

EL DENOMINADO RECURSO INDIRECTO

EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVA

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, también L.R.J.C.A.), establece en su artículo 1.1:

“Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación”.

Además, en su artículo 25, la meritada Ley prevé, además de la impugnación de disposiciones de carácter general y de actos expesos y presuntos de la Administración pública, la posibilidad de impugnar la inactividad de ésta y las actuaciones materiales que constituyan vía de hecho.

Pero también contempla, por último, la impugnación de *actos que se produzcan en aplicación* de las citadas disposiciones de carácter general, siempre que dicha impugnación se funde en que éstas últimas no sean conformes a Derecho.

Nos hallamos, en este último supuesto, ante el denominado “recurso indirecto” contenido en el art. 26 de la citada Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa:

“Artículo 26

1. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.

2. *La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior.*"

Los efectos concretos de la resolución del recurso indirecto así planteado quedan delimitados en el art. 27 de la citada L.R.J.C.A.:

"1.- Cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso-administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición, salvo lo dispuesto en los dos apartados siguientes.

2.- Cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general.

3.- Sin necesidad de plantear cuestión de ilegalidad, el Tribunal Supremo anulará cualquier disposición general cuando, en cualquier grado, conozca de un recurso contra un acto fundado en la ilegalidad de aquella norma."

Y es que ya la propia Exposición de Motivos de la L.R.J.C.A. adelantaba los principios inspiradores de la regulación del recurso indirecto como figura necesaria para unificar, bajo un mismo criterio, los dispares pronunciamientos seguidos por los órganos judiciales hasta la fecha de publicación de la meritada norma:

"Hasta ahora ha existido una cierta confusión en la teoría jurídica y en la práctica judicial sobre los efectos de esta clase de recurso, cuando la norma que aplica el acto impugnado es considerada contraria a derecho.

Y, lo que es más grave, el carácter difuso de este tipo de control ha generado situaciones de inseguridad jurídica y desigualdad manifiesta, pues según el criterio de cada órgano judicial y a falta de una instancia unificadora, que no siempre existe, determinadas disposiciones se aplican en unos casos o ámbitos y se inaplican en otros.

La solución pasa por unificar la decisión judicial sobre la legalidad de las disposiciones generales en un solo órgano, el que en cada caso es competente para conocer del recurso directo contra ellas, dotando siempre a esa decisión de efectos «erga omnes». De ahí que, cuando sea ese mismo órgano el que conoce de un recurso indirecto, la Ley disponga que declarará la validez o nulidad de la disposición general. Para cuando el órgano competente en un recurso de este tipo sea otro distinto del que puede conocer del recurso directo contra la disposición de que se trate, la Ley introduce la cuestión de ilegalidad."

Expresado en los términos de la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 21/12/2012, la técnica del llamado recurso indirecto contra disposiciones generales consiste en "recurrir un acto administrativo fundándose en la disconformidad a Derecho del reglamento aplicado por él. Se trata de un remedio previsto en la legislación procesal para evitar el perturbador efecto que produciría la caducidad del plazo para recurrir directamente el citado reglamento, que quedaría así "sanado" o "convalidado" dando lugar a sucesivos actos de aplicación basados en un reglamento ilegal, y posibilitar su expulsión del ordenamiento jurídico con motivo del recurso interpuesto frente a sus actos de aplicación. Como esta Sala ya ha tenido ocasión de precisar (por todas, sentencias de 23 de junio de 2003, recurso de casación para la unificación de doctrina 8/2003, y 3 de octubre de 2000, recurso de casación 3532/1993), en el recurso indirecto lo que se combate es únicamente el acto de aplicación. La consideración de la nulidad de la disposición de la que emana el acto constituye tan sólo el argumento o uno de los argumentos en que se sustenta aquella pretensión. Por este motivo no es necesario citar la disposición general en el escrito de interposición del recurso, por no ser la actuación administrativa directamente impugnada (entre otras, sentencias de 22 de septiembre de 2010, recurso de casación 1985/2009, y de 9 de abril de 2003, recurso de casación 3565/2000)".

Interesa por último recordar que reiterada jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo impide invocar en el recurso indirecto la existencia de vicios formales en la elaboración de la norma cuyo acto de aplicación se recurre (Sentencia de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 17/05/2011):

“En el motivo quinto de casación, se aducen diversas infracciones que se habrían producido en el procedimiento de elaboración de la Orden Ministerial (supuesta falta de audiencia a los interesados y falta de informe económico-financiero).

Ese motivo también debe ser desestimado en virtud de la jurisprudencia de esta Sala que impide alegar vicios en el procedimiento de elaboración de una disposición general con ocasión de su impugnación indirecta, ya que los vicios de procedimiento tienen su sede natural en los recursos directos y en los plazos establecidos para ellos [por todas, Sentencias de 21 de abril de 2003 (Casación 2927/1995), de 11 de octubre de 2005 (Casación 6822/2002) o de 10 de noviembre de 2006 (Rec. ordinario 83/2004)].”

* * *