

AURELIEN FAVI*

¿ES CONVENIENTE LA CONSTITUCIÓN DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA IGLESIA? ARGUMENTOS Y PROPUESTAS

Fecha de recepción: septiembre 2014

Fecha de aceptación y versión final: octubre 2014

RESUMEN: Pese al reconocimiento codicial de los derechos de los fieles, su efectiva protección procesal sigue siendo una cuestión pendiente, al no haber desarrollado el Código, un sistema de tribunales administrativos. Observamos una insuficiencia de los instrumentos para proteger los derechos fundamentales. La necesidad de unos mecanismos, unas estructuras y unos procedimientos justos y eficaces para resolver posibles conflictos y restablecer la comunión en esa Iglesia local, es tan grande hoy como lo fue en los albores de la Iglesia. Además todavía nos encontramos con situaciones de arbitrariedad en la administración eclesial. De ahí la necesidad que ha de concederse a la posibilidad de que los fieles cuenten con Tribunales a los que acudir tanto en busca de un restablecimiento de la justicia. A la hora de la promulgación del Código de 1983, la normativa sobre el establecimiento de estos tribunales se eliminó y su ausencia despertó varios interrogantes interesantes. El debate se concentró principalmente en temas doctrinales y asuntos teóricos y prácticos respecto a la viabilidad de estos tribunales. ¿En qué situación está el proceso de creación de los tribunales administrativos? ¿Cuáles son sus expectativas y tareas de futuro?

PALABRAS CLAVE: Derechos de los fieles, justicia administrativa, derecho administrativo, actos administrativos, conflictos.

* Doctor en Derecho Canónico por la Universidad Pontificia Comillas. aurelfavi@yahoo.fr

Is the establishment of administrative tribunals in the Roman Catholic Church advisable? Arguments and proposals

ABSTRACT: Despite the codicial recognition of the rights of the faithful, their effective procedural protection continues to be an outstanding issue because the Code does not include a developed system of administrative tribunals. We can observe insufficient instruments to protect the fundamental rights. The need for mechanisms, structures, and just and fair procedures to resolve possible conflicts and re-establish communion in the local Roman Catholic Church today is as important as it was at the advent of the Church. Furthermore, we still encounter arbitrary situations in the ecclesial administration; due to these situations, arises the necessity to concede the possibility that the faithful have Courts to which they can present themselves in search of re-establishing justice. At the time of the promulgation of the Code of 1983, the standard regarding the establishment of these courts was eliminated and its absence provokes various interesting questions. The debate is principally concentrated in doctrinal themes and both theoretical and practical concerns with respect to the viability of the administrative courts. What is the situation of the process to create the administrative tribunals? What are the expectations and future tasks of these courts?

KEY WORDS: the rights of the faithful, administrative justice, administrative law, administrative acts, conflicts.

Dada la discrecionalidad —e incluso arbitrariedad— con que a veces se ejerce el poder, siempre existe el peligro de que su aplicación tienda a ser excesiva. También la Iglesia puede incurrir accidentalmente en este error: dado que la Iglesia está formada por hombres y que en el hacer de los hombres cabe la equivocación, no es extraño encontrarnos con situaciones de arbitrariedad en la administración eclesial y en el uso o abuso de la potestad de gobierno. De ahí la necesidad e importancia que ha de concederse a la posibilidad de que los fieles cuenten con tribunales a los que acudir tanto en busca de un restablecimiento de la justicia, como para la resolución de determinados conflictos.

Con motivo del Sínodo de 1967, se establecieron los principios directivos para la revisión del código y se aprobó la propuesta de crear varias instancias de tribunales administrativos con vistas a una mayor protección y garantía de los derechos de los fieles. En consecuencia, durante todo el período postconciliar y de preparación del Código, los trabajos fueron orientados a instituir, a nivel local, unos tribunales administrativos y una normativa sobre los correspondientes procesos. Sin embargo, casi en vísperas de la promulgación del Código, esa normativa se

eliminó, quedando sólo una referencia a esos tribunales en los cns. 149§ 2 y 1400§ 2, 2. Aparte de esta lacónica mención como puerta abierta en la legislación codicial actual, se observa que estos cánones no han tenido ningún otro desarrollo hasta ahora.

Es difícil discernir los motivos de este cambio: ¿Se debe al escaso número de recursos jurídicos, o a que no se siente tanto la necesidad de recurrir a verdaderos tribunales para resolver los conflictos, o mas bien a que sería un peso inútil e insostenible para muchísimas iglesias locales? Aunque también podría deberse a la escasez de personal, a razones técnicas, o incluso al temor de alterar los fundamentos de la autoridad episcopal.

En suma, la eliminación y la ausencia de normas sobre tribunales administrativos en el Código revisado, despiertan varios interrogantes interesantes, relacionados con la polémica de la creación de tribunales locales. El debate se concentró principalmente en temas doctrinales y asuntos teóricos y prácticos respecto a la viabilidad de estos tribunales. Pero, a día de hoy, ¿en qué situación está el proceso de creación de los tribunales administrativos? ¿Cuáles son sus expectativas y tareas de futuro?

Tal vez no sea del todo inútil, al ser un tema aún abierto, volver nuevamente la mirada a las cuestiones relativas a la constitución de los tribunales administrativos —los diversos proyectos de la *«lex de procedura administrativa»*, la polémica doctrinal sobre la conveniencia y obstáculos técnicos para la institución de los tribunales administrativos locales, y el estado actual de la cuestión— para intentar aportar algunas sugerencias de cara a lograr una justicia administrativa más eficaz. Este estudio vuelve al rico periodo conciliar con sus componentes e implicaciones eclesiológicas, considerando la posibilidad y la conveniencia de plantearse algunos cambios en esta materia, de valorar si conviene o no establecer estos tribunales en la Iglesia y, en su caso, el modo concreto de articularlos.

1. LA PROPUESTA DEL POSTCONCILIO PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS ADMINISTRATIVOS: LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LOS PROYECTOS DE LA *LEX DE PROCEDURA ADMINISTRATIVA*

Como es sabido, el 25 de enero de 1959, el Papa Juan XXIII, anunció su decisión de convocar un Concilio Ecuménico y un Sínodo Romano, y de acometer la reforma del Código de Derecho Canónico. Para poner

en marcha los trabajos, el 28 de marzo de 1963, se creó una Comisión para la reforma del Código de Derecho Canónico y el Sínodo de obispos, reunido en 1967, puso ya de manifiesto la necesidad de perfeccionar las medidas de protección a los fieles cuyos derechos se vieran lesionados por un acto administrativo de la jerarquía. Esta iniciativa se vio corroborada por la mayor parte de los canonistas, al considerar que existe en la Iglesia una grave carencia de medios jurídicos eficaces para la defensa interna de quienes se ven afectados por un acto dictado por la autoridad eclesiástica¹.

Ese mismo año de 1967, en el Sínodo que estableció los principios directivos para la revisión del código, se aprobó la propuesta de crear varias instancias de tribunales administrativos, *secundum gradus et species*, destinados a una mayor protección de los derechos individuales en el seno de la Iglesia, lo que suponía un gran paso en el camino hacia la creación de un sistema de justicia administrativa propio².

El tema de la tutela de los derechos de los fieles fue encomendado inicialmente al *Coetus De Processibus*. Los consultores de dicha Comisión, tras comenzar su trabajo, llegaron a la conclusión de que era necesario crear otro *Coetus* que preparase las normas sobre la ley de procedimiento administrativo, creándose en marzo de 1971 el *Coetus De Procedura administrativa*³.

¹ Cf. *De aplicando principio subsidiariorum in Ecclesia*, principium n.5: Comm 1 (1969) 80-89; I. ZUANAZZI, *La possibilità di tribunali amministrativi a livello particolare*, en E. BAURA - J. CANOSA (ed.), *La giustizia nell'attività amministrativa della chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, 131-209.

² Principio 7: «Mientras que los recursos y las apelaciones judiciales se consideran suficientemente regulados según las exigencias de la justicia en el Código de Derecho Canónico, la opinión común de los canonistas considera, por el contrario, que los recursos administrativos son muy deficientes en la praxis eclesiástica y en la administración de justicia. De ahí que por doquier se experimente la necesidad de establecer en la Iglesia tribunales administrativos según los distintos grados y especies, de modo que la defensa de los derechos encuentre en ellos un procedimiento propio y canónico que se desarrolle normalmente ante las autoridades de diverso grado»: Comm 1 (1969) 83.

³ Cf. J. HERRANZ, *Génesis del nuevo cuerpo legislativo de la Iglesia* (Del Código de 1917 al Código de 1983): IC 23 (1983) 491. Esta división de materias se explica por los principios que estaban en la mente de los consultores en el momento de preparar los *Schemata*. En principio la subcomisión tuvo que limitarse al campo procesal. De ahí, a propósito de los procesos administrativos especiales de remoción y traslado de

Una vez establecidos los principios, cuando se intentó poner en marcha lo proyectado, surgieron los problemas puesto que la legislación piobenedictina prohibía el recurso administrativo dentro de la Iglesia contra los actos emanados de su jerarquía. De ahí que, a la hora de avanzar en la creación de nuevos órganos de control intermedios, la doctrina no fue unánime, aunque en el curso del debate sinodal se llegó a un acuerdo para mejorar el sistema de tutela de los derechos de los fieles, potenciando los tribunales administrativos. En el debate sinodal, hubo quien planteó sus dudas acerca de las consecuencias que traería sobre la debilitación del espíritu y la práctica de la obediencia⁴. A estos temores se sumaron ciertas preocupaciones pastorales en orden a la aplicación del principio de subsidiariedad para la organización procesal, con la descentralización de los tribunales y la concesión de poder legislativo en la materia a las autoridades regionales.⁵

Por otro lado, se plantearon dudas incluso entre los partidarios de la autonomía de unos organismos judiciales regionales que integraran en el ámbito nacional todas las instancias. Porque aunque esta propuesta parecía responder a las exigencias de una justicia simplificada, más solícita, menos costosa y más cercana a las condiciones particulares de cualquier país, sin embargo se subrayó que el derecho procesal, al menos en sus fundamentos y líneas esenciales, debería ser único para toda la Iglesia⁶.

De acuerdo con estos propósitos, en las sucesivas redacciones del *Schema canonum de Procedura Administrativa*, se debatió la implantación de tribunales inferiores. Así, en el esquema de 1970 se proponía un sistema compuesto por tres posibles vías: recurso jerárquico, recurso al

los párrocos, surge la idea de preparar un proyecto de procedimiento administrativo general según los principios 6º y 7º.

⁴ G. CAPRILE, *Il Sinodo dei vescovi. Prima assemblea generale* (29 settembre-29 ottobre 1967), Roma 1968, 127.

⁵ *De aplicando principio subsidiarieratis in Ecclesia, principium* n. 5: Comm 1 (1969) 10; 40-41; 56-57; 89-90; 102-103; etc.

⁶ I. ZUANAZZI, *La possibilità ...*, o.c., 134-138; D. LE TOURNEAU., *La protection des droits fondamentaux des fidèles dans l'Eglise d'après les écrits de Pedro Lombardia: Fidelium Iura* 6 (1996) 207-210; L. OKULIK, *La condición jurídica del fiel cristiano. Contribución al estudio comparado del Codex Iuris Canonici y del Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*, Buenos Aires 1995.

tribunal administrativo especial y acción judicial⁷. Las tres vías eran independientes unas de otras y podían ser ejercitadas alternativa o conjuntamente, aunque se establecía expresamente el principio de preferencia de la vía administrativa sobre la vía judicial. Al tribunal administrativo, por otra parte, se podía recurrir también contra los acuerdos del superior jerárquico⁸.

Por lo que se refiere a la constitución de los tribunales administrativos, el esquema, considerando el principio de subsidiariedad, establecía que cada conferencia episcopal nacional debía constituir un tribunal de tres jueces, al cual sería posible recurrir contra los actos administrativos de los obispos o de la autoridad inferior a ellos.

Como se puede deducir de estas observaciones, el sistema de los recursos delineados por los primeros esquemas en los proyectos de la *Lex De Procedura Administrativa* resultaba bastante complicado, en cuanto preveía tres vías distintas de tutela, que se podían desarrollar ante organismos diversos, con acciones que tenían objetos diferentes y efectos múltiples⁹.

Por esta razón, en 1972 se reelaboró el original, dando como resultado un segundo proyecto (*Schema V*), que tenía en cuenta no sólo el debate interno de la subcomisión, sino también, y esto es lo llamativo, las propuestas normativas que se estaban elaborando simultáneamente en algunas regiones, dirigidas a instituir en sede local organismos y procedimientos idóneos para resolver las controversias administrativas. Enriquecido por estas experiencias jurídicas particulares, el nuevo esquema resultaba más preciso y profundo, tanto en la previsión de diversas formas de composición de los litigios, como en la reglamentación de los tribunales administrativos y en las acciones que se podían interponer ante estos tribunales.

En lo referente específicamente a los tribunales administrativos, el proyecto establecía que toda conferencia episcopal nacional debía constituir tribunales de primer grado, ya fuera uno solo, o más, distribuidos

⁷ El *Schema I* se compone de 16 cánones y están precedidos por una *Animadversio* previa que contiene observaciones y sugerencias acerca de los cánones del procedimiento administrativo y su relación con las demás normas del Código.

⁸ T. BIALOBRZESKI., *Las normas de Procedimiento administrativo en los proyectos de la «Lex de Procedura administrativa»*, Pamplona 2007, 393-396.

⁹ J. HERRANZ, *Génesis del nuevo cuerpo legislativo de la Iglesia* (Del Código de 1917 al Código de 1983): IC 23 (1983) 493.

por el territorio, competentes para decidir sobre los recursos contra los decretos extrajudiciales de los obispos o de las autoridades inferiores a ellos (cn.19)¹⁰. La conferencia episcopal podía, a su vez, constituir un tribunal administrativo de segundo grado (cn. 20). Contra la sentencia del tribunal de primer grado sería posible apelar o al tribunal de segundo grado o, facultativamente, a la Signatura Apostólica. En el caso de dos sentencias conformes de los tribunales administrativos, ya no era posible recurrir a la Signatura Apostólica (cn. 20§2).

A la Signatura Apostólica le correspondía, en primer grado, juzgar los recursos contra los decretos emanados o aprobados por las conferencias episcopales o sus órganos, y los de los concilios particulares (cn. 21), mientras que, en segundo o tercer grado, decidía sobre apelaciones contra las sentencias de los tribunales administrativos locales (cn. 21).

El recurso ante los tribunales administrativos locales podía ser una alternativa al recurso jerárquico y, como en el esquema precedente, consistía en una impugnación por vicios de ilegitimidad del acto, dirigida solamente a anular el procedimiento. La vía de tutela ante el tribunal administrativo no estaba, todavía, separada e independiente de la vía del recurso jerárquico. La elección de una o de otra no era irrevocable y en cuanto fuera posible, y si todas las partes consentían, se podía transferir la causa del superior jerárquico al tribunal administrativo, o viceversa.

El tribunal de primer grado estaba compuesto por tres jueces que actuaban colegiadamente, en tanto que el tribunal de segundo grado lo componían tres o cinco jueces (cn. 22). Los jueces eran generalmente sacerdotes idóneos, pero también se admitió -y esta norma era una importante novedad del esquema— que uno de los tres que componían la terna podía ser un diácono idóneo o incluso un laico.

El proyecto legislativo de 1972 fue enviado el día 30 de marzo de 1973 para consultas, a los cardenales miembros de la Comisión para la revisión del código, a los dicasterios de la curia romana y a las conferencias episcopales. A continuación de esta amplia consulta y con las observaciones de las distintas instancias, se elaboró otro esquema, *Sex-tum Canonum schema de procedura administrativa*¹¹ y se expresó una

¹⁰ Cf. *Schema canonum de procedura administrativa*, (Reservatum) Typis polyglotis Vaticanis 1972, cn. 19.

¹¹ Cf. VI *Schema*: I. *Normae generales* (cns.1-4); II. *De decretis extra iudicium ferendis et intimandis* (cns.5-8); III. *De tribunalibus administrativis constituendis* (cns.9-13) ; IV. *De recursibus adversus decreta* (cns.21-23); 3. *De recursu ad tribunal*

aprobación general al proyecto, aunque introduciendo algunas observaciones críticas sobre la institución y la disciplina de los tribunales administrativos.

Una primera serie de objeciones se refería a la posibilidad misma de constituir tribunales administrativos en la Iglesia. Algunos ponían en duda, de hecho, la compatibilidad de los tribunales administrativos con la naturaleza de la Iglesia o criticaban la posibilidad de que la autoridad del obispo pudiera verse limitada. Otros, al contrario, consideraban que esta objeción no tenía relevancia frente a lo que suponía el apoyo del propio Pontífice a la creación de los tribunales¹².

También se manifestó una cierta inquietud respecto de la oportunidad pastoral de disponer de tribunales administrativos. Las razones eran diversas. Un grupo puso en evidencia las dificultades ideológicas para instituir tribunales administrativos en muchos países, por las peculiaridades de la cultura y de la mentalidad vigentes. Otros, aunque no rechazaron la constitución de tribunales, propusieron modificaciones. En relación con la estructura de los tribunales, se sugería, entre otras cosas, instituir los órganos para juzgar en el ámbito de cada diócesis, o bien confiar la competencia sobre las controversias administrativas a algún tribunal ordinario o a alguna otra sección de los tribunales ordinarios¹³.

Sobre el procedimiento del recurso, se proponía limitar la posibilidad de interponerlo ante los tribunales administrativos a solamente aquellos casos en que no fuese posible el recurso jerárquico, bien por haber agotado previamente la vía jerárquica, o bien, por haber escogido la vía jerárquica.

Sobre la organización interna de los tribunales, había observaciones en relación con muchos de los aspectos debatidos. Posiciones discordantes se registraban particularmente sobre la agregación de diáconos

administrativum (cns.24-25); 4. *Norma especiales de recursibus adversus decreta eorum, qui Episcopo subsunt* (cns.26-27); V. *De ratione procedendi apud tribunalia administrativa* (cns. 28-39).

¹² Cf. P. CIPROTTI, *Brevis relatio de animadversionibus quae factae sunt ad Schema Canonum ab Episcopalibus Conferentiis et a Sanctae Sedis Dicasteriis*: Comm 5 (1973) 235-240; L. OKULIK, *La condición...*, o.c., 157-158.

¹³ L. OKULIK, *La condición...*, o.c., 157-158; Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa*: *Angelicum* 63 (1983) 337-338. Cf. también Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa*, en AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Roma 1984, 135-165.

y laicos a los tribunales y sobre la composición del colegio cuando se hubiera de juzgar sobre el decreto de un obispo.

Otra razón se refería a la competencia del tribunal de primer grado, que parecía dirigido a entender los recursos contra los decretos de los órganos de la conferencia episcopal, pero no los emanados de la conferencia episcopal misma.

En el *Schema* de 1973 se contemplaba la implantación obligatoria de dos tribunales administrativos, de primer y segundo grado respectivamente, por cada Conferencia Episcopal¹⁴. Este documento fue el último *Schema* preparado por la Comisión y sus cánones pasaron al *Schema Codicis Iuris Canonici* de 1980¹⁵, donde, junto con toda la materia destinada a la reforma del código previamente aprobada, figuraban las normas sobre la constitución de los tribunales administrativos por las Conferencias Episcopales y el procedimiento a seguir ante aquellos tribunales, con referencia al recurso jerárquico y al contencioso administrativo (sección I, parte V, libro VII)¹⁶.

¹⁴ Cf. P. CIPRIOTI, *Brevis relatio ...*, o.c., 158; G.P. MONTINI, *I tribunali amministrativi locali*: Periodica 91 (2002) 313; I. ZUANAZZI, *La possibilità...*, o.c., 134-143; etc.

¹⁵ Consideramos importante la aportación de Labandeira en aquel año cuando afirma sobre la tutela de los derechos subjetivos que cabían tres soluciones en la línea de los principios 6º y 7º: 1) Que los derechos subjetivos fueran únicamente protegidos en vía administrativa, como antes de 1967. Esta solución hubiera equivalido a consagrar una injusticia e incumplir un propósito importantísimo de la reforma. 2) Ofrecer una tutela de los derechos subjetivos mediante una acción judicial ordinaria. Esto habría incurrido en un contrasentido. 3) Proteger los derechos subjetivos por medio del recurso contencioso administrativo. Esta solución es la única coherente con los principios 6º y 7º y es la que da plena satisfacción a los objetivos de la reforma canónica. Cf. E. LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*: IC20 (1980) 156.

¹⁶ La parte dedicada al procedimiento administrativo se encuentra en el Libro VII *De Processibus*, en la Parte V *De Procedura administrativa*, cánones 1688-1728, con la siguiente estructura: Sectio I. *De procedura administrativa in genere* (cn.1688); Titulus I. *De tribunalibus administrativis constituendis* (cns.1689-1692); Titulus II. *De recursibus adversus decreta*; *Caput I. Normae communes* (cns.1693-1698); *Caput II. De recursibus hierarchico* (cns. 1699-1701); *Caput III. De recurso ad tribunal administrativum* (cns. 1702-1703); *Caput IV. Norma especiales de recursibus adversus decreta eorum, qui episcopo subsunt* (cn.1704); Titulus III. *De ratione procedendi apud tribunalia administrativa* (cns. 1705-1715); Sectio II. *De procedura in parochis amovendis vel transferendis*; *Caput I. De modo procedendi in amotione parochorum* (cns.1716-1723); *Caput II. De modo procedendi in traslatione parochorum* (cns.1724-1728). En

En la Congregación Plenaria de octubre de 1981, se trató la cuestión de la obligatoria o facultativa constitución de los tribunales administrativos. Y tras la consulta y la votación resolvieron la cuestión a favor de la constitución facultativa de los tribunales administrativos¹⁷.

En marzo de 1982 la Congregación Plenaria terminó su tarea de perfeccionar el Schema de 1980 compuesto de 1776 cánones. La parte dedicada al procedimiento administrativo se encuentra en el Libro VII *De Processibus*, Parte V *De procedura administrativa*, cns. 1736-1776. En diciembre de 1982 se hizo la última revisión del Schema CIC 1982. Muchas de las cuestiones propuestas fueron resueltas. De las 39 cuestiones, la última se refería a los recursos administrativos contra los decretos de los Obispos (cns.1736-1763)¹⁸.

Comparando los cánones del CIC 1983 con el *Schema* de 1982 podemos observar que el número de los cánones del procedimiento administrativo ha sido reducido notablemente. La *Sectio I De Procedura administrativa in genere* contiene 28 cánones en los *Schemata* CIC de 1980 y 1982. En el Código promulgado solo contiene 8 cánones. Han sido suprimidas las partes relativas a la constitución de los tribunales administrativos, al recurso al tribunal administrativo, a las normas especiales sobre los recursos contra los decretos al Obispo, y al modo de proceder en los tribunales administrativos¹⁹. La única parte que permanece es la que se refiere a los recursos contra los decretos en vía jerárquica. En las relaciones entre el recurso jerárquico y el recurso a los tribunales administrativos, se puede notar que el esquema ha tenido en cuenta, bajo diversos puntos de vista, las objeciones dirigidas a defender la autoridad del obispo diocesano contra posibles injerencias excesivas en su actividad administrativa y en aquellas de sus subordinados por parte de otros organismos.

En todo caso, la propuesta fue abandonada y en la redacción definitiva del Código se suprimió, en el último momento, todo lo relativo

total son 41 cánones sobre *De Processibus* y *De Procedura administrativa*. Cf. Schema CIC 1980.

¹⁷ Congregación Plenaria, 169-190, 335-346. Cf. Comm (1984) 79-90.

¹⁸ Cf. J. HERRANZ, *Génesis...*, o.c., 198-200; J. MANZANARES, *El largo camino de la nueva codificación canónica. Su elaboración y claves para su lectura*: Salmanticensis 29 (1982) 203.

¹⁹ Cf. *Schema* CIC 1980, cns.1688-1715; *Schema* CIC 1982, cns.1736-1763; CIC 1983, cns. 1732-1739.

tanto al procedimiento como a los tribunales administrativos. Es difícil discernir los motivos de este cambio. Probablemente influirían los problemas que plantea la constitución de este tipo de tribunales, a los que se añadiría la escasez de personal cualificado para enfrentarse a la complejidad de planteamientos que comporta el Derecho Canónico.

Por otro lado, es posible que influyeran también razones menos técnicas, tales como el temor de algunos obispos²⁰ ante la existencia de jurisdicciones administrativas que, cercanas a los fieles, alterasen los fundamentos de la autoridad episcopal, e incluso la componente administrativa que acompaña al ejercicio de toda forma de poder.

Lo que podemos extraer del sistema de justicia administrativa propuesto por las normas examinadas anteriormente es, sobre todo, la estructura complicada y difícil de un mecanismo que establecía competencias y modos de control diversos para actos emitidos por diferentes autoridades. Después, análogamente a los proyectos del Código latino, se manifiesta el carácter híbrido de los procedimientos con los cuales se desarrollan los juicios, no completamente distintos, ni independientes, de los recursos jerárquicos.

Tal vez, la creación de este tipo de tribunales regentados por una Conferencia Episcopal habría cambiado y reformado el sistema de recurso, porque cualquier perjudicado por un acto administrativo hubiera tenido dos opciones: o bien un solo recurso jerárquico ante el Dicasterio romano, o bien iniciar una larga vía procedimental desde el tribunal local, cuando menos regional, que le iría ofreciendo posibles soluciones, antes de acudir a Roma para resolver su conflicto.²¹

²⁰ En torno a los trabajos de reforma, Aymans comenta que la primera oposición contra la implantación de un sistema de tribunales en niveles diferentes vino de las jóvenes iglesias de África, donde la imagen del Obispo quedaba cuestionada si un tribunal de presbíteros y laicos iba a juzgar sobre sus actos jurídicos. Como un cierto reconocimiento a estas objeciones culturales se cedió el derecho de erigir tribunales administrativos a la Conferencia Episcopal de cada país. W. AYMANS, *El Código de Derecho Canónico de Juan Pablo II en la vida de la Iglesia del Post Concilio*, en R. SERRRES LÓPEZ DE GUERENU (ed.), *Iglesia y Derecho, Actas de las Jornadas de estudio en el XX aniversario de la promulgación del Código de Derecho Canónico*, Madrid 2005, 26.

²¹ Tenemos por ejemplo el Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica en España. En virtud de un privilegio de la Santa Sede, el tribunal ordinario de tercera o ulteriores instancias es el Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica. El tribunal de la Rota Española es el único tribunal estable de tercera o ulterior instancia constituido por la Santa Sede fuera de los Tribunales de la Sede Apostólica, aunque

2. POLÉMICA DOCTRINAL Y OBSTÁCULOS TÉCNICOS EN LA INSTITUCIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS LOCALES

La eliminación y la ausencia de normas sobre tribunales administrativos en el Código revisado, despiertan varios interrogantes, relacionados con la polémica de la creación de tribunales locales: ¿Cuál sería la competencia, la naturaleza y la especialidad de estos tribunales? ¿Podrían juzgar el acto administrativo de un obispo? ¿Cuál sería el fundamento jurídico y teológico de estos tribunales? ¿Cómo superar la dialéctica entre subsidiariedad y centralización? Se ha llegado a pensar que el derecho administrativo en la Iglesia se encuentra en una fase un tanto elemental y que la introducción de tribunales administrativos debe esperar a que se produzca un ulterior desarrollo del derecho administrativo²².

2.1. LAS DIFICULTADES DOCTRINALES Y TÉCNICAS

Durante el proceso de revisión del código, el debate sobre los tribunales administrativos se concentró principalmente en temas doctrinales y asuntos teóricos y prácticos respecto a la viabilidad de los tribunales que se ocuparían de la revisión de las actuaciones de los obispos.

Al iniciar la revisión del Código, parecía aconsejable instituir un fuero específico para las controversias administrativas, pero en el curso del debate y con ocasión del Sínodo de 1967, hubo quien no consideró oportuna la creación de nuevos órganos, ni el traslado de competencias de

en alguna región —Friburgo, Lituania, etc.— se han constituido tribunales que, con carácter provisional y excepcional, pueden juzgar en tercer instancia. Este tribunal, que depende directamente de la autoridad del Nuncio —que ejerce respecto a la Rota española las potestades del Obispo respecto al tribunal diocesano—, está constituido por siete auditores, designados libremente por el Romano Pontífice. De modo paralelo a lo dispuesto para la Rota Romana, estos auditores juzgarán siempre colegialmente las causas, en turnos de tres jueces designados por el Decano, pudiendo los diversos turnos rotales conocer en apelación de las causas sentenciadas por otro turno rotal; en el supuesto de que, debiendo conocerse de la causa en una nueva instancia, fuera imposible constituir el turno por falta de jueces, la causa deberá devolverse a la Rota Romana.

²² L. OKULIK, *La condición jurídica del fiel cristiano*, o.c., 157-158; K. MATTHEWS, *The Development and Future of the Administrative Tribunal*: SCan 18 (1984) 176.

los ya existentes²³. Parte de la doctrina consideraba que el juicio de los tribunales ordinarios garantizaría mejor la tutela de los derechos privados²⁴. Sin embargo, prevaleció la opinión partidaria de instituir organismos especiales para la garantía de los actos administrativos, como el mejor modo de regular la justicia administrativa²⁵. Se trataba de buscar un sistema que mantuviera el equilibrio y que conjagara mejor la tutela de los derechos privados, con la salvaguardia de la dignidad y de la discrecionalidad de la administración; que armonizara el bien privado con el bien público. Dados los caracteres típicos de la organización de la potestad de régimen de la Iglesia en la institución eclesial, se habían sacado a la luz significativas dificultades técnicas en la actuación de esta reforma, dado que, de hecho, no existe separación entre poder judicial y poder administrativo, en cuanto que, por fundación divina, todos los poderes de gobierno se encuentran concentrados en las manos de las autoridades: el obispo diocesano a nivel de la Iglesia particular, el romano pontífice a nivel de la Iglesia universal. A partir de esta base, era inevitable que surgieran algunas preguntas en cuanto a la competencia y especialidad de los tribunales, al fundamento de su poder de controlar la actividad administrativa de la jerarquía, a las garantías de independencia y de imparcialidad en el juicio, a la relación entre control central y estructuras territoriales²⁶.

Valorando la compleja problemática del tema, numerosos canonistas²⁷ han recomendado encarecidamente proceder con cautela en el

²³ G. CAPRILE, *Il Sinodo dei vescovi...*, o.c., 106.

²⁴ Cf. P. CIPROTTI, *Brevis relatio*, o.c., 235-243.

²⁵ Cf. I. GORDON, *De tribunalibus administrativis propositis a Commissione Codis i.c. recognoscendo et suffragatis ab Episcoporum Synodo*: Periodica 57 (1968) 623.

²⁶ K. MATTEWS, o.c., 176-178.

²⁷ Gordon advirtió contra lo que él consideraba una propensión a colocarse del lado de la Segunda Sección de la Signatura para absorber la peculiar, y particularmente italiana, distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos. I. Gordon, *Origine e sviluppo della giustizia amministrativa nella Chiesa* en *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Roma 1984, 349-378. Más en general, Corecco criticó la moderna noción laica de la justicia administrativa de muchos sistemas laicos de justicia administrativa y le parece en conflicto con la naturaleza teológica de la Iglesia. Cf. E. CORECCO, *Der Katalog der pflichten und Rechte der Gläubigen im CIC*, en A. gabriels— h. reinhardt (eds.), *Ministerium Iustitiae, Festschrift für Heribert Heineman zur Vollendung des*, Essen 1985, 179-202; J. H. PROVOST (ed.), *Due process in Dioceses in the United States (1970-1985). Report on a survey task force to survey Due process experience*, Washington 1987, 38-39.

desarrollo de los tribunales administrativos para evitar que la Iglesia, por falta de inteligencia o de crítica, adopte los sistemas laicos de justicia administrativa, que si bien son aptos para el Estado, no son plenamente compatibles con la naturaleza de la Iglesia, que debe proceder con exquisita prudencia cuando adopta y adapta instituciones jurídicas que pertenecen al ámbito secular²⁸.

Aunque el Concilio Vaticano II articuló una visión de la Iglesia como una realidad muy superior a la de una mera sociedad visible, también afirma rotundamente que la Iglesia está constituida y organizada en el mundo como una sociedad (GS, 44), lo que implica que los instrumentos creados en el curso de la historia por la sociedad civil, cuando están destinados a crear una sociedad justa, podrían ser aplicables, al menos análogamente, al servicio de la Iglesia, aunque salvando, las diferencias de origen. En consecuencia, sería conveniente subrayar que, en la Iglesia, la especialidad de los tribunales internos se considera de un modo diferente respecto a los ordenamientos seculares, donde prima el principio de separación de poderes y se prevé un estatuto especial de la administración. En el ordenamiento canónico, por el contrario, al no existir separación orgánica entre poderes y menos aún entre el judicial y el administrativo, los tribunales dependen estructuralmente de las mismas autoridades primarias, dotadas conjuntamente del poder administrativo y del poder judicial porque normalmente un solo órgano puede cumplir diferentes funciones. Para salvaguardar la especialidad de la función, no es tan necesario multiplicar las estructuras, sino cualificar

²⁸ De hecho el Derecho Canónico ha tenido siempre una relación simbiótica con los sistemas legales laicos con los que ha convivido. En este sentido, conviene recordar que la introducción de un sistema de justicia administrativa basado casi exclusivamente en el recurso jerárquico, y la insistencia en la codificación del derecho canónico según el modelo del Código de Napoleón, en parte fueron promovidas por el deseo de la Iglesia de ponerse al corriente de los sistemas legales laicos con los que estaba familiarizada. Cabe preguntarse cómo sería la civilización occidental sin los principios del Evangelio, fundamento del derecho canónico, pero también cómo sería el derecho canónico si no hubiera ingerido y digerido considerables dosis de derecho romano. Y cómo sería la civilización occidental si el derecho canónico hubiera negado su adhesión a los principios compatibles con el derecho romano privado, y si no los hubiera convertido en principios de derecho constitucional para la Iglesia, legándolos a la sociedad civil para construir lo que más tarde ha resultado ser la democracia constitucional. Cf. J. BEAL, *Administrative Tribunals in the Church: An Idea Whose Time Has Come or An Idea Whose Time Has Gone?: Proceedings of the Annual Convention of the Canon Law Society of America* 55 (1993) 52-55.

la preparación del personal y disciplinar, con reglas típicas, el ejercicio de las atribuciones²⁹.

El principal problema que plantea la creación de estos tribunales es el origen y jerarquía de sus jueces, ya que su cometido -juzgar actos de rango episcopal— podría requerir su pertenencia al menos al mismo —o superior— grado de jerarquía que el de la autoridad cuyo acto se juzga. En el debate sobre la constitución de los tribunales locales, tuvieron un cierto protagonismo los argumentos teológicos, al afirmar que el único juez ante el que debe comparecer un obispo es la sede apostólica, lo que implicaría que un tribunal administrativo local no podría controlar una decisión administrativa de un obispo diocesano. Sin embargo la opinión dominante no alega objeción alguna de carácter teológico ni jurídico, inherente al derecho divino, que impida ejercer esas competencias a una autoridad inferior a la sede apostólica, siempre que sean correctamente³⁰.

²⁹ P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nell'ordinamento giuridico vaticano*: IE 1 (1989) 449-465; Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*: Apollinaris 57 (1984) 260; I. ZUANAZZI, o.c., 167-170.

³⁰ En esta polémica Martens expone su punto de vista afirmando que «les normes concernant les tribunaux administratifs au sein de l'Église catholique n'ont pas été retenues dans le Code de droit canonique de 1983. Leur création n'était déjà plus obligatoire selon les derniers schémas du Code. Quelles sont les raisons de l'absence d'obligation de créer des tribunaux administratifs dans le Code ? En général, on trouve deux objections à l'égard des tribunaux administratifs au sein de l'Église. La première, d'ailleurs est de nature pratique. Plusieurs Églises particulières éprouvent des difficultés en établissant un tribunal ordinaire. On ne réussit pas toujours à trouver des canonistes préparés pour y travailler. Compte tenu de cela, il s'avère difficile d'envisager l'établissement d'un tribunal spécialisé. Cet argument ne peut convaincre : le cours de la justice ne peut pas être empêché parce qu'on manque de personnel qualifié. Une réaction plutôt appropriée serait de lancer une initiative afin de former le personnel nécessaire. La seconde objection est plutôt d'ordre théologique : un évêque ne peut être jugé que par le Siège Apostolique, ce qui impliquerait qu'un tribunal administratif local ne pourrait pas contrôler une décision administrative d'un évêque diocésain. Ceci semble logique d'un point de vue théologique. On peut quand même immédiatement ajouter que, si cette objection est incontournable, un tribunal administratif local serait possible si on considère ce tribunal comme un tribunal délégué par le Siège apostolique. En plus, l'argument théologique n'est plus d'aucune valeur quand un évêque est cité devant un juge civil. Mieux vaut alors organiser une protection au sein de l'Église et offrir aux fidèles une protection efficace au sein de leur organisation même. Ces deux objections —pratique et théologique— sont le plus souvent invoquées pour expliquer l'absence de tribunaux administratifs»: K. MARTENS,

Esto no representaría una innovación en la historia de la Iglesia, porque ya en la occidental, latina, eran conferidos poderes de control sobre la actividad del obispo diocesano, a tres de los cuatro grados de jerarquía existentes: al metropolitano, al sínodo provincial y al patriarca³¹. Si en algún caso ha tenido lugar la desautorización de algún órgano intermedio de gobierno, probablemente sería como consecuencia de una política de centralización de los órganos de control, aunque siempre es posible reconstruir un sistema descentralizado, ya sea orgánico como competencial, es decir, de las estructuras o de la competencia normativa.

Como conclusión, y dadas las objeciones expuestas, cabría preguntarse si no sería mejor organizar un sistema interno de protección jurídica en la Iglesia, para ofrecer a todos los fieles seguridad en los procedimientos, respetando siempre los principios fundamentales de la doctrina y del derecho.

Ahora bien, hay que distinguir entre las funciones judicial y administrativa que desempeña un obispo, porque si el derecho no prohíbe la revisión de las actuaciones judiciales de un obispo por quien no lo es, es difícil encontrar una razón convincente para que sus actuaciones administrativas no estén sometidas a control por parte de quien no es obispo. Para resolver esta situación se podría contemplar la posibilidad de crear un jurado compuesto por una mayoría de obispos, tal como se regula en el modelo de normas CLSA, y así someter a revisión las actuaciones administrativas de un obispo³². A su vez también se propuso crear un

La protection juridique dans l'Eglise: les tribunaux administratifs, la conciliation, et du Due Process : SCan 36 (2002) 233.

³¹ Lo que posiblemente ha frenado también el desarrollo de una justicia administrativa debidamente articulada podría ser el argumento, cuya fuente original no está suficientemente contrastada, que atribuye a Juan Pablo II, Papa polaco, la experiencia de haber convivido con un sistema de tribunales administrativos en país comunista por lo que conoce sus resultados: en vez de proteger derechos de los indefensos, esos tribunales habrían restringido sus derechos. Si este argumento procediera del Papa, y su hipótesis fuera correcta, nos conduciría a afirmar que la decisión de abandonar y anular el proyecto de tribunales administrativos es de naturaleza política y no de naturaleza teológica. Pero esta hipótesis no tiene fuentes fiables. K. MARTENS, *La protection juridique dans l'Eglise*, o.c., 233.

³² CLSA, *Protection of Rights of Persons in the Church: Revised Report the Canon Society of America on the Subject of Due Process*, Washington DC 1991, 37. En este debate doctrinal, Gangoiti cree que el obispo diocesano está *iure divino* solamente sometido al Papa, lo que significa que sus actos administrativos sólo pueden ser juzgados por un tribunal de la Sede Apostólica o un tribunal delegado por ella: cfr. B.

tribunal diocesano constituido por sólo el obispo, o el tribunal del metropolitano, pero esta solución provocó suspicacias y objeciones fundadas tanto en la oportunidad pastoral, como en la práctica jurídica³³.

En lo que se refiere al tribunal diocesano, es cierto que el obispo puede atribuir al tribunal, o a un vicario, el poder de controlar no sólo los actos administrativos de la autoridad inferior, sino también sus propios actos personales. En tal situación, se daría la paradoja de que el juez se encuentre en posición de dependencia jerárquica respecto de la autoridad sometida a examen por fuerza de la relación de vicaría³⁴. De ahí que el Código, para garantizar la posición de las partes con respecto al órgano que juzga y el principio de *nemo iudex in causa propria*, prescriba que las causas contenciosas referentes a obispos o a personas jurídicas representadas por éste, sean competencia de un tribunal jerárquicamente superior, porque si los actos administrativos del obispo diocesano fueran examinados por sus propios jueces vicarios, faltaría la necesaria independencia funcional para conseguir un juicio imparcial y evitar dudas al respecto. Por ello es necesario ofrecer rigurosas garantías de procedimiento en la conducción del proceso y en la emanación de la decisión conclusiva³⁵.

En lo referente a los actos administrativos del obispo diocesano, y para asegurar los requisitos mínimos de independencia funcional respecto al órgano que juzga, se propuso constituir el tribunal fuera de la esfera de competencia del autor de los actos impugnados, es decir trasladarlo a un nivel jerárquico superior, o a una circunscripción territorial diversa³⁶.

GANGOITI, *De tribunalibus competentibus et quidem iure divino quoad actus administrativos episcoporum residentialium*: Periodica 67 (1978) 715-730. La aplicación de esta postura generaría más problemas, porque toda discusión y toda iniciativa sería imposible si hay que enfocar este debate al nivel del *iure divino*.

³³ Para esta propuesta ver R. BACCARI, *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*: ME 98 (1973) 374; P. WESERMANN, *Fora arbitrii conciliationis et tribunalia administrativa in Germania*: ME 100 (1975) 188.

³⁴ Cfr. cn.157: «A no ser que el derecho establezca expresamente otra cosa, compete al Obispo diocesano proveer por libre colación los oficios eclesiásticos en su propia Iglesia particular».

³⁵ I. ZUANAZZI, o.c. 170-178.

³⁶ Corecco ha mostrado su preocupación por el hecho de que el establecimiento de tribunales pudiera menguar la autoridad del obispo diocesano como auténtico vicario de Cristo y cabeza de una Iglesia particular, y que pudiera quedar reducido

Desde el punto de vista de la posible influencia de autoridad, el tribunal metropolitano, que ya es una instancia de apelación para las sentencias del tribunal diocesano en las causas matrimoniales, podría revestir las garantías adecuadas de imparcialidad del control sobre los actos administrativos de los obispos sufragáneos y de sus oficios vicarios. Contra los actos administrativos del metropolitano y de sus vicarios, después, y siempre siguiendo los principios vigentes para el ejercicio de la función judicial, se puede presentar recurso ante el tribunal del metropolitano con la aprobación de la Santa Sede³⁷. Pero no dejaría de plantear el problema del principio jurídico de *nemo iudex in causa propria*.

Según Zuanazzi, la ampliación de los poderes de jurisdicción del metropolitano sobre las diócesis de la provincia representaría, para la Iglesia latina, un retorno a formas más articuladas de descentralización que corresponden a la tradición antigua y encuentran ahora aplicaciones en la experiencia de las Iglesias orientales, confirmadas por una mayor autonomía respecto al centralismo romano. Podrían incluso existir razones políticas que hicieran inoportuna una semejante extensión de los poderes del metropolitano³⁸.

a mero funcionario dentro de una vasta burocracia eclesial. E. CORECCO, o.c., 198. Naturalmente hay autores que opinan que el actual sistema de recurso jerárquico, que somete las actuaciones administrativas del obispo diocesano directamente a las congregaciones Romanas, ha dejado de ser respetuoso para con el status del obispo diocesano y le trata como a un burócrata funcionario, como a un funcionario subordinado. Para ellos es posible que los tribunales administrativos tengan inevitablemente nocivas consecuencias. Sin embargo, el estudio de la eclesiología del concilio y el código revisado nos enseña la importancia y el rol del obispo diocesano para cada Iglesia particular; el mismo concilio sitúa con firmeza al obispo diocesano dentro de la Iglesia particular y no fuera de ella. Klaus Mörsdorf hizo notar que el realce conciliar y posconciliar de la figura del obispo diocesano en la Iglesia particular se produjo en gran medida por la eliminación de restricciones en su autoridad. El peligro de este cambio radicaba en que la prudencia episcopal, ahora libre de trabas por restricciones, incurriera en arbitrariedad. Para Mörsdorf, que no era precisamente defensor de una «Iglesia democrática», la prevención de la arbitrariedad episcopal exigía eficaces frenos en su autoridad episcopal. El freno principal, entre otros, consiste en el verdadero reconocimiento y protección de los derechos de los fieles: K. MÖRSDORF, *Die Autonomie der Orskirche: AKKR 138 (169) 395-396*. Los tribunales administrativos son un instrumento para hacer provisión de esta restricción crítica en la discreción administrativa, en correspondencia con los imperativos eclesiológicos del concilio y del código.

³⁷ R. BACCARI, *La giurisdizione...*, o.c., 374.

³⁸ I. ZUANAZZI, o.c., 175.

En cualquier caso, el tribunal depende formalmente de las mismas autoridades a las que está llamado a juzgar, y dada la estructura constitutiva del tribunal, es difícil asegurar las garantías mínimas de independencia y de imparcialidad del juicio, al no garantizarse la objetividad del proceso. La regla de la precaución prevista, por la cual no pueden juzgar una causa aquellos juzgadores que pertenecen a la diócesis de la que proviene el acto no resulta suficiente.

En efecto, no basta evitar en un caso concreto la involucración personal del juez, cuando el tribunal entero depende del colegio compuesto por los obispos contra los cuales se puede interponer recurso. Por ello y para solucionar la dificultad concreta de encontrar el número suficiente de personal experto preparado para desarrollar las funciones judiciales, algunos autores han propuesto confiar el conocimiento de las causas administrativas a tribunales especiales de nueva constitución, que serían tribunales interdiocesanos, regionales o internacionales, que resolvería el mismo problema práctico de disponer de recursos humanos y materiales adecuados. A éstos podría serles conferida la competencia general para tratar todas las causas canónicas, previendo un procedimiento especial de desarrollo del juicio, según la naturaleza de las cuestiones³⁹.

Como destacan algunos autores, se deben poner de manifiesto, en cuanto a los tribunales inter diocesanos, los límites en orden a la garantía de la independencia funcional del juez. Dado que el tribunal depende de los obispos interesados, y con el ánimo de respetar su imparcialidad, es conveniente no presentar al mismo organismo los recursos contra los procedimientos de uno de estos obispos. La impugnación debería ser propuesta al tribunal inter-diocesano de apelación, aunque no sea dependiente de la conferencia episcopal del territorio. La imparcialidad del juez, puede ser salvaguardada si el tribunal inter-diocesano superior está situado en una circunscripción diversa de aquella en la que se encuentra la diócesis del autor del acto. Para las causas administrativas, por tanto, sería necesario seguir un criterio de jurisdicción diverso de aquel empleado en general para las causas contenciosas, es decir el del

³⁹ Para una reflexión más amplia sobre las propuestas y la organización de los tribunales administrativos, se puede consultar también C. ZAGGIA, *I tribunali interdiocesani o regionali nella vita della Chiesa*, en Aa. Vv., *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii card. Sabattani*, Roma 1984, 119-153; Z. GROCHOLEWSKI, *De ordinatione ac munere tribunalium in Ecclesia ratione quoque habita iustitiae administrativae*: EIC 48 (1992) 50-53.

lugar en el cual ha surgido el conflicto, y presentar el recurso a un tribunal regional, de una región vecina⁴⁰.

Seguramente, la única razón para eliminar los tribunales administrativos de los códigos revisados latinos y orientales fue la perspectiva de su posible interferencia en la libre acción pastoral de los obispos diocesanos y de otros agentes eclesiásticos, que podría verse frustrada por un creciente desacato a la autoridad eclesiástica⁴¹. A mi juicio, la existencia de tribunales administrativos no tendría por qué suponer forzosamente un riesgo para el prestigio de la jerarquía eclesiástica. Por el contrario, si con serenidad se alejan de la polémica y si se conciben correctamente, previendo su organización, regulando su procedimiento, controlando su funcionamiento y atribuciones, y si todo ello se hace pensando en el bien de la Iglesia y el servicio de Dios, no habría objeción posible a su existencia. Es más, prestarían un gran servicio a una Iglesia que, como única institución de fundación divina encomendada al hombre, está, por su misma condición humana, sujeta a error en sus mandatos temporales. Poner los medios para rectificar a tiempo, evitando un perjuicio a cualquiera de sus miembros, aumentará su prestigio y enaltecerá su misión⁴².

Porque, aunque no cabe duda de que tanto los obispos diocesanos como otros agentes eclesiásticos necesitan amplia autoridad discrecional en su defensa del bien común de la Iglesia, no es menos cierto que nadie está exento de errores e incluso de tentaciones de prepotencia. Por ello es evidente que la discrecionalidad necesaria para cumplir con su ministerio pastoral no amplía la autoridad del obispo diocesano hasta el extremo de permitirle conculcar los derechos de los fieles⁴³.

⁴⁰ I. ZUANAZZI, o.c., 177-178; J.P. BEAL, *Protectings the Rights of Lay Catholics*: TJ 47(1987)161-163.

⁴¹ E. CORECCO, o.c., 198; ver también, R. J. CASTILLO LARA, *Some General Reflections on the Rights and Duties of the Christian Faithful*: SCan 20 (1986) 23-24.

⁴² Es importante tener en cuenta las propuestas del derecho oriental para la justicia administrativa, que intentaron establecer la creación de tribunales administrativos. En este caso las propuestas son especialmente diferentes, porque la garantía de los derechos de las personas de cualquier estado y rango en la Iglesia debe ser perfecta e igual para todos, sin excepción. Cf. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI ORIENTALIS RECOGNOSCENDO, *De recursibus adversus decreta administrativa*: Nuntia 14 (1982) 17-18; 99-106.

⁴³ Así lo advierte un tratadista como Corecco, que no es precisamente partidario de tribunales administrativos. Cf. E. CORECCO, o.c., 199-200.

Por otro lado, cuando la polémica suscitada por la posible existencia de tribunales administrativos, se despoja de su bagaje ideológico, resulta menos doctrinal que técnica y práctica. Porque si algo en la doctrina resulta inequívoco es el respeto a los derechos de los fieles, principio importante tanto para conseguir la perseverancia en la comunión, como para afianzar la credibilidad de la proclamación del evangelio por la Iglesia. Por ello, en su defensa, parece lógico prever la existencia de un sistema jurisdiccional que atienda a la resolución de posibles conflictos de derechos en lo temporal y una solución sería crear en la Iglesia una organización eficaz de tribunales jerarquizados para lo administrativo, que podría resolver problemas inmediatos a muy bajo coste. En nuestra opinión, su implantación no sería demasiado difícil, porque, en definitiva, las razones o las críticas a la introducción de los tribunales administrativos en el pasado fueron de orden eminentemente práctico, y se resolvería con un personal cualificado o con la disparidad territorial.

No cabe duda de que el establecimiento de tribunales administrativos marcaría una innovación principal en el sistema de la justicia administrativa de la Iglesia. La falta de experiencia reciente fue una de las razones por las que la comisión del Código votó en 1982 que el establecimiento de dichos tribunales por parte de las conferencias episcopales fuese opcional antes que obligatorio.

2.2. LA DIALÉCTICA ENTRE SUBSIDIARIEDAD Y CENTRALIZACIÓN

En los proyectos del Código latino se reservaba la competencia de constituir tribunales administrativos de primer y segundo grado a las conferencias episcopales, con el fin de superar las dificultades que tendría un órgano inferior para controlar las funciones administrativas del superior, por ser éste el titular nato de la jurisdicción⁴⁴. Asimismo, como se ha indicado, también las normas de 1980 y los esquemas de 1982 propusieron que los tribunales administrativos fueran constituidos por las conferencias episcopales. Pero a juicio de algunos tratadistas⁴⁵, las

⁴⁴ Z. VARALTA, *De principio subsidiariorum relate ad ordinandam administrationem iustitiae in Ecclesia*, en Aa. Vv., *Acta conventus internationalis canonistarum*, Roma 1970, 343.

⁴⁵ F. SALERNO, *Canonizzazione del principio di sussidiarietà*, en Aa. Vv., *La colegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, Firenze 1969, 138-148; R. METZ, *De principio*

conferencias eran, por entonces, algo novedoso en la escena eclesiástica y tanto su naturaleza como su autoridad resultaban todavía bastante controvertidas. Por ello, se consideraba imprudente confiar a las conferencias episcopales la facultad de establecer tribunales administrativos, porque resultaría equivalente a una usurpación de la legítima autoridad del obispo diocesano en la Iglesia particular confiada a su cuidado⁴⁶.

Además se estimaba que la Iglesia, como institución de derecho divino, prohíbe que un obispo o sus actos sean juzgados por cualquier otra autoridad humana, excepto por el romano pontífice, quien puede intervenir personalmente o por delegación en un tribunal⁴⁷.

Pero si bien es cierta esta afirmación en lo que se refiere al ámbito espiritual, no lo es en el temporal, al que pertenecen las actuaciones de gestión y administración de la diócesis, de ahí que las actuaciones administrativas de un obispo diocesano pueden ser juzgadas por autoridades de rango inferior al del romano pontífice. No existe razón alguna por la que su comportamiento en este orden de cosas goce de inmunidad, ni se debe recurrir al derecho divino (*iure divino*) para justificar errores temporales, por la misma razón por la que carecen de inmunidad sus actuaciones judiciales o penales. Avalan esta afirmación los mil novecientos años de historia de la Iglesia anteriores a 1908, en los que los actos administrativos de los obispos han sido juzgados por autoridades de rango inferior al de la Sede Apostólica⁴⁸ como reza el antiguo aforismo escolástico: *ab esse ad posse valet illatio*. Como consecuencia, la Iglesia, tal como hizo en el pasado, podría reconocer y establecer de nuevo niveles intermedios de autoridad entre el obispo diocesano y el

subsidiaritätis in iure canonico, en AA. VV., *Acta conventus internationalis canonistarum*, Roma 1970, 297-306; J.A. KOMONCHAK, *La sussidiarietà nella Chiesa: stato della questione*, en AA. VV., *Natura e futuro delle conferenze episcopalo*, Bologna 1988, 321-365; C. CARDIA, *La rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà della Chiesa*, en J. CANOSA (ed.), *I principi per la revision del codice di diritto canonico*, o.c., 233-270.

⁴⁶ K. MATTEWS, o.c., 177; A. VIANA, *El principio de subsidiariedad en el gobierno de la Iglesia*: IC 75 (1998) 147-171.

⁴⁷ B. GANGOITI, *De tribunalibus competentibus...*, o.c., 723-728; J. BEAL, *Protecting the Rights...*, o.c., 161-163.

⁴⁸ Aunque el sistema penal vigente reserva a la Sede Apostólica los que se ven implicados obispos personalmente (cn. 1405§1; 3) o comprometidas sus actuaciones (cn. 1400§ 2), se trata más bien de una evolución reciente que sólo con gran dificultad puede pretender que es parte de la estructura de la Iglesia por derecho divino.

romano pontífice, lo cual sería una aplicación concreta del principio de subsidiariedad⁴⁹.

En todo caso, aunque es cierto que el debate sobre la naturaleza y la autoridad de las conferencias episcopales sigue abierto, el código revisado autoriza a estas asambleas, siempre que cuenten con la aprobación de la Santa Sede, a establecer uno o más tribunales ordinarios de segunda instancia, para juzgar las apelaciones procedentes de los tribunales diocesanos ordinarios o de los tribunales inter-diocesanos de primera instancia. (cn.1439§ 1; 2) de modo que esta autorización a las conferencias episcopales para establecer y moderar los tribunales inter-diocesanos y regionales, resuelve el problema teórico sobre la competencia de dichas conferencias para el ejercicio de la función organizativa, quizás en detrimento de la plena jurisdicción diocesana.

Conferir estas atribuciones a los organismos representativos de los episcopados nacionales, por otra parte, no constituye una invasión del autogobierno local. Las conferencias episcopales, de hecho, no serían depositarias del poder de erigir tribunales y de dictar normas procesales, sino que recibirían estas atribuciones por delegación del romano pontífice. En consecuencia, el poder de los tribunales para juzgar los actos administrativos del obispo diocesano y su legitimación, derivaría de la voluntad de la autoridad suprema a quien están subordinados los propios obispos. El papel de las conferencias episcopales tendría por tanto valor instrumental, para actualizar y adaptar a cualquier región las disposiciones de carácter universal sobre la organización y el modo de proceder de los tribunales.

Por otra parte, también bajo este punto de vista, la función subsidiaria de las legislaciones particulares quedó bien delimitada en la última redacción del esquema de 1982, en cuanto que se fijaron normas más detalladas sobre la composición del tribunal, la formación del colegio de jueces, los poderes del juez y las fases del proceso⁵⁰. En este sentido, una conferencia nacional de obispos católicos y cada uno de sus miembros podrían establecer uno o más tribunales administrativos interdiocesanos para atender contenciosos en primera instancia que implicaran a obispos diocesanos; y en segunda instancia, para resolver las apelaciones contra los acuerdos de tribunales administrativos diocesanos. Las condiciones necesarias para que la conferencia episcopal acepte la creación

⁴⁹ Z. VARALTA, *De principio subsidiarieratis...*, o.c., 334-355.

⁵⁰ I. ZUANAZZI, o.c., 180; también Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi...*, o.c., 157-158; A. VIANA, *El principio de subsidiariedad...*, o.c., 147-171.

por un obispo de su propio tribunal administrativo, son las mismas que se recomiendan para los tribunales matrimoniales interdiocesanos: economía, eficacia y rapidez.

Puesto que también en los tribunales constituidos por las conferencias episcopales podrían levantarse dudas en cuanto a la real independencia funcional de los jueces, algunos autores⁵¹ han propuesto instituir tribunales descentralizados, pero dependientes directamente de la sede apostólica, como vicarías del romano pontífice, equivalentes a otra sección de la Signatura Apostólica. En este caso, existiría el problema de arbitrar una pluralidad de instancias jurisdiccionales y por ello se han sugerido dos alternativas. La primera, consistiría en tres grados: el primero, ante una sección especial de un tribunal local constituido en la nunciatura o delegación apostólica; mientras que el segundo y tercer grado se sustanciarían ante la Signatura Apostólica⁵².

La segunda alternativa, en cambio, prevé el desarrollo de las tres instancias ante la Signatura Apostólica⁵³. Pero la solución de la articulación de los tres grados ante la Signatura Apostólica, puede tener también consecuencias negativas, al centralizar todas las instancias en la única sede romana. Por el contrario, la primera alternativa de la creación de un primer grado ante la nunciatura, garantizaría al menos el tratamiento periférico de la causa, aunque, igual que ocurre en todas las hipótesis de tribunales dependientes de la sede apostólica, cabría el riesgo de una excesiva subordinación a las orientaciones de la autoridad central y de una menor autonomía en el gobierno local⁵⁴.

El principio de descentralización de los tribunales había sido indicado por el sínodo de los obispos de 1967 como el presupuesto para mejorar el sistema de administración de la justicia administrativa en la Iglesia. El valor de esta directriz consistía sobre todo en la constatación de que la cercanía territorial del órgano competente al lugar de origen de la causa, habría reducido en gran medida los problemas en la iniciativa del recurso y, consecuentemente, habría favorecido el ejercicio del derecho de defensa. A su vez, la posibilidad de constituir más tribunales

⁵¹ E. GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Città del Vaticano 1997, 61-62.

⁵² Solución propuesta por E. LABANDEIRA, *La Signatura Apostólica y los Tribunales Administrativos*: IC 42 (1981) 665-721.

⁵³ Solución preferida de I. GORDON, *De tribunalibus administrativis...*, o.c., 649-650

⁵⁴ I. ZUANAZZI, o.c., 181; A. VIANA, *El principio de subsidiariedad...*, o.c, 147-171.

en el mismo territorio, habría hecho practicable y más fácil el examen de la controversia. Además, la creación de tribunales en el ámbito de cada una de las Iglesias particulares también revestía gran importancia en orden a la promoción de la autonomía local, al revitalizar organismos contenciosos que correspondían a la tradición eclesial, promoviendo la experiencia jurídica y, en general, el desarrollo del patrimonio sociocultural de aquella comunidad. Por eso, resultaba necesario armonizar la normativa universal, fundada sobre los principios generales comunes, con la función subsidiaria de las legislaciones particulares⁵⁵.

En el plano del derecho procesal, el recurso a tal criterio se traduce en la necesidad de disponer de organismos y remedios; es decir, una justicia cercana, fácil de poner en marcha, solícita, comprensible en el procedimiento y en la decisión, y satisfactoria en la resolución de la controversia.

En nuestra opinión, para evitar a la jerarquía la posible tentación de inmiscuirse en los tribunales diocesanos, un órgano de revisión al nivel continental a la vez que un tribunal regional parecería lo más oportuno. Siendo la Sede Romana quien podría centralizar la resolución final de todas las controversias, para evitar injerencias políticas y para proteger la libertad de la Iglesia. La otra ventaja del «centralismo romano» sería la posibilidad de garantizar la imparcialidad de las decisiones⁵⁶.

⁵⁵ Zuanazzi afirma que se discute, en efecto, sobre el alcance del principio de subsidiariedad en el ordenamiento jurídico de la Iglesia. Se trata por otra parte de un principio complejo y polivalente, que, encuentra fundamento en distintas expresiones de la persona y de la convivencia social, se aplica en los diversos ámbitos según la naturaleza particular de la organización a la que se refiere y las reglas particulares que informan la relación en cuestión. I. ZUANAZZI, o.c., 181.

⁵⁶ Para evitar el centralismo romano y, por consiguiente, para tener una aplicación concreta del principio de subsidiariedad con la Signatura Apostólica, como único organismo para decidir recursos contra los actos administrativos de los obispos diocesanos y las decisiones de los tribunales administrativos diocesanos, se podría establecer, como en las apelaciones de decisiones en caso matrimonial en segunda instancia ante tribunales metropolitanos o interdiocesanos, aunque las partes mantengan el derecho de apelar directamente a la Rota una decisión no favorable de primera instancia, tribunales administrativos regionales que cumplirían una función similar en el campo administrativo, como una especie de función parecida a los de filtro, para que los casos más difíciles y de mayor trascendencia sea transferidos a la Signatura Apostólica en la tercera instancia. Los tribunales administrativos regionales podrían ser una expresión de subsidiariedad en la Iglesia y esto no significa expresión de animosidad anti-romana, o una especie de mentalidad de «mantenerse» alejados de Roma a toda costa», que algunos han percibido en los defensores de estos

La creación de tribunales regionales constituye por tanto el instrumento idóneo para responder a las expectativas de defensa del afectado, porque lleva no sólo a reducir las distancias y los tiempos en la administración de la justicia, sino que también implica la posibilidad de adecuar su estructura y su funcionamiento a las condiciones específicas y a las necesidades de un determinado territorio. La correspondencia con la cultura y con el espíritu de una comunidad ayuda mucho a que las instancias de tutela, puedan instaurar un diálogo más claro entre el autor del acto, el recurrente y el juez.

El recurso al fuero regional representa el mejor modo de responder a la necesidad de justicia en relación con los actos administrativos y esta medida debería ser obligatoriamente adoptada en todos los países, para evitar una injustificada discriminación entre ellos. Adecuar las instituciones procesales a las condiciones peculiares de cada nación o región no se consigue excluyendo los instrumentos de defensa, sino más bien dotando a la legislación regional de un poder discrecional suficientemente amplio como para adaptar e integrar la normativa común, así como para establecer los mecanismos y las modalidades más eficaces para ponerla en marcha en las diversas zonas⁵⁷.

tribunales. Por el contrario, parece de sentido común que, siempre que sea factible, los contenciosos deben resolverse, tan cerca como sea posible de los lugares donde se han producido. Es ésa, después de todo, la razón fundamental que subraya las normas del código sobre la competencia de los tribunales ordinarios en casos contenciosos y penales. (cns. 1408-1416). Los tribunales razonablemente próximos o cercanos a la escena del «crimen», el lugar del delito están mejor situados para oír a las partes, para reunir declaraciones y testimonios, para apreciar la sutileza del lenguaje coloquial y para valorar los hechos a la luz de los usos y costumbres locales. Las partes, especialmente aquellas cuya educación es limitada, son más capaces de hacer una presentación eficaz o efectiva de su caso cuando pueden hacerlo cara a cara delante del juez y en idioma nativo, sin gasto, sin viajes indebidos innecesarios. Por su parte, los obispos pueden tener la seguridad de conocer, de saber que al menos uno de los que oyen en los casos es también un obispo diocesano con experiencia de primera mano de las dificultades que conlleva su acción pastoral de una grey con un pueblo belicoso y conflictivo. Ver. J. BEAL, o.c., 70.

⁵⁷ «La provisión de un oficio eclesiástico hecha a favor de quien carece de las cualidades requeridas, solamente es inválida cuando tales cualidades se exigen expresamente para la validez de la provisión por el derecho universal o particular, o por la ley de fundación; en otro caso, es válida, pero puede rescindirse por decreto de la autoridad competente o por sentencia del tribunal administrativo»: cn. 149, 2

3. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN Y NUEVAS PROPUESTAS

3.1. POSIBILIDAD ACTUAL DE CONSTITUIR TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

¿En qué situación está el proceso de creación de los tribunales administrativos? ¿Cuáles son sus expectativas de futuro?

A pesar de la ausencia de normas sobre el establecimiento y funcionamiento de los tribunales administrativos en el código revisado, éste contiene dos referencias normativas en las que se alude a la existencia de dichos tribunales (cns.149, 2⁵⁸ y 1400, 2, 2⁵⁹) como instancias de revisión del acto administrativo, judicial o jerárquico⁵⁹. La doctrina ha interpretado la supervivencia de estas referencias de diversos modos. Para un sector, se trata de un olvido de la revisión final, un error⁶¹. Otros autores lo entienden como un reenvío a la segunda sección de la Signatura Apostólica como único tribunal administrativo que permanece tras la revisión del Código⁶². Pero también, hay quienes sostienen que no se refieren a este tribunal, al supremo de la Iglesia, porque en ese caso el legislador lo habría nombrado expresamente, y porque la acción ante la otra sección es sucesiva, y no alternativa, al recurso jerárquico. Pero de ser así, esta última opción daría pie a suponer que se ha querido dejar

⁵⁸ P. MONETA, *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali*, en AA. VV., *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile amministrativo*, Milano 1991, 17; J. BEAL, *On Due Process: the third Decade, en Protection of Rights of Persons in the Church. Revised report of the Canon law society of America on the subject of Due process*, Washington 1991, 9; M. K. MARTENS, *La protection...*, o.c., 234-235.

⁵⁹ «Sin embargo, las controversias provenientes de un acto de la potestad administrativa pueden llevarse sólo al Superior o al tribunal administrativo»: cn. 1400, 2, 2.

⁶⁰ Para algunos no es un texto jurídico bien redactado el hecho de eliminar la obligatoriedad del establecimiento de los tribunales administrativos: para una medida tan relevante, ¿se debería dejar la libertad a la autoridad subalterna? Es de temer que se crearan tribunales por la presión de grupos o a raíz de los acontecimientos. Cf. PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS, *Acta et Documenta Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Recognoscendo. Congregatio Plenaria, Diebus 20-29 octobris 1981 habita*, Roma 1991, 171.

⁶¹ De esta opinión es, por ejemplo, M. F. POMPEDDA, *Diritto Processuale nel nuovo Codice di diritto Canonico. Revisione o Innovazione?* Roma 1983, 9.

⁶² Dato desmentido por Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e Ricorsi: Apollinaris* 57 (1984) 273: «E tale può essere solo un tribunale locale».

abierta la posibilidad de constituir tribunales administrativos locales en el futuro⁶³.

Conviene observar una actitud ponderada, y presuponer que el legislador, aún no queriendo instituir a nivel universal los tribunales administrativos, ha intentado en cualquier modo prever teóricamente, o al menos no excluir, la posibilidad de crear organismos de este tipo, por parte de la iniciativa de las Iglesias locales⁶⁴.

En síntesis, la falta de mención en el código, salvo las referencias citadas (cns. 149§ 2 y 1400§ 2), nos enfrenta al dilema planteado más arriba: o la inclusión de estos cánones fue un descuido, puesto que son cánones que debieran haber desaparecido junto con toda la legislación sobre tribunales administrativos locales o, por el contrario, se han conservado voluntariamente, con vistas a su desarrollo futuro en el derecho administrativo⁶⁵. Dada la seriedad del Código de Derecho Canónico, y el rigor de trabajo del cardenal Casaroli, parece difícil admitir que fuera un descuido, aunque también es cierto que nunca mencionó estos cánones, por esta razón, parece que más bien se trata de una previsión hecha para un desarrollo futuro que de un simple error⁶⁶.

Grocholewski, de quien se dice que se hallaba entre los consejeros más próximos a Juan Pablo II durante la revisión final del esquema inmediatamente anterior a la promulgación del Código de Derecho Canónico, cree que estas dos menciones residuales de los tribunales administrativos no son ni descuido legislativo, ni referencias indirectas a la segunda sección de la Signatura Apostólica. Considera que se quiso

⁶³ R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa*, o.c., 151-152; Id., *La tutela dei Diritti nella comunità ecclesiale*: IC 23 (1983) 547-577; J.C. MESZAROS, *Procedures of administrative recourse*: TJ 46 (1986) 131; R. BACCARI, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'amministrazione ecclesiastica nel nuovo CIC*, en AA. VV., *Scritti in memoria di P. Gismondi*, I, Milano 1987, 30.

⁶⁴ Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa*, en AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Roma 1984, 135-165; I. ZUANAZZI, o.c., 185-188. Cf. G.P. MONTINI, *I tribunali amministrativi...*, o.c., 315-322; J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Consiglio vaticano II al Codice del 1983*, en *La giustizia amministrativa nella Chiesa* (1991) 27: «L'intenzione del Legislatore è stata quella di lasciare aperta la possibilità [...] diventi nel futuro una realtà [...] quando vi siano però tutte le condizioni necessarie, che oggi non ci sono».

⁶⁵ Z. GROCHOLEWSKI, *La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione*, en *Dilexit iustitiam, Studia in honorem Aurelii Card. Sabattani*, Città del Vaticano 1984, 227-228.

⁶⁶ K. MATTEWS., o.c., 188.

dejar abierto el asunto del establecimiento de tribunales administrativos locales por iniciativa de las autoridades territoriales competentes, para remediar así la laguna existente⁶⁷. Por su parte, Castillo Lara, cercano a esta misma postura, considera que sería necesario un indulto pontificio para la creación de un sistema de tribunales administrativos⁶⁸. Cree que, si Grocholewski estuviera en lo cierto, el actual código no representaría obstáculo alguno para el establecimiento de dichos tribunales, siempre que su existencia fuera oportuna y conveniente para la Iglesia.

Estos dos cánones representan la base jurídica que respalda la necesidad de unos tribunales administrativos que, en la actualidad, no pasan de ser institutos facultativos, que ni siquiera toman decisiones vinculantes⁶⁹. Es más, se limitan a plantear sugerencias y propuestas de compo-

⁶⁷ Z. GROCHOLEWSKI, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*: IE 65 (1992) 9. A su juicio, la omisión de la normativa sobre los tribunales administrativos locales no es una «infidelidad» a lo establecido en los Principia: «Si, por ejemplo, uno descubre agujeros en el techo de su casa y por tanto la urgencia de la reparación, y se propone en consecuencia reparar el techo con tejas, porque lo considera el medio más adecuado; pero después, durante el trabajo, descubre un material mejor, y reconstruye con él la cubierta de la casa, renunciando a las tejas, no hay motivo para hablar de una ‘traición’ al propósito inicial, por el hecho de que se haya cambiado el medio. Por el contrario, habrá que hablar de un perfeccionamiento en su realización. Algo parecido ha sucedido con el medio propuesto en los Principia»: Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: *Fidelium Iura* 8 (1998) 282-283.

⁶⁸ R.J. CASTILLO LARA, *Some General reflections...*, o.c., 23-24: «For the present, the much-awaited system of administrative tribunals that would better assure the protection of subjective rights in the face of eventual abuses by authority has not been promulgated. I said for the present because the decision of the Holy Father does not exclude the future establishment of a system of administrative tribunals either at the level of the universal Church or at the level of the particular Church by reason of a grant of a pontifical indult». En el caso del *Due process* en Estados Unidos, las autoridades se pusieron de acuerdo para pedir el indulto solo para la creación de tribunales de segunda instancia o tribunales competentes para valorar los actos administrativos de obispos diocesanos. Para los especialistas, el indulto es necesario para un sistema de tribunales administrativos de segunda instancia. Generalmente la Signatura Apostólica recomienda evitar el término de tribunal administrativo. R.J. CASTILLO LARA, *La difesa dei diritti nell'ordinamento canonico*, en *Il diritto alla difesa nell'ordinamento canonico. Atti del XIX Congresso canonistico, Gallipoli, settembre 1987*, Roma 1988, 16-17.

⁶⁹ En el proyecto americano, contra la sentencia de un tribunal administrativo, es posible apelar al arzobispo como superior jerárquico. Se nota una cierta ambigüedad y falta de claridad en el proyecto porque falta una clara precisión sobre el

sición de cada tribunal, en las diversas instancias y la terminología no deja de ser confusa, porque realmente son órganos de conciliación, fruto de las experiencias intercodiciales para alcanzar la equidad en la legislación canónica. Pero en todo caso, su mera existencia, induce a cuestionar si la actual normativa universal permite y favorece la institución de formas de control judicial sobre los actos administrativos.

Ante las distintas alternativas y propuestas, consideramos que un sistema orientado a la constitución de un tribunal regional al nivel continental, con un correcto procedimiento, podría resolver muchos problemas, entre ellos, limitar la posible desviación de poder, o el evitar interpretaciones interesadas y desviadas de la justicia objetiva porque todo ello se remediaría con una reglamentación precisa, rigurosa, y del procedimiento y de la orientación técnica del juicio.

La cuestión verdaderamente crítica es si el tribunal metropolitano, o el nacional, puede examinar en primer grado los recursos contra los actos administrativos de los obispos sufragáneos, cuando no se puedan llevar ante los tribunales diocesanos⁷⁰.

Ante este dilema, parte de la doctrina considera que se requiere la aprobación de la Sede Apostólica, o del legislador universal, para atribuir a los tribunales de apelación el poder de juzgar las controversias presentadas contra los actos administrativos de los obispos diocesanos⁷¹. Los actos administrativos, dictados en cumplimiento de su oficio, podrían estar sujetos al control de tribunales de orden jerárquico superior, al igual que los actos judiciales —las sentencias del tribunal diocesano— están sometidas a la posibilidad de impugnación ante el tribunal metropolitano. En consecuencia, la sección administrativa del tribunal metropolitano podría conocer de la apelación contra las sentencias del tribunal diocesano, siempre que éstas se hubieran pronunciado

papel de esta instancia: parece más a un órgano de conciliación. Para un estudio más amplio sobre la experiencia ver: H.J. Provost (ed.), *Due process in Dioceses...*, o.c.; J.P. BEAL, *On Due Process: the third decade*, o.c., 1-12; K. MARTENS, *La protection juridique...*, o.c., 234-235.

⁷⁰ Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali*, o.c., 135-165. I. ZUANAZZI, o.c., 185-189; Id., *Praesis ut prosis, La funzione amministrativa nella «diakonia» della Chiesa*, Napoli 2005, 236-246; 299-307; 458-480.

⁷¹ Cf. El proyecto de la CLSA, *Due process*, en Estados Unidos. Cf. D.L. PARR-J.P. BELL-J.N. PERRY-P. MC GREVY, *The final report of the committee on experiment in Due Process in the Church: CLSA Proceedings* 61 (1999) 137-159; Cf. también K. MARTENS, *La protection juridique*, o.c., 249-251.

sobre los recursos contra los actos administrativos de las autoridades inferiores al obispo diocesano. Sin embargo, reconocen los autores, el instrumento de tutela del tribunal administrativo, es decir de la sección administrativa del tribunal metropolitano, sería poco eficaz, no sería idóneo para proteger todos los intereses de los fieles con imparcialidad⁷².

En cambio contra los actos administrativos del obispo diocesano, según la normativa actual, solamente cabe apelar ante la Sede Apostólica. Pero este recurso, ante la segunda sección de la Signatura Apostólica, no se puede presentar sin haber culminado la vía jerárquica ante los dicasterios de la curia romana. Supone un camino largo y tortuoso por la lejanía, tanto física como cultural, de los territorios donde se originó la controversia.

Así pues, a la luz de la normativa vigente, a pesar de la potencial apertura de los cns. 149, 2 y 1400, 2, se deja poco espacio a la iniciativa de las legislaciones locales para la constitución de un tribunal administrativo. Por ello resulta necesaria una acción preventiva y reguladora del legislador universal, que integre en un solo sistema la jurisdicción administrativa con la creación de nuevos órganos de control sobre la gestión episcopal⁷³.

La intervención de la autoridad suprema parece en cualquier modo deseable, para emitir directivas fundamentales y homogéneas, a partir de las cuales cada legislación local puede adoptar estructuras y procedimientos adecuados a las necesidades y al sentir de la propia comunidad. De ese modo, se evitarán diferencias demasiado marcadas entre las modalidades de tutela dispuestas en los diversos países. A partir de ahí, será posible conferir a la autoridad particular el poder de constituir tribunales competentes para juzgar la administración episcopal.

3.2. RAZONES PARA LA CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Actualmente, podemos comprobar que dos de los problemas fundamentales que se plantean en la creación de los tribunales son la formación de personal especializado, con el temor de una carga adicional de la burocracia diocesana y un aumento del coste del personal.

⁷² J. BEAL, *Administrative tribunals*, o.c., 57-58; Id., *Protectings the Rights...*, o.c., 161-163.

⁷³ I. ZUANAZZI, *La possibilità...*, o.c., 195

Aun defendiendo la necesidad de una protección más eficaz de los derechos individuales en la Iglesia, las dudas sobre la viabilidad de los tribunales administrativos suelen indicar que un uso más eficaz del recurso jerárquico sería suficiente para remediar las deficiencias del vigente sistema de justicia administrativa en la Iglesia ⁷⁴. Por otro lado, en el debate se aprecia una preocupación por las posibles consecuencias negativas de los tribunales administrativos, entre ellos, disuadir del deber de obediencia a la autoridad eclesial, y facilitar un crecimiento ilimitado de litigios. Pero ambas son objeciones ajenas al ámbito objetivo del derecho canónico, pues compete a teólogos y moralistas, y no a los juristas, la tarea de valorar si los fieles están obligados —o no— a respetar las actuaciones administrativas de sus responsables jerárquicos incluso en el caso de ser erróneas o injustas.

En todo caso, conviene recordar que los órganos jurisdiccionales existen desde tiempos remotos porque ninguna sociedad organizada está libre de conflictos, de modo que también en la Iglesia tiene sentido la creación de un sistema propio para que resuelva sus querellas internas de orden administrativo. No cabe duda de que es mejor encauzar y regular el descontento, que ignorar los posibles perjuicios que podrían ocasionar a sus miembros, o a la propia Iglesia, si los afectados decidieran acudir a tribunales civiles. De hecho, el nuevo testamento señala el camino a seguir, cuando el propio Pablo reprende a los corintios por someter sus pleitos al juicio de los paganos y por otra parte, la mayor parte del derecho canónico de la era patrística, de la Edad Media y del primer periodo de la modernidad, se sustenta, precisamente, sobre la necesidad de dar respuesta al carácter beligerante propio de la condición humana, desde el origen de los tiempos.

Por otro lado el problema crucial para la Iglesia en este siglo, como lo fue para la Iglesia de Corinto a mediados del primer siglo, es cómo hacer frente a los litigios, para lo que se debe encontrar un mecanismo y un modo eficaz, imparcial y pastoral, para que la gestión material de la Iglesia quede sometida a una justicia administrativa propia, o nos encontraremos con que quienes se sienten perjudicados por las actuaciones de las autoridades eclesiásticas, trasladen sus conflictos ante las autoridades civiles⁷⁵.

⁷⁴ K. MATTEWS, o.c., 193.

⁷⁵ Nos parece importante tener en el seno de la Iglesia procedimientos elaborados que den garantías mínimas a las partes y también aplicar los procedimientos,

Respecto al temor de que la existencia de tribunales administrativos pudiera socavar el respeto a la autoridad eclesiástica, creemos que la verdadera amenaza sería que dicha autoridad, especialmente a nivel local, se ejerciera arbitrariamente. Esta percepción es la que erosiona el respeto hacia la autoridad eclesiástica y pone en peligro la credibilidad de la proclamación del evangelio por la Iglesia. De ahí que un órgano de control, como es un tribunal administrativo, sea el mejor camino para desvanecer esta impresión.

De todos modos resulta urgente poner en marcha los tribunales administrativos y estructurar con rigor los procedimientos de resolución de contenciosos, llenando los vacíos estructurales y procesales existentes en la Iglesia en cuanto a los derechos particulares en el ámbito de la actividad administrativa. Porque, sin establecer estructuras y procedimientos, no se puede reducir la sospecha de injusticia, ni proporcionar medios pacíficos y sistemáticos para la resolución de contenciosos. Se trata de que esas estructuras y procedimientos sean los adecuados para resolver los litigios y demostrar la eficacia de la propia autoridad, que quedaría así reforzada⁷⁶.

Además, la preocupación por la protección y la defensa de los derechos en la Iglesia no es asunto accesorio, como afirmó rotundamente Juan Pablo II al promulgar el Código de Derecho Canónico revisado⁷⁷. El obispo diocesano, al ser el único responsable de mantener, promover y restablecer donde fuera necesario la comunión, no sólo entre la Iglesia

pues, si no, corremos el riesgo de una intervención civil y eso podría hacer perder la libertad interna de la Iglesia. Ver K. MARTENS, *Recours aux tribunaux étatiques en matière ecclésiastique. La position de la Cour de Cassation belge à l'aube du troisième millénaire*, *European Journal for Church and State Research-Revue européenne des relations Églises-État* 7 (2000) 21-29.

⁷⁶ R. T. KENNEDY, *Address on Due Process to the National of Catholic Bishops*: CLSA Proceedings 31(1969) 16-17.

⁷⁷ JUAN PABLO II, *Sacrae disciplinae Leges*, Edición bilingüe, 4ª ed., Salamanca 2005, 13. El Santo Padre insistió en que debía ser así «para que las mutuas relaciones de los fieles se regulen conforme a la justicia basada en la caridad, con los derechos individuales de cada persona garantizados y bien definidos». Dirigiéndose a los auditores y a los funcionarios de la Rota Romana en 1979, el Santo Padre insistía: «La tarea de la Iglesia, y su mérito histórico, en la proclamación y defensa de los derechos fundamentales del hombre en todo tiempo y lugar, no la exime, sino que por el contrario la obliga, a ser *speculum iustitiae* de cara al mundo». JUAN PABLO II, *Allocutio ad Decanum Sacrae Romanae Rotae et ad eiusdemque Tribunalis Praelatos Auditores ineunte anno iudiciali*, 17 de febrero de 1979, AAS, 71(1979), 423.

universal y la particular, sino también dentro de la Iglesia particular confiada a su solicitud pastoral, tiene la obligación especial de asegurar que se cumpla la justicia en la vida, en el funcionamiento administrativo de su diócesis porque la Iglesia Universal así como la Iglesia particular deben ser un «*speculum Iusticiae*». La responsabilidad del obispo diocesano consiste en procurar que los medios, y recursos institucionales disponibles para conseguir tal ideal, se pongan en práctica y funcionen eficazmente⁷⁸.

En definitiva, es necesario que se garantice el derecho de impugnar una decisión considerada injusta, para reabrir un nuevo juicio ante un juez diferente, lo que supone articular las estructuras de justicia de modo que se prevea la existencia de, al menos, dos grados en la revisión del conflicto. Por otro lado, es necesario que la publicidad respalde el derecho de defensa, lo que requeriría un tribunal descentralizado para los juicios de primera instancia, en cada país. Porque ello garantizaría no sólo la pluralidad de los grados de juicio, sino también la cercanía territorial a las partes interesadas, disminuyendo así grandemente los prejuicios y los costes económicos que supone el traslado del caso a otro país o incluso a otro continente⁷⁹.

Bajo un punto de vista jurídico, la institución de los tribunales administrativos locales no carece de fundamento, y resulta muy necesaria. Las únicas objeciones que tendrían justificación son de carácter pastoral, unas referidas al impacto que estos medios contenciosos pueden tener sobre la sensibilidad y el modo de pensar de las diversas naciones, y otras, a la dificultad de encontrar personal cualificado y estructuras adecuadas en cada país, y ambas son únicamente problemas prácticos que pueden tener solución en las realidades singulares locales,

⁷⁸ No todas las tensiones, malentendidos, fricciones, desacuerdos y conflictos implican vulneración de derechos, aunque alguno de ellos sí los implican y por eso, es necesario que exista algún mecanismo disponible para resolver estos contenciosos de manera equitativa dentro de la Iglesia, porque de lo contrario podría cundir el malestar y la sensación de que esta Iglesia no practica lo que predica.

⁷⁹ La sustanciación del juicio en el lugar de origen, permite además valorar la autonomía de cada Iglesia particular, adaptando las normas particulares de organización del tribunal y sus modalidades procesales a las tradiciones y a la mentalidad de cada país, aun manteniendo los elementos comunes esenciales del sistema de justicia administrativa, pero evitando excesivas discriminaciones de tutela para los diversos países. I. ZUANAZZI, o.c., 185-205.

potenciando la revisión de las legislaciones particulares para superar estos inconvenientes.

3.3. CONDICIONES Y PROPUESTAS PRÁCTICAS PARA UN NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA EFICAZ: POSIBILIDADES PARA EL FUTURO

A pesar de los límites de la propuesta post conciliar y sus dificultades, se debe reconocer que, después de treinta años de experiencia del sistema de justicia administrativa consolidado en la legislación vigente, así como de las exigencias surgidas en varios países, ha llegado el momento de reconsiderar la reforma de los tribunales administrativos locales, aún pendiente, y valorar nuevamente su constitución y regulación.

El proyecto de institución de tribunales locales contenido en los esquemas de los códigos, refleja propuestas anteriores a la aplicación práctica del sistema de justicia administrativa previsto ahora, por lo que requieren ser revisados a la luz de la experiencia adquirida desde entonces. No podemos detenernos en el examen de lo ya pasado; es necesario seguir adelante, plantear medidas de tutela más adecuadas, y revisar por completo el sistema del contencioso administrativo a fin de hacerlo más efectivo en los conflictos actuales.

Además, considerando la jurisprudencia de la Signatura Apostólica, se observa que algunos casos administrativos exigen una pericia en derecho que sólo está al alcance de los especialistas. Pues si, por desgracia, para causas tan conocidas como las matrimoniales hay pocas Iglesias locales capaces de constituir y asegurar el funcionamiento de su tribunal, por carecer de personal suficientemente preparado, podemos afirmar *a fortiori* que son menos aun los expertos disponibles para juzgar los decretos administrativos de los obispos, si es que se quiere aplicar lo dispuesto en el código de derecho administrativo de 1983. Este es el impedimento clave a la hora de considerar la puesta en práctica de tribunales administrativos locales, por mucho que la teoría de los tribunales administrativos se haya desarrollado.

Dada la postura del Código de 1983 sobre las cualificaciones exigidas a las personas que componen el tribunal, su preparación supone una seria dificultad, que ha de ser tomada en consideración⁸⁰. Y es así porque los problemas de la justicia administrativa son tan complejos y abarcan

⁸⁰ Ibid., 190-195.

tantos aspectos del gobierno de la Iglesia que su resolución seguramente podría exigir mayor pericia que la necesaria para formar parte de los tribunales matrimoniales. Sin poseer previamente una formación jurídica básica, o estar debidamente aconsejados, los obispos no podrán decidir la aprobación de procedimientos *ad experimentum* en favor de la justicia administrativa en la Iglesia local.

No cabe ignorar que la puesta en marcha de un sistema completo y totalmente nuevo para la administración de justicia sin haber sido previamente experimentado a nivel local o por lo menos regional, puede ser contraproducente y, por error, producir efectos perjudiciales. Dado que la adaptación a la nueva organización judicial exige un cambio de mentalidad, lo más prudente sería introducir gradualmente, *ad experimentum*, el tribunal administrativo local⁸¹. Y, de acuerdo con lo expuesto en cuanto a dialéctica, subsidiariedad y centralización, el modelo a seguir para este experimento, sería el de la Signatura Apostólica. No obstante, sería prudente evaluar los requisitos necesarios para poner en marcha gradualmente su estructura⁸².

Nuestra propuesta de constitución de los tribunales administrativos se mueve a nivel continental: cada región de un continente (oeste, este, norte, sur y centro) tendría un tribunal regional-continental, una especie de estructura supranacional, como primer paso de la experiencia de tribunal administrativo. Este órgano regional podría incluso tener la figura de Defensor de pueblo sin eliminar el recurso jerárquico o bien se podría combinar los órganos de conciliación con el tribunal regional⁸³ de modo

⁸¹ *De procedura administrativa*: Comm 4 (1972) 36.

⁸² A modo de ejemplo, en Alemania se propuso la creación de un tribunal regional de algunas provincias eclesíásticas, como la bávara, con apelación a la Signatura apostólica. El Sínodo alemán proponía un primer órgano de arbitraje en las diócesis previo a la solución contenciosa en tribunal de 1ª Instancia (diocesano o regional), con 2ª Instancia en un Tribunal de la Conferencia Episcopal, y finalmente la Signatura apostólica quedaría para la 3ª instancia cuando careciese de la doble conforme. Cf. K. MARTENS, *La protection juridique...*, o.c., 241; Cf. P. WIRTH, *Gerichtlicher Schutz gegenüber der kirchlichen Verwaltung. Modell eines kirchlichen Verwaltungsgerichts*: AKKR 140 (1971) 29-73; K. LÜDICE, *Auf dem wege zu einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit*: Theologicht-Praktische Quartalschrift 119 (1978) 350-360; Id., *Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, en J. LISTL - H. SCHMITZ (ed.), *Handbuch des katholischen Kirchenrechts*, Pustet 1999, 1222-1231.

⁸³ V. VONDENBERGER, *Effective due process is possible in the Church*: SCan 30 (1996) 163-176.

que se pueda *mutatis mutandis* pasar después del fracaso de la conciliación al tribunal administrativo establecido al nivel continental siempre con normas de procedimientos claros y precisos. Esta sugerencia sería útil para prevenir el recurso jerárquico.

Puesto que el origen principal de conflictos reside en la actividad del obispo, parece lógico que la primera etapa introduzca procedimientos aplicables a casos que afectan a decretos episcopales de orden administrativo.

En lo que se refiere a la composición del tribunal regional-continental, sería aconsejable que, en vez de seguir el principio del Código Oriental, que prohíbe el enjuiciamiento de un obispo por quien no lo es, el tribunal regional estuviera integrado por un *obispo-juez*, o bien por un colegio de *obispos-jueces* y *sacerdotes-jueces*, nombrados por las conferencias episcopales de la región.

La competencia de este tribunal alcanzaría a todos los casos originados en el territorio regional-continental de las conferencias episcopales de estas naciones. Al mismo tiempo, se podría crear un tribunal de segunda instancia siempre al nivel continental. Durante este período experimental, el recurso administrativo del Código de 1983 seguiría teniendo por objeto los casos contra las autoridades administrativas subordinadas al obispo.

Durante la puesta en práctica de los tribunales administrativos regionales, se podría ir formando a sacerdotes para ser los futuros juristas, jueces especializados en investigar, instruir y juzgar, en cada instancia, todos los casos contra autoridades administrativas de la región dependiente del obispo. También serían sacerdotes conocedores del derecho quienes atenderían los tribunales de segunda instancia, en los que se verían las apelaciones administrativas, de modo que, así, la mayoría de los conflictos se solucionarían sin salir del continente con una garantía de protección, dado que los jueces no serían los mismos en las instancias⁸⁴.

No nos parece realista establecer antes los tribunales administrativos locales, pues resulta más oportuno empezar por un tribunal regional-continental, lo que evitaría ciertas reticencias a la influencia de los obispos locales y el peligro de la parcialidad en las decisiones. Por el

⁸⁴ Al hablar de la posibilidad de sacerdotes jueces podríamos mencionar lo que se establece en el art. 1,2 de la LPSA: «Coetui Membrorum adscribi quoque possunt aliqui clerici, integrae famae, in iure canonico doctores atque eximia doctrina canonica praediti».

contrario, aportaría muchas ventajas prácticas instituir gradualmente los tribunales administrativos a nivel regional.

Esta cooperación regional evitaría la multiplicación innecesaria de estructuras onerosas y concentraría los servicios administrativos para disminuir costes, puesto que, entre regiones, suele existir alguna relación cultural y monetaria que ayudaría al uso común de servicios administrativos y al análisis de situaciones similares. Además, señalamos otras posibles ventajas como evitar un posible choque cultural; establecer un plazo de rodaje, necesario, para alcanzar la pericia suficiente en la gestión de tales tribunales; obtener un conocimiento más profundo del nuevo sistema en la Iglesia, a través de la educación, explicando cada paso dado, o facilitar a las Iglesias particulares el conocimiento de otros tribunales administrativos de la región, para evaluarlos y aprender de su pericia y de sus errores.

Todo ello ayudaría a vencer temores y ansiedades acerca del sistema. Esta experiencia de tribunal administrativo regional proporcionaría al legislador una base sólida para formular e introducir un derecho universal en la administración de justicia y dispensaría de las trabas que podría suponer la creación de un tribunal administrativo a nivel continental de las conferencias episcopales de una región determinada⁸⁵.

⁸⁵ Se podría pedir a las conferencias episcopales de cada región de un continente unas «Líneas guía», con principios, indicaciones y orientaciones, basados en los criterios de la Signatura Apostólica, que ayudaran a abordar de manera apropiada las situaciones específicas en las diferentes regiones del mundo, a la vez que garantizaran una cierta uniformidad en la actuación de las autoridades eclesiásticas de las diferentes naciones y cierta coherencia, a nivel de Iglesia universal, en la revisión de los actos administrativos de los obispos y de los superiores religiosos. A partir de allí se podría preparar para ayudar a los tribunales administrativos regionales a seguir procedimientos claros y coordinados cuando se tienen que tratar los casos de abusos o mal uso de poder, teniendo en cuenta las situaciones concretas de las diversas regiones en las que se ejercitan las jurisdicciones de los distintos episcopados. Con este fin, la Signatura Apostólica podría presentar algunos temas generales, que necesariamente deben ser adaptados a las distintas realidades, pero que contribuirán a garantizar —precisamente gracias a las Líneas guía— una orientación común dentro de las Conferencias episcopales por agrupación regional del continente, y, también por parte de distintos episcopados. En relación al trabajo que se debe realizar para la redacción de las nuevas Líneas guía se podría dar una indicación operativa: implicar a los Superiores Mayores de los institutos religiosos. En conclusión, la preocupación clara es afrontar eficazmente el problema de la protección jurídica de los fieles con

La aplicación gradual, a nivel regional-continental⁸⁶, de una primera fase experimental, tiene la ventaja de que permite conocer las necesidades y perfeccionar los procedimientos, adecuar los fundamentos y revisar los rasgos del personal implicado, antes de que se promulgue un derecho universal⁸⁷. Así, cabría prever un sistema de instancias sucesivas en las que, contra la decisión del tribunal administrativo regional, se pudiera elevar una apelación al tribunal administrativo de segundo grado regional, si ha sido constituido, o bien a la Signatura Apostólica.

Contra las decisiones de la Signatura Apostólica, en cambio, no existe apelación. Antes de la publicación de la nueva LPSA⁸⁸, la ejecución de las decisiones, se dejaba a la discrecionalidad de la autoridad administrativa: el juez sólo podía anular la decisión ilegítima, pero no puede imponer a la administración la adopción de comportamientos alternativos para regular las relaciones entre los fieles y la administración, excepto el resarcimiento de los años. La aportación de la nueva ley se expresa por la posibilidad que permite al juez fijar en la sentencia los efectos inmediatos y directos de la ilegitimidad (LPSA art.90) y aborda el resarcimiento de daños y el modo de proceder de la administración, en caso de anulación del acto por vicios meramente formales (LPSA art. 93 y 94). A partir de la nueva ley de 2008, se debe ordenar la ejecución de la sentencia (LPSA art. 92. § 1-4.). Además, la ley actual prevé algunas medidas y precauciones para el caso de que la administración incumpla la resolución judicial, o no la cumpla correctamente (LPSA: art. 92§ 2; art. 93. § 1.).

Otra cuestión a considerar es si el recurso al juez administrativo debería constituir un medio de tutela independiente del recurso jerárquico, porque, para salvaguardar la naturaleza judicial de la impugnación ante un tribunal, sería necesario excluir la posibilidad de pasar de una a otra vía, ya que una vez dictada la sentencia, y sobre la base del principio de

indicaciones claras, orgánicas, adaptadas a las situaciones locales, que eviten contencioso ante las autoridades y tribunales civiles.

⁸⁶ K. MATTEWS, o.c., 185-195; J.P. BEAL, *On Due Process: The Third Decade...*, o.c.

⁸⁷ K. MARTENS, *La protection juridique dans l'Eglise*, o.c., 234-235. Este autor comenta cómo la Prelatura del *Opus Dei* creó su propio tribunal. La Signatura aprobó primero el tribunal de segunda instancia y posteriormente el prelado del *Opus Dei* estableció su tribunal de primera instancia. Cf. *Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal*, Prot. N. 441/1/96/ SAT, 15 de enero de 1996, Roma 22 (1996) 22-23; decretum, 24 de enero de 1996 Roma 22 (1996) 26-27.

⁸⁸ BENEDICTO XVI, *Litterae Apostolicae Motu proprio Datae - Quibus Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae lex promulgatur*: AAS 100 (2008) 513-538.

pluralidad de grados del juicio, conviene prever la posibilidad de apelar ante un tribunal superior. Sin embargo teniendo en cuenta los avances incorporados en el contencioso administrativo este problema queda relativamente resuelto puesto que contra las sentencias del Colegio, cabe tanto el remedio de la querrela de nulidad como la petición de *restitutio in integrum* y además el Prefecto puede remitir inmediatamente la cuestión al Colegio de Jueces (art. Art. 91. § 1).

En cualquier caso nos parece necesario crear un tribunal específico de segunda instancia e incluso proponer una tercera instancia, ante el Tribunal Apostólico.

En cuanto a la sentencia, si ninguna de las partes tiene interés en impugnarla, ésta podría resultar definitiva ya en primer grado. Sería asimismo conveniente impedir que los miembros del tribunal que enjuicia el caso tengan relación alguna con la promulgación del decreto en cuestión, y que ni siquiera pertenezcan a la diócesis de la que procede el decreto origen del conflicto.

En suma, se necesitaría evaluar el alcance de la utilización de los tribunales administrativos, así como la elección del recurso administrativo jerárquico, porque formación y clarificación de la teoría son elementos que requieren tanto tiempo para madurar como la aceptación por los usuarios locales de esta novedad. En este sentido, el replanteamiento del debate sobre la institución de los tribunales administrativos requiere superar los proyectos anteriores, perfeccionando el sistema interno de la justicia administrativa.

Quizás el primer problema sea la insuficiencia de una definición de la naturaleza del *tribunal administrativo*, a lo que conviene aplicar una teoría clara, ya que la noción actual es mucho más ambigua de lo que se supone. Resultará importante además establecer normas procesales coherentes que concuerden con las nociones básicas de la justicia fundamental con órganos de control o de revisión administrativa. Pero transcurridos más de 30 años, la prolongada ausencia de consenso en cuanto a la cuestión de si la segunda sección de la Signatura Apostólica es o no un verdadero *tribunal administrativo*⁸⁹, demuestra que el problema es suficientemente importante como para interesar a los estudiosos del tema.

⁸⁹ Para tener una idea de esta discusión ver E. LABANDEIRA, *La Signatura Apostólica y los tribunales administrativos*: IC 21 (1981) 681-699; Id., *La Signatura Apostólica y los tribunales administrativos*, en *Cuestiones de derecho administrativo canónico*, Pamplona 1992, 177. Además, la *Lex propria*, sin declararlo expresamente, elimina

4. CONCLUSIÓN

Pese al reconocimiento codicial de los derechos de los fieles, su efectiva protección procesal sigue siendo una cuestión pendiente, al no haber desarrollado el Código, un sistema de tribunales administrativos.

Sería de especial interés potenciar e implantar los tribunales administrativos locales; merecería la pena estudiar la posibilidad de que ciertos recursos encontraran una vía de solución por cauces de nivel nacional, regional y continental.

Indudablemente y en aras de la necesaria garantía, estos tribunales deberían estar integrados por personas suficientemente capacitadas y versadas en la labor jurídica interdisciplinar, independientes y con libertad de criterios, de modo que no cupiese duda alguna sobre la rectitud de sus decisiones y la ecuanimidad de sus conclusiones. Esta medida acercaría la justicia a los justiciables, que en definitiva es el objetivo de una buena reforma judicial.

No negamos la complejidad de la propuesta y las dificultades que conllevaría el establecimiento de estos Tribunales; pero creemos que son dificultades técnicas superables con una dosis de buena voluntad y con medios y personas capaces de conseguirlo. Valdría la pena el esfuerzo, si con ello se contribuyese a mejorar la distribución de la tarea judicial de la Iglesia, y a descargarla de concentración de poderes y trabajo en sus tribunales centrales.

El estudio de la cuestión del estado actual de la organización de la justicia administrativa en la Iglesia, muestra que la polémica doctrinal es superable y que el problema de fondo es la falta de recursos humanos y materiales, ya que si no todas las diócesis pueden permitirse tener, ni siquiera, un tribunal para las causas matrimoniales, menos aún pueden sostener un tribunal administrativo.

Hemos procurado valorar y medir las posibilidades actuales de creación e implantación gradual de estos tribunales. Pero observamos

la división interna en dos secciones —ya obviadas en el CIC y en la PB—, y solo distingue ámbitos de competencia, y funciones u oficios. De esa manera, la Signatura Apostólica se presenta como un organismo unitario, aunque complejo en su actuación; y se diferencian mejor sus distintos ámbitos de competencia. CF. P. MONESCAZÓN, *La Lex propria de la Signatura Apostólica de 2008 y las Normae speciales de 1968, con especial referencia al proceso contencioso administrativo y a su intervención en ámbito administrativo*, Extracto Tesis Doctoral, Pamplona 2013, 204.

que hay dificultades a nivel del procedimiento, y que la creación de los tribunales administrativos implicaría la existencia de dos métodos para protegerse contra posibles abusos de la autoridad: por un lado, el derecho universal, con el sistema del recurso jerárquico y por otra parte el tribunal administrativo. ¿Cuál sería la relación entre ambos? ¿Habría que aplicar el principio *electa una via non datur recursus ad alteram*?

Debe tenerse en cuenta que el recurso jerárquico se pronuncia no sólo sobre la legalidad, sino también sobre la oportunidad de una decisión. En consecuencia, el decreto inicial podría ser modificado por el mismo autor o por el superior jerárquico. Por otro lado, si elegir el procedimiento a seguir ante un tribunal implicara excluir la posibilidad de un recurso administrativo, eso significaría que se priva al recurrente de una oportunidad garantizada doblemente por la ley universal, esto es, por el control de la legalidad y por el control de la oportunidad. Sobre esta base, un tribunal administrativo establecido por el derecho particular, debe atender a garantizar los derechos universales. Se trata de buscar cómo combinar el sistema de recurso administrativo con el sistema de recurso jerárquico, para poder ofrecer a los fieles una mejor protección jurídica de sus derechos.

En definitiva, observamos una insuficiencia de los instrumentos para proteger los derechos fundamentales, pues en la actualidad, en este nuevo siglo y milenio, la comunidad de creyentes conoce bien los derechos que le asisten. La necesidad de unas estructuras y unos procedimientos justos y eficaces para resolver posibles conflictos y restablecer la comunión en esa Iglesia local, es tan grande hoy como lo fue en los albores de la Iglesia. De ahí la urgencia de revisar las propuestas anteriores sobre los tribunales y ofrecer nuevos modelos realistas para los tribunales administrativos diocesanos y regionales, con el fin de lograr que la Iglesia sea *«speculum iusticiae»*.

Es cierto que las previsiones para enjuiciar actos de los obispos ante un tribunal local, tienen el inconveniente de no esquivar ciertos planteamientos de teoría administrativa, mientras que la creación de tribunales administrativos supranacionales exigiría acreditar una independencia total de sus miembros. Un proceso único, disponible para todos los casos de conflicto administrativo con todos los superiores administrativos, parece ser más equitativo. Este equilibrio entre los procedimientos regionales-continetales y el proceso ante la Santa Sede, evita dificultades

en la teoría administrativa que aun requieren una investigación más profunda.

En relación con nuestra propuesta de establecimiento de los tribunales regionales, convendría empezar por un programa de formación jurídica dirigida a los obispos que lo necesitaran para conocer las cuestiones básicas relacionadas con su actividad administrativa. Para ello, los canonistas necesitarán una completa y adecuada formación en todos los aspectos del nuevo derecho administrativo de la Iglesia.

Por otro lado, convendría difundir entre los obispos en ejercicio, que no han tenido la oportunidad de recibir este tipo de formación, unas instrucciones básicas, directrices concretas para facilitar su actividad administrativa. Como apoyo, en los tribunales administrativos, se podría recurrir a sacerdotes ya especializados, o a otros canonistas, para preparar las vistas y redactar las actas o resoluciones de cada caso, aun dejando en manos del obispo la resolución definitiva.

El modelo para el enjuiciamiento de la actividad administrativa en el tribunal administrativo regional, sería el mismo que se sigue en la Signatura Apostólica. Las consideraciones prácticas, tales como la composición del tribunal y la preparación judicial de los jueces, se determinarían al nivel de la conferencia episcopal regional.

No queremos dejar de decir que la publicación de las sentencias de la Signatura Apostólica tiene un papel relevante en la preparación de la institución de los tribunales administrativos para ir aprendiendo de las experiencias y dificultades del Tribunal Supremo. Hoy por hoy no se publican las sentencias de la Signatura Apostólica y convendría publicar estas resoluciones para el ejercicio de buen gobierno, una garantía de la correcta administración de justicia y para orientar la preparación y la emanación de los decretos singulares⁹⁰.

Las sugerencias aquí expresadas no pretenden definir de manera exhaustiva el sistema contencioso administrativo, sino que son sugerencias que plantean líneas de revisión, así como la posibilidad de actuar mediante instrumentos de tutela que parecen olvidados en el debate doctrinal y resultan indispensables para asegurar en la Iglesia una justicia administrativa cercana y eficaz.

⁹⁰ Ante esta ausencia de una publicación sistemática de la jurisprudencia de la Signatura Apostólica, resulta de especial interés la obra de L. William - J.C.L. Daniel, *Ministerium Iustitiae: Jurisprudence of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura Official Latin Text with English Translation*, Montréal 2011.

