Presente y futuro de la Justicia Administrativa en la Iglesia*

Javier Canosa

Sumario:

1. Precedentes para la comprensión del presente y futuro de la Justicia Administrativa en la Iglesia
2. Datos acerca de la actividad de contencioso administrativo de la Signatura Apostólica en la última década
3. Perspectivas de futuro relativas a la Justicia Administrativa en la Iglesia
4. Conclusión

Imagino que también los demás ponentes del presente Curso de actualización en Derecho Canónico[1] habrán recibido con mucho gusto la invitación para participar en este certamen que reviste un significado particular por haber alcanzado su vigésimo quinta edición.

Es un honor poder compartir un momento tan singular; lo es, de modo especial, cuando se debe abordar una materia bien conocida, estudiada "de cerca", en esta Facultad a lo largo de los 25 años que sirven de marco histórico a los trabajos de este simposio[2].

---

* En «Ius Canonicum» 49 (2009), pp. 125-145.

1 El curso de actualización tuvo por título "Legislación y reformas en el Derecho de la Iglesia (1983-2007)" y se llevó a cabo en la sede de la Universidad de Navarra, en Pamplona, los días 5 y 6 de noviembre de 2008. Se recoge aquí el texto de la ponencia pronunciada en esa ocasión.

2 Sirvan como prueba de esta afirmación los siguientes títulos correspondientes a los estudios relacionados con la Justicia Administrativa publicados en los últimos años por el profesor de la parte general de derecho Administrativo de esta Facultad: J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico en la Constitución Apostólica Pastor Bonus*, en «Ius Canonicum» 60 (1990) pp. 409-422; IDEM, *Brevi note sul contenzioso-amministrativo canonico*, en «Ius Ecclesiae» 3 (1991) pp. 693-697; IDEM, *Introducción a la Sección I de la Parte V del Libro VII: Del recurso contra los decretos administrativos*, y *Comentario a los cánones 1732-1739*, en A. MARZOA, J. MIRAS, R. RODRÍGUEZ-OCAÑA (eds.), *Comentario Exegético al CIC*, vol. IV, Pamplona 1996, pp. 2117-2164 (2ª ed. 1997); J. MIRAS, *Sobre jurisprudencia en materia no matrimonial y ciencia canónica (nota bibliográfica a propósito de V. Palestro, Rassegna di giurisprudenza rotale nelle cause iurium e penali, Roma 1996)*, en «Fidelium Iura» 6 (1996) pp. 367-375; IDEM, *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, pp. 259-292; J. MIRAS, *Derecho al buen gobierno en la Iglesia. Una*

En este punto me parece obligado hacer referencia a la figura, eminente por tantos motivos, del profesor Eduardo Labandeira, de venerada memoria.

Anticipo que no tuve la oportunidad de conocer al profesor Labandeira en persona pero he leído, he estudiado, he explicado la enseñanza vertida en sus escritos y he podido llegar a la convicción de que su estilo de trabajo y su empeño en el estudio de este campo ha constituido uno de los factores que permiten que en estas jornadas nos estemos ocupando también del presente y el futuro de la Justicia Administrativa en la Iglesia[3].

---

glosa a la doctrina constitucional de Javier Hervada desde el Derecho Administrativo, en AA.VV., *Escritos en Honor de Javier Hervada, Ius Canonicum*, *vol. especial 1999*, Pamplona 1999, pp. 367-377; J. MIRAS, *Actuación penal por vía administrativa. Comentario a una reciente actuación de la CDF*, en «Fidelium Iura» 12 (2002), pp. 105-138; IDEM, *El objeto del recurso contencioso-administrativo*, en «Ius Canonicum» 92 (2006) pp. 557-580. Además, el profesor J. Miras se hizo cargo de la segunda edición corregida y actualizada de E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho Administrativo Canónico*, 2ª, Pamplona 1993 y de la recopilación de escritos del prof. Labandeira en el primer aniversario del fallecimiento del autor, E. LABANDEIRA, *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1992.

[3] Eduardo Labandeira Monteiro (Betanzos de los Caballeros, 21 de octubre de 1931 – Pamplona, 9 de junio de 1991) fue profesor de Derecho Administrativo Canónico en la Universidad de Navarra desde 1975 hasta su fallecimiento. Con su tarea docente y de investigación impulsó considerablemente el estudio de la Justicia Administrativa de la Iglesia. Entre los trabajos del prof. Eduardo Labandeira que tratan más directamente la materia de la Justicia administrativa en la Iglesia cabe señalar E. LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, en «Ius Canonicum» 20 (1980), pp. 151-166, publicado también en IDEM, *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1992, pp. 43-65; y, en versión resumida, *La tutela de los derechos subjetivos ante la Sección IIª de la Signatura Apostólica*, en AA. VV., *Les droits fondamentaux du chrétien dans l'Église et dans la société. Actes du IV° Congrès international de droit canonique. Fribourg (Suisse), 6-11-X-1980*, Fribourg (Suiza) 1981, pp. 571-580; E. LABANDEIRA, *La incardinación «ipso iure» en otra diócesis y su amparo por la Sección 2ª de la Signatura Apostólica*, en «Ius Canonicum» 21 (1981), pp. 393-417, publicado también en *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, cit., pp. 67-106; IDEM, *La Signatura Apostólica y los Tribunales Administrativos*, en «Ius Canonicum», 21 (1981), pp. 665-721, publicado también en *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, pp. 107-182; IDEM, *El procedimiento contencioso-administrativo ante la Signatura Apostólica*, en «Ius Canonicum», 22 (1982), pp. 241-261, publicado también en *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, pp. 183-211; IDEM, *Tratado de Derecho administrativo canónico*, Pamplona 1988, especialmente los capítulos X y XI, pp. 606-776; IDEM, *El recurso jerárquico ante la Curia Romana*, en «Ius Canonicum» 30 (1990), pp. 449-465, publicado también en *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, pp. 405-427; IDEM, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, en «Ius Canonicum» 61 (1991), pp. 271-288, publicado también en *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, pp. 467-490; IDEM, *Il ricorso gerarchico canonico: «petitum» e «causa petendi»*, en AA. VV., *La Giustizia amministrativa nella Chiesa*, Ciudad del Vaticano 1991, pp. 71-84, publicado

Si la ciencia canónica anterior a 1967 había jugado un papel de primer orden preparando los presupuestos para la implantación de la Justicia Administrativa en la Iglesia, también la ciencia canónica y, concretamente, la tarea llevada a cabo por el profesor Labandeira, junto con otros maestros de esta Facultad, como Pedro Lombardía y Javier Hervada, ha sido determinante — de ello estoy convencido — para afianzar el desarrollo de esta parte del ordenamiento, con influencia en todo el Derecho Canónico.

1. Precedentes para la comprensión del presente y futuro de la Justicia Administrativa en la Iglesia

Al referirme a la contribución prestada por el prof. Labandeira no estoy eludiendo la reflexión sobre el presente y el futuro de la Justicia Administrativa en la Iglesia ya que considero necesaria, al menos, una rápida visión retrospectiva para encuadrar adecuadamente el tema que debo tratar. Es decir, intentaré mostrar en un concentrada síntesis preliminar la evolución de la Justicia Administrativa canónica en las diferentes etapas históricas tal como ha sido reflejada en los estudios llevados a cabo por autores de prestigio, entre los

---

también en «Ius Ecclesiae» 3 (1991), pp. 103-118 y, en lengua castellana, *El recurso jerárquico canónico: «petitum» y «causa petendi»*, en *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, cit., pp. 491-512; IDEM, *Tratado de Derecho administrativo canónico. Segunda edición actualizada*, Pamplona 1993, especialmente los capítulos X y XI, pp. 413-530; IDEM, la traducción italiana de esta segunda edición actualizada del *Tratado*, a cargo de L. Graziano e L. Del Giudice, con nota introductoria de G. Lo Castro, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milán 1994, especialmente los capítulos X y XI, pp. 435-558. No puede omitirse la referencia a las recensiones del profesor Labandeira a algunas obras que tratan aspectos de la Justicia administrativa: recensión a R. COPPOLA, *Intorno al concetto di anormalità dell'atto amministrativo canonico*, en «Ius Canonicum» 26 (1976), pp. 354-355; recensión a AA.VV., *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii Card. Sabattani* en «Ius Canonicum» 24 (1984), pp. 449-452; recensión a R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa*, en «Ius Canonicum» 24 (1984), pp. 924-926; recensión a P. VALDRINI, *Injustices et droits dans l'Église*, en «Ius Canonicum» 24 (1984), pp. 926-928. La aportación del prof. E. Labandeira al Derecho administrativo canónico ha sido objeto de una tesis doctoral defendida en mayo de 2007 en la Facultad de Derecho canónico de la Pontificia Universidad de la Santa Cruz y publicada ese mismo año: cf. J. I. CARRIAZO HERNÁNDEZ, *Relevancia, para el Derecho administrativo canónico, de la doctrina del profesor Eduardo Labandeira*, Roma 2007. Vid. J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 2001, dedicado a la memoria del prof. E. Labandeira.

cuales se cuenta indudablemente Eduardo Labandeira.

En efecto, la doctrina ha investigado los antecedentes del vigente sistema de recursos administrativos de la Iglesia considerando el periodo comprendido desde los primeros precedentes hasta los inicios del siglo XX[4], ha estudiado el porqué de la escasez — casi inexistencia — de Justicia Administrativa entre 1908 y 1967[5], ha interpretado el auge de la misma a partir de la institución de la segunda sección de la Signatura Apostólica en 1967[6], como una de las traducciones jurídicas de las ideas del Concilio Vaticano II[7]. Así mismo, no han faltado autores autorizados que han analizado el debate acerca de la Justicia Administrativa en los trabajos de redacción del Código de Derecho Canónico[8], o el influjo del CIC en este aspecto del Derecho[9], o han ofrecido una visión

---

4 Sobre estos precedentes, cf., la síntesis histórica llevada a cabo por K. MATTHEWS, *The development and future of the administrative tribunal*, en «Studia Canonica» 18 (1984), pp. 15-53 y 95-110.

5 Cf., al respecto la bibliografía citada por E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho administrativo canónico. Segunda edición actualizada*, cit., pp. 484-485.

6 Cf. entre otros trabajos que reflejan ese interés de los autores por la Justicia Administrativa canónica en los primeros años setenta, R. COPPOLA, *Riflessioni sulla istituzione della seconda sezione della Segnatura Apostólica* en «Apollinaris» 43 (1970), pp. 359-372; M. LÓPEZ ALARCÓN, *Jerarquía y control administrativo*, en «Ius Canonicum» 11 (1971), pp. 245-286; G. LOBINA, *La competenza del Supremo tribunale della Segnatura apostolica con particolare riferimento alla Sectio altera e alla problematica rispettiva*, Roma, 1971; E. BERNARDINI, *L'instituzione della Sectio Altera della Segnatura Apostólica*, en AA. VV., *"Ius Populi Dei". Miscelanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. III, Roma 1972, pp. 29-78; G. DELGADO, *La actividad de la Signatura Apostólica en su sección segunda*, en «Ius Canonicum» 12 (1972), pp. 67-82; I. GORDON, *La renovación de la Signatura Apostólica*, en «Revista Española de Derecho Canónico» 28 (1972), pp. 571-610; G. LOBINA, *Il processo amministrativo*, en «Apollinaris» 45 (1972), pp. 290-305 y 47 (1974), pp. 454-470; D. STAFFA, *De Supremo Tribunali administrativo seu de secunda Sectione Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, en 61 «Periodica de re canonica» (1972), pp. 19-29; P. CIPROTTI, *Stato attuale e propettive della giustizia amministrativa canonica*, en «Monitor Ecclesiasticus» 98 (1973), pp. 354-361; E. GRAZIANI, *De iustitia administrativa (praelectiones apud Studium Rotale)*, Rome 1973, pp. 45-49; P. GISMONDI, *Alcuni problemi sulla giustizia amministrativa nell'ordinamento canonico*, en «Il Diritto Ecclesiastico», 85 (1974), pp. 311-323.

7 Cf., por ejemplo, F. ROMITA, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II*, en «Monitor Ecclesiasticus» 98 (1973), pp. 441-580.

8 Cf., entre otros estudios, P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nella revisione del C. I. C.*, en AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa,* Roma 1984, pp. 123-135.

9 Cf., por todos, J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa: dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, en AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Ciudad del Vaticano 1991, pp. 12-31.

panorámica de los primeros treinta años de actividad de contencioso administrativo por parte de la Signatura Apostólica[10]. Más recientemente, algunas de las ponencias pronunciadas durante un simposio sobre la Justicia en la actividad administrativa de la Iglesia celebrado en Roma en marzo de 2006, se refirieron a aspectos concretos de nuestro tema en perspectiva diacrónica[11].

En todos esos trabajos aparecen datos interesantes que permiten delinear un resumen esquemático de la evolución de la Justicia Administrativa, adoptando a tal efecto un concepto amplio que no limita el objeto de nuestro estudio a la actividad de la segunda sección del Tribunal de la Signatura Apostólica sino que abarca también otros conceptos e instrumentos jurídicos concernientes a la tutela de la Justicia en relación con la Administración eclesiástica. El cuadro resultante se podría sintetizar con los siguientes trazos:

Antes del Concilio Vaticano II, el sistema de garantías para la tutela de los

---

10 Cf., Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de jurisprudencia administrativa canónica: balance y perspectivas*, en «Fidelium iura: suplemento de derechos y deberes fundamentales del fiel» 8 (1998), pp. 267-306.

11 Concretamente, las intervenciones, que se recogieron en el volumen E. BAURA, J. CANOSA (eds.), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milán 2006, trataron los temas siguientes: E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, pp. 1-58; H. PREE, *La responsabilità giuridica dell'amministrazione ecclesiastica*, pp. 59-97; J. CANOSA, *Giurisprudenza della segnatura apostolica e prassi amministrativa*, pp. 99-131; I. ZUANAZZI, *La possibilità di tribunali amministrativi a livello particolare*, pp. 133-209; J. LLOBELL, *Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo*, pp. 211-273; J. MIRAS, *L'oggetto del ricorso contenzioso-amministrativo canonico*, pp. 275-304; F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, pp. 305-341; A. BETTETINI, *Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo*, pp. 327-341; R. COPPOLA, *L'effetto sospensivo nel processo davanti alla sectio altera della segnatura apostolica*, pp. 343-362; C. GULLO, *La prova nel contenzioso amministrativo*, pp. 363-382; G. P. MONTINI, *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della segnatura apostolica nel contenzioso amministrativo*, pp. 383-416. En el volumen publicado se añadió el texto de las comunicaciones: S. AUMENTA, *Ignoranza ed impossibilità ad agire in relazione al computo dei termini perentori,* pp. 419-433; M. DEL POZZO, *Spunti di riflessione ed elementi di confronto sull'interesse legittimo nel contenzioso amministrativo canonico*, pp. 435-458; A. IACCARINO, *Il principio di equità nel diritto amministrativo della Chiesa,* pp. 459-473; P. MALECHA, *L'attività del supremo tribunale della segnatura apostolica nel campo del contenzioso-amministrativo nel corso dell'anno 2005*, pp. 475-482; J. MIÑAMBRES, *Problemi relativi al computo dei termini nei ricorsi contro gli atti amministrativi canonici*, pp. 483-492; J.-P. SCHOUPPE, *La possibilità di commissioni d'indagini in materia di deontologia delle funzioni ecclesiali*, pp. 493-503.

derechos de los fieles adolecía de importantes lagunas[12].

La profundización en los derechos de los fieles llevada a cabo a partir de la doctrina conciliar se manifestó, entre otras cosas, en la viva percepción de que en el ordenamiento jurídico de la Iglesia se hacía también necesaria la tutela jurídica prestada por un sistema de recursos administrativos, lo cual se tradujo, de una parte, en la institución de la segunda sección de la Signatura Apostólica mediante su previsión en la constitución apostólica *Regimini Ecclesiae Universae*, de junio de 1967[13], y también se reflejó en la decisión de incluir esta materia en la reforma del CIC. Tal resolución, que constituyó uno de los principios directivos del *Codex Iuris Canonici*, fue adoptada por la Comisión para la revisión del Código con la plena aprobación del Romano Pontífice y con el consentimiento prácticamente unánime de los miembros del Sínodo de los Obispos reunido en asamblea general en octubre del mismo 1967[14].

A esa fase inicial siguió, en marzo de 1968, la aparición de las Normas de la Signatura Apostólica, que regularían el funcionamiento del Tribunal[15]. Era el modo de llevar a cabo, ya en concreto, ese propósito, sin mayor dilación, sin esperar al Código que se estaba empezando a preparar. Este paso muestra la percepción que existía en aquel momento de la importancia y de la urgencia del

---

12 Así se reconocía en el texto del septimo principio inspirador de la reforma del Código de 1917: "*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*, in «Communicationes» 1 (1969), p. 83.

13 PABLO VI, const. ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, 15 de agosto de 1967, en AAS 59 (1967), pp. 885-928, art. 106.

14 Durante la votación final sobre los principios que se llevó a cabo en la 1ª Asamblea General del Sínodo de los Obispos, todos los principios obtuvieron una mayoría consistente de "placet": cf. J.L. GUTIÉRREZ, *Storia della formazione dei Principi per la riforma del «Codex Iuris Canonici»*, in J. CANOSA (ed.), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano 2000, p. 20. Concretamente, el resultado de la votación relativa al principio séptimo, citado parcialmente en una nota anterior, fue, sobre un total de 187 Padres sinodales, 148 "placet", 39 "placet iuxta modum" y ningún "non placet" (Cf. «Communicationes» 1 (1969), p. 100).

15 *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI «Regimini Ecclesiae Universae»*, recogidas en diversas publicaciones, por ejemplo en «Ius Canonicum» 9 (1969), pp. 501-521.

tema.

A ningún autor se le ocurrió entonces manifestar perplejidad por el hecho de que las "Normas Especiales" no hubieran sido promulgadas[16]. Es más, parecía razonable que fueran *ad experimentum* y provisionales, a la vista de la novedad de la materia y también porque, en cierto modo, cabía esperar que la promulgación del Código determinara ajustes y correcciones en el sistema de Justicia Administrativa que estaba comenzando su andadura, con una necesaria fase de rodaje. Además, nadie puso objeciones en lo referente a la falta de rango legislativo de la norma, que en aquel momento no constituía mayor inconveniente porque, en contraste con otros ámbitos del Derecho Canónico, en este tema lo que predominaba era una especie de entusiasmo, dentro, claro está, de la diversidad de opiniones, normal en cualquier sector de la ciencia[17].

Los autores que se interesaban por la materia sostenían que gran parte de las perspectivas de desarrollo se cifraban en la legislación y en la jurisprudencia futuras[18]. En lo referente a la legislación, se confiaba que ese progreso se

---

16 Cf. J. A. SOUTO, *El reglamento del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica*, en «Ius Canonicum» 9 (1969), p. 523, se limita a comentar "la elaboración de esta ley, más bien diríamos reglamento, ha sido realizada con notable celeridad, siendo aprobada por el Romano Pontífice el 23 de marzo de 1968"; y más adelante da por supuesto que las normas han sido promulgadas cuando concluye "en esta sucinta visión del nuevo reglamento de la Signatura Apostólica hemos querido resaltar tanto el avance que supone su promulgación como apuntar algunas deficiencias que se desprenden de su lectura" (pp. 536-537) mientras que I. GORDON, *Normae speciales in T. S. Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, en «Periodica de re canonica» 59 (1970), p. 90, nt. 6 reduce el comentario sobre este punto a un lacónico "Hae Normae non insertae sunt in A. A. S.". Acerca de la falta de promulgación de estas Normas, cf. E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., pp. 6 y 15-18.

17 "All'opera del legislatore e all'attività dei giudici del tribunale amministrativo ha poi fatto riscontro e ha dato valido appoggio un solerte interessamento della dottrina, che, sforzandosi di chiarire, di integrare, di consolidare e di criticare i dati normativi e le soluzioni giurisprudenziali, ha fatto assumere al diritto amministrativo uno sviluppo senza precedenti nel diritto della Chiesa" P. MONETA, *Il diritto amministrativo canonico dopo il Concilio Vaticano II*, en «Il Diritto ecclesiastico» (1978), pp. 455-456. La lectura del artículo (pp. 455-479) resulta de gran ayuda para hacerse una idea del contexto al que me refiero.

18 "Per una migliore individuazione e costruzione di un sistema di diritto amministrativo nell'ordinamento canonico, molte speranze erano riposte nella giurisprudenza della *Sectio altera* e nella sua capacità di trarre dalla viva esperienza giudiziaria quei principi e quelle

produciría, en primer lugar, cronológicamente, por medio de la preparación de una ley especial sobre la potestad administrativa, lo que por entonces era el *Schema de Procedura Administrativa*, que debería convertirse en un instrumento necesario del sistema administrativo canónico incluso antes de la promulgación del Código[19]; y, en segundo lugar, con la reforma del CIC, que se ocuparía también, a diferencia del CIC 17[20], del Derecho Administrativo Canónico.

Pero no sólo eso: parte de la doctrina de entonces preveía que la proyectada promulgación de la «Lex Ecclesiae Fundamentalis» daría lugar a una reflexión acerca de la función judicial en relación con la función administrativa que debería incidir más adelante en la regulación de materias como la distinción de potestades, con influjo inmediato sobre la organización y la actividad relativas a la Justicia Administrativa[21].

Junto a ese panorama de reformas legislativas, se esperaba que la evolución de la jurisprudencia de la Signatura Apostólica, en cuanto tribunal administrativo de la Iglesia, aportara una importante contribución para el desarrollo del Derecho Administrativo canónico y en particular, para la Justicia Administrativa, como había ocurrido tiempo atrás al implantar los tribunales administrativos en ordenamientos jurídicos estatales como los de Francia, Italia y España.

---

regole che meglio si sarebbero adattate alle particolari esigenze della società ecclesiastica." *Ibid*., p. 468.

19 Cf. *Ibid*., p. 477. Me he ocupado de ese proyecto en *La legislazione generale sul procedimento di formazione degli atti amministrativi nel Diritto canonico,* in «Ius Ecclesiae» 10 (1998), pp. 255-273. Cf. también I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Napoles 2005, pp. 422-437.

20 Los intentos fallidos de introducción de la jurisdicción contencioso administrativa en el CIC del 17 han sido estudiados por J. J. BELLO GONZÁLEZ, *Los procedimientos administrativos en la codificación de 1917*, tesis doctoral de la Facultad de Derecho canónico de la Pontificia Universidad de la Santa Cruz, publicada parcialmente, Roma 2002.

21 Cf., por ejemplo, P. LOMBARDÍA, J. HERVADA, J. A. SOUTO, *Sugerencias para la revisión del proyecto*, en REDACCIÓN DE IUS CANONICUM, *El Proyecto de Ley Fundamental de la Iglesia. Texto bilingüe y análisis crítico*, Pamplona 1971, p. 219. Sobre el proyecto de la «Lex Ecclesiae Fundamentalis», cf. D. CENALMOR PALANCA, *La ley fundamental de la Iglesia: historia y análisis de un proyecto legislativo*, Pamplona 1991; V. GÓMEZ-IGLESIAS CASAL, *Libertad y derecho constitucional en Pedro Lombardía*, Pamplona 1998; G. P. MONTINI, *Il Diritto canonico dalla A alla Z. L. Lex Ecclesiae Fundamentalis. Legge Fondamentale della Chiesa*, en «Quaderni di diritto ecclesiale» 14 (2001), pp. 89-112.

Sin embargo, no se puede prescindir del complejo contexto global y eclesial en el que se abrían esas posibilidades[22]. De hacerlo así se incurriría en una falta de sensibilidad histórica que haría difícil entender las razones que llevaron a la Autoridad suprema de la Iglesia a adoptar una serie de medidas que dieron lugar a una reducción no indiferente de las expectativas de desarrollo de la Justicia Administrativa en la Iglesia que se cifraban en posibles reformas legislativas y en la evolución de la jurisprudencia. La realidad fue la siguiente:

No se llevó a cabo la *Lex Ecclesiae Fundamentalis*.

No prosperó la Ley de potestad administrativa ni se articularon los tribunales administrativos a nivel particular.

No se emprendió la publicación sistemática de la jurisprudencia de la Signatura Apostólica y, más aún, con el paso de los años, fue disminuyendo el número de decisiones publicadas esporádicamente[23].

Fueron publicadas en cambio una serie de respuestas por parte de la Comisión de interpretación de los Decretos del Concilio o del Código relativas a la Justicia Administrativa que, en algún caso, limitaban un desarrollo futuro de las competencias de la Signatura Apostólica[24].

La promulgación del CIC en 1983, según mi modo de ver, tuvo sin embargo un efecto favorable para la marcha de la Justicia Administrativa. Es verdad que dejó de prever los tribunales administrativos a nivel local, y desde ese punto de vista supuso una restricción del desarrollo previsto del sistema[25], pero esta supresión

---

22 Se puede hablar de la "crisis posconciliar" de la Iglesia, a la que se refiere, por ejemplo J. ORLANDIS, *La Iglesia Católica en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid 1998, p. 86.

23 Recogí algunos datos relativos a esta tendencia en *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico* in «Ius Ecclesiae» 17 (2005), pp. 385-415.

24 COMISIÓN PONTIFICIA PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS DECRETOS DEL CONCILIO VATICANO II, *Responsa ad proposita dubia*, 11 de enero de 1971, en AAS 63 (1971), pp. 329-330. Acerca de la limitación que suponían estas respuestas, cf. E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., pp. 6-7.

25 Así ha sido considerado por gran parte de los autores que se han interesado por el desarrollo de la justicia administrativa en la Iglesia, por ejemplo C. VENTRELLA, *I tribunali regionali*

no impide que deba reconocerse que la promulgación del CIC resultara positiva en aspectos importantes como, por ejemplo, la regulación de los actos administrativos y del recurso jerárquico, instrumentos de técnica jurídica que aportando certeza del derecho al tiempo que constituían un medio para mejorar la tutela de los fieles ante la Administración eclesiástica. Por primera vez se incluía en una ley universal de la Iglesia una normativa sobre los actos administrativos que podía ser aplicada por igual a todos los órganos inferiores al Sumo Pontífice y al Concilio Ecuménico, incluyéndose por tanto entre los sujetos obligados, los organismos de la Curia romana.

También debe ser considerado positivo que cinco años después, la constitución apostólica *Pastor Bonus*, en su art. 123[26], previese que al juzgar sobre los actos administrativos, la Signatura pudiera pronunciarse acerca del resarcimiento de daños. Los autores, aunque no dejaron de señalar los límites de esta ley con respecto a la Justicia Administrativa, recibieron favorablemente esta innovación apreciando un aumento de las posibilidades de tutela de los fieles en el sistema administrativo de la Iglesia y, por tanto, un perfeccionamiento del mismo[27].

---

amministrativi nella Chiesa. Novità senza rivolgimenti, en F. BOLOGNINI (ed.), *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile amministrativo (Atti dell'incontro interdisciplinare tenuto nella Università di Macerata il 20 gennaio 1990),* Milán 1991, pp. 65-74, cuando afirmaba: «Il progresso compiuto dal nuovo codice di Diritto Canonico nel settore della giustizia amministrativa è notevole e lodevole, soprattutto se si considerano le principali novità in materia dei ricorsi amministrativi. L'innovazione più "ardita" per l'ordinamento canonico si è però arrestata ad uno stadio di semplice possibilità, quella cioè di introdurre per la prima volta tribunali amministrativi locali, opportunamente strutturati per assicurare un perfezionamento e completamento di una giustizia amministrativa ecclesiastica, più rispondente alla natura e alle esigenze proprie della Chiesa» (p. 65).

26 JUAN PABLO II, Const. ap. *Pastor bonus*, del 28 de junio de 1988, en AAS 80 (1988), pp. 841-924, art. 123 §§ 1 y 2: "§ 1. Praeterea cognoscit de recursibus, intra terminum peremptorium triginta dierum utilium interpositis, adversus actus administrativos singulares sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos, quoties contendatur num actus impugnatus legem aliquam in decernendo vel in procedendo violaverit. § 2. In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recurrens id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum".

27 Cf., J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico en la Constitución Apostólica Pastor Bonus*, en «Ius Canonicum» 60 (1990) pp. 409-422 y P. HAYWARD, *Administrative Justice according to the Apostolic Constitution "Pastor Bonus",* tesis doctoral de la Facultad de Derecho canónico de la Pontificia Universidad de la Santa Cruz, publicada íntegramente, Roma 1993,

La promulgación en 1990 del CCEO confirmó la validez del Derecho administrativo canónico, también en lo que se refiere a la Justicia Administrativa[28].

Aunque con rango normativo inferior tanto respecto al CIC y como respecto a la const. Ap. *Pastor Bonus*, la publicación del *Reglamento general de la Curia romana* en 1992 y su posterior sustitución por el *Reglamento general de la Curia romana* de 1999, tratándose de normas reguladoras de la Curia, también ha significado un cierto avance en la materia[29].

2. Datos acerca de la actividad de contencioso administrativo de la Signatura Apostólica en la última década

En lo referente a la actividad de la segunda sección de la Signatura Apostólica y al influjo que ha producido en el desarrollo de la Justicia Administrativa, si se centra la atención en el periodo de diez años más reciente del cual existen datos publicados (es decir 1997-2006), y considerando este pasado cercano casi como parte del presente, cabe advertir que:

Según los datos disponibles en la publicación sobre la actividad de la Santa Sede (*L'attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale*), el Colegio de Jueces de la Signatura Apostólica se ha pronunciado en 68 ocasiones con una propia decisión (del rango de sentencia o decreto definitivo) en causas de contencioso administrativo, identificables por la sigla "C A" que acompaña al

---

28 Cf. P. MONETA, *I ricorsi amministrativi nel Codice per le Chiese Orientali*, en AA. VV., *Incontro fra canoni d'Oriente e d'Occidente,* Bari 1994.

29 Cf., por ejemplo V. GÓMEZ-IGLESIAS CASAL, La aprobación específica en la 'Pastor Bonus' y la seguridad jurídica, en «Fidelium iura» 3 (1993), pp. 361-423; A. VIANA, El Reglamento General de la Curia Romana (4.II.1992). Aspectos generales y regulación de las aprobaciones pontificias en forma específica, en «Ius Canonicum» 32 (1992), pp. 501-529; IDEM, «Approbatio in forma specifica». El Reglamento General de la Curia Romana de 1999, en «Ius Canonicum» 40 (2000), pp. 209-228 y G. P. MONTINI, I tempi supplementari nei ricorsi gerarchici presso la Curia Romana e il ricorso alla Segnatura Apostolica. L'art. 136 § 2 del Regolamento Generale della Curia Romana tra normativa, prassi e giurisprudenza, en J.J. CONN, L. SABBARESE (eds.), Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis, Ciudad del Vaticano 2005, pp. 523-548.

número de protocolo[30].

Un primer examen de estas decisiones permite apreciar que más de tres cuartas partes del total de los actos administrativos impugnados cuyo recurso ha sido resuelto por el Colegio de Jueces de la Signatura Apostólica procede de dos dicasterios de la Curia Romana: las Congregaciones para los Institutos de Vida Consagrada y las Sociedades de Vida Apostólica (veintiocho decisiones) y para el Clero (veinticinco decisiones). Este dato confirma una continuidad respecto a los periodos anteriores, durante los cuales también la mayor parte de los recursos de contencioso administrativo correspondía a la impugnación de actos administrativos procedentes de estas dos congregaciones de la Curia romana. Los restantes dicasterios que se han visto parte resistente en procesos contencioso administrativos durante este periodo han sido el Pontificio Consejo para los Laicos, en cinco ocasiones, la Congregación para las Iglesias Orientales, en tres ocasiones y las Congregaciones para la Evangelización de los Pueblos y para la Educación Católica, en dos ocasiones cada una. El número de recursos resueltos al año oscila entre tres decisiones del Colegio de Jueces los años 2000 y 2003 y doce decisiones durante el año 2006.

Estos datos pueden reflejar una idea más completa si se conoce que el número de decretos del Congreso de la Signatura en los que se decide acerca de la admisión o no de un recurso al examen del Colegio de Jueces fue, para los años apenas mencionados, de doce en 2003, trece en 2000 y, en cambio, treinta en 2006. Son estos decretos del Congreso los que establecen si un recurso presenta los presupuestos de *fumus boni iuris* para que sea juzgado por el Colegio de Jueces o, por el contrario, no puede ser admitido al carecer del fundamento jurídico necesario. A partir del decreto de admisión del recurso se siguen los pasos necesarios para el juicio por parte del tribunal. Si, en cambio, el decreto del Congreso deniega la admisión, el recurrente todavía puede impugnar esta

---

30 En *L'attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale,* 2006, p. 725, figuran los datos relativos a la protocolización de expedientes en el Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica durante ese año. Otras calificaciones posibles en el protocolo de la Signatura Apostólica son CG ("Causa Giudiziaria"), VT ("Vigilanza sui Tribunali"), CP ("Commissioni Pontificie"), EC ("Effetti Civili Italiani"), EC Port ("Effetti Civili Portoghesi"), VAR ("Varie"), SAT ("Stato e attività dei Tribunali").

decisión ante el Colegio de Jueces. En las ocasiones en que hasta ahora ha sucedido, el Colegio siempre ha confirmado el decreto denegatorio del Congreso[31].

A la vista del total de 68 decisiones del Colegio de jueces durante este periodo es posible constatar que tanto la dimisión de un religioso o de una religiosa del Instituto al que pertenecía como la remoción del párroco han seguido siendo los actos administrativos más frecuentemente recurridos (quince dimisiones y siete remociones del oficio de párroco) sobre los que han recaído sentencia o decreto definitivo. Otros actos administrativos impugnados han sido remociones de otros oficios, reducción de iglesias a uso profano (aunque ha descendido el número de estos recursos respecto de la etapa anterior[32]), supresiones de personas jurídicas varias, revocaciones de actos administrativos de distintos tipos, etc[33].

En cuanto a la posibilidad de conocimiento de las decisiones, se constata que en los dos últimos años se ha reanudado la publicación esporádica de alguna sentencia, que se había interrumpido durante el periodo comprendido entre los años 1997 y 2006. Sin embargo, en este punto nos encontramos todavía lejos de lo que, según un gran número de autores, sería deseable, es decir, una edición completa y pública de la jurisprudencia.

---

31 Sólo en un caso (la causa *dimissionis a munere docendi*, prot. n. 10997/76 CA, que dio lugar a la conocida sentencia *coram* Ratzinger de 27 de octubre de 1984) cabría interpretar, en opinión de C. GULLO, *La prova nel contenzioso amministrativo*, cit., p. 373, que la impugnación del decreto del Congreso fue acogida por el Colegio de Jueces; sin embargo F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, cit., p. 308, citando el texto de la sentencia, sostiene que ni siquiera en ese caso se produjo esa discordancia entre el Congreso y la Plenaria de la Signatura.

32 Esa etapa anterior ha sido descrita en los estudios de F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, en AA.VV., *La Parrocchia*, Ciudad del Vaticano 1997, pp. 85-112 y G. P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, en GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (ed.), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa S. Giuseppe - Torino 29 giugno - 3 luglio 1998*, Milán 1999, pp. 85-119.

33 Cf., a título de ejemplo, la relación de actos administrativos recurridos ante la Signatura durante el 2005, en P. MALECHA, *L'attività del supremo tribunale della segnatura apostolica nel campo del contenzioso-amministrativo nel corso dell'anno 2005*, pp. 480-482.

Pero centrando la atención en lo publicado, son siete las decisiones del Colegio de jueces que han sido puestas al alcance del público a través de distintos medios desde 2006.

No cabe duda que disponer del texto de la decisión sirve como instrumento para conocer la dinámica vital de los diferentes actos administrativos, los aspectos problemáticos que pueden surgir en su aplicación práctica y el mejor modo de evitarlos o resolverlos. Además, el texto de las decisiones publicadas lleva a descubrir cuestiones que merecen mayor atención por parte de la doctrina.

Se puede comprobar en cada una de esas siete decisiones, a las que me referiré a continuación.

Siguiendo el orden cronológico según la fecha en que fueron dictadas, la primera es la sentencia *dimissionis*, del 22 de junio de 2002, prot. n. 31290/00 C. A., *coram* Coccopalmerio[34], afirmativa, en el sentido de que, dando razón al recurrente, declara la violación de la ley por parte del dicasterio autor del acto administrativo impugnado. Entre otros elementos de interés que presenta la parte dispositiva de la decisión cabe mencionar la doctrina jurisprudencial que subraya la importancia de la prueba correctamente practicada e interpretada para poder fundar la decisión y, al contrario, cómo su defecto impide la decisión correcta; así mismo se aprecia en esta sentencia cómo la falta de necesaria tutela del derecho de defensa no permite alcanzar la certeza moral necesaria en resoluciones del tipo de dimisión de religiosos[35].

Sin duda esta decisión de la Signatura refuerza el mandato dirigido a los dicasterios de actuar según la norma del derecho en lo referente a la preparación de actos administrativos y en la resolución de recursos jerárquicos, como establece el reglamento General de la Curia Romana en los artículos 133 y 136 §

---

34 TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, Sentencia, *dimissionis*, del 22 de junio de 2002, prot. n. 31290/00 C. A., *coram* Coccopalmerio, en P. V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Bolonia 2006, pp. 505-512.

35 Sobre la intensidad necesaria de las garantías jurídicas en los procedimientos de dimisión de religiosos, cf. J. LLOBELL, *La conferma del decreto di dimissione del religioso a norma del can. 700. Note sull'ermeneutica degli istituti rivolti all'attuazione del diritto di difesa*, en «Ius

1[36], mostrando que la obligación de aplicar el derecho vigente incluye el deber de actuar con la máxima exactitud.

De otra parte, la sentencia declara que el pronunciamiento sobre la violación de ley no prejuzga que el instituto religioso afectado adopte otras medidas serias para salvaguardar el bien de la disciplina.

La siguiente decisión publicada es el Decreto definitivo *amotionis et incardinationis, diffamationis, iurium oeconomicorum, damnorum,* del 30 de noviembre de 2002, prot. n. 31547/00 C. A., *coram* Schotte[37]. Esta vez no es una sentencia sino un decreto definitivo del Colegio de jueces que desestima el recurso contra el rechazo de un recurso contencioso administrativo por parte del Congreso de la Signatura.

Cabe destacar que el decreto del Colegio de jueces de la Signatura califica como medio adecuado para proteger la buena fama de un sacerdote el decreto administrativo singular de un obispo diocesano declarando que la remoción como párroco de un sacerdote no ha sido adoptada por motivos relacionados con una conducta deshonesta del mismo sacerdote. En mi opinión se trata de un importante refrendo jurisprudencial a un ejercicio concreto de buen gobierno. Al mismo tiempo, el decreto del Colegio hace ver cómo tal instrumento jurídico — el decreto con motivación adicional — lleva a que, en el caso, no pueda aparecer razonable la petición de resarcimiento de daño por difamación. Me parece que tal conclusión ayuda a entender las consecuencias reales del principio de publicidad

---

Ecclesiae» 4 (1992), pp. 241-242.

36 SECRETARÍA DE ESTADO, *Regolamento generale della Curia romana*, 30 de abril de 1999, en AAS 91 (1999), pp. 629-687, Art. 133: «I Dicasteri a ciò autorizzati dovranno determinare, nel Regolamento proprio, la procedura da seguire nella concessione di rescritti di grazie, dispense, autorizzazioni, licenze e di altri atti amministrativi, attenendosi alle disposizioni del diritto canonico in materia e chiedendo, se necessario, il parere degli Ordinari propri e, se opportuno, anche quello del Rappresentante Pontificio». 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».

37 TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, Decreto definitivo, *amotionis et incardinationis, diffamationis, iurium oeconomicorum, damnorum,* del 30 novembre 2002, prot. n. 31547/00 C. A., *coram* Schotte, en P. V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, cit., pp. 513-517.

propio de la actuación administrativa, también en la Iglesia.

El mismo decreto del Colegio recuerda en otro punto que el derecho a solicitar la incardinación sucesiva no equivale al derecho a incardinarse, ya que el Obispo no tiene obligación de conceder la incardinación a todos los clérigos que la soliciten, a no ser que existan determinados presupuestos como, por ejemplo, que se haya dado una colaboración pastoral cualificada con consentimiento por parte del Obispo durante el periodo de tiempo determinado por el Derecho, como se prevé en el canon 268 § 1[38], que, a su vez, guarda relación, al menos parcial, con una decisión anterior de la Signatura Apostólica magistralmente comentada por el ya recordado profesor Eduardo Labandeira[39]. En este punto se manifiesta la distinción entre situaciones jurídicas activas de diferente entidad: derecho subjetivo de una parte y expectativa jurídica de otra, distinción ésta que requiere un adecuado tratamiento por la falta de justicia que supondría otorgar la tutela que merece un derecho a otras situaciones jurídicas activas menos consolidadas.

El referido Decreto del Colegio establece, además, que si no ha habido desconocimiento de un derecho, no ha lugar la reclamación de daño.

De las decisiones tomadas por los Jueces de la Signatura el 28 de junio de 2003 se puede acceder a la sentencia *amotionis,* prot. n. 29531/98 C. A., *coram* Cacciavillan[40], publicada en una revista de India con traducción al inglés que, entre otras cosas, confirma la plena validez de la aplicación de la doctrina del canon 536 § 1, que se apoya, a su vez, en la doctrina del decreto del Concilio Vaticano II *Apostolicam actuositatem*[41], y que recoge la revalidación aportada

---

38 Canon 268 § 1 CIC: «Clericus qui a propria Ecclesia particulari in aliam legitime transmigraverit, huic Ecclesiae particulari, transacto quinquennio, ipso iure incardinatur, si talem voluntatem in scriptis manifestaverit tum Episcopo dioecesano Ecclesiae hospitis tum Episcopo dioecesano proprio, neque horum alteruter ipsi contrariam scripto mentem intra quattuor menses a receptis litteris significaverit».

39 E. LABANDEIRA, *La incardinación «ipso iure» en otra diócesis y su amparo por la Sección 2ª de la Signatura Apostólica*, en «Ius Canonicum» 21 (1981), pp. 393-417, publicado también en *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, cit., pp. 67-106.

40 TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, Sentencia, *amotionis,* del 28 de junio de 2003, prot. n. 29531/98 C. A., *coram* Cacciavillan, en «Studies in Church Law» 2 (2006), pp. 275-296.

41 CONCILIO VATICANO II, *Decretum de apostolatu laicorum Apostolicam actuositatem*, 18 de

por parte de la Exhortación Apostólica de Juan Pablo II *Christifideles laici*[42] y de la Instrucción de la Congregación del Clero *El presbítero como pastor y guía de la comunidad parroquial*[43], textos todos ellos que fundamentan suficientemente la legitimidad de que el Obispo requiera la constitución en cada parroquia del consejo pastoral y razonablemente exija a cada párroco el cumplimiento de esta disposición. Desde una perspectiva que tenga en cuenta en mayor medida los instrumentos de técnica jurídica propios del derecho administrativo, la sentencia recuerda la obligación de motivar el decreto que resuelve la instancia de revocación o corrección de un acto administrativo singular antes de su impugnación a través de recurso jerárquico. También aporta otro dato que, a primera vista, puede parecer de menor entidad pero que reviste interés en lo referente a la actividad de preparación de las resoluciones que adoptan los organismos de la Curia y es la declaración de que la respuesta dada al interesado por parte del consultor de un dicasterio de la Curia romana no puede ser considerada propiamente como respuesta del dicasterio.

Del mismo 28 de junio 2003 es la sentencia definitiva *recursus adversus decretum Congregationis*, prot. n. 31858/00 C. A., *coram* Echevarría Rodríguez[44]. Afirma la doctrina sobre la legitimación activa de la recurrente en el contencioso administrativo de quien poseía interés directo al proponer el recurso jerárquico, aunque en el ínterin haya decaído la condición legitimante de ser titular de un cargo de dirección en una asociación de fieles. Ofrece elementos para una mejor comprensión de cuál sea el objeto del juicio al declarar que tal

---

noviembre de 1965, en AAS 58 (1966), pp. 837-864, n. 26.

42 JUAN PABLO II, Adhortatio apostolica post-synodalis «Christifideles Laici» de vocatione et missione laicorum in ecclesia et in mundo, 30 de diciembre de 1988, en AAS 81 (1989), pp. 393-521, n. 27.

43 CONGREGACIÓN PARA EL CLERO, Instrucción *El presbítero, pastor y guía de la comunidad parroquial* del 4 de agosto de 2002, en *www. vatican.va/roman_curia/congregations/-cclergy/documents/rc_con_cclergy_doc_20020804_istruzione-presbitero_sp.html*, n. 26.

44 TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, Sentencia, *recursus adversus decretum Congregationis* (la denominación de la causa es la misma que figura tanto en el ejemplar publicado como en la referencia que aparece en *L'attività della Santa Sede. Pubblicazione non ufficiale,* 2003, p. 840), del 28 de junio de 2003, prot. n. 31858/00 C. A., *coram* Echevarría Rodríguez, en www.ofsitalia.net/DOWNLOADS/apr_05/27_04/TestoLatinoSentenza.pdf.

objeto debe versar sobre la impugnación de actos administrativos singulares, no de líneas de gobierno.

La sucesiva sentencia a la que se puede acceder es la *remotionis a munere et designationis commissarii,* del 30 de abril de 2005, prot. n. 34864/03 C. A., *coram* Vallini[45], publicada en traducción a la lengua portuguesa. Interesante para el Derecho de la persona ya que se detiene sobre la distinción entre asociaciones públicas y asociaciones privadas y, aunque es la primera publicada, es la segunda decisión de la Signatura Apostólica en el mismo sentido sobre este tema, lo cual no deja de tener importancia en cuanto a la creación de doctrina jurisprudencial. También aparece publicado el decreto del dicasterio que había sido impugnado. Sobre la cuestión concreta debatida, recoge la máxima de que la condena penal en el ámbito secular es causa suficiente de remoción para el cargo directivo de una asociación de fieles que exije una integridad pública de conducta en función del bien de la asociación.

La siguiente sentencia publicada es la *revocationis facultatum*, de 28 abril de 2007, prot. n. 37937/05 CA, *coram* Grocholewski[46]. Es muy interesante para la distinción entre derecho penal y derecho administrativo en el ordenamiento canónico[47], en razón de los distintos principios que guían una y otra rama del Derecho. La distinción no es una mera cuestión académica. Al mismo tiempo se manifiesta la capacidad de Tribunal de pronunciarse sobre otras cuestiones jurídicas distintas del objeto del recurso, que necesariamente han sido examinadas durante el proceso, para evitar que el silencio acerca de las mismas pudiera ser entendido como el refrendo de actuaciones, parcial o totalmente, carentes de acierto. Para el ámbito del Derecho administrativo, se hace evidente en esta sentencia cómo efectivamente la denegación de un rescripto puede también ser objeto de recurso.

---

45 TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, Sentencia, *remotionis a munere et designationis commissarii,* del 30 de abril de 2005, prot. n. 34864/03 C. A., *coram* Vallini, en «Forum Canonicum» 1 (2006), pp. 157-168.

46 TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, Sentencia, *revocationis facultatum*, del 28 abril de 2007, prot. n. 37937/05 CA, *coram* Grocholewski, en «Ius Ecclesiae» 19 (2007), pp. 611-626, con comentario de D. CITO.

47 Distinción bien conocida por gran parte de la doctrina; cf, por ejemplo, A. MARZOA, *Sanciones*

Finalmente, el decreto del Colegio *iurium,* del 14 de noviembre de 2007, prot. n. 38415/06 CA, *coram* Mussinghoff[48] es interesante desde muchos puntos de vista: aplica una instrucción que por tener la aprobación específica del Papa puede derogar una ley precedente. También porque reconoce de qué manera la potestad del Obispo puede abolir el estatuto de una institución diocesana que había sido constituida anteriormente con arreglo a una norma originada en un sínodo particular.

Como elemento que puede contribuir a la reflexión acerca de los desarrollos futuros de los Tribunales administrativos en la Iglesia y la composición de los mismos, resulta interesante constatar que el Juez ponente del Decreto del Colegio es obispo diocesano del mismo país de donde procede la causa.

3. Perspectivas de futuro relativas a la Justicia Administrativa en la Iglesia

Para abordar las perspectivas de futuro se hace necesaria nuevamente una alusión al pasado más próximo. Me refiero a la noticia acerca de la reciente aprobación pontificia de la nueva Ley propia de la Signatura Apostólica, anunciada por el Cardenal Agostino Vallini, anterior Prefecto de la Signatura, en una entrevista concedida al diario “Avvenire” con ocasión de su nombramiento como Vicario del Papa para la Diócesis de Roma, en junio pasado[49]. El Cardenal confirmó en la entrevista que tal normativa había sido aprobada por el Pontífice el 21 de junio de este año 2008.

Todavía más próximo al momento actual, es decir durante el Congreso Internacional de Derecho Canónico, celebrado en Venecia entre el 17 y el 21 de septiembre de 2008 alguno de los participantes confirmó que las nuevas normas

---

disciplinares y penas canónicas, en «Ius Canonicum» 28 (1988), pp. 181-196.

48 TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, Decreto definitivo, *iurium,* del 14 de noviembre de 2007, prot. n. 38415/06 CA, *coram* Mussinghoff, en http://www.bistum-regensburg.de/download/borMedia0596105.PDF.

49 Vid. *Intervista al Card. Agostino Vallini*, en «Avvenire» del 28 de junio de 2008, p. 6.

estaban a punto de ser promulgadas y que aparecerían en el próximo fascículo de *Acta Apostolicae Sedis*. Con esta información, mientras preparaba esta sesión he procurado estar más pendiente de lo habitual de la publicación del siguiente número de AAS. Sobre este último particular lo que puedo decir es que el viernes pasado, 31 de octubre 2008, al preguntar en la Tipografía Vaticana si podían facilitar alguna información al respecto no supieron decirme[50].

Indudablemente, con la esperada promulgación en los AAS de la ley se cumplirá lo establecido desde hace ya veinte años en el art. 125 de la Constitución Apostólica *Pastor Bonus*, que prevé que la Signatura Apostólica se rija por una ley propia[51]. Como dispone el c. 9 del CIC, las leyes regulan las cosas futuras. En nuestro caso, además de las reformas que incorporará (las cuales desconozco porque no he tenido acceso al proyecto), influirá en los comentarios y estudios que llevarán a cabo los autores.

Por ejemplo, el *Arcisodalizio* de la Curia Romana tiene previsto para el año 2009 dedicar su tradicional ciclo anual de conferencias a las distintas materias reguladas en la nueva normativa.

Por parte de la actividad judicial relativa a la Justicia Administrativa, es razonable presumir que la nueva norma supondrá una mejora técnica, puesto que siendo la finalidad de los periodos *ad experimentum* de las normas precisamente localizar los aspectos que requieren perfeccionamiento en vistas a la ley definitiva que será promulgada con expectativa de estabilidad, en nuestro caso la fase experimental no parece que haya sido demasiado breve o apresurada.

Cabe esperar también que la jurisprudencia comience a publicarse sistemáticamente. Lo cual, si se hace de modo adecuado, podrá ser un útil instrumento para la realización de la función de gobierno en la Iglesia, además

---

50 Se refleja la expectativa creada ante la publicación de esta norma tal como era sentida en la fecha en que fue pronunciada esta conferencia, el 6 de noviembre de 2008. Pocas semanas después, durante la segunda semana de diciembre, comenzó a distribuirse el fascículo del 1 de agosto de los Acta Apostolicae Sedis donde se publica la “Lex propria” de la Signatura Apostólica (AAS 100 [2008], pp. 513-538).

51 JUAN PABLO II, Const. ap. *Pastor bonus*, del 28 de junio de 1988, en AAS 80 (1988), pp. 841-

de contribuir a la mejora de la Justicia Administrativa.

4. Conclusión

A pesar de los avatares por los que ha pasado, la Justicia Administrativa es una realidad en la Iglesia. Ciertamente, queda todavía mucho camino por recorrer. En los últimos veinticinco años los autores que se han ocupado de esta materia han aprendido a no depender de cambios legislativos enormes o de una jurisprudencia que estuviera fácilmente a su disposición[52]. Estas circunstancias, que podrían haber supuesto una falta de estímulo, en cierto modo han favorecido la reflexión y han propiciado indicaciones interesantes manifestadas después en valiosos estudios, algunos publicados recientemente[53].

El futuro, por tanto, se muestra prometedor y si me correspondiera a mí proponer la temática de la próxima edición del curso de actualización me pronunciaría a favor del Derecho Administrativo Canónico.

Autores destacados nos han legado un modo de tratar esta materia a través del estudio, de la investigación, de las propuestas y este estilo de trabajo continúa revelándose necesario para que en la Iglesia se lleve a cabo la aspiración de que no pueda darse un uso arbitrario de la potestad de gobierno y que ni siquiera pueda levantarse la sospecha de arbitrariedad en la administración eclesiástica. En buena parte, el cumplimiento de tal aspiración está determinado por la calidad de la Justicia Administrativa de la Iglesia, que necesariamente depende de cómo sean formados quienes se ocuparán de la misma[54]. En definitiva, ahora, como en la época del Decreto de Graciano, el

---

924, art. 125: “Signatura Apostolica lege propria regitur”.

52 Digno de elogio es el rastreo de jurisprudencia administrativa de la Signatura Apostólica llevado a cabo por los distintos autores para profundizar en el conocimiento de aspectos del Derecho administrativo canónico. Un ejemplo reciente lo constituye la monografía de B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, Nápoles 2007.

53 Por ejemplo, I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Nápoles 2005.

54 Acerca de la enseñanza del Derecho Administrativo en un sistema jurídico distinto del canónico, cf. T. FONT I LLOVET, *Enseñanza, aprendizaje y educación en el Derecho administrativo*, en «Revista de Administración Pública», n. 151 (2000), pp. 251-266,

futuro de todos los sectores del Derecho Canónico se apoya en la tarea docente y de investigación que se lleve a cabo en la Universidad. Conociendo el elevado nivel académico de la Universidad de Navarra, que se mantiene bien alto desde el inicio de su andadura, no queda espacio para no ser optimistas.

(http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/2000_153_251.pdf).