

JAVIER CARNERERO PEÑALVER, OSST *

ANOTACIONES SOBRE RECURSOS Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS

Fecha de recepción: julio 2005.

Fecha de aceptación y versión final: septiembre 2005.

RESUMEN: Es necesario que, tanto en el recurso jerárquico, como en el proceso administrativo se reconozca un derecho inalienable del fiel a sentirse agraviado y a recibir de la Administración una respuesta razonada y razonable. Se hace referencia a la situación preconiliar y a las propuestas que se hicieron en el inmediato pos-concilio y se estudian las vicisitudes de la legislación finalmente aprobada. Se analiza la normativa vigente y su aplicación, desde los primeros estadios del acto, susceptible de ser recurrido, hasta el proceso contencioso en la Signatura Apostólica. Finalmente, se reflexiona brevemente sobre algunas resoluciones publicadas en las que se evidencia la necesidad de asumir los derechos fundamentales en la praxis administrativa, concluyendo con algunas sugerencias prácticas.

PALABRAS CLAVE: Recurso administrativo, Derechos del fiel, Signatura apostólica, Curias diocesanas.

Some notes on administrative processes and appeals

ABSTRACT: Both in the administrative process and in the right to appeal to the hierarchy, the believer's inalienable right to take umbrage and to receive a reasoned and reasonable answer from the Administration should be granted. With this in mind, this article reviews the post-conciliar situation, the proposals at the time of

* Profesor de Derecho Canónico. Facultad de Teología. Granada;
trinitariosgranada@trinitarios.net

the Council, and the various events leading to the finally approved legislation. The current regulations and their implementation are analysed from the initial stages, where an appeal is possible, until the adversarial process by the Apostolic Signature. Finally, some reflections are made about the need of assuming fundamental rights in administrative process.

KEY WORDS: Recourse to the Administration, Rights of the faithful, Apostolic Signature, Diocesan curia.

PRENOTANDO

Como todos sabemos, existen tres tipos principales de procedimientos judiciales: A) el proceso contencioso, que hace referencia a los conflictos entre personas privadas; B) el proceso penal, en el cual el órgano de gobierno procede contra una persona privada, y C) el proceso administrativo (o más bien contencioso-administrativo) cuando una persona privada intenta una causa contra la decisión de un órgano de potestad administrativa¹. Normalmente el proceso contencioso no causa dificultad en nuestras Curias; al menos en España los Tribunales diocesanos suelen funcionar con cierta agilidad en los procedimientos sobre el estado de las personas, en concreto, en los procesos de nulidad matrimonial.

El comportamiento de la Administración puede incidir en la esfera de los administrados de tres maneras diferentes: 1) cuando el administrado es titular de un derecho absoluto, la cuestión que se plantea es la existencia del derecho y si la Autoridad lo ha vulnerado; 2) si el derecho no es absoluto, en ciertas circunstancias puede verse recortado en su ejercicio y, en este supuesto, se debe juzgar si la autoridad actuó legítimamente, y 3) cuando no se puede hablar de un derecho concreto sino de un mero interés, también en este caso se debe buscar la legitimidad de la Administración en su actuación. Esto es importante pues mientras que en el primer caso, en el suplico, se busca el reconocimiento del derecho y, en su caso, la condena de la Administración a cumplir su obligación y resarcir daños, en los casos segundo y tercero lo que se busca es demostrar que si la Administración no actuó legítimamente (no cumplió las normas de procedimiento ni los requisitos necesarios), lo que se suplica es

¹ Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa*: Angelicum 63 (1986) 334.

que el acto sea declarado nulo o anulado, volviendo el interesado a su situación anterior².

El hecho de plantear toda esta argumentación desde los derechos del fiel, además de seguir la línea marcada por los Principios de revisión del Código planteados por el Sínodo de 1967³, permite asumir, a nuestro juicio, la correcta perspectiva para abordar estos conflictos. Sin embargo, como tendremos ocasión de ver en el desarrollo de este trabajo, muchas veces es difícil que estos derechos se planteen como principal punto de argumentación. Veremos, por ejemplo, cómo la legislación se resiente (sea en el desarrollo de la legislación sobre los actos administrativos singulares, sea en lo referente a su recurso y corrección) de una vieja doctrina canónica creada y planteada para las súplicas de gracia y no sobre la reclamación de derechos. Ello, a nuestro juicio, sigue creando una mentalidad en el cómo y el por qué resolver estos problemas. También veremos cómo las interpretaciones auténticas de 1971, y cierta corriente jurisprudencial basada en ella, dentro del Tribunal de la Signatura, se niegan a resolver en vía contenciosa estos casos como reconocimiento de derechos subjetivos. Sin embargo, analizando algunas sentencias, aparece que, en definitiva y sin querer decirlo, reconocen esos derechos. En este sentido, los autores anotan que fue a partir de estas interpretaciones de 1971 cuando cambió la jurisprudencia de la Signatura⁴.

² E. LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo y derechos subjetivos*: Ius Canonicum 20 (1980) 152-153. Otra visión Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Signatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*: Apollinaris 54 (1981) 70-71.

³ *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*: Communicationes 1 (1969), p.83.

⁴ M. MARTÍNEZ CAVERO, *Controversias Administrativas y vías de solución*: Revista Española de Derecho Canónico 42 (1986) 137 n. 26: «La praxis de la Signatura Apostólica durante los primeros años fue la protección de los derechos subjetivos; pero desde el 1971, a raíz de una discutible interpretación, por parte de la Comisión pontificia para la Interpretación de los Decretos del Concilio Vaticano II, se limitó a una simple tutela de la legalidad, casando los actos administrativos contrarios a la ley sin entrar en el fondo de los conflictos. La práctica actual, que recuerda a la *restitutio in integrum*, sólo indirecta e insuficientemente protege los derechos: queda a criterio de la autoridad inferior, cuyo acto se impugna, la posibilidad de reparar plenamente el daño quizás causado».

NOTAS HISTÓRICAS. SITUACIÓN HASTA EL CONCILIO VATICANO II

Nos parece muy interesante hacer un pequeño recorrido histórico en el que, de una manera ciertamente sumaria, se pueda tener una visión de cómo se ha llegado a la disciplina actual y cómo se está avanzando, pues parece un tema todavía muy abierto⁵. Ello permite, a nuestro juicio, percatarse de cómo nacieron algunas soluciones (como por ejemplo los órganos de conciliación dependientes de una legislación particular de las Conferencias Episcopales) y también el porqué algunos de estos medios han tenido tan poco calado en nuestro entorno⁶. El Código anterior no aceptaba el juicio contencioso-administrativo⁷, ni siquiera a causa de los daños ocasionados por un acto viciado. Como eso violentaba la tradición jurídica en un primer momento; y haciendo uso de la distinción entre acto y derecho subjetivo violado, se intentó recurrir a los tribunales ordinarios⁸ buscando una protección de los derechos lesionados; ello forzó la respuesta auténtica del Cardenal Gasparri, entonces presidente de la Comisión de interpretación⁹, que negaba tal recurso; sólo se podía plantear recurso jerárquico que terminaba en la Congregación competente a la que, a lo más, se podía pedir el nuevo examen de la causa, presentan-

⁵ J. MIRAS, *Sentido ministerial de la función de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, en A. VIANA (Ed.), *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia* (Pamplona 1999) 259-292. Comenta que en puntos en otro tiempo controvertidos como los intereses difusos y la legitimación para actuar en ellos, parece haberse alcanzado una actitud flexibilizadora. Cf. nota 56.

⁶ Se verá, por ejemplo, cómo la ruptura y el rechazo a una solución «contenciosa» de los problemas administrativos ante un juez proviene de una decisión puntual que se desmarcaba de la tradición procesal y que en cierta manera marca todavía nuestra manera de ver la conflictividad de los administrados frente a la administración. Además, la solución recogida por el Código de órganos de conciliación dependientes de una normativa de la Conferencia Episcopal proceden de contextos culturales muy concretos (anglosajones), por lo que tal vez han tenido poco calado en nuestras Curias. En una palabra, tal vez una visión histórica pueda hacernos reflexionar y entender algunos de los elementos de esta temática.

⁷ Canon 1601 y su precedente en el número 16 de la *Lex propria S. R. Rotae et Signaturae Apostolicae* de 1908.

⁸ I. GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*: Periodica 61 (1972) 284-302.

⁹ PONTIFICIA COMISIÓN DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA, AAS 16 (1924) 251.

do nuevos motivos. Esta carencia del Código Pío-Benedictino no era tradicional, puesto que el derecho antiguo sí recogía la posibilidad de recurrir por vía «extra-judicial» este tipo de controversias ante el juez ordinario del Tribunal de apelación¹⁰. El recurso jerárquico, como lo presentaba el Código anterior, no era una novedad absoluta para el Derecho antiguo, aunque en realidad la praxis hablaba más bien de súplica (*supplicare*) y no tanto de derecho a recurrir (*expostulare*); con todo, algunos autores afirman su existencia en esta segunda acepción¹¹. Esta distinción es importante pues, al haberse suprimido el trámite jurisdiccional, es necesario que la resolución del recurso sea percibida como un verdadero derecho y no una mera gracia en respuesta a una súplica. Es decir, que aun deslegitimando la vía contenciosa, el recurso mantiene vivos la capacidad y el derecho del fiel a vindicar el agravio, capacidad y derecho a la que se corresponde la grave obligación de la autoridad a reconocérselo y subsanarlo. En este recurso sólo jerárquico, recogido por el Código anterior, no se admitía ninguna garantía jurídica de tipo procesal (como la visión de las actas, replicar a las explicaciones del autor del decreto, la asistencia jurídica de un abogado, etc.), por lo que la administración que disfrutaba de todos esos derechos gozaba de mejor posición. De igual forma se veía cómo al juzgar la administración de sus propios actos se daba la impresión «psicológica» de ser al mismo tiempo juez y parte¹². Como se ve, existía un rechazo a una resolución judicial, contenciosa, de la controversia, intentando solventar «administrativamente» las dificultades que pudiesen surgir, sin que ello llegase realmente a resolver todos los problemas. Es necesario añadir, ya desde ahora, que en el recurso el superior jerárquico actuaba de forma plena como auténtico superior que decide sobre la materia a su discreción, teniendo plena facultad para cambiar, enmendar y ratificar. De ello se deducía que se trataba de una nueva decisión de un superior que la tomaba entre varias posibles y correctas siguiendo criterios en cierto modo subjetivos, o al menos relativos, como son los de conveniencia y oportunidad. No neg-

¹⁰ A. BLASI, *Profili sulla difesa nel contencioso-amministrativo*: Apollinaris 60 (1987) 583; GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*: Periodica 61 (1972) 258-275. Cf. X.2, 28,5.

¹¹ E. LABANDEIRA, *El Recurso Jerárquico ante la Curia Romana*: Ius Canonicum 30 (1990) 454-455; LEFEBVRE, *De recursibus administrativis in iure canonico. Lineamenta historica*: Monitor Ecclesiasticus 99 (1974) 215-216.

¹² Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa*: Angelicum 63 (1983) 337-338.

mos la bondad de esta solución y sus posibilidades prácticas¹³, pero hay que anotar que, en ella, no se reconoce necesariamente el derecho del fiel ni se niega la legitimidad de la autoridad al tomar otra decisión (salvo en el caso de declararla nula), sino simplemente se adopta otra en virtud, por ejemplo, de esa mayor conveniencia u oportunidad.

Estas dificultades fueron claramente asumidas por la Primera Asamblea General del Sínodo de los Obispos. Cita omnipresente en la doctrina sobre este asunto y que, pese al tiempo transcurrido, sigue siendo válida para la crítica de nuestra justicia administrativa¹⁴: «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»¹⁵.

En este marco es en el que el Papa Pablo VI crea, dentro de la Reforma de la Curia Romana¹⁶, una nueva sección de la Signatura Apostólica con la misión de dirimir las controversias entre privados y la pública

¹³ Grocholewski lamenta que en sede todavía administrativa, el Superior no haga uso de esa amplia discrecionalidad y se mantenga a veces encorsetado en un pseudojuicio de legitimidad que en principio no es su principal atribución (Cf. n. 24).

¹⁴ Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: *Fidelium Iura* 8 (1998) 267-306.

¹⁵ «Neque id sufficit ut tutela iurium in iure nostro convenienter vigeat. Agnoscenda enim sunt iura subiectiva vera et propria sine quibus ordinatio iuridica societatis vix concipitur. Proclamari idcirco oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitraritatis suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat. Haec finalitas obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositis ut ius suum quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurari efficaciter possit. Dum in Codice Iuris Canonici recursus et appellationes iudiciales sufficienter regulatae secundum iustitiae exigentias reputantur, e contra communis opinio canonistarum censet recursus administrativos non parum deficere in ecclesiastica praxi et administratione iustitiae (...)». Cf. *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, n. 7, en *Communicationes* 1 (1969), p.83.

¹⁶ Cos. Ap. *Regimini Ecclesiae Universae* (30-12-1967) n. 106: AAS 59 (1967) 921.

administración. Cuando se discutían y aprobaban los *Principia* sobre la revisión del Código, ya se había llevado a cabo la reforma, aunque todavía no había entrado en vigor, ya que la Constitución no entró en vigor hasta el 30 de marzo de 1968¹⁷. Pero hay que advertir que este órgano jurisdiccional no suplantaba el recurso jerárquico ni creaba una alternativa al mismo; es más bien un añadido a ese recurso en cuanto es aplicable sólo cuando éste ha finalizado con éxito negativo. Esta situación es vista por alguna doctrina como contraria al legítimo derecho de defensa, aduciendo que el nuevo Código y la doctrina civil sobre el asunto asumen una cierta posibilidad de elección, de alternativa, en cómo afrontar el recurso¹⁸. Como luego veremos con más detalle, este carácter apositivo, su lejanía y limitación lo harán poco resolutivo en las dinámicas concretas de las Curias; además, el hecho de que no acepte resolver por un reconocimiento de derechos, sino sólo sobre la legalidad del procedimiento, más dificulta que favorece una eficaz labor «magisterial» sobre la actuación administrativa. Es de notar que, en principio, no se recogía la posibilidad de recurso a este Tribunal por parte de la autoridad, aunque la jurisprudencia y la doctrina enseguida lo asumieron¹⁹. En este alto Tribunal se sigue un procedimiento análogo al del contencioso ordinario en cuanto a las garantías procesales, el uso de abogados, etc.²⁰. Las

¹⁷ Cf. Rescripto de la Secretaría de Estado *De vacatione legis Constitutione Apost. latae*, del 30 de diciembre de 1967, en AAS 60 (1968) 50. Es difícil concretar qué fue primero, si la Reforma de la Curia o los Principios del Sínodo, ya que aun constatando que el Sínodo es posterior en el tiempo, los Principia ya habían sido distribuidos entre los padres sinodales para su estudio.

¹⁸ A. BLASI, cita a un constitucionalista italiano para expresar este vicio, que por otro lado sería contrario además a lo expresado por los cánones 149, § 2, y 1400, § 2, del Código actual [*Profili sulla difesa nel contencioso-amministrativo*: Apollinaris 60 (1987) 585]. Efectivamente si el recurso a los hipotéticos tribunales administrativos se plateara sólo después de finalizado el recurso jerárquico (y por ende ya en Sede Romana) no habría posibilidad de recurrir a ningún tribunal que no fuese de esta misma Sede primacial.

¹⁹ Z. GROCHOLEWSKI, *L'autorità amministrativa como ricorrente alla Sectio Altera della Signatura Apostolica*: Apollinaris 55 (1982) 752-779.

²⁰ Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Signatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*: Apollinaris 54 (1981) 65-110. Estas normas han tenido algunas modificaciones y se esperaba su reforma con la publicación de la nueva constitución sobre la curia romana, pero parece que esto no se produjo: P. VALDRINI, *Recours et conciliation dans les controverses avec les superieurs*: L'Année Canonique 28 (1984) 86.

normas no fueron publicadas en AAS y deben buscarse en revistas especializadas²¹. No hay apelación a su decisión. El objeto del juicio contencioso-administrativo es distinto al del recurso administrativo, dado que, en este último, se puede tener en cuenta tanto la injusticia como la ilegitimidad del acto, así como los daños causados por el mismo, o valorar datos como su oportunidad y utilidad, teniendo el superior un amplia discrecionalidad para emanar un nuevo decreto, capacidad de la que no parece se haga suficiente uso²². De todo ello carece el Tribunal de la Signatura, que sólo puede dirimir la controversia sobre la legitimidad del acto (violación de la ley, según la respuesta auténtica dada por la Comisión de Interpretación de los Decretos Conciliares de 11 de enero de 1971)²³, sea en el procedimiento sea en el discernimiento; por tanto, sólo podrá declararlo nulo o rescindirlo, pero no podría ni siquiera entrar en la cuestión de los daños que tal acto pueda haber provocado, lo cual consideraba la doctrina un absurdo difícil de sostener²⁴. La *Pastor Bonus* (c. 123, § 2) ha recogido esta posibilidad de entrar en el resarcimiento de daños²⁵.

Existe una amplia jurisprudencia de estos primeros tiempos del Tribunal, todavía con el Código anterior, en la que sobresalen las remociones de los párrocos y las dimisiones de los religiosos, publicadas por revistas especializadas. Aunque se echa de menos una revista propia de jurisprudencia que permitiera un conocimiento más preciso de la misma²⁶.

²¹ Se puede ver *Ius Canonicum* 9 (1969) 501-520; *Apollinaris* 53 (1970) 249-280.

²² Mons. Grochowski señala claramente como un defecto: «*b*) Omisión frecuente del tratamiento del *mérito*», por parte de los dicasterios de la Curia Romana, al resolver recursos, «a pesar de que la ley atribuye de manera muy clara al Superior jerárquico el conocimiento de los recursos tanto por lo que se refiere a la legitimidad del acto como por lo que respecta al *mérito* (o sea, a su oportunidad, utilidad, adecuación, etc.)». Cf. Z. GROCHOLEWSKI, «*Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*»: *Fidelium Iura* 8 (1998).

²³ AAS 63 (1971) 330.

²⁴ E. LABANDEIRA, *Contencioso-administrativo y derechos subjetivos*: *Ius canonicum* 20 (1980) 158.

²⁵ J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico en la Constitución Apostólica «Pastor Bonus»*: *Ius Canonicum* 30 (1990) 421.

²⁶ E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el derecho canónico*: *Ius canonicum* 31 (1991) 272. Cosa extraña cuando Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Signatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*: *Apollinaris* 54 (1981) 109, nota 149, afirmaba que ya se estaba preparando un primer volumen de la jurisprudencia de la Signatura.

Con todo, parecía que esta reforma era insuficiente y se debía ver como un primer paso en este camino propuesto por el Sínodo. La doctrina auguraba una mayor amplitud en este tipo de recursos «contencioso-administrativos».

ALGUNAS PROPUESTAS DEL POSCONCILIO A FAVOR DE UNA APERTURA EN LA FORMA DE RESOLVER ESTOS LITIGIOS²⁷

Bajo el patrocinio de la Conferencia Episcopal de los EE.UU. nace una propuesta (confirmada por la Santa Sede en el 1971), en la línea del proceso administrativo anglosajón, en el que se crean ciertos órganos de conciliación *On Due Process* (El proceso debido), en diócesis y en la Conferencia Episcopal e incluso un Tribunal que juzgaba sólo sobre el procedimiento seguido por el árbitro. No es, como se ve, una solución «judicial». La Asociación Canonística de Gran Bretaña presentó a su vez un modelo de conciliación más simple que el americano *A Conciliation Procedure* (Un procedimiento de conciliación) que finalmente presentaba una sugerencia a las partes que debían sentirse obligadas a asumir. En Nueva Zelanda se propuso una especie de Defensor de Pueblo (*Ombudsman*), no vinculante, que trabajaría en paralelo con el Consejo de arbitraje. En Milán se propuso también un consejo, pero más que arbitraje era un órgano consultivo del obispo sobre este tipo de cuestiones que no limitaba el recurso jerárquico²⁸. En Austria²⁹, cada diócesis elaboró un proyecto con órganos que tenían distintas competencias y capa-

²⁷ Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa*: Angelicum 63 (1983) 337-338. Cf. también Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa*, en AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa* («Studia et Documenta» XI) (Roma 1984) 135-165.

²⁸ En el debate posterior a la ponencia, uno de los miembros de los Tribunales presentó un caso en el que el servicio jurídico de la Conferencia Episcopal había sido de gran ayuda para la resolución de uno de los casos que se les presentaron en la diócesis.

²⁹ *Ordnung für Pastorale Schiedsgerichte* en la Archidiócesis de Viena; *Statut für die diözesane Schlichtungs und Schiedsstelle* en la diócesis de Graz-Seckau; *Statut für die Schlichtungs und Schiedsstelle* en la diócesis de Linz; *Ordnung für pastorale Schiedsinstanzen* en la diócesis de Eisenstadt. Cf. también —respecto a Suiza— *Statut für die Verwaltungsrechtspflege* en la diócesis de Chur.

ciudades dentro del marco de la conciliación y el arbitraje. Baviera, sin embargo, de forma completamente distinta, preveía un tribunal regional (de las dos provincias eclesiásticas Bávaras) con apelación a la Signatura: *Kirchliche Verwaltungsprozessordnung der Kirchenprovinzen Bayern* (Ordenamiento del procedimiento administrativo en las provincias eclesiásticas de Baviera). El sínodo alemán que tuvo lugar entre 1971 y 1975 en la ciudad de Würzburg, desarrolló la idea proponiendo un primer órgano de arbitraje en las diócesis previo a la solución contenciosa en Tribunal de 1.^a Instancia (diocesano o regional), con 2.^a Instancia en un Tribunal de la Conferencia Episcopal, y finalmente la Signatura quedaría para la 3.^a Instancia cuando se careciese de la doble conforme. *Ordnung für Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland: Kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung* (Ordenamiento para los tribunales de arbitraje para los tribunales administrativos de las diócesis en la República Federal de Alemania).

En resumen, se puede concluir que existían tres grandes vías de posicionamiento ante el conflicto administrativo paralelas al recurso administrativo como tal, que por otro lado no se excluyen sino que se complementan. La *primera*, marcada por la visión anglosajona, presenta un árbitro o mediador que sin ser un ente jurisdiccional y sin eliminar el recurso jerárquico como tal, da una solución de consenso por un lado independiente y por otro jurídicamente fundada. La *segunda*, parecida pero con diferencias muy marcadas, plantea esta figura como un mero consejo asesor del Obispo sin rango de árbitro y, por tanto, menos vinculante en sus aportaciones, pero con la misma misión de llegar a una acuerdo sin recurrir al contencioso. Finalmente la *tercera* vía presentada por la corriente alemana propone desde el inicio (aunque sin eliminar con ello las otras posibilidades) el procedimiento propiamente contencioso con tribunales de primera, segunda y tercera instancia. En torno a estas tres vías y a la complementariedad de sus presupuestos se van a desgajar todas las iniciativas que en este campo aún hoy se ponen en marcha.

NOVEDADES DEL NUEVO CÓDIGO

Todos estos experimentos y la práctica de la Signatura van a configurar los distintos esquemas del Código y su definitiva redacción. Con todo,

y como ha puesto en evidencia algún autor³⁰, la efervescencia posconciliar parecía que iba a dar una cosecha más abundante. Pero, en realidad, interpretaciones auténticas de enero de 1971 fueron como un jarro de agua fría que apagó casi todas las iniciativas ya prácticamente en curso. Para Grocholewski, sin embargo, este decaimiento tiene su explicación en la falta efectiva de resultados de estas iniciativas y a los avances que el nuevo Código propició³¹. De la reforma finalmente aprobada lo primero que salta a la vista para algunos autores³² es un desarrollo grande de la normativa acerca de los actos jurídicos y, más específicamente, administrativos. Esta mejora, que es clara en relación con el Código anterior, permite tener mayores garantías sobre los requisitos de validez y legitimidad de los actos. Son de gran relevancia los cánones 50, 51 y 57. Así como una normativa específica sobre algunos actos de mayor relevancia, entre ellos los referidos a la entrada y salida de los religiosos, la pérdida del estado clerical, la colación de los párrocos, la imposición de penas, etc. Sin embargo, para otros³³, esa reforma es aún mejorable, no siendo claro en los cánones referidos a los actos administrativos singulares lo que se exige para la validez, quedando en muchos casos como meros consejos de oportunidad para la autoridad. Del mismo modo que la tradición que dio paso al recurso administrativo, como hemos dicho más arriba, provenía de la súplica más que de la verdadera reclamación de derechos, y en ello tienen su fundamento muchos de sus defectos (falta

³⁰ G. P. MONTINI, *I Tribunali amministrativi locali*: Periodica 91 (2002) 313: «L'immagine che può forse più compiutamente descrivere l'iter percorso dalla Giustizia Amministrativa nel postconcilio pare quella di una gelata primaverile: per l'improvviso tepore di una primavera precoce l'albero mette i primi fiori e un brusco abbassamento della temperatura non porta alla morte della pianta, ma alla perdita di molti fiori, qualche ramo e ad un raccolto scarso».

³¹ Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: Fidelium Iura 8 (1998) 279. De todos modos, esos proyectos, cuando han entrado en vigor (por ejemplo, USA, Austria), han tenido escasísima aplicación.

³² Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa*: Angelicum 63 (1983) 346-348. Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*: Apollinaris 57 (1984) 263-268.

³³ J. MIRAS, *Sentido ministerial de la función de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, en A. VIANA (Ed.), *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia* (Pamplona 1999), 259-292. Para este autor sólo el canon 50 tiene un alcance general en la formación de los decretos singulares, presentado dos pasos procedimentales, la información previa y la audiencia de los interesados. Sin embargo, ni siquiera en él se define con claridad cuales son las consecuencias jurídicas de su eventual omisión.

de garantías procesales, etc.), los cánones sobre los actos administrativos son todavía demasiado dependientes de la antigua normativa sobre los rescriptos, es decir, con una mentalidad proveniente de las súplicas de gracia³⁴. Es evidente que si no es claro cuál es el procedimiento por el que se llega a una decisión, difícilmente se podrá atacar el acto por un fallo en este procedimiento.

En cuanto al contencioso en sí y el Tribunal de la Signatura, el Código del 83 no aporta nada nuevo sobre lo ya propuesto en la reforma de la Curia de Pablo VI, siguiendo ésta con sus mismas competencias (la *Pastor Bonus* no vendrá hasta después). Nada concreto se plantea sobre otro tipo de Tribunales inferiores, aunque en los esquemas preliminares se contemplaba un título completo dedicado a ellos que finalmente desapareció y, a juicio de alguno, ha dejado alguna «carcasa» dentro del Código. Tendremos modo de detenernos más adelante sobre estos «olvidos» del Código. La principal novedad, que nace de las tentativas concretas antes comentadas, se presenta en la asunción de esa oficina³⁵ o consejo de conciliación que se había propuesto por algunas Conferencias Episcopales; siguiendo esta misma experiencia se deja a cada Conferencia Episcopal que sea la que dicte normas, si quiere, sobre su composición y función³⁶. Quedando siempre firme el derecho del obispo de crear este órgano aun cuando la materia no haya sido reglamentada por la Conferencia Episcopal. Con todo, estos órganos no serán nunca vinculantes, no cerrarán ni limitarán los plazos para el recurso propiamente dicho y podrán ser usados en cualquier momento, incluso cuando el recurso ya esté ante el superior jerárquico. La doctrina deja claro que no es un arbitraje que, por definición, puede ser vinculante, sino un mero mediador o conciliador. Como crítica podemos advertir que, mientras esta concep-

³⁴ «Se comprende, dice J. Miras, por eso, que la adaptación de los cánones *De rescriptis* no haya funcionado adecuadamente como base para constituir el régimen general de los actos administrativos, que resulta esquemático y lagunoso».

³⁵ P. Valdrini, plantea una corrección a la traducción del Código en la edición española (*departamento*) y francesa (*organisme*) pareciéndole más adecuada la italiana (*ufficio*), inglesa (*office*), alemana (*Amt*), portuguesa (*oficio*) y catalana (*oficina*). *Recours et conciliation dans les controverses avec les supérieurs*: L'année canonique 28 (1984) 88 nota 11. AAS 63 (1971) 330.

³⁶ Para el caso de la Conferencia de EE.UU. se puede ver J. P. 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).

ción ha podido tener cierto desarrollo en el ámbito en que surgió (aunque tal vez las propuestas iniciales eran más incisivas que el órgano finalmente propuesto por el Código), las zonas geográficas con una tradición jurídica no anglosajona, o al menos la nuestra, no parecen haber asumido en forma alguna este servicio. Siempre buscando evitar el conflicto³⁷, se plantea también en el nuevo Código la necesidad de presentar antes una súplica³⁸ de revocación (exceptuándose los casos en que tal súplica ya se hizo o no tiene sentido)³⁹. Siguiendo el Concilio, se considera necesario plantear este problema a la luz de la nueva eclesiología de comunión; así lo expresa Grocholewski en uno de sus artículos: «[...] la naturaleza de la Iglesia requiere que los conflictos en la Iglesia se resuelvan con espíritu de amor, de perdón, de verdadera reconciliación (no contentándose tampoco con un simple compromiso); que la solución de los conflictos esté orientada a la sanación de la *communio* lacerada, al restablecimiento de la eficaz colaboración entre los miembros del Cuerpo Místico de Cristo, al refuerzo de la fructuosa realización de la propia vocación por parte de cada uno de los fieles del Pueblo de Dios; a hacer valer los bienes espirituales»⁴⁰.

Tampoco, en este caso, el intento de conciliación puede retrasar o rescindir los plazos del recurso propiamente dicho. El período de diez días útiles para su presentación y treinta días para su contestación que el Código da como plazo perentorio, son el tiempo en que, en principio (ya que el mismo Código prevé que los órganos de conciliación puedan funcionar aún cuando el caso pasa a la autoridad superior), deben ponerse en funcionamiento todos estos órganos de conciliación para que se

³⁷ Tal vez se ha tenido tanto interés en reforzar esta idea del evitar el conflicto como mejor solución que se ha creado como una cierta cultura contra el proceso, contra esta idea E. LAVANDERÍA, *La defensa de los administrados en el derecho canónico: Ius canonicum* 31 (1991) 271-272.

³⁸ Finalmente volvemos al concepto de súplica y no de derecho reconocido que permea toda este cuadro.

³⁹ Como es sabido el canon 1734, § 3, plantea tres posibilidades en las que la razón por las que no se hace la súplica previa estriba claramente en que ya son recursos planteados, o respuesta a silencios administrativos, en las que el autor del acto (o en su caso el que lo omitió) ya conoce y no ha respondido convenientemente, a juicio del agravado, a su petición.

⁴⁰ Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: *Fidelium Iura* 8 (1998) 285. Cf. *Aspetti teologici dell'attività giudiziaria della Chiesa*: *Monitor Ecclesiasticus* 110 (1985) 492-496.

pueda llegar a una solución satisfactoria sin recurrir a la autoridad superior. Ello supone muy buena disponibilidad por parte de todos los implicados y cierta capacidad resolutoria por los que tienen que hacer valer su competencia jurídica. Supone también, a nuestro juicio, que la autoridad debe ponerse en seguida a la escucha de las, en principio, legítimas reivindicaciones para poder llegar a un acuerdo satisfactorio sin hacer saltar los exiguos plazos que el Código concede. Si, por el contrario, la autoridad no recibe tempestivamente esta súplica o la rechaza sin haber intentado una resolución de consenso, el presunto agraviado sólo verá el escaso margen que le queda para hacer llegar el recurso al Superior jerárquico. Que el nuevo Código plantee unos plazos bien determinados para la interposición y resolución del recurso ayuda a tener más certezas, pues el hecho de que en el CIC 17 no existieran, planteaba muchos problemas. También ayuda en este sentido el que el canon 57, § 2, presuma como respuesta negativa el silencio administrativo y dé un plazo concreto (que puede ser variado en el caso por el canon específico), pues aunque el superior, aun transcurrido el plazo, siempre tiene la obligación de responder⁴¹, al proponer este límite a efectos del recurso jerárquico, no se consiente a la autoridad, como sí se hacía antes, dar la callada por respuesta (o al menos si lo hace sabe que esta situación también se puede recurrir)⁴². La brevedad de los mismos se defiende por la necesidad de resolver tempestivamente estas situaciones, pero ya en su momento Grochowski advertía que el plazo de tres meses, por ejemplo, era muy breve para que la autoridad pudiese responder en algunos asuntos, y sugería una reforma en ese sentido en la nueva normativa de la Curia (con el Código no salió todavía la reforma de la Curia, sino con *Pastor Bonus* del 1989). Este llamamiento parece que fue recogido y ahora el Dicasterio puede plantear un nuevo plazo para responder⁴³.

⁴¹ Canon 57, § 3. J. MIRAS, «Comentario al c. 1735», en *Comentario Exegético al Código de Derecho canónico IV/2* (Pamplona 21997) 2138.

⁴² Recuérdese que en el Concilio fue una de las dificultades que se presentaron respecto a la Curia romana.

⁴³ Reglamento General de la Curia Romana (15 de abril de 1999). Artículo 136, § 2: «L'esame dei ricorsi deve concludersi entro i termini prescritti dal can. 57 del Codice di Diritto Canonico e dal can. 1518 del Codice dei Canonici delle Chiese Orientali; qualora il ricorso esiga un esame più approfondito, si avverta il ricorrente del tempo di proroga e delle motivazioni che l'hanno causata».

Otra gran novedad del nuevo Código será el poder servirse de un abogado o procurador, incluso la obligación de la autoridad de dar de oficio un patrón estable⁴⁴ a quien no tiene la capacidad técnica de abordar el problema (aunque esto se deja a discreción de la autoridad). Nuevamente nos encontramos, a nivel de crítica, con la dificultad de implantación de la norma en las Curias concretas ¿Realmente existen personas en las Curias que puedan, en un momento dado, asumir la defensa de una persona que se sienta agraviada por un acto administrativo? Debe notarse que la norma lo plantea categóricamente (debe designarse, *constituatur*) aun cuando lo deje a discreción de la autoridad, pues pese a una inicial animadversión al uso del abogado (... evitando dilaciones inútiles) sin él el recurso de un fiel sin más preparación no deja de ser una súplica de amparo y no la legítima vindicación de un derecho. Esto plantea una suerte de contencioso⁴⁵, aunque se percibe como laguna el hecho de que en el Código actual no se recoja la sustanciación del proceso⁴⁶, por lo que los reglamentos propios de los Dicasterios competentes y su praxis son los únicos elementos objetivos a tener en cuenta, datos lejanos para quien no tenga una experiencia concreta en el funcionamiento de la Curia romana. Grocholewski apunta, como un gran logro, esta posibilidad de defensa⁴⁷ y habla de personal cualificado, citando el «*motu proprio*» *Iusti iudicis*, del 26 de junio de 1988⁴⁸. Pero la cuestión sigue siendo si realmente se hace uso de ese personal cualificado cuando una cofradía, o una religiosa, presenta un recurso. Aunque así suceda en la Curia romana, en muchas diócesis la existencia de tales medios dependerá mucho de la buena disposición de la autoridad local y de las posibilidades concretas. Además, existe otra dificultad a la hora de hacer uso de un abogado, que en principio está facultado para la defensa en la Signatura, y es el hecho de que este Tribunal Supremo no casa decisiones de Tribunales inferiores, sino que juzga decisiones administrativas y, además, en base a pará-

⁴⁴ Canon 1738, Reglamento General de la Curia Romana, artículo 138, § 2.

⁴⁵ M. J. ARROBA CONDE, «Comentario al canon 1738», en BENLLOCH POVEDA (Dir.), *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe, fuentes y comentarios de todos los cánones* (Valencia 1948) 745.

⁴⁶ J. MIRAS, «Introducción a la Sectio I, De recurso adversus decreta administrativa», en *Diccionario Exegético IV/2* (Pamplona 21997) 2117-2119.

⁴⁷ Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: *Fidelium Iura* 8 (1998) 282.

⁴⁸ En AAS 80 (1988) 1258-1261.

metros radicalmente distintos. Efectivamente, se corre el peligro, comentado por el propio Grochowski, de que, desde el inicio, todos tengan la mira puesta sólo en el tristemente famoso *error iuris, sive in procedendo sive in decernendo* y no, como a nuestro juicio debería ser, sobre los derechos de los afectados y su reconocimiento.

Concluimos este bloque con esta cita que resume muy bien la necesidad de apertura y disponibilidad por parte de la autoridad: «Para un enfoque adecuado de las soluciones a las controversias originadas por un acto administrativo eclesiástico, hay que considerar y componer rectamente estos dos elementos: por una parte, se debe asegurar la posibilidad de una eficaz defensa de los derechos frente a la actuación de la potestad ejecutiva; y por otra, se deben favorecer y proponer como preferibles los medios adecuados para las composiciones extrajudiciales, más fraternas, más evangélicas»⁴⁹.

¿QUÉ ES LO QUE SE QUEDÓ EN EL CAMINO?

En el proceso de redacción del Código, primeramente, se asumió el recurso sobre la lesión de derechos a los tribunales ordinarios, pero esto se abandonó cuando se presentaron los esquemas para la constitución de tribunales administrativos específicos⁵⁰; al ser éstos finalmente eliminados se perdió una cosa y otra. Las razones que se alegan para justificar esta decisión son tanto doctrinales (cómo un tribunal inferior a la Santa Sede puede juzgar las disposiciones de un Obispo) como prácticas (qué diócesis estarían en grado de formar estos tribunales)⁵¹. Sin embargo, tal vez como un olvido⁵² de esos esquemas previos o como una posición doctrinal de principio, el canon 1400, § 2, mantiene: «Sin embargo, las controversias provenientes de un acto de potestad administrativa pueden llevarse sólo al superior o al tribunal administrativo». Para algunos autores eso supone que tal posibilidad no está totalmente des-

⁴⁹ Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: *Fidelium Iura* 8 (1998) 282.

⁵⁰ *Communicationes*, 2 (1970) 191-194; 4 (1972) 35-38; 5 (1973) 235-243; 6 (1974) 32-33; 8 (1976) 198-199.

⁵¹ Z. GROCHOLEWSKI, *Giustizia amministrativa*: *Angelicum* 63 (1986) 353.

⁵² De esta opinión es, por ejemplo, M. F. POMPEDDA, *Diritto processuale nel nuovo Codice di diritto Canonico. Revisione o Innovazione?* (Roma 1983) 9.

cartada⁵³. En este sentido se interpreta también el canon 149, § 2. Sobre estos dos cánones (cc. 1400, § 2, y 149, § 2) la doctrina está dividida, desde la posición más dura que habla incluso de un error tipográfico, o que interpreta se refieren a la Signatura Apostólica⁵⁴, pasando por la que afirma que son sólo «afirmaciones de *iure condendo*»⁵⁵, llegando a los que la proponen como una posibilidad perfectamente factible actualmente, e incluso, a nivel local, perfectamente viable para el Obispo Diocesano, dado que la ley sólo reserva a la Santa Sede la fundación de los Tribunales Interdiocesanos⁵⁶. Estos últimos se basan en la doctrina de Grochowski que afirma con rotundidad que la falta de una mayor determinación en el Código puede deberse, dado que se afirma su existencia, a que se ha querido dejar abierta la cuestión de su institución, naturaleza, estructura, etc. Aunque el mismo autor debe justificar con extrañeza que, si eso es así, no se ha hecho una ulterior especificación o un explícito reenvío a la ley particular⁵⁷.

Otra cuestión abierta se centra en la capacidad de juicio del Tribunal de la Signatura, dado que, en principio, éste sólo podía juzgar de la legalidad formal del acto en el *sive in procedendo sive in decernendo* y no en el fondo de la cuestión. Es decir, si los motivos que se argüían eran o no verdaderos, ni tampoco sobre el posible resarcimiento de daños⁵⁸. En los

⁵³ G. P. MONTINI, *I Tribunali amministrativi locali*: Periodica 91 (2002) 315-322. En este autor se hace muy sumariamente un repaso por las distintas posiciones al respecto.

⁵⁴ Dato desmentido por el propio Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e Ricorsi*: Apollinaris 57 (1984) 273: «E tale può essere solo un tribunale locale».

⁵⁵ J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Consiglio Vaticano II al Codice del 1983», en *La giustizia amministrativa nella Chiesa* (Città del Vaticano 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».

⁵⁶ G. P. MONTINI, *I Tribunali amministrativi locali*: Periodica 91 (2002) 321.

⁵⁷ «Ciò probabilmente significa che —afermata la possibilità di istituire i tribunali amministrativi locali— si è voluto lasciare aperta la questione concernente a loro istituzione, la natura, la struttura, ecc. [...] Dal punto di vista della tecnica legislativa colpisce, però, che nel nuovo Codice venga introdotta la menzione dei tribunali amministrativi locali senza che vi sia una qualsiasi ulteriore specificazione al riguardo o un esplicito rinvio alla legge particolare». Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi*: Apollinaris 57 (1984) 275-276.

⁵⁸ A. BLASI, *Profili sulla difesa nel contencioso-amministrativo*: Apollinaris 60 (1987) 586, cita una conferencia de R. BACCARI dictada en el Congreso internacional de Dere-

esquemas, y hablando en general de todos los tribunales administrativos, se adoptó la solución amplia, pero al suprimirse el capítulo íntegro esta cláusula desapareció, por lo que el Tribunal de la Signatura, al que en un principio afectaba esta norma, se quedó tal y como estaba constituido en la reforma de Pablo VI. Sin embargo, la norma codicial es muy sencilla y amplia en su redacción («los litigios provenientes de un acto de potestad administrativa que se lleven a él legítimamente»)⁵⁹, por lo que la doctrina auguraba una ampliación de sus competencias en secuela de ese canon 1400, § 2⁶⁰, que no se quedase en la resolución *in extremis* de los actos de la Curia Romana; pero ello no se ha dado en la *Pastor Bonus*, que sólo ha asumido la posibilidad de presentar una acción sobre los daños, pero no sobre el sustrato no formal de la controversia y mucho menos el juicio sobre actos no directamente vinculados a los dicasterios romanos. Tampoco se ha previsto la posibilidad de recurrir los otros actos (no singulares) de la autoridad administrativa e incluso legislativa cuando pudiesen lesionar los derechos de un grupo de personas, recurso que sí está previsto en los ordenamientos civiles⁶¹. Algún autor establece la hipótesis de que en un recurso indirecto el Tribunal o la autoridad debería, al reconocer los derechos de la persona agraviada, asumir la nulidad del Decreto general en base al cual se tomó la decisión recurrida, pero su decisión aún constatando la nulidad de la norma sólo haría ley entre las partes (c. 1642, § 2)⁶². Algunos autores afirmaron que de suyo el Tribunal de la Signatura puede juzgar sobre el fondo del asunto cuando en virtud del § 3 del 123 examina las controversias presentadas, sea por el Romano pontífice sea por los Dicasterios⁶³.

cho canónico que su tuvo en Milán en 1973 [*Persona e ordinamento en el diritto amministrativo*, en AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa*, Acti del II Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Milano 1975)] en donde plateaba como dificultad que un control jurisdiccional de la actividad administrativa crearía en la recién estrenada autonomía de las Iglesias particulares y la eficacia del principio de subsidiariedad, también el aumento de la temida litigiosidad; con todo, este autor alentaba los progresos en ese sentido y pedía la institución de los tribunales administrativos de primera instancia.

⁵⁹ Canon 1445, § 2.

⁶⁰ J. OCHOA, *Processi canonici in generale*: Apolitaris 57 (1984) 213.

⁶¹ Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*: Apollinaris 57 (1984) 269.

⁶² M. MARTÍNEZ CAVERO, *Controversias Administrativas y vías de solución*: Revista Española de Derecho Canónico, 42 (1986) 146.

⁶³ R. SOULLARD, *Le contentieux de la vie consacrée a la Signatura Apostolique*: L'Année canonique 27 (1983) 193.

Otra cuestión se plantea sobre la necesaria limitación del Tribunal de la Signatura; así, un autor tan cualificado como Grocholewski hablaba ya en 1981 de la posibilidad de que el Tribunal de la Signatura pudiese no estar compuesto necesariamente por cardenales; efectivamente, hay varios datos que así lo aconsejaban: la falta de personal; el hecho, unido a lo anterior, de que miembros del Tribunal lo sean también de las Congregaciones que son invitados a juzgar (incluso sus Prefectos); la dificultad de que los mismos no tengan una formación y experiencia adecuada en un tema tan árido como el procesal, visto que, aun en el caso de haber recibido una instrucción suficiente, su trabajo normal y su empeño apostólico les ha alejado de ese campo durante mucho tiempo, y les resta en el momento actual tiempo para dedicarse a esto. Como ejemplo, plantea la incongruencia de que la motivación (si fuese necesaria, lo que ya es bastante paradójico)⁶⁴ pueda ser redactada por un experto (votante o el mismo Promotor de justicia) externo al colegio judicial y ausente de la discusión⁶⁵. Dentro de esta incongruencia, podríamos plantear el hecho de que, violando el principio de inmediatez, el Secretario, verdadero juez instructor de la causa, no participe en la sesión del Colegio de Cardenales o, a lo sumo, se pudiese prever que participara sin voto. Tal vez una estructura más «judicial» y menos cercana a la de los otros dicasterios fuese más plausible⁶⁶, sobre todo si como se esperó en la reforma del Código, los tribunales administrativos fuesen una realidad dentro del ordenamiento canónico.

Otra figura que en el Tribunal de la Signatura podría haber merecido una reforma sería el Promotor de justicia. Sus competencias, como se verá, superan con mucho las de un fiscal, en tanto que podría ejercer de instructor a falta del Secretario, redactar la sentencia y su voto es *pro rei veritate*, por lo que prácticamente sólo tutela el bien público en la cuestión incidental de la suspensión de la ejecución del acto. Como en los anteriores casos, se denota una clara tendencia del Supremo Tribunal a funcionar como una Congregación.

⁶⁴ En su artículo Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Signatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*: Apollinaris 54 (1981) lo expone con meridiana claridad 107-108.

⁶⁵ Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Signatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*: Apollinaris 54 (1981) 105.

⁶⁶ Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Signatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*: Apollinaris 54 (1981) 109-110.

Terminadas estas notas históricas procedemos ahora a una descripción sumaria del proceso desde su inicio en la redacción del acto cuestionado hasta la Signatura. Intentando, eso sí, no repetir demasiado los datos que ya se han aportado en estas líneas preliminares.

FASE PREVIA. ACTOS SUSCEPTIBLES DE SER RECURRIDOS

El canon 1732 extiende su aplicación a todos los actos administrativos singulares que se producen en el fuero externo extrajudicial, exceptuados los que vienen emanados directamente por la autoridad suprema de la Iglesia. Ante éstos sólo cabe la súplica por vía de gracia, según la antigua institución de la *aperitio oris*, mediante la cual el Papa puede otorgar mandato a una autoridad inferior para que revise un acto suyo o confirmado en forma específica (cf. c. 1405, § 2)⁶⁷. En este punto algún autor señala que, mientras se excluyen todos los actos del Romano Pontífice, sólo se limita a la actuación en Concilio Ecuménico del Colegio Episcopal⁶⁸, ya que «la modalidad solemne [c. 337, § 2] en el ejercicio de su potestad por parte del Colegio Episcopal no es tan decisiva como para que sólo los actos administrativos singulares estén al margen del recurso administrativo, y por tanto, también del tribunal administrativo». Sin embargo, si la razón por la que estos actos están excluidos del recurso administrativo está ligada a la estructura jerárquica de la Iglesia y, por tanto, sólo cabría que fueran revisados por esa misma autoridad suprema, no se entiende cómo se puede excluir algún acto por ella emanado, si no es por considerar que en esa forma prevista en el canon 337, § 2, no se dan las condiciones para emanar un acto administrativo de estas características; por tanto, no se excluye su excepción sino la posibilidad de que este acto se dé, o simplemente se deba a un error al hablar de Concilio Ecuménico cuando se pretendía decir Colegio Episcopal. Del mismo modo, las congregaciones romanas también están excluidas del recurso jerárquico ordinario (de forma extraordinaria siempre se podría recurrir al

⁶⁷ J. MIRAS, «Comentario al canon 1732», en *Comentario Exegético al Código de Derecho canónico IV/2* (Pamplona 1997) 2123. Cf. X II, 30, 1-2; D. G. OESTERLE, *Aperitio oris*: Revista Española de Derecho Canónico 8 (1953) 25ss.

⁶⁸ M. MARTÍNEZ CAVERO, *Controversias Administrativas y vías de solución*: Revista Española de Derecho Canónico 42 (1986) 1447.

Papa)⁶⁹, quedando sólo la vía de súplica de revisión o enmienda (según algunos siguiendo la institución *beneficium novae audientiae*)⁷⁰ y el contencioso-administrativo ante la Signatura. Los actos administrativos singulares en el foro judicial no están limitados en su recurso, pero, dado que los mismos tienen su cauce propio dentro de ese foro, es inútil plantear un recurso paralelo, por lo que el canon los excluye. Las disposiciones referentes al foro interno están por su propia naturaleza excluidas de este tipo de recursos en tanto sean realmente de foro interno⁷¹.

Más complicación supone asumir qué se entiende por «acto administrativo», puesto que bajo el título IV del libro 1.º se encuentran los privilegios (cc. 76-84) que no se duda se puedan recurrir cuando afecten a terceros y que ciertamente provienen de la potestad legislativa, o qué se entiende por un «acto de potestad administrativa» (cf. c. 1400, § 2), puesto que la concentración de poderes en un solo órgano de Gobierno y la indefinición de algunos cánones (se piense en la terminología «decretos generales» que pueden ser legislativos o administrativos, o en la autoridad capaz de dar un privilegio, c. 76, § 1, las competencias de la Conferencia Episcopal en sus decretos generales de aplicación de Código, etc.) impiden en la práctica definir con qué potestad se ha promulgado un acto. Estas deficiencias pueden deberse a que en el Código anterior no se encontraba ni siquiera la expresión *actus administrativus*, ni *potestas administrativa* o *executiva*. Tal vez nos pueda valer una definición implícita que hace Grochowski de los actos administrativos singulares: «es decir, aquellos que pueden ser impugnados mediante recurso jerárquico y mediante el recurso judicial ante la Signatura Apostólica (cf. c. 1732)»⁷²,

⁶⁹ Cf. canon 1417. E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico* (Pamplona 21993) 450-454.

⁷⁰ Artículo 134 del Reglamento General de la Curia Romana. E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico* (Pamplona 21993) 457-459. Algún autor niega que se pueda confundir el dictado de este artículo 134, con el antiguo *Beneficium*, dado que mientras que el primero tiene un carácter apremiante y obliga a la autoridad a responder, el segundo es puramente gracioso y su aceptación se deja a la apreciación del Cardenal Prefecto, y tiene como una de sus condiciones la presentación de nuevos y graves argumentos P. VALDRINI, *Recours et conciliation dans les controverses avec les supérieurs: L'Année Canonique* 28 (984) 87.

⁷¹ L. DE ECHEVARRÍA, *Comentario al Código de Salamanca, canon 1732* (Madrid 131995) 835.

⁷² Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas: Fidelium Iura* 8 (1998) 291.

lo que claramente deja a la jurisprudencia el ir limando estas cuestiones. Se plantea, de igual modo, la duda de cómo recurrir los actos no singulares; en principio, el Código no contempla su recurso; sin embargo, como hemos visto, se podría llegar a él al menos de forma indirecta y esta dificultad viene reconocida como falta por diversos autores⁷³, entre ellos el mismo Grocholewski⁷⁴. Por último, deberíamos hablar de las decisiones, a veces normativas, de la autoridad, que sin asumir las formalidades del Código para considerarse técnicamente decretos singulares o actos administrativos, efectivamente limitan los derechos del fiel. En realidad, la mayor parte de las decisiones gravosas para los fieles vienen emanadas por el párroco o por el arciprestazgo, a veces violentando sus derechos más elementales. En este contexto se puede hablar también de los llamados derechos difusos que no quedan limitados por un acto directamente dirigido contra el fiel, pero del mismo modo violan sus derechos. Al no contar estas decisiones con los requisitos formales necesarios para plantear un recurso tal y como lo contempla el Código, éstas sólo podrán ser recurridas cuando previamente se solicita la actuación del superior jerárquico (en el caso de los párrocos y arciprestazgos el obispo diocesano o sus vicarios) al que se le insta una resolución y en base a ésta o a la ausencia de la misma (cc. 57 y 1735) comenzar el proceso formalmente⁷⁵.

⁷³ Cf. n. 64.

⁷⁴ Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: *Fidelium Iura* 8 (1998) 298.

⁷⁵ «... la réduction de l'application du recours aux actes administratifs particuliers émanant de personnes possédant le pouvoir exécutif réserve ces cas aux vicaires généraux et épiscopaux. Aussi les décisions des curés ne peuvent-elles pas donner lieu à ce genre de recours. Le droit ne leur reconnaît pas le pouvoir de porter les décrets dont parle le canon 1734, § 3.1.º. Si un évêque ou l'un de ses vicaires (selon sa compétence) venait à confirmer formellement, c'est-à-dire par un décret administratif, la décision d'un curé, les canons sur le recours ne pourraient s'appliquer qu'à ce dernier décret. Pour le droit, le plaignant ne formerait donc pas un recours contre la décision du curé, même si dans les faits c'est elle qu'il conteste, mais contre le décret administratif de l'évêque ou de l'un de ses vicaires». P. VALDRINI, *Recours et conciliation dans les controverses avec les supérieurs*: *L'Année Canonique* 28 (1984) 85.

CREACIÓN DEL ACTO

Grochowski planteaba, como uno de los primeros puntos a tener en cuenta en este tema, el hecho de que exista «una deficiente sensibilidad en la Iglesia para observar un correcto procedimiento en la emisión de los actos administrativos singulares»⁷⁶. Efectivamente, el superior, en el emanar un acto administrativo, debe tener en cuenta no sólo la legitimidad de su decisión, sino también el proceso para emanarla, pues es al mismo tiempo garantía para el fiel y cauce para una mejor aceptación de la decisión. El autor plantea cómo en muchos cánones este procedimiento ya prevé, en la toma de la decisión, el reconocimiento del legítimo derecho de defensa de quien puede sentirse agraviado por el acto. Califica de «desilusionante» el hecho de que la autoridad, o los canonistas que deberían guiarla en estos casos, no tengan la preparación y sensibilidad adecuada. Por otro lado, el autor comenta cómo en algunos casos se percibe que el autor del acto emplea un procedimiento mucho más abundante y complicado que el previsto por la ley, pero omite en cambio lo que es necesario. En ello, ciertamente, manifiesta un desconocimiento, a veces, el lastre de una praxis antigua y, en muchos casos, un intento de, por un lado, eludir la responsabilidad (decisiones que son de suyo actos del Superior son votadas en Consejo para sentirse más respaldados) y al mismo tiempo de no enfrentarse a la dificultad (no se oye a los afectados, no se motiva la decisión). Por último sería necesario, en este contexto, crear la mentalidad en la autoridad de que sus decisiones sobre un fiel, formalizadas normalmente en un acto administrativo, tienen que tener como horizonte siempre el derecho de ese fiel que, en último estadio, se plantea en el canon 1752 y que el Código va desgranando como medios para conseguir esa salvación. Muchas decisiones se resolverían de forma diferente si en su planteamiento el derecho del fiel prevaleciera sobre otros condicionantes⁷⁷.

⁷⁶ Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: *Fidelium Iura* 8 (1998) 294.

⁷⁷ Por ejemplo, en la aceptación o no de las celebraciones para grupos pequeños, ¿hasta qué punto prima el no crear competencia con la misa parroquial, o el no multiplicar celebraciones por razones logísticas de los presbíteros disponibles, sobre el inalienable derecho del fiel a seguir su propio camino espiritual?

SÚPLICA DE REVOCACIÓN O ENMIENDA, MOMENTO EN QUE ENTRAN EN ACCIÓN LOS ÓRGANOS DE CONCILIACIÓN

Intimado el acto, el primer movimiento es la súplica de revocación o enmienda (c. 1734). El Código la exige para proseguir el recurso («debe») y además por escrito para que conste. El canon da un plazo perentorio, por lo que la decisión debe ser formal (si no se ha hecho en forma, escrita o ante testigos, si no hay prueba de su notificación a efectos de recurso la decisión no existe, a no ser que éste se base en el c. 57). Esto no carece de importancia, pues muchas decisiones administrativas carecen de esta formalidad, sobre todo si están emanadas por una autoridad inferior al Obispo. Tal vez, por ello, el Código las exceptúa en el § 3.1.º del canon. Es el momento para la entrada en funcionamiento de los órganos de conciliación. Si el acto administrativo no se ha generado dentro de un procedimiento en el que se ha escuchado a la parte que ahora se siente agraviada, formando la decisión en base a consultas y estudios, es el momento de escuchar su punto de vista y llegar a una solución de consenso (que no significa necesariamente retractarse de la decisión tomada, sino que puede hacer ver a la parte la necesidad o bondad de la misma, su verdadero significado, solventar las dificultades que la parte puede considerar gravosas, etc.). Tal vez, si la decisión es ya fruto de un largo proceso o las posiciones son ya claramente antitéticas, se ve la necesidad de recurrir al órgano de conciliación, que debe sentirse, a nuestro parecer, como un elemento independiente, riguroso y ecuánime y, al mismo tiempo, preciso, diligente y expeditivo (ya que el plazo de respuesta concedido a la autoridad antes de pasar al recurso jerárquico es de treinta días). Como hemos visto, su estructura y funcionamiento todavía no han encontrado su determinación adecuada y así nos dice Grochowski: «La cuestión de la correcta orientación y estructuración y del adecuado funcionamiento de los departamentos o consejos mencionados, que deben buscar y sugerir soluciones equitativas. Esta problemática, como he señalado, se ha dejado a la legislación y experimentación de las Iglesias locales. Por una parte, se trata de estructuras que en sí mismas responden íntimamente a la naturaleza de la Iglesia, pero por otra parte, hasta ahora son relativamente pocas las Conferencias episcopales que han tomado la decisión de instituir esos departamentos o consejos (algunas han dejado expresamente a la experimentación de cada Obis-

po la búsqueda de instrumentos para la composición de las controversias)»⁷⁸. Pero el mismo autor afirma que se deben evitar estructuras y procedimientos poco claros, complicados, que parecen tender de hecho, por exceso, a impedir la posibilidad de verdaderos recursos, resumiendo su cometido de esta forma: «Pienso que —con vistas a encontrar una solución equitativa (y esto ayudaría también mucho para la correcta orientación de un eventual recurso jerárquico)— esos departamentos o consejos deberían ser capaces, sobre todo, de individuar claramente los problemas y dar una información exacta sobre el derecho implicado, sustantivo y procedimental, así como sobre las vías posibles para la solución del conflicto»⁷⁹. Nótese cómo el autor asume que en la respuesta que el consejo de mediación da a las partes, no se excluyen los argumentos de un posible recurso jerárquico; por tanto, no debe concebirse como un mero intento de renunciar al contencioso sino como un lugar donde, como se ha expresado más arriba, se intente dar una respuesta más fraterna y evangélica sin renunciar a la efectiva defensa de los derechos del fiel. Si este órgano no existiese como tal, siempre cabría la posibilidad de acudir a la mediación de personas prudentes; ello consiente que, al no ser necesariamente las mismas personas, se puedan buscar por tener unas cualidades específicas: «la norma sólo indica que han de ser *personas graves*. Las circunstancias de cada caso determinarán las características que hayan de reunir los mediadores idóneos: podrán aconsejar que se trate de personas que gocen de la confianza del afectado, o que posean acceso fácil a las partes en conflicto, o tal vez que cuenten con otro tipo de cualidades —cierto prestigio, determinadas actitudes técnicas, profesionales, etc.—, además de prudencia»⁸⁰.

ACTOS EN LOS QUE LA SÚPLICA DE REVOCACIÓN NO ES NECESARIA

El canon 1734, § 3, preceptúa tres excepciones a la necesaria súplica de revocación, las dos últimas están claramente basadas en la eco-

⁷⁸ Cf. J. T. MARTÍN DE AGAR, *Legislazione delle Conferenze Episcopali complementare al CIC* (Milano 1990).

⁷⁹ Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: *Fidelium Iura* 8 (1998) 294.

⁸⁰ J. MIRAS, «Comentario al canon 1735», en *Comentario Exegético al Código de Derecho canónico IV/2* (Pamplona 1997) 2138.

nomía procesal. Efectivamente, el número 2 del párrafo 3 nos habla de los decretos que resuelven sobre un recurso jerárquico sobre el que, en principio, ya se pidió una súplica de revocación con resultado infructuoso y ahora se halla ante el superior jerárquico que también ha resuelto desfavorablemente, lo que nos lleva a la siguiente instancia, sin más dilación. Por esa misma razón, vienen excluidos los decretos del Obispo diocesano confirmando la decisión de un inferior, pues en esos casos no hubo una súplica previa, que debe ser presentada ante el Obispo. En el número 3 se recoge el silencio administrativo, por lo que el legislador ha planteado un plazo por encima del cual la parte agraviada no debe esperar más y recurrir al superior jerárquico. Con todo, se debe tener en cuenta que en este caso la obligación de responder se mantiene y, por tanto, ante la notificación del recurso el Superior podría emanar el acto que se le requiere.

El primer caso que recoge el canon 1734, § 3, nos pone ante los decretos dados por una autoridad inferior al Obispo (se entiende diocesano)⁸¹. En este caso la economía procesal no es, a nuestro juicio, el principal motivo de excepción, sino más bien la centralidad del oficio episcopal en el gobierno de la diócesis. Ante una situación gravosa, o una petición legítima, el fiel cuenta con el canon 57 para exigir a la autoridad una respuesta formal. La autoridad que resuelve no tiene por qué ser necesariamente el Obispo diocesano, pueden ser también, cualquiera de sus vicarios o, incluso, en algunos casos, ciertos delegados. Con todo, ante ellos no se hará súplica de revocación, sino que directamente se pasará, en auténtico recurso jerárquico (y, por tanto, con todos sus plazos), al Obispo, que debe decidir. Si la resolución del Obispo es confirmatoria del decreto impugnado, o no satisface plenamente a la parte agravada, entonces debe interponerse ante el Obispo la súplica de revocación, antes de acudir a la autoridad jerárquica superior.

⁸¹ Parece claro que no puede tratarse de otro, dado que no sería lógico que una autoridad tuviese un trato distinto por el hecho de estar insignida del carácter episcopal, por ejemplo el recurso de un decreto emanado por el Superior Mayor ante el Moderador Supremo, tuviese un trato distinto por el hecho de que este último fuese obispo, o, al contrario, que una autoridad como el abad *nullius* careciera de este trato por esa razón.

PROCEDIMIENTO ANTE EL SUPERIOR JERÁRQUICO

El canon 1737 plantea finalmente el recurso jerárquico propiamente dicho: este se efectúa después de intimado el decreto en el que la súplica de revocación o enmienda ha sido rechazada, o después de treinta días de silencio administrativo (c. 1735). Puede hacerse ante el mismo autor del decreto a quien corresponde transmitirlo al superior jerárquico. Cuando el autor del decreto es el mismo Obispo diocesano, el superior competente es la Congregación romana responsable de ese asunto⁸². El Superior jerárquico debería velar en este momento para que el recurrente pueda estar asesorado técnicamente⁸³. Como ya hemos comentado más arriba, el Código no plantea, sin embargo, el desarrollo del proceso⁸⁴, que

⁸² JUAN PABLO II, Constitución Apostólica *Pastor Bonus* (28 de julio de 1998). Artículo 19, § 1. Los recursos jerárquicos los recibe el dicasterio competente en la materia, quedando firme lo prescrito en el artículo 21, § 1.

⁸³ Tal vez resultemos redundantes al recordar esto, pero comparando el proceso administrativo con el judicial, el no dirigir a la persona agraviada a una persona técnica en derecho que pueda asesorarle y guiarle, es como si esperásemos que el fiel pudiese darnos una demanda de nulidad matrimonial en forma, con los capítulos de nulidad bien definidos, como exige el Código, cumplir los plazos y entender nuestros decretos de procedimiento. Es verdad que algunos tribunales prefieren no contar con letrados externos, pero entonces suplen esta carencia con patronos estables o personas expertas que desarrollen esa labor como recoge la *Dignitas Connubii* en el artículo 101, § 1.

⁸⁴ Tampoco añade mucho más el Reglamento General de la Curia, que apenas recoge las nociones del Código:

«TITOLO X. *Procedura per l'esame dei ricorsi*

Art. 134, § 1. Quando oggetto della Sessione plenaria o ordinaria dei Dicasteri è stata la definizione di una controversia, la decisione deve essere notificata quanto prima possibile alle parti interessate.

§ 2. La parte che si sente gravata, entro dieci giorni utili può chiedere la revoca o la modifica del provvedimento.

§ 3. Soltanto la Sessione plenaria o ordinaria può concedere la revoca o la modifica del provvedimento.

§ 4. Non si dà mai ricorso contro atti approvati dal Sommo Pontefice in forma specifica.

Art. 135, § 1. Contro i provvedimenti o le decisioni del Dicastero la parte che si sente gravata, qualora intenda impugnarli, deve presentare al medesimo, entro dieci giorni utili dalla notifica, la richiesta della revoca o modifica del provvedimento stesso.

puede ser suplido, aunque ello sólo parcialmente, por las normas generales aplicables a los actos administrativos y específicamente sobre los decretos singulares. J. Miras⁸⁵ plantea estas pautas:

- «El canon 50, del que se desprende que el Superior que resuelva el recurso debe recabar informaciones y pruebas necesarias, y oír, siempre que sea posible, a los interesados». Evidentemente las pruebas podrían ser recogidas siguiendo las normas del proceso judicial, de esto da fe la jurisprudencia que en algún caso, como veremos, asume la ilegitimidad de un decreto de carácter penal por no constar probado el delito según estas normas.

§ 2. In ogni caso entro trenta giorni e a norma di diritto può essere inoltrato il ricorso alla Segnatura Apostolica.

Art. 136, § 1. I ricorsi gerarchici alla Santa Sede contro i decreti amministrativi di autorità ecclesiastiche sono esaminati sia nella legittimità che nel merito dal Dicastero competente, a norma di diritto.

§ 2. L'esame dei ricorsi deve concludersi entro i termini prescritti dal can. 57 del Codice di Diritto Canonico e dal can. 1518 del Codice dei Canoni delle Chiese Orientali; qualora il ricorso esiga un esame più approfondito, si avverta il ricorrente del tempo di proroga e delle motivazioni che l'hanno causata.

§ 3. Il Dicastero deve motivare le proprie decisioni circa i ricorsi esaminati, a norma del can. 51 del Codice di Diritto Canonico e del can. 1519, § 2, del Codice dei Canoni delle Chiese Orientali.

§ 4. Contro singoli atti amministrativi posti da Dicasteri della Curia Romana o da essi approvati sono ammessi, entro il termine stabilito, i ricorsi alla Segnatura Apostolica, la quale li esamina per violazione di legge nel deliberare o nel procedere e, su richiesta del ricorrente, circa la riparazione dei danni eventualmente causati dall'atto illegittimo.

§ 5. I ricorsi in materia di lavoro da parte di dipendenti ed ex dipendenti della Santa Sede contro atti posti dal competente Dicastero sono trattati dall'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica.

Art. 137, § 1. I Dicasteri, prima di accettare un ricorso, devono assicurarsi della propria competenza e dell'osservanza delle norme relative alla proposizione dei ricorsi. In caso contrario dichiarano la propria incompetenza o l'improponibilità del ricorso.

§ 2. In caso di dubbio, l'organo competente a risolverlo è il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

Art. 138, § 1. Il ricorrente ha il diritto di avvalersi del patrocinio di un Avvocato scelto a norma dell'art. 183 della Cost. ap. Pastor bonus o dell'opera di un Procuratore.

§ 2. Quando sia necessario, il Capo Dicastero assegnerà alle parti l'Avvocato d'ufficio.»

⁸⁵ Canon 57, § 3. J. MIRAS, «Introducción a los cánones 1732-1739», en *Comentario Exegético al Código de Derecho canónico IV/2* (Pamplona 1997) 2119.

- «El canon 51, que dispone que el decreto de resolución del recurso se emita por escrito y motive la decisión». Grocholewski da mucha importancia a este paso considerando que la falta de esta motivación es una mala herencia del pasado⁸⁶ (en la que primaba el concepto de gracia sobre el de reconocimiento de derechos). El mismo autor prosigue asumiendo que «la motivación, en primer lugar, debe ayudar al interesado a decidir si interponer un ulterior recurso o desistir... para preparar una adecuada impugnación... demuestra el respeto hacia la persona del recurrente, indicándole las razones que han llevado al Superior a tomar esa decisión y no otra. [Y] ...también una demostración de la seriedad de la actuación [que] ...se ordena a eliminar la sospecha de arbitrariedad».
- «El canon 57, que establece el plazo de tres meses para la resolución de un recurso y la posibilidad de pasar al contencioso-administrativo, que además haría viable un recurso por resarcimiento de daños. Con todo, según el Reglamento de la Curia Romana, el Dicasterio puede ampliar ese plazo aunque bajo ciertas cautelas (art. 136, § 2)».

Un elemento muy importante en la resolución ante el superior jerárquico, como apunta Grocholewski, es la cuestión del mérito, dado que «los dicasterios de la Curia Romana no parecen darse siempre cuenta del ámbito de su competencia al examinar los recursos jerárquicos. A pesar de que la ley atribuye de manera muy clara al Superior jerárquico el conocimiento de los recursos, tanto por lo que se refiere a la legitimidad del acto como por lo que respecta al mérito (o sea, a su oportunidad, utilidad, adecuación, etc.)»⁸⁷. Así las cosas, no excluye que la falta de trata-

⁸⁶ «... no pocos decretos suscitan dudas sobre si la motivación, que a veces sólo enumera lo que se ha visto, puede calificarse como al menos sumaria. Esta tendencia a una motivación casi inexistente es ciertamente una herencia del período, por fortuna pasado, en que los dicasterios de la Curia Romana no indicaban los motivos de sus decisiones». Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: *Fidelium Iura* 8 (1998) 306.

⁸⁷ Cf. cánones 1737, § 1, y 1739. Este último canon contiene toda la gama de las posibles decisiones por parte del superior jerárquico, o sea, que puede, según lo requiera el caso, no sólo confirmar o declarar nulo el decreto sino también, si lo juzga más conveniente, rescindirlo, revocarlo, corregirlo, sustituirlo por otro u abrogarlo. Respecto a los dicasterios de la Curia Romana Cf. *Pastor bonus*, artículo 19, § 1, y sobre todo *Regolamento Generale della Curia Romana*, artículo 120, § 1.

miento de mérito de ese decreto de un dicasterio de la Curia Romana se pueda acusar en sede contenciosa dentro de la Signatura por ilegitimidad, por no haber tratado la cuestión de mérito suscitada en el recurso jerárquico. «Evidentemente, —nos dice— la constatación de esa ilegitimidad por parte de la segunda sección de la Signatura Apostólica tendría como efecto que el dicasterio en cuestión debería tratar la cuestión de mérito y pronunciarse sobre ella»⁸⁸. Es decir, que el Tribunal no reconocerá el derecho del fiel sino que devolverá la situación al punto en el que estaba antes de que el recurso llegara a la Congregación romana.

Desde el principio venimos tratando el contencioso entre la Administración y el administrado desde el punto de vista de los derechos violentados. Hemos visto cómo la doctrina asumía como carencia el que la vía judicial no asumiera esta postura (al menos explícitamente) en la resolución de estos conflictos. Por tanto, en la actual normativa, es en esta Sede donde realmente la Autoridad cuenta con el espacio para corregir una situación de injusticia y, de no hacerlo así, viola incluso la legitimidad de su decisión.

SUSPENSIÓN DEL ACTO

Entre la intimación del acto administrativo gravoso y la definitiva resolución del contencioso, se plantea una grave dificultad sobre la ejecución del acto. Efectivamente, si la súplica, recurso o admisión a trámite en la Signatura, no suspenden cautelarmente su ejecución, se puede crear una situación de grave conflictividad que afecta al bien público (se piense en la remoción y sucesiva provisión de un oficio eclesiástico). Por ello, los cánones recogen la posibilidad de suspender el acto ya desde la súplica de revocación⁸⁹. El canon 1734, § 1, asume la suspensión inmediata en ciertos casos⁹⁰. En los demás casos la misma súplica supone la solicitud

⁸⁸ Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*: *Fidelium Iura* 8 (1998) 306.

⁸⁹ Con todo, la norma para los procesos administrativos es la contraria a que existe en los procesos judiciales ordinarios donde la pauta general es que el recurso (apelación, etc.) suspenda la ejecución de la sentencia, excepto en algunos casos, mientras que aquí la excepción es la suspensión.

⁹⁰ Cánones 700 y 1353. Esa suspensión puede ser también parcial, por ejemplo en el caso de un oficial removido, pues si bien el afectado ya no es titular de ese ofi-

de suspensión al autor del decreto. Éste tendrá un plazo de diez días de silencio administrativo después del cual podría pedir de forma autónoma al superior jerárquico la suspensión del acto. El superior jerárquico puede decretar esa suspensión sin que por ello se limiten los plazos que el recurso jerárquico como tal mantiene. Sólo lo podrá hacer por causas graves y cuidando siempre que no sufra detrimento el bien de las almas (c. 1736, § 2). Esta decisión es provisional; por tanto, si no se continúa el recurso, decae (c. 1736, § 4) y si se continúa, debe ser confirmada (c. 1737, § 3). Si durante la fase previa no se pidió o concedió la suspensión el Superior jerárquico puede decretarla una vez admitido el recurso, siempre por causas graves y cuidando que se evite todo perjuicio a las almas.

Cabe preguntarse si esta petición de suspensión provisional al Superior jerárquico puede ser aducida también en los casos en los que la súplica de revocación no es necesaria; los autores parece admitirlo⁹¹. En sede del Tribunal de la Signatura también cabe la súplica de suspensión del acto. Así lo plantean las Normas del Supremo Tribunal de 23 de marzo de 1968 en su n.º 108⁹².

PROCEDIMIENTO EN LA SEDE DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA

Grochowski⁹³, refiriéndose a la *Section Altera* de Pablo VI, propone las siguientes notas:

- a) Se trata de un procedimiento escrito. Todo se resuelve en base a las actas, no hay audiencia a las partes, no se constata una relación juez-parte, ni hay identidad entre el instructor y el Tribunal que decide (el Secretario que desempeña el papel de juez instructor no participa en la sesión para decidir). Sólo el artículo 117 prevé

cio el superior no puede nombrar a otro en su puesto como en el caso de los párrocos canónos 1747 y 1752.

⁹¹ J. MIRAS, «Comentario al canon 1736», en *Comentario Exegético al Código de Derecho canónico IV/2* (Pamplona 1997) 2138.

⁹² «Recursui adnecti potest instantia, allatis motivis gravibus vel documentis quibus innititur, ad obtinendam executionis actus impugnati». Cf. G. LOBINA, *Elementi di procedura amministrativa canonica* (Roma 1973) 15ss.

⁹³ Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Signatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita: Apollinaris* 54 (1981) 70-71.

una deliberación oral, pero únicamente para determinar la cuestión y el procedimiento a seguir (una especie de fijación del *dubium* después de la instructoria). El autor lo justifica con el hecho de que buscando sólo la legitimidad toda la prueba será documental.

- b) Es un procedimiento público para las partes pero secreto para terceros. Incluso la resolución sólo puede ser concedida a terceros con ciertas garantías (art. 98), aunque de hecho muchas decisiones han sido publicadas. Ni siquiera el Tribunal debe publicar las motivaciones de su decisión a las partes (art. 122, § 2) que pueden pedir las pero no hay obligación de responderles (*edicere potest*)⁹⁴.
- c) El juez para la admisión del recurso es el Cardenal Prefecto, que se pronuncia en el *Congreso*, que, aunque no se recoge en la Normas, viene reconocido por los decretos y la doctrina; en él participan el Secretario, el Promotor de Justicia y, algunas veces, un votante o refrendario que sustituye al antiguo subsecretario hoy desaparecido (art. 116). Esta decisión se puede recurrir ante el Colegio de los Cardenales (art. 116). El objeto de la controversia es juzgado por un Tribunal de cinco Cardenales, aunque el Prefecto puede decidir que sea juzgado por todo el Colegio de Cardenales miembros.
- d) El Secretario, como instructor, cuenta con amplios poderes, aunque cabe recurso al Cardenal Prefecto sobre sus decisiones. Él nombra el patrono, determina los plazos perentorios, hace repetir el recurso, alarga los plazos y concede la posibilidad de exhibir nuevos memoriales o documentos; también en cuanto a los medios de prueba: exigir actas y documentos, pedir declaraciones, ordenar nuevas investigaciones administrativas, completar la discusión. El Prefecto y el mismo Colegio podrían participar en algunas de estas decisiones en el caso de ser apeladas o requerirse un suplemento de instructoria. El autor defiende esta gran autonomía al considerar que, al tener la administración la mayor parte de la prueba, la parte privada puede estar en desventaja, situación que esta autoridad del juez equilibra.
- e) La obligación absoluta de presentar la causa por medio de un patrono, que de no ser elegido por la parte entre los admitidos por la Signatura, deberá ser nombrado de oficio (art. 99).

⁹⁴ En realidad esta norma no se sigue, considerándose contraria al espíritu de la ley que exige motivar siempre la decisión.

- f) Existe la posibilidad del patrocinio gratuito y reducción de costas.
- g) La duración es bastante breve, para algunos incluso sumaria, aunque no todos son de esa opinión; el autor habla de nueve meses⁹⁵.
- h) La última característica que presenta el autor es que no se puede declarar nulo ningún acto del proceso si éste, realmente, ha realizado el fin para el que se ha ordenado, con el fin de que las formalidades no resten importancia a la sustancia del proceso.

DESARROLLO DEL PROCESO⁹⁶

EL RECURSO

- a) Debe ser presentado en un plazo perentorio de treinta días a partir de la notificación del acto impugnado.
- b) Las normas especifican detalladamente los elementos que el recurso debe tener (art. 106; cf. 104 y 107-110).
- c) El un primer examen, el Secretario vuelve a examinar que el acto no sea nulo o corregible y, en su caso, dará un plazo perentorio para subsanarlo; si no se cumplimenta en tiempo, no ha lugar al recurso.

ADMISIÓN DEL RECURSO

- a) El Secretario provee para que el recurso sea comunicado a la autoridad eclesiástica que ha emitido el acto impugnado y a los demás interesados; y le invita a que en treinta días responda y transmita todos los actos y documentos que tengan que ver con el mismo. La respuesta es siempre defensiva, nunca reconventional.

⁹⁵ 1) Después de recibirse el recurso, se comunica a la otra parte y se le concede treinta días para la respuesta y la presentación de documentos. 2) El recurrente tiene otros treinta días para la eventual réplica. 3) Si esta réplica se da, la parte resistente tiene otros veinte días para responder. 4) El promotor de justicia o un votante o un referendario tienen treinta días para emitir su voto. 5) Las partes, diez días para contestar al mismo. 6) En veinte días el Congresso debe reunirse. 7) Después de esto y en el plazo de treinta días debe tener lugar la deliberación oral. 8) A partir de ésta se presenta el sumario de la causa y el *restrictum conclusivum*. 9) Desde ese momento y en sesenta días el Colegio debe reunirse para pronunciar la decisión.

⁹⁶ Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Signatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita: Apollinaris* 54 (1981) 85-104.

- b) Esta respuesta puede ser examinada por la parte recurrente y a su vez presentar un nuevo memorial y documentos que apoyen su tesis.
- c) La parte resistente tiene de nuevo veinte días para visionar la réplica del recurrente y presentar nueva defensa y documentos (véase que él tiene la última palabra).
- d) Sucesivamente el promotor de justicia o uno de los votantes o refrendarios hace su voto *pro rei veritate*, que debe presentar en treinta días.
- e) El voto es comunicado a las partes, que pueden responder al mismo en diez días.
- f) Dentro de veinte días debe reunirse el *Congresso* formado por el Prefecto, el Secretario, el Promotor de Justicia y, eventualmente, un votante o refrendario. En este ámbito el Prefecto (único juez dentro del *Congresso*) decide si el recurso debe admitirse a la discusión o ser rechazado por falta de fundamento. Las razones de esa inadmisión están fundadas:
 - A) En relación con el acto impugnado:
 - i) Que sea un acto de la autoridad administrativa eclesiástica en el ejercicio de su potestad. Por tanto, no un órgano legislativo o judicial, etc.
 - ii) Que sea un acto que por su naturaleza esté excluido de cualquier control de legitimidad, por ser un acto del Sumo Pontífice, o confirmado por él en forma específica, o un acto de gobierno en sentido político como los emanados normalmente por la Secretaría de Estado.
 - iii) Que se haya emanado antes de la entrada en vigor de la *Const. Regimini Ecclesiae Universae*.
 - iv) Que sea un acto definitivo, es decir que se haya completado ya la vía jerárquica.
 - B) En relación al recurso:
 - i) Que sea introducido en plazo.
 - ii) Que su objeto sea la verificación de la ilegitimidad por violación de la ley «ob errorem iuris, sive in procedendo sive in decernendo» y, consecuentemente, la nulidad del acto o su rescisión, y no su oportunidad o sustitución.

- C) En cuanto a la persona del recurrente:
- i) Que el recurrente esté legitimado para actuar, es decir, capacidad jurídica y procesal. Si viene a representar un ente (una persona jurídica), que ostente dicha representación.
 - ii) Que tenga el interés para actuar, que se encuentre en una situación de desventaja y que tal interés sea personal y directo (le afecte a él y no a otro), y también actual (un daño en acto y no potencial o futuro).
- D) Además de esas razones directas también puede ser rechazado por ser el mismo recurso nulo en virtud de los presupuestos del artículo 107 o por su carencia manifiesta de fundamento. Esto último plantea un problema serio, pues si para decidir sobre ello el *Congreso* se basa en la discusión, ¿qué sentido tiene el Colegio de los Cardenales, si el juicio ya estaría dado? Pero si la decisión del *Congreso* no va más allá de la constatación de un buen *fumus iuris*, ¿por qué esta decisión no se plantea antes de la discusión y no en este momento en que la instructoria está ya resuelta? Al autor le parece que la competencia es mayor que la constatación de la falta absoluta de fundamento, que en el caso sólo se podría hipotizar cuando se basa en una ley abrogada (por ejemplo, el derecho a presentación del oficio de párroco) o en un hecho falso (la falta de admonición para una pena o una remoción cuando ésta consta por documento) y se extiende a evitar que llegue al Colegio cualquier causa que de modo alguno tiene esperanza de prosperar, aun cuando en ello entiende el peligro de sustituir con su juicio el del Colegio.

El mismo autor confirma que la mayoría de los decretos del *Congreso* se basan en el rechazo de los recursos e, incluso, que en muchos casos esa decisión de rechazo no llega siquiera al *Congreso*, ya que el Secretario ha podido rechazarlos por estas razones o por las enumeradas en el artículo 107 sobre la nulidad del recurso. Más adelante el autor expone que, al ser el Colegio judicial un *coetus* de Cardenales, sería inviable que juzgaran también de las causas no fundadas.

- E) La decisión debe ser notificada a todos los que tengan interés.
- F) Si hubiese sido rechazado, la parte tiene derecho a recurrir ante el Colegio de Cardenales.

JUICIO SOBRE LA ILEGITIMIDAD

- a) Una vez admitida, el Secretario convoca a los patronos y, eventualmente, a las mismas partes, para una sumaria discusión oral del proceso, que —aun cuando tiene su propia configuración específica— «responde, en lo sustancial, a la contestación de la demanda... y en particular a la fijación de los términos del *dubium*».

El autor asume que, como sucede en el *dubium* matrimonial, no se puede plantear simplemente «que conste la violación de la ley en el acto impugnado», sino que se debe especificar qué ley y que, en el proceso de discusión, la parte ha podido comprobar que algunas de las leyes en principio violadas no lo fueron y concretar su demanda sobre las otras. Del mismo modo, en la discusión ha habido modo de clarificar todos los hechos y argumentos en los que se basa la pretensión y, por tanto, también algunos de ellos pueden haber dejado de ser motivo de disputa y se puede concretar más.

No siendo tampoco una simple *litis contestatio*, el autor asume que su función será puntualizar las cuestiones importantes y regular así la discusión sucesiva que se quiere menos extensa que la anterior.

- b) Después se puede pedir un último suplemento de la instructoria, siempre que las partes estén de acuerdo; si no es así, el caso deberá ser tratado por el Colegio de Cardenales.
- c) En los treinta días siguientes se procederá a la redacción del sumario y del eventual escrito conclusivo de las partes.
- d) En los sesenta días siguientes tendrá lugar la reunión de los Cardenales, o bien de la «Signatura Plena», para pronunciar sentencia. El Cardenal Ponente hace una detallada relación, después de la cual debería exponer su voto el Promotor de Justicia y, finalmente, se pronuncia la decisión; sin embargo, es costumbre que este voto, redactado por el promotor o un votante o refrendario, se dé por escrito antes de la sesión.

- e) El Colegio podría no dar una sentencia definitiva o decidir solo en parte, pidiendo más investigaciones.
- f) La sentencia constituye «cosa juzgada» y no puede ser apelada, aunque, lógicamente, queda el recurso especial al Santo Padre. El autor, con todo, ve la posibilidad de plantear la querrela de nulidad y la restitución en íntegro.
- g) La sentencia debe publicarse según la norma de la ley general.
- h) La autoridad administrativa que emanó el acto declarado ilegítimo debe uniformarse a la decisión; su negativa podría dar lugar a un nuevo recurso. Existe la posibilidad de una intervención disciplinar y una acción sobre daños⁹⁷.

El proceso ante la Signatura no suspende, de suyo, el decreto, a no ser que así esté previsto por la ley, por lo que sobre este recurso la Signatura se tiene que pronunciar separadamente.

CONCEPTO DE *ERROR IURIS SIVE IN PROCEDENDO SIVE IN DECERNENDO*

Tanto la *Regimini Ecclesiae Universae* como las Normas de la Signatura hablan de *legis violatio* que la Comisión de interpretación de los decretos del Concilio Vaticano II interpretó como *error iuris sive in procedendo sive in decernendo*. Esta frase ha causado y causa muchas dudas, como ya hemos visto, sobre todo para los que defienden una posición más en la línea de la defensa de los derechos subjetivos o el legítimo interés.

Según Cardinale⁹⁸, el error debe buscarse en los elementos esenciales del acto, que la jurisprudencia no enumera expresamente, y que se pueden resumir en cinco puntos:

- a) El sujeto, es decir la persona física o jurídica que emite el acto.
- b) La voluntad, es decir, que el acto venga puesto por un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones.
- c) El objeto, o sea, la cosa o relación que es sometida a la decisión de la administración.
- d) La forma, cuando ésta es requerida por la ley.
- e) El contenido, es decir, lo que el acto dispone.

⁹⁷ Este artículo regula la praxis antes del Código y la *Pastor Bonus* por lo que todavía no se había asumido plenamente en la ley esta cuestión.

⁹⁸ M. CARDINALE, *L'«error iuris» nella giurisprudenza de la sectio altera: Apollinaris* 54 (1981) 111-139.

De ahí plantea cinco puntos en los que se basa para afirmar la violación de la ley en el caso:

- a) Faltan los requisitos formales (vicio de forma).
- b) Se ha omitido la motivación si ésta está prescrita.
- c) Son inválidos o se han omitido los actos instrumentales sobre los que el procedimiento se apoya. Por ejemplo los pareceres de un colegio.
- d) El propio contenido del acto viola una ley (ilegitimidad sustancial).
- e) El acto se ha emitido en base a una voluntad viciada.

El autor busca interpretar la jurisprudencia en base a estos elementos y ver si realmente estos se dan en la jurisprudencia canónica.

Junto a estos propone la «falsa vía», es decir, el hecho de la falsa aplicación o interpretación de todas las disposiciones con fuerza jurídica en el ordenamiento canónico o la consideración de que existe una norma que no existe realmente (por ejemplo por haber sido abrogada), etc. Lo que lleva a otro capítulo de ilegitimidad, es decir, la incompetencia de la autoridad en el caso.

Finalmente, propone también el abuso de poder, pero afirma que en ningún caso, ni en el que un delegado apostólico intentó imponer una dispensa de votos a quien no la había pedido, se puede considerar admisible este término en el derecho canónico, sino simplemente el *error iuris*. El autor presenta estas decisiones como basadas en la equidad canónica, es decir, que los jueces no han aceptado que un acto inicuo (no ecuánime) pueda causar daño.

CASOS CONCRETOS ⁹⁹

La individuación de casos concretos, recogidos de la jurisprudencia de la Signatura comentada por los autores, puede darnos una idea sobre todo de los graves esfuerzos que el mantener el *error iuris* plantea y cómo en realidad es evidente que de lo que se trata es de asumir el reconocimiento de los derechos subjetivos de los fieles.

⁹⁹ R. SOULLARD, *Le contentieux de la vie consacrée a la Signatura Apostolique: L'Année canonique* 27 (1983) 195.

En una sentencia de 12 de diciembre de 1972 (o 27 de enero de 1973) un instituto religioso requirió la propiedad de un viejo convento a una parroquia que usufructaba del mismo desde hacía ciento cincuenta años. La Congregación falló a favor de los religiosos pero la Signatura declaró la violación de la ley en cuanto el título de propiedad de la parroquia estaba absolutamente fundado en la ley, en base a la prescripción y al justo título. Es claro, en este caso, que la base del juicio está en la violación del derecho de propiedad del sujeto (la parroquia) y no tanto en la legitimidad del acto. Sin embargo, otros autores sí lo perciben como ilegitimidad aunque asumen que en la decisión se negó el error en «procedendo» y se dio por «decernendo» al violarse el antiguo 1499, § 2 (actual 1256)¹⁰⁰.

En una sentencia de 24 de noviembre de 1973 un religioso clérigo había sido suspendido por el Superior general y esta decisión había sido confirmada por la Congregación. Pero el religioso no había sido previamente advertido y su delito se basaba en la atribución de la autoría de una serie de cartas anónimas. Se anuló en base al procedimiento (no se le había advertido antes de infringirle la pena y al no haberle dado posibilidad de defenderse se había conculcado su legítimo derecho de defensa) y al discerniendo (no se apoyaba en motivos suficientes, es decir, no constaba «probado» según la ley sobre los procesos el delito sino que se presumía). La sentencia pone mucho empeño en afirmar que no es una declaración de inocencia del religioso sino que no se le puede penalizar sino en base al derecho. ¿Se puede asumir que la violación del derecho de defensa sea *error iuris in procedendo*?

En una de 23 de febrero de 1974 se plantea el caso de un obispo que enajena los bienes de una parroquia para cederlos a la Acción Católica basándose en el canon 464, § 2. La violación del derecho se basaba en un vicio de voluntad, no era el organismo competente para tal acción, y en una errónea valoración de los bienes expropiados (ciertamente no era una casa pía que pudiese ser eximida de la jurisdicción parroquial como lo están los religiosos exentos, sino la propia rectoría y la iglesia parroquial).

En otra sentencia de 1 de junio de 1974 se plantea cómo el Delegado Apostólico confundió un indulto de secularización con una expulsión, y así simplemente notificó a las religiosas que ya no formaban parte de la

¹⁰⁰ M. CARDINALE, *L'«error iuris» nella giurisprudenza de la sectio altera*: Apollinaris 54 (1981) 117.

Congregación. Se declaró que se violó la ley tanto en el procedimiento como en la decisión. Con sentencias de este tipo se condujo a la Congregación a asimilar el procedimiento para las religiosas al usado por los religiosos. Una vez más nos encontramos con una violación del derecho de defensa; se pidió una dispensa de votos sin que las religiosas la hubiesen pedido, e, incluso, a seis de ellas se les forzó a aceptarla pese a que se negaron a ello. En realidad estamos ante un procedimiento de expulsión disfrazado de dispensa, pero al hacerlo así se conculca el derecho de defensa de quien, al ser expulsado, debe ser amonestado y manifestar sus propias razones.

En una sentencia de 14 de diciembre de 1974 se plantea cómo la Congregación hizo bien en deponer a un superior general dado que entra dentro de sus competencias (remover de su oficio es competencia del superior; en el caso, la Congregación) y se basó en motivos conformes al derecho.

En otra sentencia no se depuso a la Superiora general, lo cual hubiese sido más lógico, sino que se propuso por decreto una nueva elección con unos requisitos muy estrictos. La Signatura no quiso entrar a enjuiciar este decreto que se apelaba, pero sí el hecho de que no se había observado la ley en su ejecución (en cuanto a la convocación del nuevo capítulo, las votaciones hechas, etc.); finalmente, consideró nulas las nuevas elecciones y aunque, al no declarar nulo el decreto ésta hubiese podido convocar otra elección, en realidad, se restituyó en su cargo a la general después de un año ya que en su momento no se aceptó la suspensión del decreto.

Otra de 20 de septiembre de 1969 habla de la ilegitimidad del acto por no observarse las normas procesales (es decir las normas a seguir en el caso de que un párroco se niegue a aceptar el traslado propuesto por el Ordinario).

Un decreto definitivo muy estudiado¹⁰¹ fue el de 21 de noviembre de 1987¹⁰², que causó estupor en la doctrina al negar, por falta de capacidad procesal y de legitimación activa, la entrada de un recurso, negativa que se fundó en una forzada interpretación auténtica (cuyo contenido es también muy discutible) que el Pontificio Consejo hizo a instancia de la misma

¹⁰¹ E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*: Ius Canonicum 31 (1991) 271-288.

¹⁰² Ius Canonicum 31 (1991) 265-269.

Signatura¹⁰³. El contencioso se planteaba entre un Comité creado *ad hoc* para salvaguardar un templo que el obispo quería vender como solar. Parece claro que el Comité que presentó el recurso carecía de capacidad jurídica, pues no era una asociación ni siquiera privada (lo cual es difícil, pues se constituyó para defender ese derecho; esto plantea preguntas muy curiosas ¿puede fundarse una asociación con un fin de justicia? ¿La aprobaría el obispo?). Aunque no obsta que ellos se presentaran como *litisconsortio*, no lo podían hacer como organismo. Más dura se presenta la cuestión, en la que también entra el decreto pese a no ser relevante, sobre su legitimación, que se niega, para evitar que, salvada la anterior dificultad, conviniesen en seguir el procedimiento. La doctrina critica mucho la dureza en la interpretación del «interés legítimo» necesario para esa legitimación. Efectivamente, el decreto niega al individuo la legitimidad de recurrir a favor de la colectividad, circunstancia que en gran parte de los ordenamientos civiles, y de forma cada vez más amplia, se asume. Parece absurdo que la respuesta de 20 de junio de 1987, llegue a afirmar que se necesita que la persona para estar legitimada deba haber «verdaderamente sufrido perjuicio», es decir, que es el juez (otro error de la respuesta, pues está hablando de un recurso) el que antes de entrar en el fondo, y sin ni siquiera haberlo admitirlo, debe «discrecionalmente» decidir si hubo o no perjuicio.

La doctrina admite que no basta un mero «sentirse perjudicado», como podría parecer según el dictado del canon 1737, § 1, como si bastase una simple motivación psicológica para recurrir. Efectivamente, es necesario que de lo alegado por el recurrente se deduzca lesión (sin necesidad siquiera que se verifique, cosa que se hará al estudiar el fondo), pero el decreto se lanza a definir con claridad que ese interés debe ser «personal, directo, actual, fundado en la ley y proporcionado»¹⁰⁴. Este escollo plantea la dificultad de que un derecho legítimo tan amplio y cierto como el tener una parroquia no pudiese ser recurrido, aun cuando es claro que el decreto fue muy cuestionable, por la única salvedad de que no hay nadie que esté legitimado a recurrirlo. Además, esa jurisprudencia fue

¹⁰³ Con el agravante de ser la misma persona la que firma la respuesta y el decreto. Cf. J. MIRAS, *Respuesta de C.P. para la interpretación auténtica del C.I.C 20.VI.1987*: en *Ius Canonicum* 31 (1991) 212-217.

¹⁰⁴ P. MONETA, «I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico», en *La giustizia amministrativa nella Chiesa* (Città del Vaticano 1991) 65ss.

seguida por la 2.^a sección en casos similares¹⁰⁵, contraviniendo la jurisprudencia anterior que, según Labandeira, reconocía la «sin ambages legitimación al pueblo de una parroquia para ser parte en la sustanciación de recursos en temas parroquiales»¹⁰⁶. Es paradójico que uno de los pocos cánones que da una entidad jurídica clara al bien de las almas en la defensa de un derecho concreto, el canon 1222, § 2, sea usado para negar la capacidad a esos fieles de defender ese derecho.

CONFLICTIVIDAD Y DERECHOS SUBJETIVOS

Como ya se indicaba al principio, estas anotaciones no pretendían presentar muchas novedades. Todo lo referenciado aquí ya está mucho más claramente expuesto por diversos autores en otros ámbitos. Esperamos sólo que la identificación de algunos elementos concretos pueda servir a la autoridad y las curias, que deben apoyarla en el ejercicio de su función. Entre ellos cabe recordar:

- La necesidad de proveer de un cauce adecuado donde pueda solventarse la forzosa conflictividad que toda sociedad libre debe asumir.
- La concepción, ya desde la creación de los actos administrativos, de que nuestro horizonte, vivido en clave de servicio al Pueblo de Dios, debe estar en el efectivo reconocimiento de los derechos de los fieles en orden a su salvación está por encima de otros condicionantes.
- El hecho de que el recurso manifiesta un derecho del fiel a sentirse agraviado, a recurrir a la autoridad y a recibir de ésta una solución razonable y razonada; lo que de alguna manera debe hacernos rechazar un planteamiento de respuesta a una súplica, a una queja a la que somos más o menos propicios.
- La preparación de personas y, en su caso, oficinas, que por su específica capacitación puedan desempeñar en la diócesis las funciones necesarias (sea como personas prudentes, sea formando parte de los órganos de conciliación, sea como patronos o abogados de

¹⁰⁵ Cf. STA, *Decr. de causa cincinnatensi (26-1-1990)*: Notitiae 26 (1990) 144.

¹⁰⁶ E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*: Ius Canonicum 31 (1991) 285 nota 29.

las partes agravadas) para que la persona agraviada sienta sus derechos suficientemente tutelados ante la autoridad.

- En este sentido, la necesidad de que los mismos, aun siendo, o mejor dicho, por el hecho de ser eclesiales, mantengan la suficiente independencia y libertad de criterio no sólo para dar un parecer ecuánime, sino para que éste sea así percibido por las partes.

