

“DERECHO AL PROCEDIMIENTO E INADMISIÓN A TRÁMITE EN LA REVISIÓN DE OFICIO”

Ciclo de seminarios de actualización jurídica local “Josep María Esquerda” 2026 Primera Sesión

Barcelona, 23 de enero de 2026

Dr. Alfredo Galán Galán

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

Consultor académico de Tornos Abogados

alfredogalan@ub.edu

Guion de la intervención

- I. La solicitud de revisión de oficio del interesado: derecho al procedimiento e inadmisión a trámite.
- II. Marco normativo: artículo 106.3 de la Ley 39/2015.
- III. Ámbito de aplicación de las causas de inadmisión del artículo 106.3 de la Ley 39/2015.
- IV. Causas de inadmisión del artículo 106.3 de la Ley 39/2015.
- V. Naturaleza del acuerdo de inadmisión a trámite.
- VI. Competencia para acordar la inadmisión a trámite.
- VII. Garantías para la inadmisión a trámite.
- VIII. Control sobre el acuerdo de inadmisión a trámite.
- IX. Subsanación de defectos del artículo 68.1 y causas de inadmisión del artículo 106.3 de la Ley 39/2015.

I. La solicitud de revisión de oficio del interesado: derecho al procedimiento e inadmisión a trámite

1. Naturaleza de la solicitud de revisión de oficio: verdadera “acción de nulidad”. Ejemplo, dictamen del Consejo de Estado 930/2017, de 14 de diciembre.
2. Derecho del interesado a presentar la solicitud de revisión de oficio: derecho al procedimiento (derecho al trámite). Excepción: causas de inadmisión del artículo 106.3 de la Ley 39/2015.
3. Complementariamente: obligación de la Administración de admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio presentada: no potestad discrecional. Excepción: causas de inadmisión del artículo 106.3 de la Ley 39/2015.

La solicitud de revisión de oficio no es mera denuncia ni petición graciable.

4. Carácter excepcional de la inadmisión a trámite en la revisión de oficio: excepción a la regla general: tramitación del procedimiento (derecho al procedimiento).

Consecuencias del carácter excepcional:

- a. Necesidad de interpretación estricta de las causas de inadmisión. No interpretación extensiva ni analogía.
- b. Necesidad de que las causas de inadmisión vengan establecidas expresamente por la ley. No causas implícitas.

5. Función de la inadmisión a trámite:

- a. Función tradicional principal: imposibilidad de entrar a conocer el fondo del asunto por falta de presupuestos formales o procedimentales.

Característica esencial de la inadmisión a trámite: dejar imprejuizado el fondo del asunto.

- b. Otras funciones añadidas:

- La inadmisión como instrumento de economía procedimental.
- La inadmisión como instrumento de lucha contra solicitudes temerarias.
- La inadmisión como instrumento para descongestionar los cauces procedimentales administrativos saturados.

II. Marco normativo: artículo 106.3 de la Ley 39/2015

1. Regulación legal actual de la inadmisión a trámite de las solicitudes de revisión de oficio: artículo 106.3 de la Ley 39/2015

- Artículo 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”.

2. El artículo 106.3 de la Ley 39/2015 es de aplicación común a todas las Administraciones públicas: disposición final primera, apartado primero, de la Ley 39/2015.

3. Origen de esta regulación legal:

- a. Idéntica regulación en el artículo 102.3 de la antigua Ley 30/1992.
- b. Este apartado se introdujo en la Ley 30/1992 mediante su reforma por la Ley 4/1999.
- c. Advertencia: la existencia de un reconocimiento jurisprudencial previo de la posibilidad de inadmisión a trámite en materia de revisión de oficio. Por ejemplo, STS de 7 de mayo de 1992, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección

Primera, núm. de recurso 14/1991 (ECLI:ES:TS:1992:3619) (fundamento jurídico cuarto).

4. Otros reconocimientos normativos sobre causas de inadmisión a trámite. Destacar:

- a. Reconocimiento general de la posibilidad de inadmisión de solicitudes de reconocimiento de derechos: artículo 88.5 de la Ley 39/2015.
- b. Reconocimiento de la inadmisión en el caso de la revisión de oficio en el ámbito tributario: artículo 217.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- c. Reconocimiento de la posibilidad de inadmisión en el caso de recursos:
 - Recursos administrativos, en general: artículo 116 de la Ley 39/2015.
 - Recurso administrativo extraordinario de revisión: artículo 126.1 de la Ley 39/2015.
 - Reclamaciones económico-administrativas: artículo 239.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
 - Recurso contencioso-administrativo: artículo 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
 - Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional: artículo 50 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

III. Ámbito de aplicación de las causas de inadmisión del artículo 106.3 de la Ley 39/2015

1. Solamente son de aplicación en el procedimiento de revisión de oficio. No en resto de procedimientos de revisión. No en recursos administrativos.
2. Solamente son de aplicación cuando el procedimiento de revisión de oficio se inicia a solicitud de interesado. No en procedimiento iniciado a instancia de la Administración.
3. Solamente son de aplicación cuando el objeto de la revisión de oficio sea un acto administrativo. No cuando sea una disposición administrativa (reglamento): no cabe inicio del procedimiento de revisión de oficio a solicitud de interesado.

IV. Causas de inadmisión del artículo 106.3 de la Ley 39/2015

1. Determinación de las causas establecidas en el artículo 106.3 de la Ley 39/2015:
 - a. Que la solicitud no se base en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 de la Ley 39/2015
 - ¿Supone una limitación que el precepto se refiera a las causas de nulidad del artículo 47.1 y no genéricamente a todas las causas de nulidad de pleno derecho? ¿Causas de nulidad del artículo 47.2 de la Ley 39/2015? ¿Otras causas de nulidad de pleno derecho que puedan establecerse en otras disposiciones con rango de ley?

- Problema interpretativo: expresión legal “no se base”. ¿Significa meramente que “no se invoque” ninguna causa de nulidad o, además, que “no concurra” la causa de nulidad invocada?
 - Principio antiformalista mantenido por los órganos consultivos (por ejemplo, la Comisión Jurídica Asesora).
- b. Que la solicitud carezca manifiestamente de fundamento.
- Problema interpretativo: ¿a qué se refiere la exigencia legal de “falta de fundamento”? Lo que debe ser carente de fundamento ¿es la solicitud presentada (presupuestos procedimentales) o bien la causa de nulidad invocada y en la que se basa la solicitud presentada? Ejemplo: STS de 26 de noviembre de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, núm. de recurso 5360/2006 (ECLI:ES:TS:2010:6303) (fundamento jurídico sexto).
 - Requisito para que concurra esta causa de inadmisión: que sea “manifiesto”.
- c. Que se haya desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.
- Requisitos para que concurra esta causa de inadmisión:
 - 1/ Que hayan sido “desestimadas”. No inadmisión a trámite.
 - 2/ Que lo hayan sido “en cuanto al fondo”. No por motivos formales o procedimentales.
 - 3/ Que se trate de solicitudes “sustancialmente iguales”. Problema: concepto jurídico indeterminado: criterios objetivos para su determinación.
 - Número de solicitudes previas: “otras solicitudes”. ¿Basta con una?
 - Problema: desestimación de solicitud sustancialmente igual, pero en virtud de aplicación de los límites del artículo 110 de la Ley 39/2015. No es “en cuanto al fondo”.

2. Posibilidad de otras causas de inadmisión diferentes a las recogidas en el artículo 106.3 de la Ley 39/2015:

- a. Posibilidad de aplicar los límites de la revisión del artículo 39/2015 para inadmitir las solicitudes de revisión de oficio. Rechazo.
- b. Comparación con otros listados de causas de inadmisión en casos similares: contienen causas no recogidas en el listado del artículo 106.3 de la Ley 39/2015:

- ¿Cuál es la razón por la que esas otras causas no son también causas de inadmisión en el caso de la revisión de oficio del artículo 106.3 de la Ley 39/2015?
- Esas otras causas, ¿también pueden aplicarse a la revisión de oficio aunque no aparezcan en el listado del artículo 106.3 de la Ley 39/2015? Carácter excepcional de la inadmisión.
- Si no son aplicables, ¿pueden hacerse valer durante la tramitación del procedimiento de revisión de oficio?

V. Naturaleza del acuerdo de inadmisión a trámite

1. Acto administrativo.
2. ¿Resolución o acto trámite (mero trámite o cualificado)? Relevancia: impugnación autónoma.

VI. Competencia para acordar la inadmisión a trámite

“El órgano competente para la revisión de oficio” (artículo 106.3 de la Ley 39/2015). ¿Cómo interpretar esa expresión: órgano competente para incoar el procedimiento o para su resolución? Supuestos en los que se distinga instrucción y resolución.

VII. Garantías para la inadmisión a trámite

1. Desde un punto de vista positivo: necesidad de motivación.
 - Base normativa general: artículo 35.1.a) de la Ley 39/2015.
 - Base normativa específica: doble: artículo 106.3 y 35.1.b) de la Ley 39/105.
 - Dudas interpretativas:
 - a. ¿Es una obligación de motivación reforzada?
 - b. ¿Solamente hay obligación de motivar la inadmisión o también la admisión a trámite? ¿Hay acuerdo de admisión a trámite con carácter autónomo?
2. Desde un punto de vista negativo: no necesidad de recabar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente (en Cataluña: Comisión Jurídica Asesora).
 - Disminución de garantías de la inadmisión frente a la resolución en el procedimiento de revisión de oficio.
 - Justificación.

- Posibilidades de intervención del órgano consultivo en sede de admisión a trámite en el procedimiento de revisión de oficio.

VIII. Control sobre el acuerdo de inadmisión a trámite

1. El acuerdo de inadmisión como acto administrativo impugnabile autónomamente. Tanto si se califica como “resolución” o como “acto trámite cualificado”.
2. Posibilidad de recurso: recurso administrativo y recurso contencioso-administrativo.
3. Alcance del control judicial del acuerdo de inadmisión a trámite: la sentencia que estime el recurso ¿debe limitarse a ordenar la retroacción de las actuaciones a la fase de admisión de la solicitud o bien puede entrar a resolver el fondo del asunto y, en su caso, declarar la concurrencia de la causa de nulidad?

Posición mantenida por el Tribunal Supremo:

- En alguna ocasión: afirma que no existe una regla general y que debe estarse a las circunstancias del caso concreto. Por ejemplo, STS 1682/2022, de 19 de diciembre de 2022, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso núm. 702/2022 (ECLI:ES:TS:2022:4847) (fundamento jurídico tercero).
- Lo que parece ser la regla general: retroacción de las actuaciones a la fase de admisión. Por ejemplo, STS 192/2021, de 12 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, recurso núm. 229/2019 (ECLI:ES:TS:2021:478) (fundamento jurídico quinto).
- Con carácter excepcional: entrar en el fondo del asunto y resolver. Por ejemplo, STS 1636/2020, de 1 de diciembre de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, recurso núm. 3857/2019 (ECLI:ES:TS:2020:4193) (fundamento jurídico duodécimo).

IX. Subsanación de defectos del artículo 68.1 y causas de inadmisión del artículo 106.3 de la Ley 39/2015

En el supuesto de que se presente una solicitud de revisión de oficio en la que concurra alguna de las causas de inadmisión del artículo 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 artículo 68.1 de la Ley 39/2015. Lógicamente, en caso de respuesta afirmativa, si el interesado subsana su solicitud, ya no sería posible acordar la inadmisión.

En realidad, son dos las cuestiones que aquí deben ser resueltas:

1. Si es o no aplicable el trámite de subsanación y mejora de la solicitud en el procedimiento de revisión de oficio; en caso de respuesta afirmativa,

2. Si es o no aplicable este trámite de subsanación en el caso de que concurran las circunstancias que constituyen las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de revisión de oficio.

La duda ha sido disipada, con respuesta a ambas cuestiones, en la Sentencia. 254/2021, de 24 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, núm. de recurso 8075/2019 (ECLI:ES:TS:2021:694). La respuesta del Tribunal Supremo entra en las dos cuestiones arriba indicadas:

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).
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 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 artículo 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 artículo 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).