

La justicia administrativa canónica: actualidad y perspectivas*

Dominique Card. Mamberti

PREFECTO DEL SUPREMO TRIBUNAL DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA

RESUMEN Entre los progresos realizados en la justicia administrativa tras el Concilio cabría destacar la institución del primer tribunal administrativo de la Iglesia en la Signatura Apostólica por Pablo VI en 1967, así como la inserción en el Código de una normativa sobre la formación de los actos administrativos y el procedimiento para su revisión (cánones 51, 57, y 1732-1739). Por ello, la omisión de la institución de los tribunales administrativos locales no ha supuesto para la justicia administrativa canónica el regreso a la situación de los tiempos preconciliares. El fin de la justicia administrativa no sólo es la defensa de los derechos de las personas, sino también el restablecimiento de la *communio* o la promoción de los *munera* o de los carismas de cada uno.

PALABRAS CLAVE Justicia administrativa, defensa de los derechos, *communio*.

SUMMARY *Among the progress made in administrative justice after the Council, it is worth noting the institution of the first administrative tribunal of the Church in the Apostolic Signatura by Paul VI in 1967, as well as the insertion into the Code of a rule on the formation of administrative acts and the procedure for their revision (canons 51, 57, and 1732-1739). Thus, the omission of the institution of local administrative tribunals has not meant for canonical administrative justice a return to the situation of pre-conciliar times. The purpose of administrative justice is not only the defense of the rights of persons, but also the restoration of communio or the promotion of the munera or charisms of each.*

KEYWORDS *Administrative justice, defense of the rights, communio.*

La acogida institucional y personal que he recibido hace cuatro años en esta activa Facultad de Derecho Canónico, me ha facilitado aceptar la amable

* Conferencia impartida en la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad San Dámaso el 28 de febrero de 2020, con ocasión de la celebración de S. Raimundo de Peñafort.

invitación para impartir esta Conferencia, que me ha dirigido el diligente Decano, el Rvdo. Prof. Roberto Serres.

Si en mi visita anterior la temática se refería a la materia procesal matrimonial y, en particular, a la exigencia siempre actual de la celeridad en el tratamiento de las causas de nulidad matrimonial¹, en esta Conferencia quisiera afrontar, aunque de manera sumaria, la temática de la justicia administrativa, o sea, del conjunto de instrumentos y medios destinados a resolver las controversias que surgen entre la Autoridad eclesiástica, en el ejercicio de la potestad ejecutiva o administrativa, y los fieles. Una temática ausente en los tribunales ordinarios por voluntad del Legislador, que desde hace más de un siglo ha excluido estas controversias de la competencia de los jueces ordinarios. En efecto, el c.1400 §2, heredero del c.1601 del Código anteriormente vigente, dice:

[...] controversiae ortae ex actu potestatis administrativae deferri possunt solummodo ad Superiorem vel ad tribunal administrativum.

La exclusión de estas controversias de los tribunales ordinarios data precisamente de 1908, o sea, del art. 16 de la *Lex propria Sacrae Romanae Rotae et Signaturae Apostolicae*, situada como apéndice de la constitución apostólica *Sapienti consilio*, y ha comportado una cierta marginación en los estudios y quizá una infravaloración en la práctica, pero a nadie se le escapa la importancia y la centralidad de la temática, que coincide con la defensa de los derechos de las personas, argumento hipersensible para la sociedad civil actual.

I. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CANÓNICA

La exposición del *ius vigens* en la justicia administrativa canónica no se puede sustraer a la pregunta acerca de si en este campo el Código de Derecho Canónico ha sido fiel a la enseñanza del Concilio Vaticano II. Y esto no como cesión a una cierta moda eclesial, que hoy ha recuperado auge, sino

1 Cf. D. MAMBERTI, "«Quam primum, salva iustitia» (c.1453). Celeridad y justicia en el proceso de nulidad matrimonial renovado": *Ius Communionis* 4 (2016) 183-201.

por una constatación objetiva, que consiste en que de los diez principios que la primera Asamblea General del Sínodo de los Obispos, celebrada en 1967, formuló y aprobó como directivas para la elaboración del nuevo Código, sólo el séptimo, centrado en la reforma de la justicia administrativa, no ha quedado reflejado en el “nuevo” Código.

Procederé a dividir las disposiciones de este Sínodo en proposiciones, para poner mejor de relieve la fuerza de aquellas “afirmaciones solemnes y audaces”, como se las definió²:

usus huius potestatis in Ecclesia arbitrius esse non potest, idque iure naturali prohibente atque iure divino positivo et ipso iure ecclesiastico (6c);

Agnoscenta [...] sunt iura subiectiva vera et propria sine quibus ordinatio iuridica societatis vix concipitur (7a);

Proclamari [...] oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis (ibid.);

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 (7b);

Dum in Codice Iuris Canonici [1917] 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 (7c);

Exinde necessitas ubique persentitur ordinandi in Ecclesia tribunalia administrativa (7c)³.

2 R. CASTILLO LARA, “La difesa dei diritti nell’ordinamento canonico”, en: *Il diritto di difesa nell’ordinamento canonico* (Ciudad del Vaticano 1988) XV.

3 *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, VI y VII: *Communicationes* 1 (1969) 82-83.

Cualquiera que desde 1983 (cuando nosotros éramos estudiantes en la Pontificia Universidad Gregoriana) abra el Código de Derecho Canónico y no encuentre en él la institución de los tribunales administrativos locales y ni siquiera el *ordo iudiciarius* correspondiente, se plantea la pregunta crucial sobre si el Código ha sido fiel a las disposiciones de aquel Sínodo, que pretendía indicar las exigencias conciliares para un derecho nuevo. Una pregunta de la que no nos podemos escapar, porque los textos nos obligan claramente a planteárnosla.

Canonistas de gran autoridad han tenido que responder a esta pregunta y lo han hecho con acentos diversos.

Se puede recordar ante todo la posición del Card. Grocholewski, que rechaza a este respecto la acusación de “traición” a los *desiderata* conciliares y habla más bien en este caso de “maduración”:

¿Se trata de una «infidelidad» [...] por parte de la legislación y de la realidad jurídica actual en materia de justicia administrativa o de una maduración? [...] Pienso que [...] no es una «traición» [...] sino una maduración requerida por principios teológicos que se refieren a la naturaleza de la Iglesia y al correspondiente comportamiento que deben seguir los hijos de Dios. [...] En cualquier caso, este camino ha sido fatigoso, pero caracterizado por una maduración y una valoración de los elementos específicos del ordenamiento canónico, postulados por el Evangelio, por la tradición y no menos por el Concilio Vaticano II⁴.

Un juicio en general positivo pronuncian también dos protagonistas de la revisión y de la primera puesta en práctica del Código: el Card. Julián Herranz y el Card. Rosalío José Castillo Lara, de piadoso recuerdo:

¿Existe hoy, en la legislación de la Iglesia, una justicia administrativa a la altura de las adquisiciones teológicas del Vaticano II y de los desarrollos científicos de la cultura jurídica moderna? [...] El sistema actual de justicia administrativa eclesiástica [...] representa un sistema de ga-

4 Z. GROCHOLEWSKI, “Il sistema dei ricorsi e la giurisdizione dei tribunali amministrativi”, en: *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II* (Milán 2000) 462; 480; 491. La traducción al español es nuestra.

rantía, en mi opinión, *suficiente* para la tutela jurídica de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los fieles, clérigos y laicos⁵.

Me atrevería a decir, con la experiencia de estos años y la adquirida como Juez de la Signatura, que, en definitiva, considero ahora un *bien* que no se hayan instituido los tribunales administrativos⁶.

El Prof. Gian Paolo Montini prefiere definir el camino recorrido como un *ajuste* respecto del punto de partida expresado por el Sínodo de los Obispos:

[...] el criterio interpretativo del itinerario recorrido por la justicia administrativa canónica desde el Concilio en adelante es [...] el del *ajuste*. [...] Incluso prescindiendo de la asonancia lingüística [del término] con la justicia, que siempre debe medirse con la realidad concreta, tiene a su favor que es el criterio que mejor describe lo que ha sucedido realmente después del Concilio: [...] la valoración prudente – quedando a salvo la naturaleza de la Iglesia – de la compatibilidad o sostenibilidad de las evoluciones, en el caso de la justicia administrativa canónica, con todo el sistema de la Iglesia⁷.

Más crítico es el juicio de una conocida canonista, que ha dedicado gran parte de sus estudios a la justicia administrativa, la prof. Iliara Zuanazzi:

La obra legislativa [del Código] venía a interpretar, por tanto, en sentido extremadamente *reductivo* el mandato del concilio Vaticano II, en primer lugar, y del sínodo episcopal, después, de renovar la disciplina de la administración de modo que se asegure una mayor justicia⁸.

5 J. HERRANZ, "La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983", en: *La giustizia amministrativa nella Chiesa* (Ciudad del Vaticano 1991) 13; 30; la cursiva y la traducción al español son nuestras.

6 R. CASTILLO LARA, "La difesa dei diritti nell'ordinamento canonico", XVI; la cursiva y la traducción al español son nuestras.

7 G. P. MONTINI, "La giustizia amministrativa dal Concilio al Codice": *Periodica de re canonica* 102 (2013) 676-677; la cursiva y la traducción al español son nuestras.

8 I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa* (Nápoles 2005) 437; la cursiva y la traducción al español son nuestras.

Para valorar con la mayor objetividad las respuestas a aquella inevitable pregunta y para formular el juicio más objetivo posible sobre la divergencia entre las peticiones conciliares interpretadas por el Sínodo y el texto del Código, considero que es más fructífero preguntarse si la omisión de los tribunales administrativos locales por parte del Código ha tenido como consecuencia que la situación de la justicia administrativa se encuentre ahora en el *statu quo* anterior al Concilio.

A esta pregunta cualquier observador honrado deberá responder negativamente, o sea, deberá poner de relieve los progresos realizados en la justicia administrativa desde el periodo preconiliar hasta el Código y después desde la promulgación del Código hasta la actualidad.

No bastaría todo un curso universitario para enumerar los progresos normativos realizados; por eso, me veré obligado a poco más que hacer un elenco de los pasos fundamentales.

El primer gran paso fue la institución del primer tribunal administrativo de la Iglesia en la Signatura Apostólica, por obra de Pablo VI, con el art. 106 de la constitución apostólica *Regimini Ecclesiae universae* del 15 de agosto de 1967.

De un *Consilium Supremum Administrationis* o *Tribunal Supremum Administrativum* ya hizo mención el Relator Mons. Sabbatani en la primera sesión del *Coetus* «De processibus» en mayo de 1966, en el contexto de la distinción entre materias de competencia de la autoridad judicial y materias de competencia de la autoridad administrativa⁹. Pero la institución fue una decisión personal de Pablo VI, anterior a la Asamblea del Sínodo de los Obispos de 1967.

La oposición de algunas Congregaciones de la Curia Romana fue muy fuerte. Estaba también prevista. Mons. Sabbatani en el texto que hemos citado antes hacía notar:

Utique S. Congregatio Concilii est S. Sedes, proinde, in casu appellationis, appellaretur contra decretum S. Sedis; sed, quaeritur, quid vetat

9 Cf. *Communicationes* 38 (2006) 26; 30.

Summo Pontifici novum organum constituere cui possit appellari contra decreta SS. Congregationum?¹⁰.

La reacción de algunas Congregaciones de la Curia Romana, acostumbradas durante siglos a tener la última palabra en materia administrativa, quizá junto con algunas ingenuidades de la primera jurisprudencia de la Signatura Apostólica, condujeron a las interpretaciones auténticas de 1971 para limitar o delimitar la competencia de la Signatura Apostólica¹¹: ellas son el signo y la prueba suficiente para mostrar la profecía y la grandeza de la innovación.

La competencia para juzgar *in procedendo* e *in discernendo* las decisiones de los Dicasterios de la Curia Romana, hasta ahora incuestionables y supremas, última instancia en ámbito administrativo, no indica suficientemente la consistencia de la innovación aportada: en efecto, con la institución de la *Sectio altera* de la Signatura Apostólica se trata de proporcionar una protección *judicial* a casi todas las prescripciones del Código, más aún, del derecho canónico. No es necesario aquí que ilustre lo que significa protección judicial: derecho de defensa, publicación de las actas, poder tener un abogado de confianza, paridad procesal de las partes, imparcialidad y objetividad del juez; y todo esto en ámbito administrativo, es decir, en el ámbito ejecutivo, o sea, el más propio de la actividad eclesial, o sea, el gobierno pastoral.

Por aducir también sólo un ejemplo: si antes de 1967 una religiosa de votos perpetuos era expulsada de su instituto, la protección jurídica que se le ofrecía para la defensa de su vocación consistía únicamente en el recurso a la Congregación de la Curia Romana competente en la materia, a la cual llegaba su recurso y de la cual salía la última decisión. Después de 1967 esta última decisión es posible someterla a un juicio en la Signatura Apostólica, donde la religiosa no sólo podrá presentar sus razones en el recurso, sino que mediante su abogado podrá acceder a todas las actas del expediente de expulsión (desde el principio, las que están en su instituto) y a todas las actas del procedimiento (en el Dicasterio), podrá responder a las razones contenidas en las actas y a los argumentos del Dicasterio en un plano de igualdad procesal, y ser juzgada por un Colegio de Jueces imparciales porque no pertenecen al Dicasterio implicado.

10 *Communicationes* 38 (2006) 26.

11 Cf. PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, *Respuestas* 3 y 4, 11 enero 1971: AAS 63 (1971) 330.

El segundo paso ha sido la inserción en el Código de una normativa que se podría definir como complementaria a la justicia administrativa, o sea, la normativa que regula en general (no para cada uno de los actos) el modo de proceder para la formación de los actos administrativos y el procedimiento para la revisión de esos mismos actos administrativos. Esto es comparable al terreno roturado, en el cual sólo después podría crecer y dar fruto la justicia administrativa.

Es evidente la referencia sobre todo a los cánones 35-38 donde las mismas *inscripciones* manifiestan la novedad del Código: *De actibus administrativis singularibus; De decretis et praeceptis singularibus*. Aun con la posibilidad de perfeccionamiento propia de toda normativa, sobre todo si es innovadora, o más aún si es nueva, se trata de una contribución eficaz al “arte del buen gobierno”, de una “guía para el procedimiento administrativo para emanar decisiones justas”, en feliz expresión de un experto canonista estadounidense¹².

Me limito en esta normativa a tres referencias que han cambiado el rostro del gobierno eclesial y favorecido una justicia administrativa eficaz.

Me refiero *en primer lugar* a la prescripción del c.57 que, en su sencillez, permite al fiel que se dirige legítimamente a la Autoridad eclesial exigir una respuesta adecuada en un tiempo determinado (tres meses); que impone a la Autoridad eclesial la obligación de responder dentro de un plazo de tiempo determinado (tres meses) a los fieles que legítimamente se dirigen a ella; que permite a los fieles dirigirse al Superior jerárquico en caso de inercia o silencio prolongado por más de tres meses por parte de la Autoridad eclesial requerida. ¿Cómo definir una norma de este tipo más que como la adecuada articulación canónica de la naturaleza ministerial, o sea de servicio, de la Autoridad eclesial? Lo que el Concilio y la teología conciliar han puesto en evidencia acerca de la ministerialidad con referencia a la Autoridad eclesial, aquí está puesto en práctica, encuentra su concreción y su verificabilidad.

Me refiero *además* al c.51, que exige para la legitimidad del acto que las decisiones estén siempre provistas de las motivaciones que la sustentan, aunque sea sumariamente. ¿Acaso no se afirma aquí de modo concreto la

12 Cf. W. L. DANIEL, *The Art of Governance. A Guide to the Administrative Procedure for Just Decision-Making in the Catholic Church* (Montréal 2015).

dignidad de todo fiel, declarada en los documentos conciliares y postconciliares? La Autoridad eclesiástica debe permitir que la obediencia del fiel sea una obediencia convencida, o sea, debe permitir al fiel recorrer el *iter* de las razones que han llevado a la Autoridad a tomar una decisión que le afecta, de manera semejante a lo que se le pide al juez eclesiástico, que debe motivar la sentencia y las demás decisiones judiciales (cf. cc.1610 §2; 1611, n.3; 1612 §3; 1617; 1622, n.2).

Me refiero, *por último*, a los cánones 1732-1739, que por primera vez en el Código reconocen y regulan *de forma general* los recursos administrativos jerárquicos. A cualquiera que se considere perjudicado por alguna decisión de la Autoridad eclesiástica en su función ejecutiva, se le reconoce el derecho de recurrir al Superior jerárquico del que ha emitido el acto administrativo, que se tiene por lesivo, aduciendo cualquier motivo justo (cf. c.1737). Y a este derecho corresponde en el Superior jerárquico, además de la obligación de responder en el plazo de tres meses, un poder de intervención tan grande (cf. c.1739) que puede satisfacer plenamente las peticiones de justicia y de buen gobierno presentadas por el fiel recurrente.

Aunque sólo sea por estos ejemplos, resulta bastante claro que la omisión de la institución de los tribunales administrativos locales, aun habiendo tenido un alcance incuestionable, no ha significado para la justicia administrativa canónica el regreso (o, con más exactitud, el detenerse) a la situación de los tiempos preconciliares.

II. EVOLUCIÓN

Incluso ante la cancelación de los proyectados tribunales administrativos locales, las perspectivas de una evolución del sistema de justicia administrativa no se han aquietado nunca. Y ello se ha debido a canonistas clarividentes, que recordaban las directivas del Sínodo de los Obispos, y a los Esquemas del Código, que, una vez que salieron oportunamente de la reserva del secreto, quedaron para perpetua memoria del intento de regular los recursos tanto jerárquicos como jurisdiccionales.

Pero mucho más quedaron como testimonio de aquella propuesta fallida dos cánones, que mencionan el recurso al tribunal administrativo como instrumento disponible *iure quo utimur* contra la provisión de un oficio hecha a favor de “illi qui caret qualitatibus requisitis” (c.149 §2) y, en general, en materia de controversias administrativas (cf. c.1400 §2). Estos dos cánones constituyeron y constituyen la piedra de toque, el testimonio de una obra legislativa incompleta o, si se quiere, el pretexto para mantener viva la perspectiva de una integración de la normativa del Código en este sector.

En efecto, ningún intento de explicar la supervivencia en estos cánones de la mención de los tribunales administrativos ha resultado satisfactorio. A quien ha pensado en un error en el “barrido” del Código después de la cancelación de los cánones relativos a los tribunales administrativos locales, se ha podido responder que habría sido posible remediarlo a través de la intervención correctora de los errores del Código realizada por el Sumo Pontífice, a propuesta de la *Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici recognoscendo* y firmada por el Secretario de Estado¹³, pero esto de hecho no sucedió. Otros han considerado que con la locución “tribunal administrativum” habría que entender el recurso a la Signatura Apostólica, pero esto parece improbable porque el acceso a la Signatura Apostólica está mediado por los recursos jerárquicos previos. Todavía otros han visto en esos cánones supervivientes la declaración del Legislador de que el discurso sobre los tribunales administrativos no estaba cerrado: con ellos el Legislador se habría declarado abierto a tomar en consideración propuestas que le habrían llegado sobre esta cuestión por parte de instancias locales, *in primis* de Conferencias episcopales. Esta última es una interpretación que parece *probabilior*: fue una decisión prudente; observadores atentos consideraban que la eliminación de los tribunales administrativos locales podía desencadenar una reacción contra el “nuevo” Código, que los cánones supervivientes podían neutralizar, explicando que esa institución no había sido rechazada sino sólo aplazada.

Ante esta interesante situación textual del Código, hubo quien pensó que podía proceder sin duda a la institución de tribunales administrativos diocesanos. Es conocido, porque está publicado, el caso del tribunal administrativo diocesano instituido en 1995 en Milwaukee en los Estados Unidos de América, en el contexto de un proyecto más amplio de experimentación en aquella

13 Cf. AAS 75 (1983) II, 321-324; I, 1140; 80 (1988) 1819.

nación del *Due process* canónico. Esta iniciativa contribuyó indirectamente a una cierta clarificación normativa; en efecto, intervino al respecto la Signatura Apostólica, que, por un lado, expresó dudas sobre la naturaleza jurídica real de ese tribunal administrativo diocesano y, por otro lado, aconsejó métodos más cercanos a los instrumentos de conciliación previstos por el c.1733, pero sobre todo fue llevada a aclarar que “it is the opinion of this Supreme Tribunal that a true administrativ[e] tribunal could not be erected without the approval of the Apostolic See”¹⁴.

La interpretación ofrecida encontró confirmación y precisión en la reciente constitución de dos tribunales administrativos en Alemania, por parte de la Conferencia episcopal de esa nación.

No me voy a detener en la institución de los Tribunales eclesiásticos del trabajo, instituidos en 2005 y confirmados definitivamente por decreto de 2010, con *recognitio* de la Signatura Apostólica¹⁵: aunque son verdaderos tribunales administrativos, tienen una competencia más bien limitada, ya que no afrontan las controversias de los trabajadores en particular, sino la materia inherente a la reglamentación general y a la representación sindical.

Es más interesante para nosotros la recentísima constitución de los *Tribunales eclesiásticos para la protección de los datos personales*¹⁶. Pretendiendo aprovechar al máximo el derecho de autonomía reconocido a la Iglesia por la Constitución alemana y pretendiendo igualmente aplicar “de forma completa” el Reglamento europeo n. 2016/679, 27 de abril de 2016, *Reglamento general sobre la protección de datos* o *General Data Protection Regulation*, los Obispos alemanes han pedido el mandato al que se refiere el c.455 §1 para constituir los tribunales y legislar un *ordo iudiciarius* correspondiente. Después de haberlo obtenido de la Santa Sede, han pedido y obtenido de la Signatura Apostólica la *recognitio* del decreto aprobado por la Conferencia episcopal¹⁷; después,

14 SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL [= SSAT], *Carta*, 11 diciembre 1998, prot. n. 28264/97 VT. Los tribunales administrativos locales están mencionados también en el derecho particular de la Iglesia Siro-Malabar: cf. SSAT, prot. n. 38171/06 VT.

15 El texto del ordenamiento (*Kirchliche Arbeitsgerichtsordnung* – KAGO), en: *Archiv für katholisches Kirchenrecht* 174 (2005) 133-155. Para una descripción de la institución, cf. N. SCHÖCH, “La giurisdizione dei tribunali del lavoro della Chiesa in Germania”: *Jus* 66 (2019) 29-58.

16 *Kirchliche Datenschutzgerichtsordnung*. Cf. G.P. MONTINI, “I tribunali ecclesiastici competenti in materia di privacy in Germania”: *Quaderni di diritto ecclesiale* 33 (2020) 205-224.

17 SSAT, *Decretum, Ordinis iudicarii constituendae iurisdictionis ecclesiasticae ad personalia tuenda*, 3 mayo 2018, prot. n. 53224/17 VAR, en *Ius Communio* 8 (2020) 333-335.

los Obispos concordemente y con la *probatio* de la Signatura Apostólica (cf. c.1423 §1) han constituido un Tribunal eclesiástico interdiocesano de primera instancia con sede en Colonia para todas las diócesis alemanas¹⁸; posteriormente, la Conferencia Episcopal Alemana ha constituido, con la *probatio* de la Signatura Apostólica (cf. c.1439), el correspondiente Tribunal eclesiástico de segundo grado en Bonn¹⁹. Estos tribunales administrativos son competentes para juzgar las infracciones a la *Ley eclesiástica sobre la protección de datos personales*. Como ha quedado claro por el *iter* descrito, la “aprobación de la Sede Apostólica” no se ha distinguido del *mandatum peculiare* requerido por el derecho universal para las materias en las que el derecho universal no dispone una competencia legislativa de la Conferencia episcopal (cf. c.455 §1).

III. PERSPECTIVAS

No es de mi interés ni, por otra parte, de mi competencia, presagiar aquí si estos brotes que han surgido recientemente en Alemania culminarán en ese territorio con la constitución de tribunales eclesiásticos administrativos con competencia generalizada²⁰ ni si ello, en caso de que sucediera, pronosticara la expansión de su institución en otros territorios. Esto, como se ha visto, requiere la aprobación de la Santa Sede.

Mi interés principal consiste, en cambio, en desarrollar algunas reflexiones sobre la relación de estos eventuales tribunales administrativos que han de ser constituidos y la Signatura Apostólica.

1. IMPUGNACIONES

La constitución divina de la Iglesia, con el primado de jurisdicción del Romano Pontífice, comporta que “cualquier fiel puede llevar o introducir

18 SSAT, Decreto, 3 mayo 2018, prot. n. 4165-P/18 SAT, en *Ius Communionis* 8 (2020) 337-339.

19 SSAT, Decreto, 3 mayo 2018, prot. n. 4140-P/18 SAT, en *Ius Communionis* 8 (2020) 341-343.

20 Cf., por ejemplo, M. AMBROS, *Kontrolle kirchlichen Verwaltungshandelns. Ein Beitrag zur Diskussion um die Errichtung von Verwaltungsgerichten auf Ebene der Bischofskonferenz* (Darmstadt 2019); U. RHODE, “Einleitung zur KDSGO”, en: G. SVDOW (ed.), *Kommentar zum Kirchlichen Datenschutzrecht* (Nomos Handkommentare) (Baden-Baden, de próxima publicación).

ante la Santa Sede una causa, tanto contenciosa como penal, en cualquier instancia del juicio y cualquiera que sea el estado en el que se encuentre el litigio” (c.1417 §1).

Este principio está aplicado positivamente en el ámbito judicial *ordinario* a través de la constitución de un Tribunal de la Curia Romana (en concreto, la Rota Romana), competente para juzgar “en segunda instancia, las causas sentenciadas por tribunales *ordinarios* de primera instancia y que hayan sido elevadas a la Santa Sede por apelación legítima” (c.1444 §1; la cursiva es nuestra) y “en tercera o ulterior instancia, las causas ya juzgadas por la misma Rota Romana o por cualquier otro tribunal, a no ser que hayan pasado a cosa juzgada” (c.1444 §2).

En el ámbito judicial *administrativo* la coherencia (formal y sustancial) pediría que, análogamente, con la constitución de un tribunal administrativo local o de varios tribunales administrativos locales, se hiciera a la Signatura Apostólica (o se la reconociera) competente para juzgar en segunda instancia las causas juzgadas por los tribunales administrativos de primera instancia y que hayan sido elevadas a la Santa Sede por apelación legítima, y en tercera o ulterior instancia las causas ya juzgadas por la misma Signatura Apostólica o por cualquier otro tribunal administrativo local, a no ser que hayan pasado a cosa juzgada.

No sería suficiente, en este caso, mantener en la constitución de un tribunal administrativo local la sola remisión (implícita o explícita) al c.1417, porque en ese canon la avocación por parte de la Santa Sede es una gracia, no un derecho (como, en cambio, lo es la apelación), y además porque recaería en el Sumo Pontífice la carga de una decisión de avocación en *cada una* de las causas.

Las carencias de esta remisión implícita al c.1417 (que perdura en el recentísimo Ordenamiento judicial de los Tribunales eclesiásticos para la protección de datos en Alemania) han sido experimentadas al menos en dos casos, en los cuales el Romano Pontífice aceptó la apelación y encargó a la Signatura Apostólica la constitución de un Tribunal Delegado para tratar la causa²¹.

La conformación, e incluso la asimilación, de las impugnaciones en el contencioso administrativo al sistema judicial ordinario, estaba prevista, entre

21 Cf. SSAT, prot. nn. 31034/00 VT; 42676/09 VT.

otras cosas, en los últimos Esquemas del Código²². Ésta tiene, además, numerosas ventajas. Entre ellas, quisiera citar las principales.

La primera y principal es ciertamente la de guiar la jurisprudencia de los tribunales administrativos locales. No hay duda de que el motivo principal que, de hecho, llevó a la cancelación *in limine promulgationis* de los tribunales administrativos locales fue el temor a que esta innovación condujera a la parálisis de la actividad administrativa, lo que habría significado la parálisis de gran parte de la actividad pastoral necesaria para la *cura animarum*, y la devaluación de la autoridad jerárquica y episcopal en particular. Una jurisprudencia como la que se ha formado con mucho trabajo en estos últimos cincuenta años en la Signatura Apostólica sería un buen remedio contra esos temores, si la Signatura Apostólica fuese tribunal de apelación concurrente en segundo grado y exclusivo en tercer o ulterior grado. En efecto, la apelación es el instituto jurídico procesal destinado a conducir a la unidad de la jurisprudencia, o sea, a la recta jurisprudencia, la recta interpretación de la ley sustancial.

En segundo lugar, la apelación ante la Signatura Apostólica podría concurrir a imponer, si no la uniformidad de la ley procesal (como está vigente en el contencioso ordinario en virtud del c.1402), al menos una convergencia sustancial sobre los elementos principales del proceso contencioso administrativo (constitución; competencia; instrucción; impugnaciones; ejecución). La misma *Lex propria* en cuanto *ordo iudiciarius* de la Signatura Apostólica podría servir de ejemplo y, eventualmente, de suplencia para el *ordo* de los tribunales administrativos locales.

En tercer lugar, no se puede negar que reconducir las impugnaciones a la Signatura Apostólica contribuiría al desarrollo de la jurisprudencia de la misma Signatura Apostólica e incluso a una ampliación de su competencia, gracias a la siempre fecunda cercanía geográfica y cultural que los tribunales administrativos locales tienen respecto de las personas y los acontecimientos de la controversia.

22 Cf. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Codex iuris canonici. Schema novissimum iuxta placita Patrum Commissionis emendatum atque Summo Pontifici praesentatum* (Roma 1982) cann. 1738-1739.

2. FORMACIÓN A TRAVÉS DEL CONOCIMIENTO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA

Entre los primeros motivos que se dieron para omitir la previsión de los tribunales administrativos locales en el Código se encontraba la escasa preparación de los ministros de los tribunales en el ámbito administrativo. Sólo en parte respondieron a esta objeción los que observaron que no se requería menor preparación y competencia para juzgar la nulidad de los matrimonios, lo que, sin embargo, los tribunales de la Iglesia afrontaban cotidianamente. He dicho “sólo en parte”, porque nadie puede negar el *deficit* ostentoso de conocimiento del derecho administrativo, que se puede observar incluso sólo por los *curricula studiorum* y por las publicaciones. Por eso, se revela urgente la dedicación al estudio del derecho administrativo y, en particular, de la jurisprudencia de la Signatura Apostólica.

En mi intervención en la inauguración de la Cátedra *Card. Velasio De Paolis* en la Pontificia Universidad Urbaniana el pasado 20 de noviembre, ponía de manifiesto “una novedad querida por la Autoridad Superior e introducida *in limine promulgationis* [en las normas procesales de la Signatura Apostólica]. Se trata –decía– de la obligación sancionada en el art. 11, § 4 de la *Lex propria*, que prevé cada año la publicación a cargo del Supremo Tribunal de algunas [de sus] decisiones, seleccionadas por el Prefecto en el Congreso. Una obligación que, a decir verdad, si se mira el panorama de las revistas especializadas en derecho canónico, no surge *ex nibilo*, ya que es completamente tradicional la costumbre de publicar decisiones de la Signatura. Algunos repertorios preparados recientemente muestran la amplitud y la continuidad de las publicaciones”²³.

Sin pretender subestimar la importancia de la selección de las decisiones disponibles hasta ahora, se puede concordar en que sería necesario hacer un

23 D. MAMBERTI, “A dieci anni dalla *Lex propria* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, Roma, 20 novembre 2019”: *lus Missionale* 13 (2019) 181-199. La traducción al español es nuestra.

En el ámbito del contencioso administrativo, desde 1968 hasta 2018 (con exclusión de los años 1998, 2000, 2004 y 2017-2018) se han publicado hasta ahora 193 decisiones. El elenco de las decisiones publicadas, con algunos datos esenciales, como la existencia de traducciones en lengua vernácula y de comentarios, así como la indicación de las revistas en las que se pueden encontrar, en G.P. MONTINI, “Conspectus decisionum quae a Supremo Signaturae Apostolicae Tribunali in ambitu contentioso administrativo ab anno 1968 ad annum 2012 latae atque publici iuris factae sunt”: *Periodica de re canonica* 103 (2014) 27-66, actualizado con regularidad en el sitio www.monsmontini.it.

esfuerzo ulterior para una publicación más extensa, razonada y sistemática de la jurisprudencia de la Signatura Apostólica, en este caso útil, si no necesaria, para eventuales tribunales administrativos locales.

IV. CONCLUSIÓN

El futuro –se suele decir– está en las manos de Dios, incluido el *ius condendum*, que también está subordinadamente en las manos de la prudencia de los legisladores.

Al momento presente, a la responsabilidad del momento presente, o sea, a nosotros nos corresponde el estudio y la investigación en el ámbito de la justicia administrativa, que no se puede reducir sólo a la defensa de los derechos de los fieles (lo cual no sería ya poca cosa para una Iglesia a la que le gusta definirse como *Speculum iustitiae*)²⁴.

En cuanto se escarba bajo la fórmula estereotipada de toda justicia administrativa (*la defensa de los derechos de los individuos*), se encuentran sinónimos de finalidades de gran significado y profundidad para la Iglesia, como el restablecimiento de la *communio* y la promoción de los *munera* o de los carismas de cada uno. Basta hojear el elenco de las *inscripciones* de las causas tratadas por la Signatura Apostólica²⁵ para darse cuenta de la trascendencia y de la relevancia eclesial de las cuestiones sometidas al juicio administrativo.

¿Qué es lo que defiende un Obispo diocesano que recurre a la Signatura Apostólica contra una decisión de la Congregación para el Clero, que ha declarado ilegítima la remoción de un párroco, decidida por el Obispo? ¿Defiende quizá su prestigio o su pundonor? El antiguo dicho *de internis non iudicat praetor* nos debe impedir siempre seguir, para cualquiera que recurra, esta

24 Cf. JUAN PABLO II, *Alocución a la Rota Romana*, 17 febrero 1979: AAS 71 (1979) 423.

25 Cf., por ejemplo, *Cessationis ab officio; Denegatae collationis officii; Amotionis ab officio; Translationis; Dimissionis ab Instituto; Exclaustrationis; Non admissionis ad professionem religiosam; Exercitii ministerii; Suppressionis consociationis; Revocationis missionis canonicae; Nominationis Commissarii; Praecepti*. Una reseña de las *inscripciones* se puede encontrar en los volúmenes anuales de «L'attività della Santa Sede». Para un ejemplo de reseña razonada, cf. P. MALECHA, "L'attività del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nel campo del contenzioso amministrativo nel corso dell'anno 2005", en *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo* (Milán 2006) 475-482.

presunción; defiende, sin lugar a dudas, *objetivamente* la paz y la comunión en aquella comunidad parroquial y en su diócesis.

¿Qué es lo que defiende objetivamente un fiel expulsado de una asociación eclesial, sino su vocación a contribuir de modo singular y original al bien de la Iglesia?

Por otra parte, bastaría también recordar que la definición más exhaustiva todavía hoy de potestad ejecutiva es la definición negativa, o sea, la parte de potestad que no es legislativa ni judicial, para darse cuenta de que objeto potencial de la justicia administrativa son, por ejemplo, todas las decisiones de un Obispo diocesano, que no sean legislativas ni judiciales, es decir, la práctica totalidad de sus decisiones en el ámbito más propiamente pastoral.

Dirigiéndome aquí a profesores y estudiantes de esta Facultad de Derecho Canónico, estas conclusiones no pueden ser más que una invitación a promover, dentro de los programas aprobados por la Facultad, la atención, el estudio y la investigación en el ámbito de la justicia administrativa *qua Ecclesia sit felix*.

