de inadmisión señalado por la Administración pública; esto únicamente sucede cuando la solicitud adolece de defectos de carácter procedimental que convierten en inviable el ejercicio de la acción (*v. gr.* cuando el solicitante de revisión carece de legitimación para el ejercicio de la acción; o cuando la revisión se solicita con respecto de un acto cuya validez ya ha sido confirmada en vía administrativa o en sede judicial; o cuando el acto cuya revisión se solicita no sea firme; o también cuando se solicita la revisión de una disposición general en vía administrativa, etc.). Si por el contrario el motivo que la Administración alega para afirmar que la solicitud carece «manifiestamente» de fundamento admite alegación en contra por parte de quien patrocina la revisión, entonces debe concluirse:

- a) Que se ha procedido a anticipar un juicio sobre el fondo del asunto.
- b) Que la solicitud no carece «manifiestamente» de fundamento por lo que, en consecuencia, debió ser admitida a trámite para, una vez obtenido el parecer del Consejo de Estado, poder resolver sobre el fondo del asunto. El carácter «manifiesto» de la falta de fundamento, por lo tanto, implica necesariamente la presencia de un elemento en cierto modo fáctico que –precisamente por su carácter fáctico– no es susceptible de valoración, sino más bien de simple constatación o comprobación [*v. gr.* la concurrencia (o no) de legitimación en la persona del solicitante; la firmeza (o no) del acto cuya revisión se solicita; la confirmación previa (o no) de la validez del acto en vía administrativa o en sede judicial, etc.] lo que permite que una vez

nuestro entender– no solo con la jurisprudencia anteriormente citada, sino también con la propia literalidad de la ley, que únicamente permite la revisión de aquellos actos «que no hayan sido recurridos en plazo».

⁴⁴ STS (Sala 3.ª) de 27 de junio de 2014, rec. núm. 260/2013, ponente: Excmo. señor don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

constatado dicho elemento fáctico (que por definición no admite más alegación en contra que aquella que cabría realizar en caso de error patente o manifiesto) pueda decirse de forma *indubitada, flagrante, notoria e inequívoca*, que la solicitud carece manifiestamente de fundamento.

En definitiva: la Administración pública no puede en modo alguno valorar el fondo del asunto en el momento de la admisión/inadmisión a trámite. Por este motivo poco importa que el órgano administrativo competente (o, en su caso, el juez o tribunal) pueda tener en el referido momento pleno convencimiento del fracaso a que está abocada la acción revisora ejercitada por considerar que las causas de nulidad que en ella se denuncian no concurren en el caso concreto; poco importa también que dicho convencimiento sea «firme», «manifiesto», «rotundo», «patente», «indubitado», «notorio», «flagrante» o «inequívoco»: el juicio en cuanto al fondo del asunto –sencillamente– no procede en el momento de la admisión/inadmisión a trámite, so pena de adulterar gravemente el procedimiento de revisión, convirtiéndolo en un instrumento carente de utilidad a efectos prácticos. Como ya se ha dicho, para que el órgano competente pueda válidamente acordar la inadmisión de una solicitud de revisión, la carencia «manifiesta» de fundamento debe residir en la propia solicitud (v. gr. en su aptitud para ser tramitada). O dicho de otro modo: es la propia solicitud (y no los motivos de nulidad en los que esta se basa) la que de forma «patente», «notoria», «indubitada», «flagrante» e «inequívoca» debe presentar defectos que la conviertan, de forma «manifiesta», en inidónea para poder prosperar, apareciendo –ya desde el inicio y sin que quepa el más mínimo margen de duda al respecto– abocada al fracaso en el supuesto de que el procedimiento de revisión se llegase a tramitar, fracaso que nada tiene que ver con los motivos de nulidad esgrimidos (esto es, con el fondo del asunto) sino con defectos inherentes o consustanciales al modo en que se ha ejercitado la acción revisora, cuestión esta de naturaleza puramente procedimental. En palabras del Tribunal Supremo: «Interesa destacar que la inadmisión que permite el artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC, por la falta de fundamento de la solicitud, no permite identificar el juicio que tendría lugar tras la sustanciación del procedimiento de revisión de oficio y el que se adelanta sobre la admisión. No. Únicamente se permite el juicio anticipado negativo cuando su falta de fundamento aparece como "manifiesta"»⁴⁵, lo cual (añadimos ahora) solo sucede cuando el carácter «manifiesto» de la falta de fundamento se predica con respecto de la aptitud de la solicitud para ser tramitada, y no con respecto del fondo del asunto.

El ejercicio consistente en determinar si una solicitud carece «manifiestamente» de fundamento, por lo tanto, debe quedar constreñido a un mero ejercicio de comprobación (nunca de valoración) de los presupuestos procesales de la acción revisora (más allá del hecho de que esta «se base» en causas de nulidad de pleno derecho)⁴⁶ consistente en constatar que la solicitud –y no los motivos de nulidad en los que esta se basa– no presenta, de forma manifiesta, defectos que la aboquen irremisiblemente al fracaso. Se trata en definitiva de no proceder a la tramitación que

⁴⁵ SSTS (Sala 3.ª) de 28 de abril de 2011, rec. núm. 2309/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Calvo Rojas; y de 26 de noviembre de 2010, rec. núm. 5360/2006, ponente: Excmo. Señora doña María del Pilar Teso Gamella.

⁴⁶ Extremo este cuya comprobación –llegados a este punto– necesariamente tiene ya que haberse realizado de forma satisfactoria en aplicación del primer inciso del artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC.

establece el propio artículo 102 de la LRJPAC cuando ya de antemano se conoce, de modo ostensible y palmario, la falta de viabilidad y aptitud de la acción de nulidad entablada⁴⁷.

6.2.2. La solicitud debe carecer «manifiestamente» de fundamento

De acuerdo con la jurisprudencia, la carencia «manifiesta» de fundamento «requiere claridad, evidencia, notoriedad y certeza en la percepción»⁴⁸ y, por ello, debe quedar reservada a aquellas solicitudes «flagrantemente inconsistentes»⁴⁹, como sucede en los ejemplos que se han enumerado anteriormente. En definitiva, solo cabe inadmitir a trámite por este motivo aquellas solicitudes de revisión que por carecer «manifiestamente» de fundamento están (sin que quepa el menor margen de duda al respecto) irremisiblemente abocadas al fracaso en el supuesto de que se llegase a tramitar el correspondiente procedimiento de revisión, sin necesidad de entrar a examinar el fondo del asunto. De ahí el empleo del adverbio «manifiestamente». En definitiva, la *ratio legis* del precepto descansa, como se observa, en motivos de economía procesal que aconsejan que el uso desviado de la acción de nulidad por parte de los administrados no obligue a la Administración pública a tener que recorrer en su integridad el largo *iter* de la revisión de oficio cuando, *prima facie*, resulta de forma flagrante, cierta, clara y evidente que la solicitud carece «manifiestamente» de todo fundamento, y que, por lo tanto, está abocada al fracaso⁵⁰. Nótese que es la solicitud (y no los motivos de nulidad que en ella se esgrimen) la que debe carecer «manifiestamente» de fundamento, lo que implica que en el momento de la admisión/inadmisión a trámite no debe valorarse –en ningún caso– el fondo del asunto para determinar si los motivos de nulidad esgrimidos carecen (o no) «manifiestamente» de fundamento, como lamentablemente sin embargo sucede en no pocas ocasiones. Es la solicitud en sí misma (y no los motivos de nulidad que en ella se esgrimen) la que debe carecer «manifiestamente» de fundamento, lo que reduce las posibilidades de inadmisión a aquellos supuestos en los que la solicitud adolezca de defectos procedimentales en el ejercicio de la acción revisora que la conviertan en inviable –como se vio anteriormente– y lo que, a su vez, impide que

⁴⁷ SSTS (Sala 3.ª) de 28 de abril de 2011, rec. núm. 2309/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Calvo Rojas; de 26 de noviembre de 2010, rec. núm. 5360/2006, ponente: Excma. señora doña María del Pilar Teso Gamella; de 27 de noviembre de 2009, rec. núm. 4389/2005, ponente: Excma. señora doña María del Pilar Teso Gamella; y de 5 de diciembre de 2012, rec. núm. 6076/2009, ponente: Excma. señora doña María Isabel Perelló Domenech.

⁴⁸ STS (Sala 3.ª) de 19 de mayo de 2011, rec. núm. 2411/2008, ponente: Excmo. señor don Manuel Martín Timón, entre otras muchas.

⁴⁹ SSTS (Sala 3.ª) de 13 de julio de 2004, rec. núm. 441/2001, ponente: Excmo. señor don Fernando Martín González; de 30 de junio de 2004, rec. núm. 4061/2001, ponente: Excma. señora doña Celsa Pico Lorenzo; y de 2 de noviembre de 2004, rec. núm. 130/2002, ponente: Excmo. señor don Pablo María Lucas Murillo de la Cueva, entre otras muchas.

⁵⁰ «La carencia de fundamento como causa de inadmisión [...] supone, en fin, poner a cubierto este tipo de procedimientos de solicitudes inconsistentes por temerarias» [SSTS (Sala 3.ª) de 28 de abril de 2011, rec. núm. 2309/2007, ponente: Excmo. señor don Eduardo Calvo Rojas; de 26 de noviembre de 2010, rec. núm. 5360/2006, ponente: Excma. Señora doña María del Pilar Teso Gamella; de 27 de noviembre de 2009, rec. núm. 4389/2005, ponente: Excma. Señora doña María del Pilar Teso Gamella; y de 5 de diciembre de 2012, rec. núm. 6076/2009, ponente: Excma. señora doña María Isabel Perelló Domenech].

en el momento de la admisión/inadmisión a trámite la Administración pública pueda anticipar, en modo alguno, un juicio sobre el fondo del asunto, aun y cuando este se limite a constatar de forma «patente», «palmaria», «flagrante», «notoria», «evidente», «clara» o «manifiesta» que las causas de nulidad denunciadas en la solicitud no concurren en el caso concreto. Ese es un juicio que –en ningún caso– corresponde realizar en el momento de la admisión/inadmisión a trámite, toda vez que la LRJPAC no permite apreciar la carencia manifiesta de fundamento con respecto de las causas de nulidad que se denuncian en la solicitud, sino tan solo con respecto a la solicitud en sí misma (v. *gr.* con respecto a la aptitud de la solicitud para ser tramitada).

6.3. SOLICITUDES SUSTANCIALMENTE IGUALES DESESTIMADAS EN CUANTO AL FONDO

Resta solo pues analizar el tercer y último supuesto a través del cual el órgano competente puede inadmitir a trámite una solicitud de revisión de oficio sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado. El artículo 102, apartado 3.º de la LRJPAC establece en este sentido que «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 [...] en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales».

Como se aprecia, este último supuesto de inadmisión no plantea grandes problemas más allá del consistente en tener que acotar el concepto jurídico indeterminado que allí se enuncia («solicitudes sustancialmente idénticas») que, por otro lado, parece querer indicar que para que la solicitud de revisión pueda ser inadmitida *a limine* en virtud de este supuesto, es necesario que en esta concorra identidad de objeto y causa con otra(s) solicitud(es) anterior(es) que hubieran sido desestimadas en cuanto al fondo, variando por lo tanto únicamente el elemento subjetivo.

7. EXCURSO: EL PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La situación que denuncian estas páginas podría fácilmente corregirse aprovechando la excelente oportunidad que brinda la reforma de la legislación en materia de procedimiento administrativo común, actualmente en fase de tramitación parlamentaria⁵¹. El proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin embargo, no parece hacerse eco de esta necesidad; o al menos no lo hace en el momento en que se escriben estas páginas, a la espera de ver qué sucede con las enmiendas que puedan presentarse en el Senado.

⁵¹ BOCG Senado, apartado I, núm. 574-3900 de 31 de julio de 2015.

El artículo 106, apartado 3.º del Proyecto de Ley remitido al Senado reproduce, en términos literales, el todavía vigente artículo 102, apartado 2.º de la LRJPAC. Para corregir la situación que se denuncia bastaría, por un lado, con sustituir la actual referencia a la locución «no se basen» que tantos problemas interpretativos ha planteado y plantea («[...] cuando las mismas «no se basen» en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho [...]») por una formulación más precisa que no dé pie a segundas interpretaciones y de la que nos atrevemos ahora a adelantar, a modo de propuesta, el siguiente texto: «[...] cuando en las mismas no se alegue como fundamento de la revisión solicitada alguna de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62». Por otro lado, haría falta especificar con claridad que cuando ese mismo artículo permite a la Administración pública inadmitir a trámite aquellas solicitudes de revisión que carezcan «manifiestamente» de fundamento, esa carencia «manifiesta» de fundamento se predica con respecto de la propia solicitud (v. gr. con respecto de su aptitud para ser tramitada) y no con respecto de las causas de nulidad que en ella se denuncian, de modo que quede meridianamente claro que la Administración pública no puede –tampoco en este supuesto– entrar a valorar el fondo del asunto.

8. CONCLUSIÓN

Desde un plano meramente teórico, la revisión de oficio constituye un poderoso cauce impugnatorio al servicio del administrado. La práctica de su ejercicio, sin embargo, demuestra que la interpretación torcida que de la misma vienen realizando tanto la Administración pública como (en ocasiones) los tribunales de justicia, ha terminado por convertirla en un instrumento residual, de utilidad limitada, cuya trascendencia queda en entredicho al conllevar –con demasiada frecuencia– una carga para el administrado en términos de coste y de tiempo que solo en contadas ocasiones hará que este no desista de sus derechos. Urge, pues, reconducir esta situación.

Bibliografía

AGUILÓ MONJO, P. A. [2004]: «Especialidades de la revisión de oficio a instancia de parte», *Revista Española de Función Consultiva*, núm. 1, págs. 23 y ss.

CIERCO SEIRA, C. [2009]: *La inadmisión en el procedimiento administrativo. Estudio de su configuración a la luz del proceso judicial*, Madrid.

CORDÓN MORENO, F. [2013]: *La revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisdiccional. Un estudio desde la jurisprudencia*, Pamplona.

LAVILLA ALSINA, L. [1961]: «La revisión de oficio de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 34, págs. 53 y ss.

PONCE ARIANES, M. [1995]: *La nueva regulación de la revisión de oficio*, Cádiz.

VILLAR ROJAS, J. [2000]: *La revisión de oficio de actos y disposiciones en la Ley 4/1999, de Procedimiento Administrativo*, Madrid.