



Entrevista con Pablo García Manzano

Cierra esta sección una entrevista con Pablo García Manzano, Presidente de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona y Profesor Asociado de Derecho Administrativo en la Universidad de Navarra. En esta entrevista se plantean algunos problemas básicos que originan las decisiones antes transcritas en orden a una recta y adecuada comprensión del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia.

Problemática del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia

IUS CANONICUM: El Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica ha rechazado recursos con base en que los actos impugnados habían sido producidos con fecha anterior a la entrada en vigor de la Constitución *Regimini Ecclesiae Universae*, que instauró este modo de control jurisdiccional; ¿puede estimarse correcto este criterio?

PABLO GARCIA MANZANO: En términos generales, la respuesta ha de ser afirmativa. La introducción en un ordenamiento jurídico de un nuevo medio de control, ya sea éste de carácter jurisdiccional o de otra índole, implica el que la actividad —en este caso la administrativa— anterior, produci-

da y desarrollada su eficacia bajo el imperio de una normativa que no admitía tal medio impugnatorio, quede inmune frente a las pretensiones ejercitadas con base en el nuevo sistema de tutela jurídica. El principio general de irretroactividad de las normas ampara una tal solución. Por otra parte, en nuestro sistema contencioso-administrativo ésta es la solución adoptada por la Ley reguladora de 27 de diciembre de 1956, al disponer su disposición transitoria 5.^a que «no podrá interponerse recurso contencioso-administrativo en relación con los actos dictados con anterioridad a la entrada en vigor de ésta Ley que no fueren susceptibles de impugnación a tenor de los artícu-

los 2.º y 3.º de la Ley de 18 de marzo de 1944...». También acoge esta tesis de la irretróactividad, respecto al recurso de contrafuero, la disposición transitoria 1.ª de su Ley reguladora de 5 de abril de 1968.

Únicamente cabría admitir que determinados actos de la potestad administrativa eclesiástica desarrollasen sus efectos, aún dictados con anterioridad a la nueva regulación, después de ésta, y ante tal evento es perfectamente viable que el afectado por dicho acto (de eficacia temporal prolongada) provocase una nueva decisión del órgano administrativo, en la que se formalizase la declaración de voluntad administrativa y contra la que, indudablemente, cabría impugnación, o bien podría también entenderse que la eficacia del acto se produce bajo la vigencia de la nueva normativa y es aplicable ésta.

I C: En alguna decisión del Tribunal de la Signatura se enumeran los requisitos para la admisibilidad del recurso y parece desprenderse de tal enumeración que los actos directamente emanados de los Dicasterios no son susceptibles de recurso en vía contenciosa. ¿Sería acertada ésta conclusión?

PGM: Los aludidos requisitos, tal como se desprenden del art. 96 del Reglamento o *Normae speciales*, son: *a)* que se trate de actividad proveniente de la potestad administrativa eclesiástica; *b)* que el acto haya emanado de un Dicasterio de la Curia romana, y *c)* que el acto haya violado la Ley. Este último, más que requisito de viabilidad del recurso, es el fundamento del mismo, que conducirá a la estimación o desestimación de la pretensión.

Ahora bien, al exigirse que el acto emane de

un Dicasterio competente, ha de hacerse notar: *a)* que si emana de un Dicasterio que ha dictado el acto con incompetencia, el recurso será, obviamente, admisible y hallará en la propia incompetencia —violación de la ley del procedimiento y atribuciones del órgano— la razón de ser o el fundamento de su posible estimación; *b)* que es presupuesto procesal implícito el que el acto administrativo impugnado haya agotado la vía administrativa (cosa distinta al carácter de definitivo o no de dicho acto), es decir, que se hayan utilizado por el interesado recurrente los medios de impugnación de la vía administrativa o recursos jerárquicos procedentes, hasta desembocar por esta vía de las alzadas en una resolución del correspondiente Dicasterio, pero sin que esto quiera decir que se excluya de control a aquellos actos que emanen directamente, como órgano autor, del Dicasterio correspondiente, pues aquí el requisito de agotar la vía administrativa a través del recurso jerárquico no cabe sea exigido, pudiéndose únicamente plantear el problema de si frente al acto del Dicasterio, antes de su impugnación jurisdiccional, el órgano administrativo debería reconsiderar su acto; es decir, que la exigencia de vía administrativa previa vendría aquí constituida por un recurso de reposición que con carácter eventual podría ser establecido en el ámbito eclesiástico.

Cabe apuntar, en este orden de cosas, que sería muy útil, para la operatividad del control jurisdiccional creado, la instauración en la vía administrativa, para la posibilidad de que las reclamaciones iniciales o los recursos administrativos no sean resueltos expresamente por los Entes eclesiásticos, de un régimen de silencio administrativo negativo para, sin necesidad de denuncia de mo-

ra en el supuesto de recurso, entender presuntamente denegada la reclamación o el recurso y dejar expedita la vía contenciosa.

IC: El recurso contencioso ¿se ha de limitar tan sólo a los actos administrativos o cabría también hacerlo extensivo a las disposiciones generales de naturaleza normativa?

P G M: Por de pronto, quedarían exentos de fiscalización los actos legislativos «stricto sensu», al igual que sucede en el sistema contencioso común; sin embargo y en principio no parece que se haya pretendido excluir de éste control a la actividad normativa de carácter reglamentario, emanada de los órganos administrativos de la Iglesia.

La razón de tal afirmación es doble: de una parte, la dicción literal del texto del art. 96 del Reglamento, al hablar de «*ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae*» alude más que a los actos singulares o concretos, a los actos administrativos, a las manifestaciones de actividad que constituya ejercicio de la potestad administrativa dentro de la Iglesia, y sabido es que la actividad administrativa no se agota en su manifestación prototípica de los actos administrativos, sino que asume también la especie de actividad normativa o por vía reglamentaria, existiendo un sector de la doctrina administrativa que no encuentra sustancial distinción entre actos administrativos y Reglamentos; por otro lado, el art. 105, 1 del Reglamento, al hablar de la presentación del recurso hace alusión a «*acta vel decreta*», dualidad que también se encuentra recogida en el art. 106 núm. 2, existiendo también la referencia a los decretos en el art. 109 núm. 3, de donde se infiere que la impugna-

ción se hace extensiva tanto a los actos administrativos como a las disposiciones generales o Reglamentos.

No obstante lo anterior, quizás sea demasiado fuerte afirmar que, en una primera regulación del recurso contencioso, se permite la impugnación directa frente a los Reglamentos emanados de la Administración central de la Iglesia, a través del Dicasterio con potestad normativa, por lo que quizás en este aspecto de Reglamentos de los propios Dicasterios, que exigirían una legitimación más reforzada que la atribuida a los simples interesados, la viabilidad del recurso sólo cabría a través de una impugnación indirecta de tales Reglamentos (tal como la admitida por el art. 39 de nuestro sistema contencioso), a través de los actos concretos de aplicación y con base en la ilegalidad del Reglamento, que no quedaría anulado «*erga omnes*» sino, más sencillamente, inaplicado al caso concreto.

IC: Se podría plantear el problema de quién es, en este proceso administrativo, la Administración demandada, pues no parece haberse establecido un proceso con dualidad de partes, al no preverse en el Reglamento la comparecencia, con carácter de parte, de la Administración eclesiástica.

P G M: A mi juicio el carácter de parte, incluso formalmente, de la Administración eclesiástica demandada es evidente, como lo es también que, respecto de tal parte procesal, se produce una llamada al proceso administrativo. Pudiera inducir a confusión el hecho de que, en la tramitación del proceso ante la Sección segunda del Tribunal de la Signatura Apostólica, no se da cabida a la figura de un emplazamiento de un concreto

órgano administrativo, pero este emplazamiento ha de estimarse efectuado, de modo implícito, por el requerimiento efectuado al Dicasterio correspondiente para la remisión del expediente administrativo. Así, en nuestra Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, antes citada, el art. 63, 1 dispone: «El emplazamiento de la Administración que dictó el acto o la disposición objeto del recurso se entenderá efectuado por la reclamación del expediente», añadiendo el inciso 2 de este mismo precepto que, cuando es demandada la Administración (y aquí se entiende que demandado es el Dicasterio o Administración central de la Iglesia) se entenderá personada y parte por el envío del expediente. Con ello cabe concluir que existe, en este recurso contencioso, un proceso con dualidad de partes. Lo que parece falta de adecuada regulación es el establecimiento de un defensor de la Administración eclesiástica demandada, con carácter estable, y aquí sí podría hablarse de una ausencia de postulación; pudiera atribuirse tal representación y defensa al Promotor de Justicia, función que entraña o lleva inherente la defensa de la legalidad, y que contaría, como antecedente paralelo, con la figura del Defensor del vínculo en los procesos matrimoniales.

IC: El recurso, en cuanto a su tramitación, establece una primera fase de admisión en que se examina la viabilidad del mismo y se puede rechazar en este momento procesal en base a una manifiesta falta de fundamento del mismo. ¿Cuál es su opinión sobre este extremo procesal?

PGM: El trámite de admisión previa, instituido de este modo generalizado y exami-

nado y decidido por una Comisión reducida de miembros del Tribunal, no merece juicio positivo, por cuanto el examen de oficio de la viabilidad del recurso debe de quedar limitado a supuestos tasados, como hace el art. 62 de la Ley del contencioso común en nuestro país, de importancia esencial o absolutamente impeditivos del examen de fondo (falta de jurisdicción e incompetencia, actos excluidos de impugnación, ausencia de recurso previo de reposición y extemporaneidad del recurso contencioso) y, como tales, de carácter insubsanable, con posibilidad de que las partes sean oídas sobre este extremo.

Pero lo que parece claro es la inoportunidad de, en esta fase de previa admisión, involucrar cuestiones que afectan a los presupuestos procesales con el examen de la cuestión de fondo, de suerte que la manifiesta falta de fundamento del recurso no debiera dar lugar, en ningún caso, a una inadmisión del recurso, sino a un examen del fondo del mismo, actividad que es propia de la sentencia. Si un recurso carece de fundamento debe decidirlo el Colegio de jueces como tal, debe ponderarlo en la parte que culmina la actividad jurisdiccional o sentencia (tras la valoración de las pruebas aducidas) y, finalmente, da lugar no a un pronunciamiento de inadmisibilidad o rechazo «a limine» del recurso, sino a una desestimación de éste, por ser conforme a Derecho la actividad administrativa impugnada, es decir, porque no ha existido el fundamento amparador de la pretensión anulatoria, como es la violación de ley, entendida como infracción del ordenamiento jurídico.