

Doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia sobre la inadmisión de la revisión de oficio: comentarios al Dictamen 84/2022 del Consejo Jurídico y a la doctrina casacional fijada en la STS 694/2021, de 24 de febrero

MANUEL M.^a CONTRERAS ORTIZ

Letrado – secretario general del Consejo Jurídico de la Región de Murcia

Con cierta recurrencia se plantea ante los Consejos la posibilidad de inadmitir una solicitud de revisión de oficio haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 106.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Incluso tal posibilidad aparece de manera circunstancial en algunos expedientes sin que sea objeto propiamente de la propuesta de resolución a dictaminar y, en otras ocasiones, se puede plantear a través de consulta facultativa.

Lo cierto es que, al establecerse en el precepto citado que la inadmisión hace innecesario el dictamen, las decisiones que así se adoptan quedan extramuros de la actividad consultiva, y son los tribunales los órganos que afrontan el examen de la inadmisión marcando la doctrina al respecto.

Una reflexión previa y de carácter general sobre la inadmisión, relativa a todos los procedimientos, se hizo por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en el Dictamen 332/2019, advirtiendo que la inadmisión *a limine* debe ser contemplada como una decisión inusual en cuanto que representa una excepción a la regla general que es la de la tramitación regular de los procedimientos en aplicación del principio *pro actione*, que opera como garantía del ejercicio de los derechos que a los ciudadanos reconoce el ordenamiento.

Solo en los casos en que la evidencia demuestre la falta de los requisitos que la ley exige para poder tramitar el procedimiento podría plantearse la posibilidad de su inadmisión de inicio. Pero ha de entenderse que el vicio de que adolezca la solicitud del interesado debe ser palmario, evidente y manifiesto, sin necesidad de realizar prolijos razonamientos jurídicos. La Administración debe hacer uso de la facultad de trasladar al solicitante la posibilidad de subsanar el defecto (artículo 68 LPACAP). Solo si, como decimos, ya en una primera aproximación se revela la existencia de un vicio insubsanable, podría disponerse la inadmisibilidad. La consecuencia es que al no admitirse la solicitud en el mismo momento inicial no habrá habido realmente instrucción, fase en la que se integraría la actuación del Órgano Consultivo, cerrando el paso a su intervención. Situación diferente es aquella en la que, después de la tramitación del procedimiento, la propuesta de resolución se decante por la inadmisión de la solicitud. En este caso la intervención del Consejo cobra su pleno sentido en cuanto órgano garante de la rectitud del procedimiento instruido y de la resolución que la propuesta sugiere.

La LPACAP no establece con carácter general dos fases en la tramitación del procedimiento, una de admisión y otra de decisión sobre el fondo del asunto. Solo para supuestos concretos y de manera específica, para evitar la tramitación innecesaria de procedimientos, se prevén dos fases. La primera, de admisión de la solicitud, en la que se examina la misma para constatar que no carece manifiestamente de fundamento ni adolece de vicios insubsanables. Solo si concurren los defectos expresados se podría declarar *a limine* su inadmisibilidad. Pero si no es esa la situación, la Administración está obligada a tramitar el procedimiento y resolver la solicitud. Esos supuestos concretos son los previstos para el procedimiento administrativo común en los artículos 88.5, 106.3 y 116 LPACAP. El principio antiformalista inspirador de los procedimientos administrativos conduce a una interpretación muy restrictiva de la inadmisión *a limine* y solo, como hemos dicho, para los concretos supuestos para los que se prevea expresamente.

El tema cobró actualidad a través de la publicación de la STS 694/2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de febrero de 2021 (recurso de casación 8075/2019), de la que se hace eco el Dictamen 84/2022, de 20 de abril, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en el que se examinó una propuesta de inadmisión de revisión de oficio que, sin embargo, la autoridad llamada a resolver quiso consultar.

El acto sobre el que versaba la solicitud de anulación era una diligencia de embargo dentro de un expediente recaudatorio de deudas tributarias y, por tanto, el soporte normativo de la misma era el apartado 3 del artículo 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), se-

gún el cual: “Se podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del órgano consultivo, cuando el acto no sea firme en vía administrativa o la solicitud no se base en alguna de las causas de nulidad del apartado 1 de este artículo o carezca manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales”.

Es decir, se trata del mismo texto que el artículo 106.3 LPACAP y, en cualquier caso, la disposición adicional primera de esta última Ley (“Especialidades por razón de materia”) establece su supletoriedad en cuanto a los procedimientos tributarios.

En el examen de la propuesta de inadmisión *ab initio* de la solicitud de revisión de oficio y del procedimiento instruido, el Consejo comenzó el Dictamen 84/2022 recordando lo ya dicho en el anterior Dictamen 115/2009 sobre el rigor en el examen de la cuestión:

“La posibilidad de rechazar de plano la solicitud, sin una mínima instrucción y con la consecuencia inmediata de impedir la tramitación del correspondiente procedimiento de declaración de nulidad, exige una interpretación estricta de los requisitos legales, de forma que sólo cuando sea de todo punto evidente la absoluta inconsistencia de la impugnación podrá decidirse la inadmisión a trámite. Y ello no sólo porque así lo exija la mayor garantía de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que podrían verse defraudados por una interpretación administrativa excesivamente laxa de los referidos condicionantes de la inadmisión, en contra del principio *pro actione*, sino también porque la especial gravedad que revisten los vicios que la Ley configura como causas de nulidad, aconsejan instruir los correspondientes procedimientos, aun cuando únicamente exista una mínima posibilidad de prosperabilidad de la impugnación o un mero atisbo de duda acerca de la realidad y trascendencia de los vicios de que pudiera adolecer el acto, interpretación que para el Tribunal Supremo (sentencia de 19 de diciembre de 2001, Sala Tercera) ‘se aviene bien con la propia caracterización dogmática de los vicios de nulidad de pleno derecho, que reclaman una interpretación de las normas de procedimiento que favorezca su depuración’”.

Apeló después el Dictamen a la identidad de razón existente entre la regulación contenida en el ámbito tributario y la del procedimiento administrativo común, ya tratada en el Dictamen 438/19 destacando la finalidad que con la inadmisión se persigue:

“Ha de considerarse una línea jurisprudencial ya clásica del Tribunal Supremo (vid por todas, STS de 5 de diciembre de 2012, recurso de

casación 6.076/2009, que reitera lo ya establecido por la Sala de lo Contencioso de dicho Tribunal en sentencias de 27 de noviembre de 2009, 26 de noviembre de 2010 y 28 de abril de 2011) que ha estudiado los requisitos exigibles para la inadmisión a limine de la solicitud de revisión de oficio, y que en relación con la apreciación de la carencia manifiesta de fundamento afirma que supone 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 derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hoy 106 LPACAP], y 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”.

Es decir, que el precepto legal ha de examinarse con el rigor que requiere una medida que desatiende una solicitud sin procedimiento siquiera, en una vía revisoria especialmente diseñada para depurar los vicios más graves que pueda sufrir un acto administrativo.

En esa misma línea, en la Memoria del año 2018, apartado 4.2 de Observaciones y Sugerencias, y ante la percepción entonces de vacilaciones en la forma de aplicar la posible inadmisión, el Consejo Jurídico dio unas concretas pautas extraídas del contexto jurisprudencial y doctrinal, señalando entonces que constituye un límite a la inadmisión el llamado “derecho al procedimiento” que tiene el particular al instar la revisión de oficio (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 de mayo de 1992 –recurso núm. 14/1991, Sala Especial del art. 61 LOPJ, dictada en unificación de doctrina–), derecho que se particulariza en que “siempre que el solicitante esgrima una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en el artículo 62 de la propia Ley procedimental y lo haga en los términos contemplados en el artículo 102 del mismo cuerpo legal, dicha solicitud deberá ser tramitada por la Administración” (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de marzo de 2005, recurso de casación núm. 3957/1999).

Se debe partir, por tanto, del siguiente aserto: el particular instante de la revisión de oficio tiene derecho al procedimiento, a que se instruya, puesto que se trata de una auténtica acción de nulidad. Así lo expresa la doctrina, por ejemplo García de Enterría, al afirmar que del precepto legal deriva una acción de nulidad para excitar la actividad de la Administración, provocando la incoación del oportuno expediente que ha de ser ineludiblemente resuelto por el órgano interpelado. También se ha afirmado, en esta línea argumental,

que la Administración no cuenta con una potestad discrecional para decidir si incoa o no el procedimiento, por lo que la inadmisión solo es posible en los supuestos en que es más ostensible y evidente el vicio que se invoca.

En concordancia con la doctrina y jurisprudencia expuesta, no puede resultar extraño —añadía la citada Memoria— que la posición del Consejo Jurídico sea contraria a la inadmisión *a limine* de la solicitud de revisión de oficio cuando exista una mínima posibilidad de prosperabilidad de la impugnación, o un mero atisbo de duda acerca de la realidad y trascendencia de los vicios de que pudiera adolecer el acto, ya que de proceder a la inadmisión en estos casos se estaría faltando a la necesidad de rigor y de interpretación estricta de los requisitos legales, y se podría estar afectando a la garantía de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que podrían verse defraudados por una interpretación administrativa excesivamente laxa de los referidos condicionantes de la inadmisión, en contra del principio *pro actione*. La especial gravedad que revisten los vicios que la Ley configura como causas de nulidad aconseja instruir los correspondientes procedimientos, aun cuando únicamente exista una mínima posibilidad de prosperabilidad de la impugnación o un mero atisbo de duda acerca de la realidad y trascendencia de los vicios de que pudiera adolecer el acto, interpretación que para el Tribunal Supremo (sentencia de 19 de diciembre de 2001, Sala Tercera, Recurso de Casación núm. 6803/1997) “se aviene bien con la propia caracterización dogmática de los vicios de nulidad de pleno derecho, que reclaman una interpretación de las normas de procedimiento que favorezca su depuración” (dictámenes 102/2007 y 115/2009, entre otros, citados en el Dictamen 32/2014).

Y se citaba el ejemplo del Dictamen 38/2016, del Consejo Jurídico, que trató un procedimiento en el que, inadmitida la solicitud de revisión de oficio presentada por la interesada ante un ayuntamiento, fue interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a dicho acto; el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Murcia dictó la Sentencia 163/2013, de 5 de julio, que estima parcialmente el recurso, anulando el acto impugnado por no ser conforme a derecho y declarando procedente la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio, asunto tratado finalmente en el expresado Dictamen.

En parecidos términos, la Memoria del año 2019, en el apartado 5.10 de Observaciones y Sugerencias, volvía a destacar de la jurisprudencia que cita lo siguiente:

“[...] la apreciación de la carencia manifiesta de fundamento supone 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

derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hoy 106 LPACAP], y 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 (Dictámenes 20/2019 y 438/2019, citados en la indicada Memoria)”.

Por tanto, en sentido positivo la inadmisión está pensada para casos en los que es posible hacer un juicio adelantado de la notoria y evidente falta de viabilidad de la pretensión anulatoria, en el que no solo queda exento el procedimiento del dictamen del Consejo, sino que, además, queda exenta la Administración de tramitar ese mismo procedimiento; en sentido negativo no es posible aplicarla cuando hay una mínima posibilidad de prosperabilidad de la impugnación o un mero atisbo de duda acerca de la realidad y trascendencia de los vicios de que pudiera adolecer el acto.

Sobre este panorama doctrinal es donde ha venido a incidir la ahora comentada Sentencia número 694/2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 24 de febrero de 2021, la cual tenía encomendado pronunciarse como materia de interés casacional sobre los siguientes extremos:

1.º– Si es de aplicación alguno de los supuestos del artículo 106 de la Ley 30/1992 (actual artículo 110 de la LPACAP) como justificación de la inadmisión a trámite de una revisión de oficio, o si su aplicación solo es posible, como causa de desestimación, una vez tramitado dicho procedimiento de revisión de oficio.

2.º– Si la mera alegación de una causa de nulidad de pleno derecho, sin necesidad de ulterior fundamentación, conlleva automáticamente la admisión a trámite la solicitud de revisión de oficio, y

3.º– Si el trámite de subsanación recogido en el artículo 71 de la Ley 30/1992 (artículo 68 de la LPACAP) es de aplicación al procedimiento de revisión de oficio (en particular, en el caso en que el solicitante sea una Administración pública, cuestión esta sin relevancia para este comentario).

Respecto a la primera cuestión de interés casacional, al hilo del argumentario de los recurrentes y de las observaciones que de ello derivan, realiza la sentencia un esfuerzo aclaratorio en torno a una circunstancia que, aunque parece obvia, es adecuada a este debate, y es que no es aceptable que las causas que se contemplaban en el artículo 106 de la Ley de 1992 (hoy 110 LPACAP) puedan servir de justificación a una declaración de inadmisibilidad del procedimiento de revisión, porque el legislador no lo autoriza. Es decir,

ratifica el criterio preexistente en la jurisprudencia y en la doctrina consultiva de interpretación estricta de los supuestos de inadmisibilidad, de tal manera que para apreciar que una revisión de oficio es contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, debe emitirse una resolución de fondo del asunto tras la incoación del correspondiente procedimiento administrativo, de conformidad con los principios generales que al respecto se establecen en la Ley de Procedimiento Administrativo.

La tercera de las cuestiones que se suscitan en la sentencia como de interés casacional objetivo se resuelve concluyendo que es aplicable el trámite de subsanación de solicitudes a las peticiones de revisión de oficio, tema que, como antes se ha dicho, parecía no ser controvertido, dado que la LPACAP no regula completamente tal procedimiento, y es necesario acudir a las reglas del común. No obstante, la novedad que se introduce es que tal trámite de subsanación “no abarca a los elementos esenciales que la norma exige para su tramitación y habilitan la inadmisión del procedimiento”. Y lo explica el Tribunal Supremo desde la óptica del carácter especial y extraordinario del procedimiento de revisión, que conduce a tener en cuenta que el trámite, aunque comporta la posibilidad de subsanar deficiencias en la petición, en modo alguno habilita para corregir sus posibles defectos esenciales, objetivo que excedería de su finalidad. Y así –dice el TS–, difícilmente podría pretenderse la subsanación de la omisión de invocar, en una petición de esta naturaleza, la expresión de concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, que es donde se funda la argumentación del debate y que constituye el elemento central de la controversia planteada y resuelta.

Así, la segunda de las cuestiones que se suscitan en la sentencia como de interés casacional objetivo consiste en determinar si es suficiente la mera alegación de la concurrencia de una causa de nulidad, sin necesidad de mayor fundamentación, para que sea necesaria la iniciación del procedimiento de revisión de oficio; o, de otro modo dicho, si la no alegación de una causa de nulidad por el solicitante permite aplicar la inadmisión. Obsérvese que de las tres posibilidades que recoge el artículo 106.3 LPACAP, la sentencia centra la atención en la primera de ellas, esto es, que habiéndose invocado una concreta causa de nulidad, la petición se limitase a la mera cita.

Delimitada la cuestión objetivamente para sentar doctrina, la sentencia dice que el debate que se suscita, al articularse en sentido positivo, obliga a referirlo a la manifiesta falta de motivación, exigencia que deberá vincularse a la motivación de la petición que deberá no solo fundarse en la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, sino que también deberá razonarse –explicarse, eso es motivar– el por qué aplicando al caso de autos esa

exigencia concurre la causa de nulidad que se invoca. E inmediatamente a continuación de ello, en un alarde de finura, es donde se precisa lo siguiente:

“[...] En cuanto el canon que impone el precepto no es la del contenido de la motivación, sino que ésta no sea manifiestamente infundada, deberá concluirse que no se requiere una motivación exhaustiva, que es lo que parece pretenderse por la parte apelante en casación, sino que no existe una palmaria, ostensible, apreciable sin esfuerzo alguno, ausencia de razonamiento, de falta de explicación, sobre la concurrencia al supuesto de autos, de la causa invocada, lo cual requiere no sólo invocar el derecho, la causa de nulidad, sino de manera trascendente, los hechos en que se funda dicha causa en el caso concreto”.

Es decir, que para que opere la inadmisión por esta causa es preciso examinar la argumentación del interesado con el fin de descartar que sea manifiestamente infundada, aunque sin que se requiera una motivación exhaustiva, siendo la declaración de la sentencia respecto al motivo de interés casacional al que trata de responder la siguiente:

“[...] las solicitudes de revisión de oficio han de contener con claridad la invocación de una causa concreta de nulidad de las establecidas legalmente, así como los hechos en que se funda dicha causa, los fundamentos para considerar aplicable la causa de nulidad invocada y la petición concreta de iniciar el procedimiento de revisión de oficio”.

Como apoyo de esta forma de entender el precepto la sentencia invoca su clara redacción y, además, el paralelismo del procedimiento de revisión de oficio con el común, dentro del cual el artículo 70 de la Ley 30/1992 (hoy se debe remitir al 66.1, c LPACAP) impone, ya con carácter general, la claridad como presupuesto de las solicitudes, y con ese presupuesto, han de expresarse en las solicitudes de revisión los hechos en que se funda la causa de nulidad invocada, la explicación de las razones por las que esos hechos constituyen la infracción y la petición, añadiendo el artículo 102 de la Ley 30/1992 (hoy 106.3 LPACAP) como exigencia de carácter jurídico invocar la causa de nulidad, que no deja de ser una motivación jurídica, y todavía añade, sobre el vicio formal de la ausencia de cita de la causa de nulidad, “que nuestra jurisprudencia ha venido declarando de forma inconcusa que los defectos formales, también de quienes hacen peticiones a las Administraciones, deben examinarse con carácter restrictivo, debiendo evitar declarar la ineficacia de las peticiones de parte por excesivo rigor formal, siempre y cuando de lo existente quede patente la finalidad pretendida”.

El Dictamen del Consejo Jurídico 84/2022, del que ahora se trae noticia, afrontó el examen de la cuestión partiendo de los presupuestos expuestos ya aquí y, contrastadas las actuaciones practicadas en el pro-

cedimiento del expediente remitido, con tal doctrina jurisprudencial y consultiva, resultó que, entre otros extremos, el escrito de solicitud invocaba como causas de la nulidad de pleno derecho las consignadas en las letras a) y e) del artículo 217.1 LGT, argumentando respecto al primero los hechos que acreditarían la falta de notificación y la jurisprudencia contencioso-administrativa que apoyaría el que la misma habría de tenerse por no hecha, y la afección al derecho fundamental del artículo 24 CE que ello ha producido, con invocación de las SSTC que resultan, en su criterio, pertinentes; respecto a la segunda causa invocada, de manera más sucinta expone los motivos por los que se ha vulnerado un trámite esencial, según se dice, del procedimiento.

Los fundamentos casacionales de la sentencia comentada en cuanto a la restrictiva interpretación del artículo 106.3 LPACAP casan mal con el planteamiento de la propuesta de resolución que en el Dictamen se examinaba, y más teniendo en cuenta que a la argumentación de tal escrito la propuesta de resolución opuso unos densos fundamentos en los que, a partir de los hechos que acreditarían que el interesado ha tenido pleno conocimiento del apremio, razonaba que no se ha producido indefensión de alcance constitucional, todo ello con cita de dictámenes de este Consejo Jurídico que, a su vez, recogen doctrina del Consejo de Estado; igual ocurría con la segunda causa de nulidad, cuya concurrencia rebatía la propuesta de resolución aduciendo para ello la doctrina de este Consejo Jurídico expresada en diversos dictámenes, concluyendo que “las alegaciones en las que fundamenta este recurso el interesado no son encuadrables en alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho del art. 217 de la Ley 58/2013”, de lo que deriva como propuesta la “inadmisión a trámite del recurso de revisión de oficio [...] al carecer manifiestamente de fundamento [...]”.

En lógica consecuencia, el Consejo apreció con claridad que esa propuesta de resolución, además de otros defectos, adolecía de incongruencia interna, en la medida en que, por una parte, considera que la resolución objeto de revisión no incurre en las causas de nulidad esgrimidas por el interesado, llegando a tal conclusión después de haber analizado profusamente el derecho positivo y la doctrina jurisprudencial y consultiva, y, al mismo tiempo, entendía que la consecuencia administrativa debía conducir a la inadmisión, es decir, a la evidencia ostensible y sin esfuerzo dialéctico de que no concurren esas causas de revisión y de que, por tanto, ni es necesario instruir procedimiento alguno ni recabar el Dictamen de este Consejo Jurídico. Se dedujo de forma natural que la propuesta de resolución carecía de la necesaria correlación entre la *ratio decidendi* y lo que proponía resolver en la parte

dispositiva, es decir, que no reflejaba una adecuada conexión entre esta última y los argumentos jurídicos utilizados.

A la vista de ello –concluyó el Dictamen–, la consecuencia que se extrae sin esfuerzo es que la propuesta de inadmisión carecía de los requisitos que el artículo 217.3 LGT en concordancia con el 106.3 LPACAP establece para que sea viable legalmente, ya que, a tenor de la doctrina jurisprudencial cristalizada en la STS 694/2021, la solicitud de revisión no era manifiestamente infundada en el sentido señalado por el Tribunal Supremo, siendo muestra de ello que la propuesta de inadmisión había necesitado entrar en el fondo del asunto mutando desde el plano material a una auténtica propuesta de desestimación y que, por tanto, el Dictamen del Consejo Jurídico, al concurrir el supuesto contemplado por el artículo 12.6 LCJ en relación con el 217.4 LGT, era de carácter preceptivo.

Y hasta aquí la crónica del tema, que, sin duda, seguirá dando motivos para el debate, quedando apuntados sucintamente dos de ellos antes de exponer una sugerencia. El primero es que la sentencia, aunque viene referida solo a la primera de las tres posibilidades que recoge el artículo 106.3 LPACAP, es decir, que las solicitudes “no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1”, razona que ello debe entenderse en el sentido de que el canon que impone el precepto no es el del contenido de la motivación, “sino que esta no sea manifiestamente infundada”, forma de entendimiento que en realidad está invadiendo el campo de la segunda de las causas de inadmisión del tan citado 106.3, es decir, la referida a las solicitudes que “carezcan manifiestamente de fundamento”. A su vez, y este es el segundo motivo para debatir, el encaje de la interpretación con la regulación del procedimiento administrativo no es fácil desde otro punto de vista, y es que impone que “las solicitudes de revisión de oficio han de contener con claridad la invocación de una causa concreta de nulidad de las establecidas”, lo que lleva a dar máxima importancia a un presupuesto formal, cuando, como es principio y práctica del procedimiento administrativo, los escritos se califican conforme a su verdadera naturaleza siempre que esta se deduzca de la solicitud, lo cual no debería impedir que se admitiesen solicitudes de revisión en las que no se invocase la concreta causa legal de nulidad, pero se dedujese del escrito, conforme inspira el principio *pro actione*, que aquí resulta atenuado, a diferencia de lo que ocurre con los escritos de recurso administrativo (art. 115.2 LPACAP).

Para finalizar, parece conveniente apuntar que la decisión de inadmitir no siempre será fácil de adoptar ateniéndose a los elementos que han de servir de base a la interpretación del precepto, ya que entran en juego conceptos generales necesitados de apreciación en el caso concreto (fundamentos *manifiestos*, ausencia de *razonamiento*, *principio pro actione*) que se compadecen

mal con una decisión apresurada y *a limine*, sin procedimiento. Y especialmente ha de enfocarse la decisión desde la óptica de los derechos que los ciudadanos ostentan ante las Administraciones públicas, respecto a los que el procedimiento juega un papel fundamental para delimitarlos en su justa proporción.

Tampoco se deben perder de vista las consecuencias de una inadmisión posteriormente anulada por resolución judicial que aprecie su improcedencia porque, si bien persiste en la jurisprudencia el criterio que presenta como consecuencia de ello la retroacción de actuaciones y la tramitación del procedimiento de revisión, lo cierto es que, en ocasiones, se entiende que, además de acordar la nulidad del acto de inadmisión, el tribunal puede entrar en el fondo del asunto y estimar la solicitud de revisión con el fin de que el particular no tenga que soportar una nueva dilación en el examen de su pretensión, dilación que pudiera estimarse lesiva de su derecho a la tutela judicial efectiva (SSTS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de noviembre de 2006 –rec. cas. 6535/2001– y de 8 de abril de 2008 –rec. cas 711/2004–).

Junto a esa dificultad para apreciar la inadmisión debe observarse que esta no es una consecuencia ineluctable de la LPACAP, ya que aparece configurada como una facultad, una posibilidad (“[...] podrá acordar motivadamente la inadmisión [...]”), por lo que también motivadamente y para despejar las posibles dudas es posible acordar la admisión y tramitar el expediente de revisión de oficio, o bien formular una consulta facultativa al Consejo consultivo competente sobre la concurrencia o no de los presupuestos legales que permiten la inadmisión.