

MONS. JESÚS RODRÍGUEZ TORRENTE \*

## **EL DERECHO ADMINISTRATIVO, UN RETO CANÓNICO PARA EL SIGLO XXI**

Fecha de recepción: junio 2011.

Fecha de aceptación y versión final: octubre 2011.

**RESUMEN:** El artículo que presentamos pretende acercarnos al derecho administrativo en el ámbito canónico. La actual concepción crítica del ser humano, la incidencia de los actos individuales sobre el bien común y un cambio en la defensa y tutela de los derechos humanos, nos invitan a profundizar en la tutela y derechos de los fieles en la Iglesia, las relaciones jerárquicas y el modo de proceder en la vía administrativa. Consta de cinco apartados donde estudiamos, brevemente, la relación entre crisis de identidad, individualidad y derecho; la importancia del Vaticano II y su influencia en el área administrativa; la razón de la función administrativa en la Iglesia. El derecho administrativo en el corazón de la Iglesia y los retos de futuro para una mejor comprensión del mismo.

**PALABRAS CLAVE:** derecho administrativo, actos, recursos y tribunales administrativos, jerarquía, persona y derecho, pastoral.

### ***The Administrative Law. A canonical Challenger for XXI Century***

**ABSTRACT:** The aim of this article is to bring us closer to Administrative Law in the canon field. The current critical conception of the human being, the effect of the individual acts on the common good and a change in the defense and protection of

---

\* Juez Auditor del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica. Madrid: jrtorrente@gmail.com

human rights, invite us to deal with the protection and the rights of the faithful in the Church in depth, the hierarchical relations and the way to proceed through administrative channels. It consists of five parts, where we will briefly present the relation between crisis of identity, individuality and right; the importance of Vatican II and its influence on the administrative field; the reason for the administrative function in the Church. The Administrative Law in the heart of the Church, and the future challenges for current understanding.

KEY WORDS: administrative law, acts, appeals and administrative courts, hierarchy, person, pastoral.

## 1. INTRODUCCIÓN

Ante el dinamismo propio de una actualidad agitada, que modifica comportamientos y acciones, pretendemos con este artículo adentrarnos y cuestionarnos sobre la incidencia y repercusión del Derecho Administrativo en el ámbito canónico. En tiempos donde lo jurídico, lo institucional o lo legal se cuestiona en sí mismo y en los que el bien común deja de ser referente para la comprensión del derecho y una finalidad en la actuación administrativa, reflexionamos sobre su incidencia en la Iglesia y su fundamentación canónica.

Bien es cierto que, en general, el derecho canónico, después del Concilio Vaticano II, sufrió un desprecio más que notable. Sacerdotes y ámbitos eclesiales, de todo orden, entendieron que a la pastoral, donde se insertaba toda la vida sacramental, nada debía, ni tenía que decir el derecho o las aplicaciones del mismo, fuese en los actos registrales comunes o en la defensa de los derechos a los que se podían invocar. Recuperados de esta nefasta visión de hondas consecuencias, ahora nos encontramos con un derecho que, en su totalidad, y el derecho administrativo en particular, está inmerso en una situación novedosa por la concepción del ser humano imperante y la incidencia de sus actos. Los modos de defensa con la potestad gubernativa y la defensa de derechos, que más que globales son absolutamente individuales, están modificando *ad intra* y *ad extra* el mundo jurídico y, por tanto, también el derecho administrativo.

Creemos que la teología de comunión emanada del Vaticano II, que sostiene una eclesiología de corresponsabilidad desde el ámbito y lugar propio de cada uno, nos ayudará a comprender las relaciones jerárquicas y de los fieles, así como la interdependencia en la respuesta a los usos y abusos de los derechos y obligaciones de los fieles.

Un desarrollo adecuado del derecho administrativo facilitaría una visión unitaria de nuestra identidad y nos posibilitaría poder dar razón de nuestro ser y misión en el mundo. Para conseguir este desarrollo urge renovar, desde la formación, a todos los que inciden sobre el acto administrativo o los procesos administrativos, de modo que, conociendo su diferenciación de las vías judiciales éstas, se apliquen para dar respuesta de nuestra vocación y ser, en momentos difíciles, luz en medio de las gentes.

## 2. ACTUALIDAD, INDIVIDUALIDAD Y CONFUSIÓN ANTE EL DERECHO

Vivimos tiempos convulsos, al menos según el parecer de nuestros mayores. Bien es cierto que la memoria olvida rápidamente que todos los tiempos fueron convulsos. Convulsión que se origina por los dinamismos propios de la sociedad y de la cultura, de los acontecimientos y de los modos que surgen para afrontar las situaciones de la vida que, nos guste o no, se presentan. En este momento, a diferencia de otros períodos históricos, nos encontramos con una connotación especial respecto a otras formas, culturas y situaciones sociales. Conocemos y sabemos que, tanto social como eclesialmente, vivimos una crisis motivada por una concepción crítica del derecho, sea en sus manifestaciones sea en sus actos. La concepción personalista, individualista y relativista facilita, de forma ordinaria, un desprecio consentido al hecho jurídico y, también, al acto administrativo siempre que no se corresponda a la consecución de un bien personal y particular y no entre en colisión con otro bien particular y personal. El bien común, garantía de objetividad y normatividad, se diluye, como otros grupos de referencia, en el maremágnum de la actualidad y, además, de una manera globalizada. La concepción de la felicidad individual como un derecho propio y particular, determina de forma absoluta la concepción de los actos y de las normas en cualquiera de sus ámbitos, también en el canónico.

Pero esta concepción socio-cultural de los derechos humanos y sociales en general y del derecho en particular, se evidencia más en el orden eclesial y canónico sobre todo por el absurdo al que está sometido por la visión contemporánea y por el absurdo al que ha estado sometido todo lo que tenía que ver con lo jurídico dentro de la propia Iglesia. Durante

muchos años, sectores dentro de la institución confundieron una concepción pastoral, según ellos verdadera y real, sin la presencia del derecho en cualquiera de sus acepciones, incluidos los actos administrativos. Cuando la ley emergía o el acto administrativo debía realizarse, por un decreto o fórmula legalizada, se asumía como algo ajeno a la vida pastoral y a la verdad de la Iglesia que el Señor nos había dejado.

Después de muchos años de esta vivencia contra el derecho y su función en la Iglesia, a partir de los años 90, parecían evidenciarse los primeros síntomas de una vuelta a los parámetros de la normalidad y el equilibrio con lo jurídico-canónico, pero, ahora, nos encontramos con una problemática general que nos afecta gravemente. Es decir, estamos en una sociedad que está permanentemente emanando actos administrativos que tratan de salvaguardar los derechos individuales. Sólo que, con una crisis de identidad hacia el bien común y un manifiesto olvido hacia el ordenamiento canónico, en general, por su fin misterioso o trascendental. En este marco situamos nuestra reflexión sobre el sentido, la función y el reto futuro del derecho administrativo de la Iglesia.

Intentaremos, pues, acercarnos al interno de la función administrativa, necesaria para cualquier ordenamiento jurídico, para obtener criterios que nos faciliten un diálogo con la reflexión jurídica actual sin perder nuestra identidad y no ser el mero reflejo, o ir a la zaga, de un ordenamiento civil.

### 3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO ENTRE EL CONCILIO VATICANO II Y LAS LEGISLACIONES CIVILES

El derecho administrativo en la Iglesia es muy reciente, al menos como materia específica. No fue hasta el Vaticano II cuando la teología, renovadora e inspiradora, lo configure desde una concepción que daba a conocer a la Iglesia con una visión marcada por el parámetro de la «Comunión» que favorecía una nueva comprensión del trinomio Autoridad-Diaconía-Protección de los derechos de los fieles<sup>1</sup>. Autoridad-Diaconía-Protección de los derechos de los fieles que hay que interpretar y configurar en la conflictividad actual.

---

<sup>1</sup> P. VITO PINTO, *Status Actual del derecho administrativo en la Iglesia*: RevMexDC 16 (2010) 7-36.

Nadie puede negar el esfuerzo de codificación que el siglo xx ha supuesto para la Iglesia universal. Sobre todo, cómo este esfuerzo ha dado al derecho canónico latino una estructura unitaria con solidez y mayor fundamento. El esfuerzo ha supuesto que, bien para las normas generales, las reglas de interpretación, la integración de las normas o para su actuación y manifestación, exista un desarrollo eficaz que dé sentido y eficacia jurídica dentro del ordenamiento canónico. A partir del Código de 1983, la estructura normativa exigió que las fuentes, el derecho universal y el derecho particular no sólo se conozcan, sino que estén entrelazados y relacionados de modo que fuese esta unión la referencia de su orientación. La teología que surgió del Vaticano II, así como la eclesiológica de comunión, emanada del propio Concilio, se aplicará de forma prioritaria en todos los ámbitos, dando así sentido al criterio teológico y al jurídico que se comprenderán unidos, en una visión de conjunto. La norma será un punto de partida dentro de un conjunto que integra las normas en general, el desarrollo de la misma y sus consecuencias, así como los restantes momentos que se interrelacionan en la situación concreta y su fundamento doctrinal. El cambio con relación al Código de 1917 es enorme, muestra de ello es la reducción de cánones en el Código del 83 y su configuración.

No es éste el lugar donde desarrollar un estudio evolutivo sobre la función administrativa y la doctrina. Remitimos a los manuales que ya lo abordan ampliamente y lo analizan con detenimiento<sup>2</sup>. Sin embargo, es necesario que, a la luz de la reflexión de la doctrina jurídica, nos cuestionemos la función administrativa en la Iglesia y los retos de futuro, en su concepción y comprensión.

En este sentido las opiniones muestran una disparidad enorme. Por ejemplo, la posición de la escuela de Viena niega la existencia de materias administrativas distintas de las judiciales. En consecuencia se trataría siempre de actos subjetivos propios de la organización o distribución. Otros autores señalan con más intensidad los caracteres positivos de las funciones legislativa y jurisdiccional, mientras que sería más residual la administrativa. Para otros, la materia es propiamente la que componen los asuntos en que se ventilan asuntos legítimos, mientras que la

---

<sup>2</sup> Cf. E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho administrativo canónico*, Pamplona 1988, 27-36; J. MIRAS - J. CANOSA - E. BAURA, *Compendio de derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 2001.

jurisdicción se ocupa de los derechos subjetivos. De todos modos, la mayoría de las definiciones de la función administrativa hace referencia ya sea a las cualidades de la actividad misma, ya al fin que persigue. Así la mayoría de autores afirman que se trata de una actividad primaria y en causa propia, con un mayor espacio de prudente arbitrio, ya que la ley no es un fin, sino un límite de actuación y con un objetivo final claro: el bien común, *la salus animarum*, el interés general, el bien público, entre otras<sup>3</sup>.

Las definiciones, sin duda más claras, nos vienen dadas de la mano de Castellano y Urrutia. Para el primero, la función administrativa es «la función de la Iglesia que práctica e inmediatamente procura y fomenta el bien público». Para el segundo «es la utilización por la jerarquía competente de los medios reales, naturales y sobrenaturales, y personales con que cuenta la Iglesia, en orden a conseguir sus fines, y conforme a los principios constitucionales y doctrinales que la condicionan»<sup>4</sup>. Como afirma Labandeira, si hubiese prevalecido un criterio objetivo y funcional y no subjetivo y orgánico en el Código, podríamos concluir que la mayoría de las normas canónicas son de derecho administrativo. Su razón está en el carácter sacramental, ya que es signo eficaz de la presencia de Dios en el mundo, por lo que se cuida del fin sobrenatural de los hombres y dispone de los medios indispensables para lograrlo<sup>5</sup>.

¿Cómo presentar la función administrativa en el ordenamiento canónico? Ciertamente, no se corresponde con los ordenamientos civiles actuales y su modo de legislar. La mayor parte de las veces hace referencia al presentar la administración en sentido subjetivo<sup>6</sup>. Acertada nos parece la visión de Mons. Vito Pinto<sup>7</sup> en la que afirma que un discurso sobre el derecho administrativo debe incluir todos los libros del Código, sin excepción. Es más, se podría hablar de un derecho administrativo como nueva ciencia canónica, en cuanto síntesis orgánica de toda la actividad de

---

<sup>3</sup> E. LABANDEIRA, *o.c.*, 37-38.

<sup>4</sup> M. CASTELLANO, *Lectiones Iuris administrativi*, Roma 1954, 12; J. L. URRUTIA, *El campo administrativo en la actividad de la Iglesia*, Salamanca 1964, 33.

<sup>5</sup> E. LABANDEIRA, *Ibid.*, 39-40.

<sup>6</sup> Cf. Véase el tratamiento de los actos administrativos: cánones 16, 35ss y 1732ss; la potestad del vicario general para realizar actos administrativos de toda índole canon 429 §1; sobre la aplicación de las penas por vía administrativa, cánones 1341ss, 1400 §2 y 1445 §2.

<sup>7</sup> P. VITO PINTO, *Status Actual del Derecho Administrativo de la Iglesia: Ibid.*, 7-36.

gobierno de la Iglesia<sup>8</sup>. Sin duda, el número 27 de la Constitución *Lumen Gentium* supone una base muy sólida para su afirmación, ya que se justifica y fundamenta la *Unitas Ecclesiae*, como «una es la *potestas sacra*, una es la *communio*, uno es el espíritu de la *lex vitae* en la Iglesia»<sup>9</sup>.

#### 4. PUNTO DE PARTIDA: LA TUTELA DE LOS DERECHOS

Intentar obtener una mirada concisa del siglo xx no se podría realizar sin tener en cuenta la creciente conciencia que fue dando lugar a la comprensión de la defensa de la dignidad humana, al menos en la nacida o la llamada defensa de los derechos de la persona. Tampoco se podría entender el siglo sin organismos tan significativos como han sido la ONU, la UNESCO o UNICEF, entre otros. Ni se podría entender si obviamos cómo en todos los Estados democráticos se ha organizado la tutela de la dignidad humana y los derechos humanos, incluso en su vertiente más individualista en detrimento del bien común, en los sistemas judiciales y legislativos. También en la Iglesia, con un recorrido diverso y de forma paralela, se fue desarrollando una conciencia mayor sobre los derechos de los fieles cristianos tanto en su seno como en la comprensión social. Por lo que podemos afirmar que, sea en los Estados civiles en sus ordenamientos históricos positivos, sea en la Iglesia, se reconocen al ciudadano o al fiel derechos y deberes<sup>10</sup>.

Sin embargo, no podemos olvidar que la naturaleza de la Iglesia es bien distinta del carácter del Estado. La Iglesia obedece a una naturaleza trascendente, misteriosa, que nace de Cristo y tiende a Él, aunque tenga una presencia histórica y concreta. En este sentido nos parece muy acertada la visión de Mons. Vito Pinto cuando afirma que: «Un tratado de derecho administrativo canónico necesariamente debe poner sus fundamentos en la Iglesia cuerpo Místico y en la Iglesia comunidad eucarística»<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Ibid., 8: «En cuanto síntesis orgánica de toda la actividad de la Iglesia, en su acepción más amplia, en cuanto que la *psotestas gubernii* conduce y, en un cierto sentido, actualiza las otras dos funciones, *legiferendi et iudicandi*».

<sup>9</sup> Ibid., 9.

<sup>10</sup> Ibid., 10-11.

<sup>11</sup> P. VITO PINTO, *Status Actual del Derecho Administrativo de la Iglesia*: Ibid., 12.

Comprender qué es la Iglesia, cuáles son sus fundamentos, es absolutamente necesario como punto de partida porque ya nos sitúa de forma, completamente diferente, ante la concepción de los derechos civiles y ante los derechos y deberes de todos y cada uno. Es decir, no se puede hacer una analogía de la comprensión y de su forma de implicación con el sentido secular. La Iglesia, que está fundada por Cristo y asigna un ordenamiento propio a la misma, orienta y expresa cómo debe ser la relación de los fieles y la participación de los mismos en la estructura jurídica eclesial, así como su constitución jerárquica donde cooperamos para que se viva en equidad y justicia para la salvación de las almas, único fin de la Iglesia. El hecho administrativo entra en esta órbita de comprensión.

Conociendo el fin y el modo de estructura de lo que es la Iglesia no podemos dejar de comprender que la concepción jurídica de los derechos, así como del mismo derecho, va evolucionando. Tanto el acto administrativo como el recurso administrativo se deben, en el derecho de la Iglesia, a la evolución positiva de la legislación canónica que favorece la posibilidad de lograr una teoría general de derecho canónico administrativo.

Es cierto que la concepción de lo administrativo, del derecho así entendido, del acto o del recurso administrativo, surgió en las sociedades modernas con el desgaje de la separación de poderes. Situación que en la Iglesia es aún más reciente. Afirma Vito Pinto que «la *potestas* se atribuye al Papa y a los obispos *ex iure* divino, de modo que no se puede hablar, de por sí, de separación de poderes, sino a nivel de estructuras de colaboración, tanto del Papa como de los obispos»<sup>12</sup>.

Ahora bien, no podemos negar que existe y, es fácil de comprobar, cierta analogía en lo referente al acto administrativo con el derecho civil, sea en la comprensión y en los instrumentos técnicos de gobierno, sea en la emanación de actos administrativos, o en la capacidad de recurso ante la lesión de derechos subjetivos o, incluso, ante la propia justicia administrativa. Sin embargo, nada tiene que ver en la concepción global del derecho administrativo canónico y los estatales y es lógico, ya que la naturaleza y el origen de la Iglesia son y pretenden algo totalmente diferente al derecho nacido y defendido en el Estado.

El desarrollo de lo que ha sido para el siglo xx la concepción humanista y positivista de los derechos y deberes en la persona, así como su

---

<sup>12</sup> Ibid., 13.

aplicación en las legislaciones vigentes, supuso que los organismos que pretendían, y pretenden, conseguir que los derechos humanos se concreten en normas reconocidas, fuesen, a su vez, defendidas por los Estados de modo que se desarrollase una conciencia común para que el sujeto pueda reclamar y descubrir sus derechos en cualquier ámbito o en todos los ámbitos y organismos. El derecho administrativo da cuenta de ello en todos los gobiernos, dando garantía de lo que les pertenece. Pero no podemos olvidar que, en la Iglesia y, por lo tanto en el Derecho Canónico, la concepción, aunque análoga en algún sentido, es totalmente distinta.

Como hemos apuntado anteriormente, en la concepción jurídica de la Iglesia se parte de una teología emanada del Vaticano II que nos dejó una visión eclesiológica de comunión que determina todo su ser, como también de su modo de actuar y de su fin. Dicha concepción está en la base de la renovación del Código del 83. Lo administrativo en la Iglesia, a nuestro modo de ver, debe desarrollarse desde esta perspectiva. De modo que la exigencia de tutela de los derechos de los fieles o la propia organización del recurso administrativo no puedan poner en cuestión la naturaleza de la misma, el origen y el fin de la Iglesia: su unidad indivisible. En este sentido creemos que la teología que se desarrolla desde una visión eclesiológica de comunión, garantiza el actuar en la estructura de la Iglesia ante la tutela de los derechos fundamentales de los fieles.

## 5. RAZÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA IGLESIA

En el actual Código de Derecho Canónico prevalece más un criterio subjetivo y orgánico que objetivo y funcional de la Administración. Si fuese al contrario, se podría afirmar que la mayor parte de las normas canónicas son Derecho Administrativo<sup>13</sup>.

Ciertamente, la importancia de la función administrativa en la Iglesia es mucha. Ésta nace por la peculiaridad de la misma Iglesia. Es decir, la

---

<sup>13</sup> Así lo afirma Labandeira, quien afirma que las normas de Derecho Canónico son «las que regulan los medios personales de que se vale la Iglesia para la realización de sus fines (personas, oficios y organización), la actividad intraeclesial, los *munera docendi* y *santificandi* (los más característicos medios de santificación), los bienes temporales y las normas de los servicios, las disciplinas e incluso las penales». Cf. E. LABANDEIRA, *Tratado*, cit., 39.

Iglesia tiene una cualidad característica única: su carácter sacramental. Es *signo eficaz de la presencia de Dios* en el mundo. Cuida del fin sobrenatural del hombre y dispone de los medios para lograrlo. Jesucristo funda la Iglesia como medio de salvación<sup>14</sup>; salvación que busca toda la codificación canónica. Es Él quien le confía a la Iglesia los sacramentos y los medios de santificación. Por tanto, en este camino de salvación la Iglesia tiene un carácter administrador de los medios instituidos y ordenados por Cristo para la salvación de los hombres. Como bien afirma Labandeira, «es claro el valor singular de la función administrativa en la Iglesia»<sup>15</sup>, como función propia y específica y no análoga a los sistemas civiles.

Ya hemos subrayado que la distinción de poderes, legislativo-administrativo-judicial, no suele coincidir con las funciones de ningún sistema codicial. Tampoco en el sistema canónico. La mayoría de las veces que se menciona o se trata la función administrativa, está en relación con la organización del poder y sus actos: véanse los cánones 16, 35 y ss (actos

---

<sup>14</sup> Remitimos en este punto, por la importancia del texto y su vigencia actual, al Papa Pablo VI que en el año 1970 expresaba su pensamiento del siguiente modo: «Por tanto, volvemos a cuanto decíamos al inicio: es necesaria una Teología del Derecho que asuma todo lo que la Divina Revelación dice sobre el misterio de la Iglesia. En los diversos aspectos en los que se articulan la persona y el ordenamiento en la Iglesia, está presente la acción secreta y también exteriormente manifiesta del Espíritu; y esta acción debe constituir el objeto de su reflexión. Como hemos señalado recientemente, a la Cristología y la Eclesiología del Concilio deben seguir un nuevo estudio y un renovado culto al Espíritu Santo, como complemento indispensable a la enseñanza del Concilio. Nos gustaría invitar a los canonistas a participar de este esfuerzo. El trabajo realizado por el Concilio postula una Teología del Derecho, que no sólo profundiza, sino que perfecciona el esfuerzo iniciado por el Concilio mismo. Si el Derecho de la Iglesia tiene su fundamento en Jesucristo, si tiene el valor de signo de la acción interna del Espíritu, ello debe, por tanto expresar y favorecer la vida del Espíritu, ser instrumento de gracia y vínculo de unidad en línea sin embargo, distinta y subordinada a la de los sacramentos, que son de institución divina. El Derecho define las instituciones, establece las exigencias de la vida a través de leyes y decretos, completan las características esenciales de las relaciones jurídicas entre los fieles, pastores y laicos, a través de sus normas, que son a la vez consejos, exhortaciones, directrices de perfección, indicaciones pastorales. Limitar el Derecho eclesial a un orden rígido de *ingiunzioni* sería hacer violencia al Espíritu que nos guía hacia la caridad perfecta en la unidad de la Iglesia. La primera preocupación de ustedes no será, por tanto, establecer un orden jurídico permanente modelado sobre el derecho civil, sino profundizar la obra del Espíritu que debe expresarse también en el Derecho de la Iglesia». AAS 62 (1970) 110-111.

<sup>15</sup> E. LABANDEIRA, *o.c.*, 40.

administrativos singulares), 429 §1 (potestad del vicario general para realizar actos administrativos), 1341 y ss (utilización de penas por vía administrativa), 1400 § 2, 1445 § 2, o la concretización de los actos de potestad administrativa regulada en la *Pastor Bonus* <sup>16</sup>.

Labandeira afirma que «en el Código no se designa por su propio nombre la función administrativa, pues tradicionalmente sólo se nombran las diversas materias y actividades específicas de la misma. Así, a propósito de las *personas*, se contemplan diversas actividades, como su erección, unión, desmembración, extinción, etc. Respecto a los *oficios*, se regula su constitución, su provisión, elección, postulación, confirmación, destitución, remoción y traslado. Sobre los *bienes*, se reglamenta su adquisición, conservación, erogación, colocación, aplicación, gravamen, etc. Los *actos* son objeto de emisión, licencia, informes, consentimiento, aprobación, confirmación, anulación, revocación, abrogación, derogación, etc. Y el *gobierno* se canaliza a través de mandatos, prohibiciones, exhortaciones, vigilancia, etc. Así podríamos enumerar otras materias y actividades relacionadas con la función administrativa, sin que se utilice esta terminología» <sup>17</sup>.

Curiosamente al comprobar los títulos en la organización canónica, podemos observar cómo tradicionalmente se han presentado como propia la función administrativa, tanto en los bienes temporales (can.1273-1289), los sacramentos (can.841-848) y el gobierno temporal (can.368, 371, 381, 421ss, 539-540, 469). Sin embargo, no abarcan todo su contenido y puede dar la impresión que el Código quiere prescindir del tratamiento de la función administrativa eclesiástica, siendo la que es más práctica y habitual en la defensa de los fieles. No es así. El Código regula y anima claramente a que los fines públicos se cumplan en la Iglesia y que esto se debe desarrollar a través de una continua coordinación y aplicación a tales fines y eso son los asuntos administrativos. Sean materiales o judiciales.

## 6. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL CORAZÓN DE LA IGLESIA

Los actos administrativos canónicos tienden a producir en la sociedad eclesial un ordenado crecimiento en la vida de la Iglesia, sea de todos

---

<sup>16</sup> N. 123.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 41.

o de cada uno de los miembros que la componen. Este ordenamiento es incomprensible sin la primacía del amor. Primacía que da razón de una comunión que es la base de una colaboración para vivir las relaciones y los conflictos dentro del marco eclesial. Al ser la Iglesia un cuerpo social y visible necesita de normas, entre ellas también administrativas, que expresen y manifiesten su estructura jerárquica y orgánica. El Señor ha confiado a su Iglesia la ordenación de los poderes para que cumplan su misión. Sobre todo, a cuanto se refiere y orienta al ejercicio de la potestad sagrada en la administración de los sacramentos y actos eclesiales, que afectan a los fieles cristianos y también a la comunidad de la Iglesia. Por lo que «los actos administrativos canónicos deben considerarse como adecuados e imprescindibles instrumentos para la observancia del justo orden eclesial, tanto en la vida individual y externa de los fieles como en la actividad misma de la Iglesia en cuanto comunidad visible, social y jerárquicamente organizada en este mundo»<sup>18</sup>.

El derecho administrativo canónico, con todas sus lagunas y falta de desarrollo en general, regula los actos administrativos en la Iglesia. Por tanto, será este derecho quien determine, oriente y concrete las normas que fijan su contenido e indique el *modus operandi* para tramitar dichos actos. Es necesario y útil para obtener la debida certeza y seguridad jurídica en la Iglesia donde «debe constar en tantas ocasiones la existencia de unos actos para determinar el verdadero estado religioso y canónico de los fieles, su situación jurídica o sus derechos y obligaciones en la comunidad eclesial»<sup>19</sup>.

Como hemos afirmado, en la Iglesia las relaciones entre sus miembros y la jerarquía, y de ésta con sus miembros, deben realizarse desde la fuerza de la comunión que supone el amor como realidad básica de actuación y comprensión. Es necesario asegurar los derechos y obligaciones de los fieles para que respondan y sean lo que significan desde su incorporación como bautizados, así como sus relaciones con la autoridad competente dentro de la comunidad eclesial y que ésta responda a la vocación misma que tiene. Todo ello requiere que la certeza y seguridad jurídica estén garantizadas y de ese modo se pueda cumplir con la misión a la que está llamada la Iglesia en general y cada bautizado en particular.

---

<sup>18</sup> L. V. CANTÍN, *Directorio Administrativo de los Sacramentos y otros actos eclesiales*, Valencia 1986, 26-29.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 28.

Todo acto administrativo está sometido al principio de legalidad, incluso en todas las dispensas o facultades discrecionales a favor del bien público o de las situaciones que no están reguladas y obviamente hay que dar respuesta. Decretos generales ejecutorios, instrucciones, actos administrativos singulares, decretos singulares, preceptos, rescriptos, privilegios, dispensas, estatutos, reglamentos, inscripciones, recursos, etc., nos muestran un amplio corazón administrativo que teje la vida cotidiana de la actividad eclesial en la que nadie puede olvidar que en el derecho canónico, en la Iglesia, todo decreto o decisión ha de darse por escrito (can.48-58), motivados si es para mostrar una decisión que la justifique y de razón de la misma, así como no podemos obviar el valor de los documentos legítimos o las consecuencias que producen actos que se realizan o la posibilidad de recurrir ante la pérdida de los derechos o los privilegios, o las costumbres. El acto administrativo es, sin duda, el acto que configura la vida jurídica cotidiana en la Iglesia y es el que más se produce en el corazón mismo del sentir eclesial.

De todos es conocido que en el Código actual el derecho administrativo canónico aparece en una división tripartita. El derecho normativo-ejecutorio (can.29-30, decretos-leyes; 31-33, decretos ejecutorios generales; 34, instrucciones); el derecho ejecutivo o singular (Título IV del Libro I: «De los actos administrativos singulares») y el procesal (Libro VII, Parte V; Parte IV, can.1717-1720: administrativo procesal penal. También en muchos cánones como son 1321, 1341-42, 1692, 1697, 1709).

Una de las novedades más notorias fue el canon 1400 §2, que no tiene precedente en el CIC del 17<sup>20</sup>. Bien es verdad que las relaciones en la Igle-

---

<sup>20</sup> C. DE DIEGO-LORA, «Comentario al canon 1400», en *Comentario Exegético al Código de Derecho Canónico*, IV/I, Pamplona 1996, 627. De Diego Lora se refiere en el comentario al parágrafo 2.º del canon 1400 a la dificultad que supuso la novedad de este parágrafo 2.º y remite a *Communicationes*: 10 (1978) 217-218, para comprobar el iter desde el que se desarrolló y cómo, finalmente, queda tal y como lo conocemos. La dificultad venía dada por entender que en los recursos al tribunal administrativo no existe *actio iudicialis*. Es, sin duda, llamativa la expresión *controversia* utilizada en éste canon. Máxime cuando las partes enfrentadas corresponden al superior jerárquico y el sujeto del ordenamiento y no a partes iguales en un proceso que es lo que caracteriza la controversia. Para el autor la razón que justifica su inclusión es la razón de utilidad ya que quedarían recogidos en la parte V los procedimientos para los recursos administrativos, para la remoción y traslado de párrocos, fuera del objeto del canon 1400 §1. Ahora bien, si se entienden los términos tribunal administrativo, lo que se hace judicial y completa con garantía procesal la vía de los recursos administrativos (el recurso conten-

sia, entre los fieles o con la Institución, no siempre responden al criterio que el Señor nos pide y surge la controversia o la violación de los derechos subjetivos. Todo ordenamiento debe afrontar estas controversias a través de cauces legales que diriman las contiendas y restauren el orden jurídico. Sin tutela legal eficaz los derechos carecerían de contenido real. El ordenamiento canónico debe regular el derecho a la justicia de que gozan todos los cristianos y también regular u ordenar aquellas controversias que no son objeto de juicio ni contencioso, ni penal, como son los que pueden surgir de un acto de la potestad administrativa.

Tanto en el Código de 1917, canon 1601, como en el actual, afirman que los tribunales, respecto a los decretos de los ordinarios, son absolutamente incompetentes y sólo queda la vía administrativa. El Sínodo de los Obispos en 1967 pretendió la creación de tribunales administrativos de diverso grado y la ordenación legal de un proceso administrativo adecuado<sup>21</sup>, iniciativa que ha quedado reducida a los cánones 1732-1739 del vigente Código. Ciertamente, se habían previsto otros tribunales diversos del STSA, en grados y especies, pero no se consideró y fueron suprimidos en el último momento<sup>22</sup>.

Podríamos afirmar, para finalizar este punto, que si las controversias pueden ser objeto de juicio a tenor del §2 del canon 1400, y son las que se plantean en el STSA, la remisión que contiene el canon para acudir *ad tribunal administrativum* no cierra la posibilidad para que, en el futuro, el legislador vea oportuna la creación de otros tribunales administrativos que juzguen en iglesias locales los actos de la potestad administrati-

---

cioso-administrativo ante la Sección segunda del STSA, can.1445 §2 y PB 123) es más fácil de comprender y asumir ya que acabaría una actividad procesal de naturaleza contradictoria: «Cabe pensar, pues, que la alusión al tribunal administrativo del canon 1400 §2 se refiere a este especial recurso, en el que, en rigor hay controversia, si bien generada por la impugnación en forma procesal de un acto de la potestad administrativa. Tal impugnación no dejará de ejercitarse gracias a una acción judicial basada en un supuesto perjuicio y en la violación de la ley». C. DE DIEGO-LORA, *a.c.*, 628.

<sup>21</sup> *Communicationes*: 1 (1969) 83.

<sup>22</sup> E. LABANDEIRA, *o.c.*, 486. De Diego-Lora refiere esta situación también a las explicaciones que aportó Mons. Herranz, que tanto las objeciones de carácter doctrinal, como de oportunidad, fueron diluyendo la idea de la creación de estos tribunales inferiores y distintos al STSA. Es cierto que se recomendó la creación como facultativa por la competente Conferencia Episcopal. Pero, finalmente, el Santo Padre, con la ayuda de la Comisión de expertos, los tres cardenales y los obispos que le ayudaron en la revisión del Código, los eliminaron definitivamente: C. DE DIEGO-LORA, *l.c.*, 628.

va. Carmelo de Diego-Lora, remitiéndose a E. Labandera, afirma que: «El canon 1445 §2 sugiere la idea de un derecho de acción por quien impugna dicho acto y, como sucede con el recurso contencioso-administrativo (PB 123), habrá de apoyarse en la violación de la ley y en el perjuicio sufrido consecuentemente»<sup>23</sup>.

## 7. LOS RETOS PARA UNA VISIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL MOMENTO ACTUAL: IDENTIDAD Y COMPRENSIÓN

En las circunstancias actuales se necesita con urgencia unos principios desde los que acercarnos a una visión de la administración eclesial, en la que la relación entre administrados y administradores se realice con criterios propios y originarios. No podemos partir de la analogía con la estructura estatal, ni con la propia visión que propone la teoría general del derecho administrativo civil.

Con todas las dificultades que supone una cultura individualista como la actual y la negación de todas las instituciones, debemos recordar que en la Iglesia todos formamos un único cuerpo. No hay una diferencia que nos separe. Somos uno. Jerarquía eclesial y fieles en la recta comprensión de la administración, sean administradores o administrados, tenemos que comprendernos en una perspectiva de igualdad en la común dignidad de la persona humana y cristiana y, desde ahí, actuar para el bien del único cuerpo: cuerpo de Cristo. Él configura y da razón de la unidad y en esta unidad las funciones, entre ellas la de gobernar, hace posible la organización de la administración activa.

La potestad de gobierno de la Iglesia expresa una relación que no puede separar de la unidad Cristo-fieles. No creemos, ni podemos, situar la potestad gubernativa desde una perspectiva secular y laica como si la organización de la Iglesia respondiese a intereses que no son de Cristo. El poder en la Iglesia contiene una relación propia con su cuerpo (los bautizados) en la que participamos de la misma cualidad y dignidad.

En este sentido, como afirma Mons. Vito Pinto, «el derecho administrativo ayuda a comprender que los términos de la unión son en primer

---

<sup>23</sup> C. DE DIEGO-LORA, *l.c.*, 629. Cf. E. LABANDEIRA, *Tratado*, cit., 497-502.

lugar Cristo y los cristianos. La segunda es sólo una unión funcional que sirve a aquella ontológica primordial: Cristo y los cristianos»<sup>24</sup>. El Concilio Vaticano en la *Lumen Gentium*<sup>25</sup> expresa la unidad y distinción en unidad, sin separar la cabeza del cuerpo, ni el cuerpo de la cabeza, esta analogía es propia a la hora de configurar y entender las relaciones entre Administración eclesiástica y administrados.

Es cierto que la situación que vivimos en este mundo cada vez más globalizado, y conectado entre sí, pone en cuestión la relación persona e institución. Sin duda, la visión relativista de los derechos supone una continua llamada de atención sobre los derechos fundamentales en la sociedad civil. Por analogía, cada vez son más los bautizados que, desde su concepción jurídica y social, cuestionan los derechos fundamentales de los fieles. Por tanto, la relación autoridad-libertad, ley-Espíritu, norma-carisma, etc. En definitiva, ponen en cuestión la realidad del *munus* y la *potestas*. Una clarificación en el ejercicio de los actos de gobierno en los Ordinarios, así como una mayor clarificación en las Congregaciones romanas y los límites del ejercicios de la potestad correspondiente a Organismos o Dicasterios, nos deberían acercar a una teología de comunión que necesita también de la clarificación y no de la interpretación individualista que nos divide y fragmenta.

La función administrativa, aunque busque el bien público como fin primario, tiene una extensión mayor. De hecho, el CIC del 83 dedica más de dos tercios de la totalidad de normas a la actividad administrativa. Por ejemplo, el Libro I, salvo los cánones sobre las leyes; el Libro II, organización y actividad del superior, niveles de relación y actuación de la jerarquía; Libro III, la potestad de jurisdicción en la función magisterial; Libro IV, la potestad de jurisdicción para la administración y recepción de los sacramentos; Libro V, Libro VI y Parte 5.<sup>a</sup> del Libro VII.

La gran cuestión, en nuestro campo administrativo, nace de la relación con la vía judicial<sup>26</sup>. Ciertamente aun hoy la separación y distinción

---

<sup>24</sup> P. VITO PINTO, *Ibid.*, 26-27.

<sup>25</sup> N. 7.

<sup>26</sup> Para referirnos a esta situación retomamos el *excursus* histórico que presenta Mons. Vito Pinto en el artículo citado en el que afirma que «la cuestión de la distinción entre la vía administrativa y la judicial es, sin duda, antigua. Antes de las reformas iniciadas por Pío X en los años 1903-1908, es difícil hablar sea de confines netos entre las dos vías, sea de la asignación de las materias, en la una o en la otra. De hecho, es cierto que las Sagradas Congregaciones para la solución de los conflictos más dis-

no es absoluta. Por lo que podemos afirmar que aunque el esfuerzo realizado ha sido muy amplio en la concepción y renovación del derecho canónico, la separación de poderes ha sido recibida y aplicada, pero no con todo lo que debería implicar y realizar. «Permanece vigente el principio general de que las Congregaciones tratan solo en vía administrativa todas las materias excepto las turnadas expresamente a la vía judicial, que es usada por algunas Congregaciones sólo de modo excepcional, aunque ordinaria, es decir, *ex legis praescriptione* en ciertas materias»<sup>27</sup>.

Con todo, y siendo conscientes que la codificación del 83 es más garantista y ha extendido el uso del proceso administrativo, podemos afirmar que la función judicial tiene un campo de acción mucho más definido. Que una vez excluidas las prescripciones remitidas a la vía judicial se puede someter a examen de las Congregaciones cualquier otra cuestión. Prueba de ello es que el número 68 de la REU da a la Congregación para el Clero amplia la facultad de conocer en vía administrativa las otras controversias entre clérigos y laicos o entre clérigos diocesanos y religiosos. Sin embargo, no es suficiente aun en la clarificación de las materias que deben tratarse en vía administrativa. Nada hemos de decir del recurso jerárquico contra los actos administrativos singulares que ya están definidos por el legislador en su naturaleza administrativa.

Tradicción de la Iglesia ha sido siempre la vía administrativa para conminar e imponer penas, ya que permite actuar con rapidez, equidad y

---

paratados hacían uso de procedimientos estrictamente judiciales. Y aún más: la vía administrativa ejercía una preponderancia sobre la judicial, casi co-natural y por descontado. De hecho, a pesar de la reforma de Sixto V, se había insistido en la distinción de los poderes de los dos Tribunales apostólicos, Rota Romana y Signatura de Justicia y de las Congregaciones en concreto, no sólo desde el principio, sino que la praxis se afirmó al contrario, en el sentido de que las Congregaciones examinaran todas las cuestiones, incluidas las judiciales, en sentido estricto, si la parte o las partes no se oponían a ello. Esto causó la muerte lenta de los dos Tribunales apostólicos, que en 1870 dejaron de funcionar por completo. En lo que respecta a la distinción entre las dos vías, en los dos Códigos, resultó mayor, a partir de la reforma iniciada por el papa Pío X con la *Sapienti Consilio* en 1908. Luego el canon 1601 del CIC de 1917 consolidó el principio: en la Curia Romana, la Sacra Rota decide sobre los casos contenciosos (los conflictos privados y las causas de nulidad del matrimonio) y las causas penales, en vía judicial, según el derecho común y el derecho propio; a las Sagradas Congregaciones la decisión sobre recursos contra el Ordinario del Lugar. Como corolario de este principio, las Congregaciones empezaron a tratar las materias propias con el procedimiento extrajudicial, esto es administrativo» (*loc. cit.*, 28-30).

<sup>27</sup> *Ibid.*, 31.

con la suficiente garantía de defensa humana y espiritual. De este modo, para el CIC del 83 ha prevalecido la idea que la vía judicial sea necesaria sólo para las penas más graves. Existe una cierta preferencia, como ya hemos afirmado, por la vía administrativa y es comprensible ya que se puede llevar hasta el fin el iter jerárquico y después recurrir al proceso contencioso administrativo.

Ahora bien, podemos afirmar que la distinción entre la función judicial y administrativa es cada vez más clara, pero no es tan clara la posición doctrinal, ya que los distintos autores, en la reflexión y postulados, no se ponen de acuerdo en fijar los criterios doctrinales<sup>28</sup>. Con todo, parece claro que la distinción entre las dos potestades se basa en la naturaleza específica que la autoridad pública asume ante la comunidad y sus miembros.

Sea como fuere, estamos en un contexto histórico que está desarrollando un derecho nuevo. Las nuevas tecnologías y su aplicación, la concepción individualista de los derechos y obligaciones, la mirada relativista y ajena a todo proceso institucional. La pérdida del bien común en detrimento de lo personal e individual, la negación de sistemas orgánicos y jurídicos que avalen los procesos judiciales y administrativos, están poniendo en cuestión en el orden social establecido y las relaciones con el mundo jurídico. Del mismo modo, aunque de forma diversa, la relación del fiel con la Iglesia y dentro de ella con el poder jerárquico y las relaciones entre ambos están removiéndose también.

Creemos necesaria una nueva formación e información a sacerdotes y religiosos en materia de Derecho administrativo. Son ellos y los equipos pastorales los que en primer lugar deben valorar el acto administrativo y todas las consecuencias que se derivan de su gestión y proceder. Asimismo, creemos oportuna una formación y renovación en los superiores y ordinarios que, ante el poder que les otorga el derecho, se mani-

---

<sup>28</sup> Ibid., 34-35: Pinto remite a autores como Vidal y Capello que han sostenido la simple distinción formal entre materias judiciales y administrativas. Onetti y Bernardini distinguen entre las causas sobre derechos subjetivos y sobre los intereses legítimos (*res administrativae*). Chioventa mantiene que la distinción se apoya en que la actividad administrativa es primaria y originaria y la judicial secundaria o derivada. Mörsdorf y Labandeira mantienen que la verdadera distinción entre ambos se hace mirando al objeto formal, que es diferente aunque la materia sea la misma. Mientras la actividad judicial aplica objetivamente el derecho frente a la controversia, la administrativa se caracteriza por el hecho de que se mira a conseguir subjetivamente el bien público, frente a una necesidad social.

fiestan ambivalentes y desconocedores de sus implicaciones, posibilidades y límites. También, pensamos que lograr la corresponsabilidad en la Iglesia nos obliga a todos a saber tratar los derechos y obligaciones de los fieles en justicia y celeridad, sin que ésta sea siempre o de lugar siempre a la controversia. Es cierto que el proceder actual está marcado por la controversia, y además judicial; sin embargo, no es este el proceder en nuestro ámbito, o no debería ser la solución a los problemas. Volver a obtener una mirada positiva del derecho administrativo y conocer sus posibilidades es una asignatura no sólo jurídica, sino pastoral y eclesial.

Hay una acción que surge de la controversia o de la emanación de actos y otra no del silencio administrativo, sino del actuar, que pone en entredicho la realidad de los sacramentos, el bien de la Iglesia y el bien de las almas. Ante todo ello, no pretendíamos más que llamar la atención para que logremos un mayor desarrollo del derecho administrativo, ya que ayudaría a los fieles y a la jerarquía a seguir constituyéndose en una comunidad basada en la comunión, con una relación basada en la caridad y con un fin que es ser Cristo en medio del mundo.

