

LA INFRACCIÓN GRAVE DE NORMAS LEGALES O REGLAMENTARIAS COMO PRESUPUESTO PARA LA REVISIÓN DE OFICIO

Por
JAVIER GÁLVEZ

SUMARIO: I. DE LA INFRACCIÓN MANIFIESTA A LA INFRACCIÓN GRAVE.—II. LA INSUFICIENCIA DEL TÉRMINO MANIFIESTAMENTE: 1. *Evolución de la doctrina del Consejo de Estado.* 2. *La síntesis doctrinal ofrecida en la Memoria del Consejo de Estado de 1990.* 3. *La reformulación del presupuesto sugerida por el Consejo de Estado.*—III. EL INDISPENSABLE MANTENIMIENTO DE LAS DOS CATEGORÍAS EN LA REVISIÓN DE OFICIO.—IV. EL CONCEPTO DE INFRACCIÓN GRAVE Y SU DETERMINACIÓN SEGÚN LA MODALIDAD REVISORIA: 1. *Los actos y disposiciones incurridos en nulidad de pleno derecho prejuzgan infracción grave.* 2. *La infracción grave tiene que determinarse cuando se trata de actos anulables.* 3. *Criterios que permiten apreciar infracción grave, según los recientes dictámenes del Consejo de Estado.* 4. *El concepto infracción grave es más restringido que el de infracción manifiesta.* 5. *Infracción grave frente a inexistencia del acto.*

I. DE LA INFRACCIÓN MANIFIESTA A LA INFRACCIÓN GRAVE

Como es sabido, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LPC, exige para la revisión de actos anulables que dichos actos infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentario —art. 105.1.a)—, en lugar de requerir que infrinjan manifiestamente la Ley, como prescribía el artículo 110.2.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en adelante LPA. De las dos variantes introducidas —gravedad de la infracción y extensión del supuesto a las normas reglamentarias— sólo nos ocuparemos en esta ocasión de la primera, esto es, de la infracción grave como presupuesto para la revisión de oficio de actos anulables.

El cambio de referencia, que obedece a una observación del Consejo de Estado, no se acogió con entusiasmo por la doctrina. Algún autor ha considerado que ofrecía más garantías el texto anterior, teniendo en cuenta la jurisprudencia ya consolidada respecto a la delimitación del concepto infracción manifiesta (1). Se ha considerado, además, que la reciente califi-

(1) Así, GONZÁLEZ PÉREZ, *Ante la nueva regulación del Procedimiento Administrativo*, en «REDA», núm. 77, enero-marzo 1993, pág. 43, quien considera más limitada y precisa la expresión «manifiesta» que la de «grave», y añade que los actos infrinjan gravemente las normas va a permitir a la Administración un mayor margen para privar de sus efectos a los actos declarativos de derechos que la de «actos que infrinjan manifiestamente la Ley» del texto anterior. El citado autor mantiene igual posición en su posterior artículo *La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después*, en el núm. 136 de

cación de las infracciones no sólo plantea nuevas dudas en materia de interpretación, sino que amplía el ámbito de los poderes de revisión (2) y, en definitiva, que la referida expresión legal no especifica el efectivo alcance del presupuesto que introduce (3). Finalmente, otros autores consideran que la enunciación legal del supuesto en que la Administración puede revisar por sí misma sus actos anulables deja mucho que desear, pues el acto infringe o no infringe la ley, pero no la puede infringir grave o levemente, a no ser que ella misma califique como tal esa ilegalidad (4).

En realidad, la nueva calificación del artículo 105.1.a) LPC responde únicamente al intento de formular el supuesto en términos más adecuados a la idea subyacente de limitar la revisión de oficio a supuestos cualificados. En dicho sentido se ha considerado que la sustitución no tiene mayor significación y está en línea de la interpretación tradicional del antiguo artículo 110 LPA (5).

La sustitución del término «manifiestamente» por «gravemente» no es algo debido a un ocioso cambio de estilo gramatical o al simple capricho del legislador. Por el contrario, su introducción responde a una finalidad específica, como es la de matizar el verdadero alcance y dimensiones reales de la misma excepción, que antes se tipificaba utilizando un calificativo impropio.

II. LA INSUFICIENCIA DEL TÉRMINO MANIFIESTAMENTE

La conveniencia de adecuar la formulación del considerado presupuesto a su finalidad restrictiva se puso de relieve por el Consejo de Estado en la evolución de su doctrina sobre el concepto de infracción manifiesta y en

esta REVISTA, enero-abril 1995, pág. 37. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, pág. 347, añade que este cambio complica en exceso, sin que se vea la ganancia de la regulación, pues no es lo mismo infracción grave que infracción manifiesta, con lo que hay que descartar la aplicación íntegra de la anterior jurisprudencia.

(2) GÓMEZ-FERRER, «La revisión de oficio», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, págs. 306-307.

(3) Vid. CUCHILLO FOIX, «La revisión de oficio y la revocación en la LRJPAC», en *Administración Pública y Procedimiento Administrativo*, Barcelona, 1994, pág. 401, quien estima que la LPC no ha aprovechado, en realidad, la oportunidad de especificar y precisar los presupuestos habilitantes de la revisión de actos anulables, pues si bien ha evitado la utilización de un término polémico, lo ha sustituido por otro que abre la puerta a una polémica distinta, con lo que abre un nuevo umbral de incertidumbre, a la vez que plantea nuevos interrogantes y objeciones acerca de la previsibilidad de las actuaciones de la Administración revisora.

(4) Vid. BELADIEZ ROJO, *Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión*, en el núm. 138 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1995, pág. 173. En realidad, ya GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, vol. I, Madrid, 1967, pág. 203, había estimado absolutamente absurda la graduación de legalidad establecida en el artículo 110.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, entendiendo que una ilegalidad es manifiesta o no existe y que tal palabra no alude a un grado de la infracción.

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA Y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1993, pág. 631.

el parecer expresado por ese Alto Órgano Consultivo en su Dictamen 1076/91, de 31 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Parece oportuno valorar por separado ambas aportaciones del Consejo de Estado.

1. *Evolución de la doctrina del Consejo de Estado*

Por exigencia literal del adjetivo manifiesta, el Consejo de Estado admitió que la interpretación del concepto legal infracción manifiesta expresa o designa una modalidad de infracción clara y ostensible, que desde luego no se da cuando para descubrirla haya que traer a colación o comparar entre sí varios preceptos, sino que debe apreciarse con la sola comparación entre acto y norma de aplicación. En el mismo sentido se vino pronunciando el Tribunal Supremo.

Sin embargo, por estimar vago e impreciso el criterio diferencial que literalmente resulta del término *infracción manifiesta*, crítica que ya se había expresado en 1958 (6), el Consejo de Estado inició su línea de precisiones en 1960. Así empezó a destacar, sin desprecio de lo puramente aparential, los aspectos materiales de la infracción que presume la revisión de oficio cuando se trata de actos anulables.

En el Dictamen 26587, de 3 de noviembre de 1960, estimó la necesidad de superar el estricto sentido gramatical del término «manifiesta», al exigir, junto a la claridad inmediata, gravedad, trascendencia y suficiencia en relación con el ordenamiento jurídico. En cualquier caso, siempre habría que determinar, en orden a la pretendida anulación, el alcance de las irregularidades concretadas (7).

El Dictamen 35336, de 30 de marzo de 1967, advirtió que, cuando se suscite una verdadera duda sobre la interpretación de los textos legales, no podrá estimarse que exista infracción manifiesta de ley que legitime el ejercicio de la potestad anulatoria otorgada entonces a la Administración por el artículo 110.2 de la LPA. No hay infracción manifiesta —declaraba en su Dictamen 35345, de 13 de julio de 1967— cuando se han sostenido criterios hermenéuticos distintos en la jurisdicción de agravios y en el Tri-

(6) CLAVERO ARÉVALO, *La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos*, en «REVL», noviembre-diciembre 1958, pág. 843, añadía que lo verdaderamente importante cuando se produce una ilegalidad no radica en que ésta sea manifiesta o que no lo sea, sino en los perjuicios que la misma produce al buen orden de la Administración y de sus actividades o a los intereses y derechos de los ciudadanos. Puede haber ilegalidades no manifiestas que, sin embargo, engendren enormes perjuicios para la Administración o para los particulares. En todo caso —añadía—, no debe ser la nota de manifiesta la que debe justificar una diversidad de régimen jurídico para la ilegalidad de los actos administrativos.

(7) Vid. LAVILLA ALSINA, *La revisión de oficio de los actos administrativos*, núm. 34 de esta REVISTA, enero-abril 1961, págs. 95 y 96, donde se analiza el citado Dictamen 26587. En dicho artículo señala el autor que la calificación de «manifiesta» no sólo encierra una idea de claridad inmediata, sino también de gravedad, que puede ser entendida en el sentido puramente físico y, en todo caso, con específica dimensión jurídica.

bunal Supremo. El Dictamen 35464, de 22 de junio de 1967, señaló algunos criterios adicionales para determinar cuándo hay infracción manifiesta de Ley, considerando que será manifiesta en cuanto derive inequívocamente de la interpretación literal o lógica de los preceptos legales aplicables al caso, si existe una constante o reiterada jurisprudencia en el modo de aplicar un precepto o una disposición legal o si el criterio reiteradamente expuesto en actos administrativos precedentes fuera radicalmente opuesto a lo establecido en el acto administrativo cuya anulación se pretende. En el Dictamen 36386, de 24 de abril de 1969, matizaría cómo en la búsqueda del precepto aplicable, en la comprobación de la vigencia de la Ley cuya violación se alega, ha de actuarse con criterios claros, ostensibles y notoriamente ciertos, sin entender que la operación de la determinación de la norma deba escapar a la realidad de su «manifiesta» vigencia.

Pero, a partir de 1988, el Consejo de Estado vino elaborando una doctrina en la que asocia la idea de gravedad al concepto de infracción manifiesta. Ya con anterioridad había relacionado de alguna manera estos dos calificativos de la infracción. En su Dictamen 36149, de 7 de noviembre de 1968, precisaba el Consejo de Estado que para considerar manifiesta, la infracción legal no sólo ha de apreciarse una claridad inmediata, sino también gravedad y trascendencia en relación con el ordenamiento jurídico general.

Hitos de la última y afinada orientación doctrinal fueron, sucesivamente, los Dictámenes 52164, de 16 de diciembre de 1988; 54394, de 17 de mayo de 1990; 54547, de 19 de julio de 1990, y 55642, de 20 de diciembre de 1990. En el primero se considera infracción manifiesta la que representa una colisión insalvable entre la voluntad de la Ley y la decisión de la Administración, aun cuando continúe añadiendo que para comprobar su existencia no es precisa una operación interpretativa de naturaleza técnica. Pero la más depurada cualificación del avance doctrinal que ahora se considera tiene lugar en los tres dictámenes últimamente citados.

El Dictamen 54394, a la vez que recuerda la necesidad de un engarce directo entre infracción y precepto legal de referencia, precisa que la infracción ha de ser cualificada, sin referirse a la exigencia de claridad inmediata (8). Conforme al Dictamen 54547, el adjetivo «manifiesta» exige que la infracción sea clara, evidente y grave. En fin, el Dictamen 55642 exige «que esa vulneración sea lo suficientemente grave como para justificar la inversión de los planos institucionales entre los que han de discurrir las relaciones entre la Administración y los ciudadanos», para precisar luego

(8) En este Dictamen se considera que «...la necesaria valoración estricta de la técnica revisora y la propia literalidad de aquella expresión legal imponen que la infracción susceptible de fundar la revisión de oficio en vía administrativa haya de ser una infracción cualificada. Y la cualificación se asocia tanto a la referencia a la "Ley" cuanto a la utilización del adverbio "manifiestamente"... Tampoco se olvidan ciertas líneas de apertura, que en determinadas condiciones ha asumido este Alto Organismo Consultivo, si la infracción "grave y manifiesta" hallaba engarce directo con una prescripción contenida en Ley y respecto de la que pudiera, en definitiva, predicarse el auténtico significado de la infracción».

que «desde este punto de vista —el de la gravedad— no convence que reciba, en principio, esa calificación un acto de liquidación —es decir, de determinación de la cuantía...».

2. *La síntesis doctrinal ofrecida en la Memoria del Consejo de Estado de 1990*

La posición del Consejo de Estado sobre dicho extremo cristaliza en su Memoria de 1990. Tras recordar que la «infracción manifiesta de Ley» es una especie dentro del género infracción del ordenamiento jurídico, especie que se cualifica por la cualificación de la infracción, precisa que tal infracción no define un prius de la tarea hermenéutica, sino una mera nota.

Para determinar el carácter manifiesto de una infracción —añade la Memoria— no es correcto apelar a una claridad inhibitoria de toda interpretación, ya que el carácter manifiesto de una interpretación sólo puede afirmarse a partir de un estudio que ofrezca la extensión y profundidad necesarias. Así rechaza el Consejo de Estado la tesis que propugnaba erigir aquella adjetivación en dispensa de cualquier tarea interpretativa para limitarse a comprobar la existencia de dudas y controversias y concluir que, si aquéllas son posibles, la infracción no sería manifiesta.

Indica luego el Consejo en su Memoria de 1990 que hasta fechas recientes se había venido aceptando, sin discrepancias, la significación de manifiesta como clara, evidente, notoria. Pero advierte a continuación, y esto es lo más significativo del planteamiento, que lo relevante para discernir la procedencia de la revisión no son los datos meramente aparentes, sino los criterios de fondo, materiales, que alumbren —pongan de manifiesto— alguna circunstancia tan suficientemente grave como para legitimar el ejercicio de la potestad anulatoria de actos no impugnados y declarativos de derechos. Y así concluye que una infracción es manifiesta no ya o no sólo porque aparezca aquélla con suficiente claridad, sino porque sea de una trascendencia y peso —gravedad— que por sí misma permita apreciar la concurrencia de un vicio que determine la anulabilidad del acto en cuestión y, además, faculte a la correspondiente Administración para ejercer de oficio la potestad revisora.

3. *La reformulación del presupuesto sugerida por el Consejo de Estado*

La ocasión para sugerir una mejor formulación del considerado presupuesto, que se ajustase más a lo que realmente debía entenderse por infracción manifiesta según la doctrina elaborada, se brindó al Consejo de Estado cuando le fue sometido a consulta el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, donde únicamente se requería la infracción, sin calificativo alguno. El Alto Órgano Consultivo apreció entonces la conveniencia de salvar una dificultad originada por la

diferencia semántica que parecía obstaculizar la entrada en juego de los criterios materiales o de fondo vislumbrados en su doctrina.

Así, en el Dictamen 1076/91, de 31 de octubre, observa el Consejo de Estado que en el artículo 100.2.a) del Anteproyecto se aprecian dos cambios de importancia en relación a lo dispuesto en el vigente artículo 110.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Por un lado —añade—, desaparece el calificativo «manifiesta», referido a la infracción. Con esa supresión se altera de raíz el esquema de los diferentes supuestos que dan lugar a los distintos mecanismos de revisión. No existiendo razones para llevar a cabo una alteración tan profunda del sistema, cabe pensar que lo que se ha pretendido es eludir la dificultad de determinar el significado de una expresión que, indudablemente, es polémica. De ser ése el fin perseguido, podría alcanzarse sustituyendo la expresión «infracción manifiesta» por la de «infracción grave». De no ser ése el objetivo, este Consejo de Estado considera que la redacción propuesta en el Anteproyecto sería mucho más conflictiva que la vigente, al modificar, como ya se ha dicho, los presupuestos de la revisión.

III. EL INDISPENSABLE MANTENIMIENTO DE LAS DOS CATEGORÍAS EN LA REVISIÓN DE OFICIO

En trance de modificar la revisión de oficio cabían dos opciones extremas: limitar sus efectos a los actos nulos de pleno derecho o, por el contrario, ampliar el ámbito de la segunda categoría (revisión de oficio de actos anulables), desnaturalizando así el carácter de la considerada revisión. Como se acaba de indicar, el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas patrocinaba implícitamente la segunda opción.

La revisión de oficio constituye manifestación extrema de la potestad revisora inherente a las Administraciones públicas. Su admisión responde a un compromiso entre las exigencias de principios jurídicos tan estrictos como el de seguridad, el que impide ir contra los propios actos y el de justicia. Dicho instituto, además, exime a la Administración de una carga, la de recurrir sus propios actos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Estas notas postulan de suyo la vinculación del indicado procedimiento a casos extremos. Así, pues, aquellas características determinan el carácter excepcional de la revisión de oficio, cuya virtualidad se manifiesta en la posibilidad legalmente prevista de que, dados unos supuestos específicos y aun yendo contra sus propios actos, la Administración promueva y ejercite unilateralmente los mecanismos conducentes al restablecimiento de la legalidad seriamente vulnerada por sus resoluciones y disposiciones objeto de tal remedio jurídico (9).

(9) Es lo que destaca GONZÁLEZ PÉREZ (*Incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en la legislación urbanística*, núm. 132 de esta REVISTA,

Ahora bien, si el principio de seguridad jurídica confina el ámbito de la revisión de oficio a casos extremos, es necesario delimitar los supuestos que justifican esa revisión a partir de su propia naturaleza. Una primera consideración lleva inmediatamente a eliminar de su ámbito los motivos de oportunidad, para centrar la revisión de oficio en los casos de necesidad jurídica.

Esta necesidad se refiere a los actos o disposiciones que infrinjan el ordenamiento jurídico, ya que la revisión de oficio sólo encuentra cobertura en el principio de legalidad *ex* artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución. Pero el juego del mencionado principio con el de seguridad jurídica limita el ámbito de aquella revisión al supuesto de las infracciones trascendentales (10); en definitiva, las infracciones graves de leyes o reglamentos.

A la revisión de oficio no pueden someterse, por tanto, los actos o disposiciones que, aun infringiendo el ordenamiento jurídico, no perturben de manera profunda el interés o el orden público. Quedan así excluidos en todo caso los vicios puntuales de procedimiento y las irregularidades que no resulten esenciales.

Como antes se indicaba, sólo pueden revisarse de oficio los actos y disposiciones que infrinjan gravemente preceptos legales o reglamentarios. En dicha categoría se incluyen, por definición, los supuestos de nulidad de pleno derecho, por cuanto su tipificación obedece necesariamente a la concurrencia de infracción grave.

Pero tal especie no agota el género de las infracciones graves. También los actos anulables pueden estar viciados por infracción grave, aunque no necesariamente su anulabilidad haya de referirse siempre a dicha circunstancia.

Pues bien, si la revisión de oficio se contrae a ese tipo de infracciones, no sería coherente referirla tan sólo a la nulidad de pleno derecho. La pura lógica del procedimiento revisorio ahora considerado postula que se incluya en su ámbito cualquier supuesto de infracción grave, sin limitar más o menos caprichosamente la escala de la gravedad.

En el terreno de los principios cabría optar por suprimir la revisión de oficio en su totalidad, tal como quedaba establecido en nuestro derecho antes de la LRJ. Pero una vez establecido el sistema no sería lógico eliminar del mismo los supuestos de infracción grave que originan anulabilidad.

En efecto, el móvil que justifica la revisión de oficio no es la calificación de nulidad o anulabilidad, sino algo más genérico y profundo, como

septiembre-diciembre 1993, pág. 31) al recordar que ante la concurrencia de circunstancias excepcionales que permitan muy razonablemente dudar de la validez de los actos, ante infracciones graves del ordenamiento jurídico, cede el principio de seguridad jurídica y se admite abrir vías excepcionales de revisión, pese a haber transcurrido los plazos de impugnación ordinarios, a través de los recursos administrativos.

(10) SANTAMARÍA PASTOR, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid, 1972, pág. 53, considera que la vigencia del principio de justicia exige una estimación positiva de la nulidad no como sanción, sino como técnica de defensa del orden jurídico en cuanto valor social que debe ser tajantemente respetado, en garantía de la pacífica convivencia.

es la gravedad implicada en el vicio de referencia. Si ésta funda *per se* la revisión de oficio, no es posible advertir razón alguna para justificar este cerceamiento, máxime cuando la perturbación del orden jurídico puede ser acusada en el supuesto del acto anulable.

IV. EL CONCEPTO DE INFRACCIÓN GRAVE Y SU DETERMINACIÓN SEGÚN LA MODALIDAD REVISORIA

Aunque la infracción grave constituye presupuesto común a toda revisión de oficio, su concurrencia tiene que verificarse de manera diferente, según resulte aplicable a la de actos nulos o actos anulables. En el primer caso, la determinación del presupuesto es automática; en el segundo, requiere la correspondiente investigación de su concurrencia.

1. *Los actos y disposiciones incursos en nulidad de pleno derecho prejuzgan infracción grave*

En el supuesto de los actos nulos de pleno derecho, la circunstancia de quedar incluidos en cualquiera de los supuestos del artículo 62.1 LPC implica la concurrencia de infracción grave. Comprobada la nulidad del acto en cuestión, la infracción de que traiga causa queda automáticamente calificada como grave, sin que sean necesarias otras indagaciones.

Son igualmente graves las infracciones relacionadas en el artículo 62.2 LPC. Por tanto, en su revisión de oficio (11), únicamente habrá que verificar el encaje de la infracción en los supuestos que dicho precepto establece. Si mediara la pretendida infracción, quedará, sin más, calificada como grave.

2. *La infracción grave tiene que determinarse cuando se trata de actos anulables*

Si el acto a revisar de oficio corresponde a la categoría de los anulables, no cabrá dar por supuesto el carácter grave de la infracción determinante de su anulabilidad. A diferencia de lo establecido para la revisión de actos nulos, donde la infracción se presume grave, si el acto a revisar de oficio fuera meramente anulable no cabrá presumir el carácter grave de la infracción que determina su anulabilidad. Esta circunstancia impone la correspondiente indagación en cada caso.

La LPC no determina con exactitud los límites del concepto *infracción grave* por cuanto, de suyo, éste no admite una cuantificación rigurosa. Di-

(11) El Consejo de Estado entiende que las disposiciones administrativas de carácter general pueden ser revisadas de oficio. Vid. Dictamen 524/95, de 30 de noviembre, con votos particulares.

cha circunstancia permitió calificar la infracción grave como concepto jurídico indeterminado (12). Pero, al referirse la expresión a un supuesto concreto y no a vaguedades imprecisas, ha de admitirse que tanto su aplicación como la calificación de las circunstancias concurrentes no admiten más que una solución. De ahí la necesidad de fijar los elementos que permiten descubrir cuándo se da la infracción grave.

Desde un punto de vista negativo se ha delimitado el concepto infracción grave a partir de las exclusiones que comporta. En primer término se advirtió que no responde al género de las infracciones tipificadas como graves por la ley (13). La infracción grave, añaden otros autores, ya no será algo medible por las apariencias o la fácil constatación de una vulneración de norma jurídica (14), sin que se ponga el acento ahora en el intérprete del derecho (15).

Positivamente se ha caracterizado la infracción grave argumentando que será grave el vicio cuando haya mucha diferencia sustantiva entre el mandato jurídico y el contenido del acto (16). Desde la misma perspectiva ha llegado a matizarse que lo grave alude a la importancia cualitativa o cuantitativa del daño, es decir, a la esencialidad del daño o el riesgo producido por el acto o, incluso, a la intencionalidad del autor (17).

3. *Criterios que permiten apreciar infracción grave, según los recientes dictámenes del Consejo de Estado*

A partir de la LPC, el Consejo de Estado sigue manteniendo la doctrina que patrocinara en su Memoria de 1990 y, de manera singular, en los ya citados Dictámenes 52164, 54394, 54547, 55642 y 1076/91. Puede ahora, sin ambages semánticos, obtener las últimas consecuencias de su orientación sustancialista y restrictiva, sostenida incluso cuando estaba en vigor el artículo 110 de la LPA.

Entre las fechas del Dictamen 1076/91 y de la entrada en vigor de la LPC emitió dos Dictámenes en los que ponía el acento sobre la gravedad.

(12) Así, J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, «Revisión de oficio de actos administrativos. Reclamación administrativa previa a las vías civil y laboral», en *Administraciones Públicas y Ciudadanos*, Barcelona, 1993, págs. 681 y 682. En el mismo sentido, COBO OLVERA, *La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1994, pág. 530.

(13) GARRIDO FALLA y FERNÁNDEZ PASTRANA, *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1993, pág. 216.

(14) Vid. MARTÍNEZ DÍEZ, su comentario al artículo 103, en la obra del Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, *Comentario a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Vitoria, 1993, pág. 360.

(15) Así, J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, cit., pág. 682.

(16) J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, cit., pág. 682.

(17) Así, LLISSET BORRELL, «Motivos y medios de eliminación de los actos administrativos», en la obra *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1994, pág. 320. El autor precisa que toma el sentido del término en el Derecho sancionador como única referencia.

Así, en el 1086/92, de 29 de julio, destaca que el calificativo «manifiesta» no sólo encierra la idea de ostensibilidad, sino también de gravedad, entendida en su dimensión jurídica; una trascendencia y suficiencia en relación con los valores ínsitos en la norma que se supone conculcada. En el Dictamen 709/92, de 9 de julio, advierte que, conforme a la posición actual de la jurisprudencia y doctrina del propio Consejo, el adverbio «manifiestamente» no implica tanto (o no sólo) exigir la presencia de una violación patente de una norma con rango de Ley, sino que, además, se requiere estar en presencia de una infracción de ley no sólo manifiesta, sino sobre todo grave.

Desde la entrada en vigor de la LPC, el Consejo de Estado ha venido a precisar lo que deba entenderse por infracción grave. En el Dictamen 359/94, de 19 de mayo, desvincula netamente la gravedad de cualquier fenómeno aparential en cuanto afirma que la gravedad o no de una infracción no depende del desarrollo más o menos complejo que deba seguirse en la labor interpretativa de las normas aplicables. Por exigencias del principio de seguridad jurídica, el Consejo de Estado mantiene, en su Dictamen 2067/94, de 24 de noviembre, un claro criterio de interpretación restrictiva, que no hubiera sido posible de haberse mantenido el concepto de infracción manifiesta en esta Ley.

Aun reconociendo que los redactores del Proyecto de LPC pudieron haber pretendido conceder a la Administración autora del acto un mayor margen de apreciación (18), el Consejo de Estado mantuvo en su mencionado Dictamen 2067/94 los criterios hermenéuticos que impone el artículo 3 del Código Civil. Y así considera que, si bien la modificación establecida por la Ley 30/1992 parece dejar un mayor margen de apreciación a la Administración autora del acto que se cuestione, lo cierto es que tal circunstancia no debe operar en contra del principio de seguridad jurídica. Expresado en otros términos, la determinación de cuándo un acto infringe gravemente una norma legal o reglamentaria no se ha dejado al libre arbitrio de la Administración, sino que debe responder a presupuestos objetivos.

El Consejo de Estado, en el mismo Dictamen, añade que la gravedad de la infracción no dependerá de las apariencias ni de su carácter manifiesto. Para que merezca esa calificación es necesario que la infracción sea relevante, que afecte a los elementos esenciales de la norma transgredida, alterando sustancialmente la finalidad que con ésta se persiga, bien sea en su presupuesto o en sus consecuencias.

De lo anterior concluye, finalmente, que si la norma supuestamente infringida conduce a unos resultados radicalmente contrarios a las previsiones del acto en cuestión, deberá estimarse que dicho acto infringe gravemente aquella norma legal o reglamentaria. De lo contrario habrá de pro-

(18) Temor que va exteriorizó GONZÁLEZ PÉREZ, en *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1994, pág. 1150, al señalar que la sustitución de infracción manifiesta por infracción grave deja un mayor margen de apreciación a la Administración y, por tanto, introduce una mayor inseguridad jurídica.

verse a favor del sistema judicial de revisión, previa declaración de lesividad y posterior impugnación del acto ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El Consejo de Estado, que requiere para calificar de grave una infracción la vulneración directa de precepto legal o reglamentario, como más adelante se indica, no ha tenido inconveniente alguno en extender el supuesto del artículo 103.1.a) del la LPC a las normas de una convocatoria de premios, en cuanto el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas, reenvía en su artículo 6.2 a lo establecido en la correspondiente convocatoria. Pero en su Dictamen 1533/96, de 30 de mayo, ha condicionado la gravedad de las infracciones de las bases de la convocatoria a una estricta ponderación de las circunstancias temporales y modales prevenidas en tales bases, sin otras precisiones, entendiendo que la infracción grave requiere, entre otros varios extremos, abierta e inequívoca concurrencia de los presupuestos fácticos establecidos en la norma pretendidamente infringida (19).

El Dictamen 569/96, de 21 de marzo, matiza positivamente lo que significa infracción grave. Argumenta que las infracciones consideradas han de entenderse graves sin lugar a dudas, ya que suponen abierto desconocimiento de normas legales y comportan efectos de gran trascendencia, como puede apreciarse al comparar el contenido y alcance de la mencionada resolución del Alcalde con las normas establecidas en los preceptos antes mencionados de la Ley de Hacienda Locales y la Ordenanza reguladora de la tasa por licencias urbanísticas (20).

En el Dictamen 2790/96, de 10 de octubre, supedita la concurrencia del presupuesto «infracción grave» a la obtención de resultados radicalmente contrarios a las previsiones de la norma que se pretende vulnerada (21).

(19) Así, el Dictamen 1533/96 estima concretamente que la exigencia de que las obras sean inéditas, sin otras precisiones, debe referirse únicamente al momento de la convocatoria, por lo que no constituye infracción grave la concesión de premios a obras publicadas con posterioridad a la convocatoria. Igualmente se muestra restrictivo en cuanto concierne a la identidad o similitud de las obras premiadas con otras creaciones del autor premiado.

(20) El Dictamen 569/96 se refiere a expediente instruido por el Ayuntamiento de E. para anular el Decreto de su Alcaldía de 6 de abril de 1993, por el que se eximió a la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia del pago de la tasa por expedición de licencias urbanísticas y del Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, con motivo de la concesión de licencia para construcción de Centro Escolar de EGB en dicho municipio.

(21) *Se contempla en el Dictamen 2790/96 que el reconocimiento a un funcionario de los servicios prestados a una sociedad estatal no constituye infracción grave de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, sobre reconocimiento de servicios previos en la Administración pública. El Consejo estima que tal reconocimiento de servicios no conduce a resultados radicalmente contrarios a las previsiones del artículo 1 de la Ley 70/1978, cuyos presupuestos y consecuencias normativas contemplan la efectiva prestación de servicios prestados en la Administración, hecho que, ampliamente interpretado, podría comprender los servicios indirectamente prestados a la Administración pública en empresas dependientes de la misma. Por otra parte, si la finalidad perseguida en la Ley 70/1978 es el reconocimiento de unos servicios que redundaron en beneficio de la Administración, abstracción hecha de su prestación en calidad de funcionario o en régimen*

De otra parte, salvo en el caso de reenvío expreso antes examinado, el Consejo de Estado niega en su Dictamen 3893/96, de 5 de diciembre, la existencia de infracción grave si no cabe apreciar oposición frontal y directa del acto cuestionado respecto a la norma de cobertura, precisando así que no se da infracción grave cuando la infracción considerada lo fuera de acuerdos adoptados en desarrollo de normas reglamentarias (22).

4. *El concepto infracción grave es más restringido que el de infracción manifiesta*

Así, pues, el concepto «infracción grave» que introdujo el artículo 103 LPC ha permitido consolidar una doctrina restrictiva iniciada cuando aún estaba en vigor el artículo 110 LPA. Es probable que los redactores del Proyecto de LPC hubieran pretendido conceder a las Administraciones Públicas un mayor margen de apreciación, aun a costa de la seguridad jurídica, pero lo cierto es que el concepto «infracción grave» supone más limitaciones que la infracción manifiesta.

La gravedad de la infracción no es algo evaluable por su apariencia o fácil constatación, sino un concepto directamente vinculado a la entidad de la infracción. Al margen de la intencionalidad del agente (23), que sólo podrá estar fundada en su gravedad o importancia, tiene que ser frontal y trascendente.

contractual (administrativo o laboral), no cabrá estimar que una resolución por la que se reconozcan los servicios prestados a una empresa pública suponga resultado frontalmente contrario a las previsiones de la Ley que se aplicó mediante aquella resolución. Finalmente, no cabe apreciar en la resolución ahora considerada un desconocimiento de los elementos esenciales de la Ley 70/1978, como tampoco una especial relevancia de la cuestionada infracción.

Las precedentes consideraciones ponen de manifiesto que la revisión de oficio propuesta por el Rectorado de la Universidad de Murcia es improcedente. En consecuencia, la revisión del indicado acuerdo requiere previa declaración de lesividad y, en su caso, conforme a lo prevenido en el artículo 103.2 de la Ley 30/1992, la impugnación de aquella resolución ante el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo.

(22) Se considera en este Dictamen 3893/96 que basta un somero examen del mencionado acuerdo de la Comisión Interministerial de Retribuciones y del Real Decreto 1404/1986 para comprobar que la cuestionada resolución de la Subsecretaría no supuso infracción directa de norma reglamentaria, como sería en este caso el citado Real Decreto. Este se remite a las concretas determinaciones del Consejo de Ministros dentro de las orientaciones que marca, pero no cuantifica complementos ni cualquier otra modalidad retributiva. Así, pues, la resolución del Subsecretario únicamente podría comportar una infracción del desarrollo efectuado conforme a las previsiones reglamentarias. En tales condiciones —razona el Consejo de Estado— no puede estimarse la concurrencia de infracción grave de norma reglamentaria, ya que tal concepto implica oposición frontal y directa de aquella norma y no por vía de aplicación de acuerdos adoptados en desarrollo de normas reglamentarias. Falta, en consecuencia, el presupuesto establecido en el artículo 103 de la Ley 30/1992 para la revisión de actos anulables que sean declarativos de derechos.

(23) En contra, LLISSET, cit., pág. 320, quien, sin embargo, estima que la gravedad alude a la importancia cualitativa o cuantitativa del daño, es decir, a la esencialidad del daño o del riesgo producido por el acto, añadiendo que lo grave responde a un concepto más amplio que lo manifiesto y, técnicamente, mucho más correcto.

La infracción grave no tiene que ser ostensible, de tal manera que aun sin reunir esta condición el acto no será revisable de oficio si la infracción careciera de las notas objetivas indicadoras de la gravedad. Así, lo manifiesto de una infracción no prejuzga, por sí mismo, su gravedad; expresado en otros términos, no toda infracción ostensible tiene que ser grave y fundar, por tanto, la revisión de oficio. La seguridad jurídica sólo puede ceder ante la gravedad de la infracción y no ante la evidencia de que se ha cometido cualquier infracción.

Para verificar la gravedad de una infracción no hay que reparar en lo aparental, sino en la propia esencia y caracteres objetivos del ilícito (24). Y ello a través de criterios materiales o de fondo que permitan descubrir la cosa en sí.

5. *Infracción grave frente a inexistencia del acto*

Finalmente hay que solventar otra cuestión relacionada en cierto modo con el presupuesto *infracción grave*. ¿Que diferencia media entre los actos revisables de oficio por infracción grave de normas legales o reglamentarias y los actos nulos de pleno derecho contemplados en el artículo 62.1.f) de la LPC? (25).

Conforme al precepto últimamente citado, son nulos de pleno derecho «los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición». A primera vista, cabría estimar que dicho precepto legal confirma la tesis de la infracción grave como presupuesto de toda revisión de oficio.

La doctrina del Consejo de Estado sobre el concepto de infracción grave no reconduce necesariamente dichas infracciones a la revisión de actos anulables; sólo expresa las condiciones que permiten reconocer aquel tipo de infracción. Pero la cuestión es diferente, ya que en realidad el apartado f) del artículo 62.1 no contempla propiamente un supuesto de nulidad, sino la inexistencia del acto por falta de presupuestos. Así, el citado precepto legal no establece matización alguna que permita diferenciar especies de infracción grave, para destacar la revisión de actos nulos respecto a la de actos anulables.

(24) Como gráficamente indica J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, cit., pág. 682, el acento se pone ahora en el acto y no en el intérprete del Derecho.

(25) La cuestión se plantea por PARADA, cit., pág. 347, al advertir que la categoría de los actos revisables de oficio se acerca peligrosamente a la del acto nulo de pleno derecho ex artículo 62.f) de la LPC.

