

REDC 68 (2011) 575-637

## EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SEGÚN LAS NUEVAS NORMAS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA\*

### RESUMEN

Se exponen la normativa y las cuestiones fundamentales del recurso contencioso administrativo contenidos en la nueva «Lex propria» del Tribunal de la Signatura apostólica del año 2008.

El autor indica en primer lugar los elementos que configuran el recurso contencioso administrativo, así como los rasgos más importantes del Tribunal de la Signatura apostólica. Posteriormente se detallan la naturaleza del procedimiento, el objeto del recurso, los motivos y la tramitación del recurso; se exponen estos aspectos, detallando algunas de las cuestiones de este proceso que son más controvertidas.

### ABSTRACT

There are exposed the regulation and the fundamental questions of the contentious administrative resource in the new «Lex propria» of the Apostolic Signatura (year 2008).

The author indicates first the elements that form the contentious administrative resource and the most important features of the Apostolic Signatura. Then he explain thoroughly the nature of the procedure, the object of the resource, the motives and the processing of the resource; these aspects are exposed, detailing some of the questions of the contentious administrative resource that are more controversial.

\* Ponencia presentada el día 14 de septiembre de 2010 en el XX Simposio de Derecho matrimonial y procesal canónico organizado por la Universidad Pontificia de Salamanca. Con posterioridad a esta ponencia se han publicado diversas obras y artículos sobre la materia que nos ocupa, de los que nos cabe destacar por su interés, la publicación en septiembre de 2010 la obra colectiva y monográfica de P. A. Bonnet y C. Gullo (a cura di) «La *Lex propria* del S. T. della Segnatura apostolica», Libreria Editrice Vaticana 2010, 508 pp.

## 1. INTRODUCCIÓN

a) *Antecedentes*

Se cumple el centenario de la restitución (o recreación) de la Signatura Apostólica en 1908 por el Papa S. Pío X<sup>1</sup>. Se trató de una norma de conocida y reconocida importancia, si bien para un conocimiento más cercano en el tiempo del Tribunal de la Signatura Apostólica, hemos de referirnos fundamentalmente a las Normas especiales (NS) del año 1968, texto peculiar donde los haya y que a la espera de la nueva Ley propia de la Signatura Apostólica<sup>2</sup>, ha constituido el texto aplicado durante 40 años a la actividad de la misma Signatura Apostólica en general, y a la resolución de los recursos contencioso administrativos que se tramitaban ante la misma, en particular. Y afirmamos que las NS del año 1968 son un texto peculiar principalmente porque no fueron publicadas oficialmente en AAS sino en un fascículo separado editado en Ciudad del Vaticano en el año 1968<sup>3</sup>.

Dejando ahora intencionadamente al margen otros hitos legislativos históricos<sup>4</sup>, a lo largo de estas cuatro décadas, desde las NS, se han desarrollado todo un elenco de normas que han incidido directamente en la nueva ley del año 2008. La actividad del Tribunal de la Signatura Apostólica se ha visto

1 Pío X: *Const. «Sapienti consilio»*, 29 junio 1908, II, 3º, in: AAS 1, 1909, 15.

2 Desde el CIC de 1917, la legislación permaneció invariable hasta que el 15 de agosto de 1967 el Papa Pablo VI promulgó la C. Ap. *Regimini Ecclesiae Universae* (Pablo VI, Const. ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, 15 de agosto de 1967, in: AAS, 59, 1967, 885-928), que en sus arts. 104 a 108 establecía la composición, secciones y competencias del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, disponiendo que este Tribunal «se rige por una ley propia». A esa fase inicial siguió, en marzo de 1968, la aparición de las Normas de la Signatura Apostólica (NS), que regularían el funcionamiento del Tribunal.

3 *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, 25 marzo 1968, publicadas en diversos lugares, v. gr. *Ius Canonicum*, 9, 1969, 501-521, *Enchiridion Vaticanum*, vol. 8, Bologna, 1984, 522-587; I. Gordon, *Normae speciales in T. S. Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, in: *Periodica de re canonica* 59, 1970, 75-161; *Apollinaris* 53, 1970, 249-280; X. Ochoa, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. III, Roma 1972, coll. 5321-5332. Grochowski por su parte consideraba que tales normas de 1968, desde la publicación de la C. Ap. *Pastor Bonus* de 1988 ya no se encontraban en vigor al haber cesado la ley para cuya aplicación se dieron (c. 33, §2), pero que se han observado de modo supletorio, conforme al c. 19, en tanto en cuanto no resultaban contrarias a la nueva ley, Cf. *Comentario al c. 1445*, in: A. Marzoa-J. Miras-R. Rodríguez-Ocaña (eds.), *Comentario exegético al CIC*, vol. IV/1, 3.ª ed. actualizada, Eunsa, Pamplona 2002, 902.

4 I. Gordon, *La renovación de la Signatura Apostólica*, in: *REDC* 28, 1972, 571-2. Idem., *Normae speciales in T. S. Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, in: *Periodica* 59, 1970, 75-84; V. Cárceles Ortú, *Il Supremo Tribunale Della Segnatura Apostolica. Cenni Storici*, in: *Dilexit Iustitiam*, Fs. A. Card. Sabattani, Vaticano, 1984, 168-196; J. I. Bañares, *Función judicial y supremacía de la Signatura de justicia en el siglo XVII: en torno al testimonio del Cardenal De Luca*, in: *IC* 28, 1988, 305-49; J. J. Coughlin, *The Historical Development and Current Procedural Norms of Administrative Recourse to the Apostolica Signatura*, in: *Periodica de re morali, canonica, liturgica* 90, 2001, 457-87.

acompañada además de numerosas precisiones ulteriores o integraciones normativas, que se encuentran en varias interpretaciones auténticas<sup>5</sup>, así como en otros documentos, como el *Regolamento Generale della Curia Romana*, de 1968<sup>6</sup>; las *Normae Speciales* de la Signatura Apostólica, del mismo año; el *Código de Derecho Canónico*, de 1983<sup>7</sup>; la Const. Ap. *Pastor bonus*, de 1988<sup>8</sup>; el *Código de los Cánones de las Iglesias Orientales*, de 1990 (c. 1006); el *Regolamento Generale della Curia Romana* de 1992 y 1999<sup>9</sup>, la Constitución Apostólica *Pastor Bonus* (arts. 121-125), así como por intervenciones de diferentes Comisiones y aportaciones jurisprudenciales (acaso de estas últimas menos de las que serían de esperar).

Lo más notable de estas normas al objeto que nos interesa, es la vigencia del CIC en el que se establece como aplicable a esta materia el c. 1400 § 2, según el cual las controversias sobre un acto administrativo «*pueden llevarse sólo al Superior o al tribunal administrativo*»; y también el c. 1445 § 2, que regula la resolución por la Signatura Apostólica de esos conflictos administrativos.

A partir de ese momento, la reforma más significativa introducida en relación con la ordenación del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, y de la materia del recurso contencioso administrativo fue la Const. Ap. *Pastor Bonus* en 1988, que mantuvo la Sección segunda de la Signatura como el *único tribunal contencioso-administrativo en la Iglesia*, y que, superando las NS estableció una configuración jurídica concreta del denominado recurso contencioso administrativo, para la resolución de las controversias llevadas a ella en vía de recurso contra los actos administrativos singulares dados por los dicasterios de la Curia Romana o sancionados por ellos, siempre que estuviera en discusión si el acto impugnado ha violado cualquier ley al deliberar o al proceder, a lo que se añadía la posibilidad de sumar al juicio de ilegitimidad, la posible reparación de los daños causados por el acto ilegítimo, si lo pide el recurrente (art. 123, §§ 1º y 2º PB). Esta misma Const. Ap. *Pastor Bonus* preveía (art. 125) que la Signatura Apostólica se debía regir por una Ley propia. Esta

5 De 11 de enero de 1971, in: AAS 63, 1971, 329-330; del 1 de julio de 1971, in: AAS 63, 1971, 860; del 1 de julio de 1976, in: AAS 68, 1976, 635; del 7 de julio de 1978, in: AAS 70, 1978, 534; del 21 de marzo de 1986, in: AAS 78, 1986, 1323; y del 22 de abril de 1987, in: AAS 80, 1988, 1818.

6 AAS 60, 1968, 129-176. Cfr. especialmente arts. 68-70, 91, 94-95, 122.

7 Especialmente en cuanto ha abrogado la norma según la cual las decisiones de la Signatura Apostólica eran válidas aunque no contuviesen los motivos. Cfr. Z. Grocholewski, *La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione*, en AA. VV., *Dilexit Iustitiam*, studia in honorem Card. A. Sabattani, curantibus Z. Grocholewski et V. Cárcel, Città del Vaticano 1984, 218-219, 224-225; Idem. *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*, in: *Fidelium Iura* 8, 1998, 275-76.

8 AAS 89, 1988, 841-934, Cfr. art. 123. La Constitución entró en vigor el 1 de marzo 1989.

9 AAS 84, 1992, 201-267. Cfr. especialmente arts. 110, 118-122; y AAS 91, 1999, 629-699.

previsión se ha plasmado en la nueva Ley propia de 21 de junio de 2008 promulgada por el Papa Benedicto XVI, la denominada «*Lex propria*» del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica (en adelante LP), contenida en las Letras Apostólicas dadas en forma de Motu proprio «*Antiqua Ordinatione*». En el fascículo nº 8 del *Acta Apostolicae Sedis*, de 1 de agosto de 2008, se contiene el texto oficial de esta disposición<sup>10</sup>.

Las aportaciones de la doctrina a la norma nueva, como se puede comprobar a lo largo de la exposición que ahora iniciamos, han sido recogidas solo parcialmente. Por lo tanto estamos ante un texto que no cierra las puertas a ulteriores desarrollos, tanto por vía legislativa como jurisprudencial.

#### b) *Conveniencia del recurso contencioso administrativo*

Afirma el actual Romano Pontífice que «*la institución del proceso en general no es, de por sí, un medio para satisfacer un interés cualquiera, sino un instrumento cualificado para cumplir el deber de justicia de dar a cada uno lo suyo. El proceso, precisamente en su estructura esencial, es una institución de justicia y de paz. En efecto, el proceso tiene como finalidad la declaración de la verdad por parte de un tercero imparcial, después de haber ofrecido a las partes las mismas oportunidades de aducir argumentaciones y pruebas dentro de un adecuado espacio de discusión. Normalmente, este intercambio de opiniones es necesario para que el juez pueda conocer la verdad y, en consecuencia, decidir la causa según la justicia. Así pues, todo sistema procesal debe tender a garantizar la objetividad, la tempestividad y la eficacia de las decisiones de los jueces*»<sup>11</sup>.

Partiendo de esta especie de pórtico de lo que debe ser todo proceso, podemos afirmar que el recurso contencioso administrativo ocupa un lugar muy destacable dentro de la normativa de la Iglesia, y lógicamente dentro de la LP. Esta LP del año 2008<sup>12</sup> contiene la normativa del recurso así como remisiones

<sup>10</sup> Benedicto XVI, M.p. «*Antiqua ordinatione*», quo *Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae «lex propria» promulgatur*, 21 giugno 2008, in *AAS* 100, 2008, 513-538 (citado *Lex propria Signaturae 2008*) (fascículo 8, 1º agosto 2008). En adelante LP. También publicado en *Communicationes* XL, n. 2, 2008, 223-246. Consta que el texto ha sido «*inviato alla Segnatura Apostolica il 17 dicembre 2008*», cf. <http://bibliotecanica.net/docsac/btcaco.htm>. En noviembre de 2009 se publicó el texto latino de esta disposición en la página web oficial de la Santa Sede: [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/apost\\_letters/documents/hf\\_ben-xvi\\_apl\\_20080621\\_antiqua-ordinatione\\_lt.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/apost_letters/documents/hf_ben-xvi_apl_20080621_antiqua-ordinatione_lt.html)

<sup>11</sup> Benedicto XVI, *Discurso a los Prelados Auditores, Defensores del Vínculo y Abogados de la Rota Romana*, 28 Enero 2006, in: *AAS* 2006, 98, 136; sobre este mismo discurso vid. F. R. Aznar Gil, *La dimensión pastoral del proceso de nulidad matrimonial. Anotaciones al Discurso del Romano Pontífice al Tribunal Apostólico de la Rota Romana (28 enero 2006)*, in: *REDC* 63, 2006, 747-66.

<sup>12</sup> Hemos publicado en texto de la LP en castellano in: *REDC* 67, 2010, 367-390, con comentario a la LP en el mismo número pp. 221-53.

a diferentes artículos del mismo texto que le son aplicables. Antes de entrar en los detalles del proceso, es importante de hacer una referencia obligada a la justificación de la existencia de este recurso, un hecho a veces poco comprendido pero sobradamente justificado.

En palabras de Labandeira, la necesidad del control jurisdiccional de los actos administrativos es evidente a fin de impedir la arbitrariedad. La función judicial es fiscalizada en toda sociedad mediante un sistema de recursos y apelaciones en distintos grados, que suponen una adecuada garantía de justicia. La actividad de la Administración suele ser abundante y variada; con frecuencia es preciso adoptar decisiones con carácter de urgencia; el administrador público es el representante de un interés colectivo que no siempre resulta fácil de armonizar con el particular; el gobernante, con harta frecuencia, carece de una adecuada formación jurídica, y no sabe coordinar los fines y medios legítimos; por otra parte, suele gozar de bastante discrecionalidad, cuyos límites exactos desconoce. Estas son algunas de las razones que abogan por la implantación de un contencioso-administrativo en toda sociedad política, para el amparo de los intereses legítimos afectados. Tal protección no puede ser prestada por la propia Administración, que es parte en estas causas, sino por jueces.

En la Iglesia, la cuestión presenta unos caracteres singulares, que proceden de sus normas constitucionales tanto divinas como eclesiásticas, y ha de desarrollarse armónicamente la misión de todos los miembros de la Iglesia, cada uno según su estado y función en la misma. El derecho sirve, como es sabido para este fin, y han sido muy numerosas las intervenciones magisteriales que han desarrollado la función del derecho en la Iglesia, muy destacables desde el Concilio Vaticano II<sup>13</sup>. Es sabido que el poder en la Iglesia reside en el Romano Pontífice y en los obispos, básicamente. Las medidas de gobierno las han tomado estos Pastores directamente por sí mismos o por autoridades vicarias que colaboraban con ellos muy de cerca en esa tarea (dicasterios pontificios, vicarios del obispo...) <sup>14</sup>. Estos órganos son los que entendemos habitualmente por Administración<sup>15</sup>. Y se comprende que ésta haya gozado his-

13 J. Llobell, *Il petitum e la causa petendi nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della cost. ap. Pastor Bonus*, in: IE 3, 1991, 124-131.

14 J. Miras, *Sentido ministerial de la función de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, in: A. Viana (Ed.), *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia*, Pamplona 1999, 259-292; Idem., *Derecho al buen gobierno en la Iglesia. Una glosa a la doctrina constitucional de Javier Hervada desde el Derecho Administrativo*, in: AA.VV., *Escritos en Honor de Javier Hervada, Ius Canonicum, vol. especial 1999*, Pamplona 1999, 367-377.

15 Durante mucho tiempo estuvo vigente en la Iglesia el sistema de jurisdicción única, que se concretaba para la justicia administrativa en la institución de la apelación extrajudicial. Pero ésta fue perdiendo vigencia en beneficio de la forma y vía administrativa, hasta su total desaparición con Pío X. Tras ese período de simple recurso jerárquico, hoy existe un recurso contencioso-administrativo especial ante una Sección especializada de la Signatura Apostólica. Todos los demás tribunales ordinarios son absolutamen-

tóricamente de preponderancia sobre los jueces por una mayor proximidad e identificación con los oficios capitales. Por esta razón, el poder judicial se ha limitado casi en exclusiva a juzgar las causas matrimoniales.

Ahora bien, la escasa consideración que los tribunales eclesiásticos han tenido tradicionalmente frente a la Administración no tiene fundamento en el derecho divino, ni puede ser un obstáculo al establecimiento de un recurso contencioso-administrativo. Repetidamente ha manifestado el Magisterio que la función judicial es imprescindible, dignísimo y nobilísimo sacerdocio, *sacra potestas* que, con las funciones legislativa y ejecutiva, conforman el poder que la Iglesia ha recibido de Cristo. Y como ordinariamente no juzgan los mismos titulares de los oficios capitales, los demás jueces gozan de una potestad recibida de la Iglesia: del Sumo Pontífice o de los obispos. Si han de juzgar los actos de la Administración, no es por ser superiores a ella, sino porque se les ha atribuido esa función, así como la de un órgano administrativo es perseguir en concreto el bien común. Por Derecho divino los Obispos dependen del Sumo Pontífice, y también dependen de aquella autoridad que en su nombre ejerza una potestad vicaria o delegada. Una vez que la autoridad suprema de la Iglesia constituye unos tribunales con esa potestad, o la atribuye a unos tribunales ya preexistentes, no hay motivo alguno para oponer razones de fondo al recurso contencioso-administrativo.

No se pueden olvidar datos que fundamentan, explican e interpretan jurídicamente el recurso contencioso-administrativo, y que por tanto son fuente del mismo. Y es que Pablo VI instituyó mediante la REU<sup>16</sup> dicho recurso en 1967; previamente ese mismo año el Sínodo de obispos había dado su *placet a* los principios de la reforma legislativa en los cuales se propugnaban los siguientes puntos: 1) Reconocimiento de verdaderos derechos subjetivos de los fieles. 2) El principio de la protección jurídica aplicable de modo semejante a superiores y súbditos. 3) El establecimiento de los correspondientes recursos jurídicos para lograr tal fin. 4) La necesidad de crear tribunales administrativos estables de diversos grados y especies, para la defensa de los derechos subjetivos lesionados. 5) La determinación de las acciones que podrán ejercitarse ante esos tribunales administrativos, con procedimientos públicos que permitan al afectado conocer los argumentos que le sean contrarios<sup>17</sup>.

---

te incompetentes para conocer de tales conflictos administrativos: también en este punto los privilegios de la Administración son evidentes. Cf. Labandeira, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª Ed. Actualizada, Pamplona 1993, 208.

16 Pablo VI, Const. ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, loc. cit.

17 E. Labandeira, *Tratado...*, *op. cit.*, 463-66. La votación de los principios se llevó a cabo en la Primera Asamblea General del Sínodo de los Obispos. El resultado fue la aprobación de todos los principios, que obtuvieron una mayoría consistente de «placet»: cf. J. L. Gutiérrez, *Storia della formazione dei*

En el ordenamiento jurídico de la Iglesia se hacía 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, 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.

También a estos postulados hay que acudir para comprender la LP, y para plantear ulteriores desarrollos.

c) *Algunas cuestiones destacables en la LP de cara al recurso contencioso administrativo*

De una primera lectura de la nueva LP, nos cabe destacar, sin perjuicio de otros temas que no por no ser citados ahora tienen menor interés y resultan novedosos, los siguientes aspectos:

- Destaca la misma definición de la Signatura Apostólica, su composición y las funciones tanto de cada uno de los órganos unipersonales o colegiales que la componen, como de la misma Signatura Apostólica en cuanto a sus competencias (Arts. 1-35 LP).
- El recurso contencioso administrativo se encuentra recogido en la LP, como competencia de la Signatura Apostólica en el art. 34 §§1º y 2º, y su desarrollo es el título IV de la LP (arts. 73 a 105). Anticipamos que con relación a las NS de 1968 se duplica el plazo para la interposición

*Principi per la riforma del «Codex Iuris Canonici», in: J. Canosa, I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II, Milano 2000, 20; citado por J. Canosa, Presente y futuro de la justicia administrativa en la Iglesia, in: IC 49, 2009, 130. El n. 7, en su referencia a la justicia administrativa, es sin duda uno de los puntos más fuertes que encontramos en los Principia aprobados durante la primera Asamblea general del Sínodo de los Obispos en 1967. Allí se lee: «Mientras que los recursos y las apelaciones judiciales se consideran suficientemente regulados según las exigencias de la justicia en el Código de Derecho Canónico, la opinión común de los canonistas considera, por el contrario, que los recursos administrativos son muy deficientes en la praxis eclesíástica y en la administración de justicia. De ahí que por doquier se experimente la necesidad de establecer en la Iglesia tribunales administrativos según los distintos grados y especies, de modo que la defensa de los derechos encuentre en ellos un procedimiento propio y canónico que se desarrolle normalmente ante las autoridades de diverso grado», ver la opinión autorizada de Z. Grocholewski, Treinta años. art. cit., 269-73 y 279-88.*

del recurso contencioso administrativo, pasando de 30 a 60 días útiles desde la notificación del acto que se recurre; además se clarifican cuestiones formales de tipo procesal, tales como el mismo trámite del recurso, o el alcance de la intervención del Secretario, del Congreso de la Signatura Apostólica y la del Colegio de jueces. Igualmente se especifican los pronunciamientos judiciales que proceden, según se trate de juicio de legitimidad y en su caso de juicio de mérito. Se definen también aspectos concretos de la ejecución de la sentencia y de la suspensión del acto impugnado, como luego detallaremos. Son aspectos positivos que no pueden ocultar cierta complejidad por la complejidad con que la LP trata cuestiones como la fase previa a la admisión a discusión del recurso, tocándose temas que van más allá del ámbito procesal. No podemos olvidar la remisión a otras normas del mismo texto, dentro del articulado del recurso contencioso administrativo en la LP, ni tampoco lo previsto por el art. 122 LP: en lo no previsto en la LP, deben observarse, en la medida que pueden aplicarse, las normas procesales codiciales, teniendo también en cuenta la tradición canónica y la praxis de la Signatura Apostólica.

- No podemos dejar de señalar una buena sistemática y atribución de competencias al Congreso y al Secretario de la Signatura Apostólica en materia administrativa de *vigilancia sobre la recta administración de justicia*, que si bien es una competencia genérica, la misma comprende otras muchas (arts. 110 a 121 LP) y no se agota en ellas. Estas materias eran atribuidas en la NS de 1968 a la Sección Primera de la Signatura Apostólica.
- Las *cuestiones fundamentales* del recurso contencioso administrativo en la LP son por tanto, la naturaleza del procedimiento, el objeto del recurso, los motivos y la tramitación misma. Abundar en ellas es el objeto de este estudio, sirviéndonos, como no puede ser de otra manera, de aportaciones recientes y de otras hechas bajo la vigencia de las NS, pero que todas ellas resultan válidas para exponer el recurso contencioso administrativo en la nueva legislación.



## 2. CONSTITUCIÓN DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA: CARÁCTER, FUNCIONES, MIEMBROS, OFICIALES, CONSULTORES Y PATRONOS

La condición del propio tribunal y de quienes integran la Signatura Apostólica son datos fundamentales a la hora de conocer el funcionamiento del recurso contencioso administrativo.

En los esquemas del Código de 1983 se preveía la institución *obligatoria* de un tribunal administrativo de primer grado por cada Conferencia episcopal, así como la de tribunales diocesanos y de otros tribunales de primero y segundo grado por cada Conferencia episcopal, con carácter facultativo<sup>18</sup>. Sin embargo la institución de estos tribunales inferiores no se consideró oportuna y fue *suprimida* del texto del Código de 1983 en el último momento<sup>19</sup>. Por consiguiente, el *único tribunal de lo contencioso-administrativo en la Iglesia* es en la actualidad la Signatura Apostólica<sup>20</sup>.

Conocida la circunstancia de la singularidad de este Tribunal, es conveniente hacer un acercamiento a la composición actual del mismo y a sus funciones, de lo que se derivan las facultades de quienes intervienen en el recurso contencioso administrativo<sup>21</sup>.

La LP (art. 1, §1º) indica que el Tribunal de la Signatura Apostólica es la reunión (*coetus*) de los Padres Cardenales y Obispos, nombrados por el Sumo Pontífice, al frente se encuentra el Cardenal Prefecto elegido por el mismo Sumo Pontífice. Al conjunto de Miembros pueden ser adscritos otros clérigos, de íntegra fama, doctores en derecho canónico y poseedores de sólida doctrina canónica (art. 1, §2 LP), por lo que cabe que sean nombrados clérigos no obispos, incluso diáconos<sup>22</sup>.

18 Algo ya apuntado en los principios directivos de la reforma del Código: «*Necessitas ubique persentitur ordinandi in Ecclesia tribunalia administrativa secundum gradus et species, ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram quae apud auctoritates diversi gradus apte evolvatur (...)* Nostri Codicis pariter erit statuere quatenam in concreto actiones concedantur apud tribunalia administrativa experiendae, processus administrativi regulas definiri, necnon organa stabilia constituere quae eosdem cognoscere valeant» in: *Communicationes* 1, 1969, 83, Principia directiva, n. 7.

19 Por decisión personal del Romano Pontífice, conforme afirma I. Zuanazzi, in: *La possibilità di tribunali amministrativi a livello particolare*, in: AA. VV., *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Giuffrè, Milano 2006, 157.

20 Un acercamiento a la actividad del Tribunal de la Signatura Apostólica: F. Daneels, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, in: AA. VV., *La giustizia...*, op. cit., 305-13; J. Canosa, *Presente y futuro...* art. cit., 135-142; J. Llobell, *Il petitum...* art. cit., 140.

21 W. L. Daniel, *The Power of Governance Enjoyed by the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura with Historical Antecedents*, in: IE 21, 2009, 631-652.

22 J. Llobell, *La nuova «lex propria» della Segnatura Apostolica e i principi del processo canonico*, in: IE 21, 2009, 467-68. La participación de los fieles laicos en los dicasterios, según la naturaleza de estos, la contempla la C. Ap. PB (arts. 3, §2 y 7).

Su naturaleza jurídica de Tribunal no se merma por el hecho de que en la misma LP se haga alusión a la Signatura Apostólica como «Dicasterio» (v. gr. art. 3 LP).

Nada se dice del número de componentes del Tribunal. En 2009 componen el Tribunal 12 Cardenales y 6 Arzobispos y Obispos, según el Anuario Pontificio. Los Cardenales y los Obispos son los jueces que conocen las causas mediante su agrupación en colegios formados por cinco miembros, a no ser que haya de decidir sobre el recurso contra el decreto de rechazo dado en el Congreso, que cuando se dé, puede ser juzgado por un Colegio de tres Jueces. Queda también a salvo la facultad del Prefecto de deferir las mismas al Pleno de la Signatura.

De este modo entendemos que queda zanjada la polémica sobre la naturaleza jurídica de la Signatura Apostólica, encontrándonos ante un Tribunal que tiene atribuidas competencias judiciales:

- 1ª las estrictamente judiciales del art. 33 LP<sup>23</sup> que en las NS de 1968 eran competencia de la sección primera de la Signatura Apostólica;
- 2ª la resolución de los recursos contencioso administrativos y controversias administrativas del art. 34 LP, que en las NS de 1968 era competencia de la sección segunda de la Signatura Apostólica
- 3ª otras competencias de naturaleza administrativa, manifestadas en la vigilancia de la recta administración de justicia (art. 35 LP)<sup>24</sup>.

El *Colegio de jueces* es auxiliado por el Secretario, el Promotor de Justicia, el Defensor del vínculo (y los sustitutos de ambos), así como por los Refrendarios, cuyo nombramiento corresponde al Papa, al tratarse de Oficiales mayores.

23 Según el art. 33 LP:

- 1º. Las querellas de nulidad contra las decisiones definitivas o con fuerza de sentencia definitiva dadas por la Rota Romana;
- 2º las peticiones de restitución in integrum contra las decisiones de la Rota Romana;
- 3º los recursos, en las causas sobre el estado de las personas, contra la negativa de la Rota Romana a un nuevo examen de la causa;
- 4º las excepciones de sospecha y otras causas contra los jueces de la Rota Romana por actos realizados en el ejercicio de su oficio;
- 5º los conflictos de competencia entre tribunales, que no están sujetos a un mismo tribunal de apelación.

24 En especial:

- 1º vigilar a los ministros de los tribunales, abogados y procuradores, cuando sea necesario.
- 2º resolver sobre las peticiones dirigidas a la Santa Sede para obtener la comisión de una causa a la Rota Romana, dispensar de las leyes procesales, no excluidas las Iglesias orientales, u otras gracias relativas a la administración de justicia;
- 3º Prorrogar la competencia de los tribunales inferiores;
- 4º conceder la aprobación, reservada a la Santa Sede, del tribunal de apelación correspondiente
- 5º promover y aprobar la erección de tribunales interdiocesanos;
- 6º conocer de aquello que le está asignado a la Signatura Apostólica por acuerdos entre la Santa Sede y los Estados.

El *Prefecto* en la dirección de asuntos y personas de la Signatura Apostólica es el moderador de todo el Tribunal con la ayuda del Secretario; en los procesos el *Secretario* es quien ha de estar presente en todas las actividades de impulso y ordenación del proceso. Bajo su guía se encuentra el Prepósito de la Cancillería.

El *Promotor de Justicia* interviene en todas las causas criminales, en las contenciosas que afectan al bien público y en las contenciosas administrativas.

El *Defensor del vínculo* ha de intervenir en las causas en las que está en juego el vínculo matrimonial o en las que se debate la sagrada ordenación o las obligaciones que ella se derivan.

Los *Refrendarios* tienen el oficio de consultores, dando su voto sobre la base del conocimiento y experiencia acerca de las cuestiones propuestas. Se ha sustituido el Colegio de Prelados votantes por el de Refrendarios, término usado en la LP para todos los Consultores.

Otros ministerios —menores— son los de los Notarios, los adjuntos a la Cancillería y el personal auxiliar. Los Oficiales y Ayudantes son posesionados en sus oficios según la norma de Ordenación general de la Curia Romana.

La distribución de funciones que lleva a cabo la LP, nos lleva a abundar en algunas cuestiones de los órganos y personas que constituyen la Signatura Apostólica: el Congreso de la Signatura Apostólica, el Colegio de jueces y el Obispo Secretario, instancias ante las que se van a tramitar, y quienes van a resolver los recursos, con notabilísimas competencias o funciones; también es interesante la alusión a los Abogados o Patronos.

- a) El *Prefecto*, que será un Cardenal, goza de potestad judicial y administrativa, y es quien preside la reunión del Congreso de la Signatura Apostólica. El *Congreso de la Signatura Apostólica* está formado por el mismo Prefecto, el Secretario, el Promotor de Justicia, el Defensor del vínculo y así como otros que quizá hayan sido designados en las causas para el oficio de Promotor de Justicia o defensor del vínculo, con la asistencia del Prepósito de la Cancillería; así mismo pueden ser invitados, a juicio del Prefecto, los Refrendarios cuya presencia se considere útil. Es importante destacar dos aspectos del Congreso: que no es un órgano colegial y que debido a esa condición las decisiones las toma «*el Prefecto en el Congreso*» pero no «*el Congreso*» como tal. Los actos son actos del Prefecto, aunque se exprese que actúa el Congreso. Las funciones del Prefecto en el Congreso son muy numerosas en el articulado de la LP, y en su momento indicaremos las que son propias del recurso contencioso administrativo. Entendemos que las funciones del Congreso de la Signatura son tanto judiciales como administrativas, y que ambas son legítimamente tratables por el mismo.

- b) Respecto del *Colegio de Jueces*, ya se ha indicado la cualidad de estos, y su número. Su papel es juzgar y para ello, la LP (arts. 47 y 48) señala la forma en la que se ha de proceder a la reunión de los jueces y a la toma de la decisión (fallo judicial) correspondiente.
- c) Respecto del *Secretario*, que de ordinario es Obispo, es interesante analizar la configuración jurídica de sus funciones, dada la atribución numerosa de competencias en la LP, y sobre todo por el alcance de las decisiones que el mismo puede tomar. Hemos de partir de que el Secretario de la Signatura Apostólica es «un verdadero juez» pues puede dar decretos ordenatorios, llegando el caso, como se expondrá más adelante, de que si bien no forma parte del Colegio de Jueces<sup>25</sup>, tiene potestad judicial vicaria del Papa, cuyo ejercicio alcanza su máxima expresión en la LP v. gr. en el art. 76 LP que le atribuye la competencia de poder aceptar o rechazar el recurso que indubitada y evidentemente carezca de cualquier presupuesto (art. 76 §1 LP). Es importante destacar que el Secretario tiene atribuidas en la LP otras competencias propiamente judiciales, tales como establecer plazos perentorios y decidir otras cuestiones no meramente ordenatorias en el ámbito judicial (arts. 27§,2º; 28,§1º LP), fijar el dubio (art. 43,§2º LP), proveer la normal instrucción de la causa (arts. 6,§2ºn. 3, 43,§2), llevar a cabo la instrucción complementaria (arts. 49 y 86 LP), definir por decreto inapelable los incidentes (art. 43,§2º LP), suspender el proceso judicial (art. 71 LP), rechazar de entrada la petición de suspensión de la ejecución del acto impugnado (art. 96,§1º), o suspender la ejecución de algunas decisiones judiciales (art. 111,§2º)<sup>26</sup>.

Para comprender la naturaleza del alcance del papel del Secretario, también hemos de considerar que en las causas de nulidad de matrimonio corresponde al Presidente del Colegio, no al Ponente admitir o rechazar la demanda (cfr. DC art. 46 § 2 n. 7)<sup>27</sup>. Sus competencias son muy numerosas tanto en materia judicial (es instructor, auditor, impulsor del proceso), como en materia administrativa en que tiene competencias propias, e incluso se le puede permitir por el Prefecto el despacho de los asuntos ordinarios (Art. 106 §2 LP).

- d) Tanto los *Abogados* como los Procuradores, aunque no son ministros del Tribunal ni se integran propiamente en el mismo, son quienes asisten, defienden y representan los derechos e intereses de las

<sup>25</sup> Cfr. LP arts. 5 § 2 n. 2, 6 § 2 n. 4, 22 § 1, 47 § 2.

<sup>26</sup> J. Llobell, *La nuova «lex propria»...*, art. cit., 465-66.

<sup>27</sup> Pontificium Consilium de Legum Textibus, *Instructio «Dignitas connubii» servanda a tribunalibus dioecesanis et interdioecesanis in pertractandis causis nullitatis matrimonii*, 25 Ianuarii 2005, Typis Vaticanis (citada DC).

partes. Su intervención es preceptiva. Sin duda que cooperan e incluso influyen en la solución justa que el Tribunal ha de alcanzar. La LP utiliza la expresión «patrono» como sinónimo de abogado-procurador.

Para intervenir ante la Signatura Apostólica (Art. 17, § 1 LP) ha de ostentarse la condición de Abogado de la Curia Romana, cuerpo de Abogados de la Santa Sede, a los cuales les corresponde asumir el patrocinio de las causas en nombre de la Santa Sede y de los Dicasterios de la Curia Romana ante los Tribunales bien sea eclesiásticos (evidentemente ante la Signatura Apostólica) o civiles; de este modo se ha instituido un elenco general de Abogados ante la Curia Romana, a los cuales corresponde patrocinar las causas ante la Signatura Apostólica y también ante los Dicasterios de la Curia Romana; pero también son admitidos los Abogados de la Rota Romana en las causas judiciales y en las disciplinarias. Se limita la intervención en las causas contencioso administrativas, en las que el Prefecto puede admitir para un caso concreto a Abogados de la Rota Romana, con tal de que sean verdaderamente peritos, o, si el caso lo requiere, otros verdaderos peritos con el grado de doctor en Derecho canónico.

### 3. OBJETO DEL RECURSO

El objeto material del recurso contencioso administrativo son los actos administrativos singulares, que no procedan de la Autoridad suprema y que procedan de un Dicasterio de la Curia Romana.

El concepto de acto administrativo singular se ha de comprender a la luz de los cc. 35 y 1732 CIC, de modo que el acto administrativo singular es un acto que debe emanar del ejercicio de la autoridad ejecutiva y no del ejercicio judicial o legislativo de la misma. Una terminología que había creado confusión en cuanto que había actos que concernían a la administración que podían expresarse como actos en el ejercicio legislativo y judicial.

Ante la variedad de criterios que pueden darse, a la hora de distinguir lo que es simple acto administrativo de lo que es acto normativo, quizá resulte —por lo menos a nuestro juicio— como la nota más característica de uno y otro, la *consunción*. La no consunción significa la posibilidad de que la orden sea revivida posteriormente de una manera explícita o implícita. Justamente lo contrario es lo que sucede a un acto: ceñido a un supuesto de hecho concreto, a él va ligado y con él muere; el mismo acto no puede volver a utilizarse para otro supuesto de hecho diferente<sup>28</sup>.

28 C. De Diego Lora, *El control judicial del Gobierno central de la Iglesia*, in: IC 11, 1971, 329-30.

No son impugnables los actos que provienen del Romano Pontífice ni del Concilio Ecuménico. Esta norma que el Código refiere expresamente al recurso jerárquico (c. 1732) es aplicable a cualquier remedio jurídico, aunque tales actos sean verdaderamente administrativos. La razón está en que esas autoridades son sujetos de la suprema y plena potestad (cc. 331 y 336). Por eso no cabe apelación o recurso contra una sentencia o decreto del Romano Pontífice (c. 333 § 3), aunque sean expedidos a través de la Secretaría de Estado o del Consejo para los Asuntos Públicos. Tampoco es impugnable un acto confirmado en forma específica por el Romano Pontífice sin previo mandato suyo (c. 1405 § 2)<sup>29</sup>.

El recurso contencioso-administrativo debe interponerse, por tanto, contra un determinado acto administrativo. Como en el contencioso francés, antecedente común de estos tipos de recurso, se necesita de ese requisito esencial que se conoce con el nombre de *decisión prealable*, de modo que la pretensión originaria del proceso debe dirigirse contra un acto administrativo previo, pues, en otro caso, la pretensión debe ser rechazada *in limine lite*, decisión previa, propia del derecho francés<sup>30</sup>.

De otra parte, se plantea la cuestión de si el acto administrativo es verdadero y propio objeto del recurso, o más bien constituye un presupuesto o un requisito legal para que el tribunal administrativo pueda entrar a conocer de la situación material a la que el acto se refiere. La respuesta no es simple, desde luego, ya que remite a la calificación del sistema canónico de justicia administrativa en su conjunto.

El c. 1445 § 2 CIC se refiere genéricamente al objeto formal del contencioso-administrativo al declarar la competencia de la Signatura Apostólica para conocer de los recursos en materia administrativa *que sean llevados a ella legítimamente*. La LP precisa que son legítimamente llevados al tribunal los recursos contra actos «*sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos*» (LP, art. 34 § 1º).

Esta determinación retoma la *mens* de una interpretación auténtica que en 1971 aclaró las incertidumbres causadas por el tenor de la const. *Regimini Ecclesiae Universae* (art. 106), que hablaba de las «decisiones» de los dicasterios como objeto del recurso. Un término cuya interpretación, en algunos casos, corría el riesgo de restringir la tutela jurídica ofrecida por el contencioso-administrativo, entonces recién nacido, considerando impugnables únicamente los actos producidos por el dicasterio al decidir sobre controversias originadas por provisiones de las autoridades administrativas inferiores<sup>31</sup>.

29 E. Labandeira, *Tratado...*, *op. cit.*, 496.

30 C. De Diego Lora, *El control judicial...*, *art. cit.*, 324.

31 «Utrum recurri possit ad Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal —Sectionem Alteram— adversus decisionem competentis Dicasterii, quoties defuerit decisio ex parte auctoritatis ecclesiasticae in-

La práctica de la Signatura Apostólica a partir de la publicación de esta respuesta fue limitarse al enjuiciamiento de la legalidad sustantiva y procedimental de los actos impugnados, dejando para los tribunales eclesiásticos el conocimiento sobre las reclamaciones de derechos subjetivos que pudiera haber violado el acto declarado ilegítimo<sup>32</sup>. Pero ni este hecho ni la intervención oficial de la Comisión interpretativa pusieron fin al debate doctrinal. Buena parte de los canonistas aceptaban que la letra de la ley circunscribía la competencia de la Signatura Apostólica a pronunciarse sobre la legalidad del acto impugnado, aun cuando criticaran que se hubiera seguido en este punto el modelo decimonónico italiano de justicia administrativa<sup>33</sup>, basado en la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos y el reparto de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la administrativa<sup>34</sup>; pero otros autores apuntaban que la respuesta de la Comisión estaba unida a la duda presentada, y que el concepto de «mérito» en el mismo Derecho italiano podía referirse tanto al derecho subjetivo afectado por la actuación administrativa pretendidamente ilegítima como a los aspectos no reglados o discrecionales del acto impugnado<sup>35</sup>. Pero los principios que rigen en el sistema italiano de distinción entre derecho subjetivo e interés no sirven para el derecho canónico, puesto que el daño, sea de la naturaleza que sea, y tenga el origen que tenga, ha de ser reparado según justicia. La interpretación restrictiva del término mérito en la respuesta de la Comisión dejaban a la Signatura Apostólica vía libre para continuar resolviendo acerca de la tutela de derechos subjetivos al mismo tiempo que se pronunciaba sobre la ilegitimidad de los actos impugnados; lo cual, defendía este sector doctrinal, resultaba mucho más conforme con la competencia de dirimir controversias surgidas del acto administrativo impugnado que sin más limitaciones el art. 106 de la *Regimini Ecclesiae Universae* atribuía a la Signatura Apostólica, y asimismo con los antecedentes de la tradición canónica<sup>36</sup>.

ferioris. R. Affirmative». Pontificia Comisión para la Interpretación de los Decretos del Concilio Vaticano II, «Responsa ad proposita dubia», 11.I.1971, en *AAS*, 63,1971, 329.

32 P. Hayward, *Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the 'Sectio altera' of the Apostolic Signatura to award damages*, in: *IE* 5, 1993, 654-658.

33 G. Montini, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunal della Segnatura Apostolica*, in: Arcisodalicio della Curia Romama (a cura dell'), *La giustizia amministrativa nella Chiesa* (Studi Giuridici 24), Città del Vaticano 1991, 185-188.

34 Para una exposición breve y completa de las características del sistema italiano, cfr. F. Bello-mo, *Manuale di Diritto Amministrativo. Volume 3. Giustizia*, Milano 2009, 3-108. Una perspectiva más amplia que sitúa el modelo italiano en relación con los otros más significativos, D. de Pretis, «La giustizia amministrativa» in G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato* (Corso di Diritto Amministrativo diretto da Sabino Cassese 4), Milano 2007, 283-323.

35 Cfr. S. Berlingò, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la Lex propria*, in: Stato, Chiesa e pluralismo confesionale. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), aprile 2009, 6 <[http://www.statoechiese.it/images/stories/2009.4/berling\\_la\\_competenzam.pdf](http://www.statoechiese.it/images/stories/2009.4/berling_la_competenzam.pdf)> En el mismo sentido P. Hayward, *art. cit.*, 648-649.

36 Cfr. P. Hayward, *art. cit.*, 649-652. M. Pozzo, *Interesse legittimo ed esigenze di tutela contenzioso-amministrativa sostanziali nella Chiesa*, in: *Fidelium Iura* 15, 2005, 43-44, 59-61; ya anteriormen-

Por tanto, la expresión de la LP, al igual que lo hacía la PB, incluye todos los actos en los que la intervención de un Dicasterio —tanto si es primaria como si es secundaria, relativa a un acto previo de otra autoridad— agote la vía administrativa.

Según esto, y siguiendo a J. Miras, son objeto del recurso contencioso-administrativo:

- Los actos *producidos por los dicasterios* en las materias de su competencia, de propia iniciativa o por encargo pontificio (cfr. PB, art. 13);
- los actos puestos por un Dicasterio *cuando actúa como superior* competente para decidir un recurso jerárquico;
- los actos en los cuales el Dicasterio actúa *como organismo competente* de la Santa Sede para aprobar, autorizar o ejercitar de otro modo el control administrativo previsto por el Derecho sobre específicos actos de competencia de las autoridades administrativas inferiores.

Por lo que se refiere a este último punto, se debe recordar que la autoridad controlante, al emitir el acto de control, no suele hacer suyo el acto controlado, que sigue teniendo por único autor a la autoridad inferior.

La fórmula «*actus sive a dicasteriis latos sive ab ipsis probatos*», de la LP, debe ser interpretada en sentido amplio, de modo que no excluya la posibilidad de recurso contra cualquier acto en sí mismo susceptible de ser comprendido en una expresión tan genérica<sup>37</sup>.

#### 4. MOTIVOS DEL RECURSO

Señala el art. 34§§1º y 2º LP que la Signatura Apostólica examina los recursos ... siempre que esté en discusión si el acto impugnado ha violado cualquier ley al deliberar o al proceder; y que en estos casos, además del juicio de ilegitimidad, puede examinar también, si lo pide el que recurre de modo acumulativo, lo referente a la reparación de los daños causados por el acto ilegítimo<sup>38</sup>. La Signatura Apostólica en consecuencia, puede juzgar *dos petita* bien

te P. J. Viladrich, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos críticos*. Pamplona, 1969, 125-126, señalaba la necesidad de evitar siempre que sea posible, acudir al sistema de importar nociones, cuyas resonancias y funciones no se ajustan exactamente con los principios jurídicos fundamentales de la comunidad eclesial.

<sup>37</sup> J. Miras, *L'oggetto del ricorso contenzioso-amministrativo canonico*, in: AA. VV., *La giustizia nell' La giustizia...*, *op. cit.*, 275-304; Idem., *El objeto del recurso contencioso-administrativo en el derecho canónico vigente*, in: *IC*, 92, 2006, 566-68.

<sup>38</sup> H. Pree, *La responsabilità giuridica dell'amministrazione ecclesiastica*, in: AA. VV., *La giustizia nell...*, *op. cit.*, 94-97.



diferenciados: la anulación o rescisión del acto ilegítimo y (cumulativamente) el mérito del contradictorio y la reparación del daño, teniendo por tanto competencia para determinar el modo concreto en el que el daño injustamente inferido ha de ser resarcido<sup>39</sup>.

Por lo tanto los motivos del recurso contencioso administrativo son dos bien diferenciados: la ilegitimidad del acto y la lesión de derechos subjetivos.

### 1. *Ilegitimidad del acto*

El sistema canónico, se ha apuntado, se ha visto muy influenciado por el sistema italiano<sup>40</sup>. Superando la semejanza con el sistema italiano, en el que existe un recurso de legitimidad cuyos motivos son tres: incompetencia, exceso de poder y violación de ley, podemos considerar que en el sistema canónico se ha recogido una fórmula genérica semejante al único motivo del recurso contencioso-administrativo español: infracción del Ordenamiento jurídico, incluyendo los casos de desviación de poder.

En realidad, si se hace una interpretación amplia de la expresión violación de ley, es porque se da al término ley un sentido genérico y material equivalente a toda regla de derecho divino o eclesiástico, escrita o consuetudinaria<sup>41</sup>. Y todo ello no perdiendo de vista que en el Derecho canónico histórico las sentencias se impugnan por motivo de injusticia<sup>42</sup>. El daño es calificado de ilegítimo, es decir, injusto, por ser privación de algo que es debido al perjudicado; por tanto la referencia debe de ser hecha no únicamente a la transgresión de una ley en sentido formal, sino a toda violación de un derecho ajeno. De ahí se desprende que se deba incluir la responsabilidad civil por un acto realizado sin culpa ni dolo. En cuanto a los actos causados con dolo o culpa que se encuadran dentro del ilícito penal o civil, se ha de sobreentender que su ilicitud comporta una injusticia. No resulta relevante el elemento subjetivo, de manera que es reclamable el daño, sea voluntario o no, y se produzca con dolo, con culpa, o por simple negligencia u olvido.

Entendemos que a la Signatura Apostólica no le está prohibida la indagación de los hechos. Algunos excluyen de este poder el ámbito de lo discrecional. Si de las actas se deduce la falsedad de los presupuestos fácticos del acto administrativo, con base en criterios objetivos puede declarar su ilegitimidad;

39 J. Llobell, *Il petitum...art. cit.*, 149.

40 M. Del Pozzo, *Spunti di riflessione ed elementi di confronto sull'interesse legittimo nel contenzioso amministrativo canonico*, in: AA. VV., *La giustizia...*, op. cit., 451. Idem, *Interesse legittimo...*, art. cit., 33-61.

41 J. Llobell, *Il petitum...*, art. cit., 138; 148.

42 P. Valdrini, *Injustices et droits dans l'Eglise*, Estrasburgo 1983, 2ª Parte, 355; J. Kruwoski, *An vitium quoad meritum ex obiecto competentiae supremi organismi contentioso-administrativi excludendum sit*, in: *Periodica* 67, 1978, 660-61.

pero no puede hacerlo si la calificación de los hechos se ha encomendado a la autoridad administrativa y a su criterio subjetivo. Nosotros añadiríamos que puede juzgarse la existencia de presupuestos fácticos establecidos mediante conceptos jurídicos indeterminados objetivos.

El Derecho Administrativo sigue, una vez más, la pauta que le viene marcada por el Derecho privado. En lo que se distancia es que «*dada la diferencia existente entre la libertad de los particulares y la discrecionalidad de la Administración pública, debe afirmarse que, mientras los motivos son normalmente irrelevantes en Derecho privado, en Derecho público deben ajustarse (y esto es requisito de validez del acto) al interés general*»... sobre el que la Administración actúa<sup>43</sup>.

Una serie de circunstancias de hecho se integran como elementos del acto administrativo a través de la noción de causa. De tal modo que la falsedad de los hechos no plantea más problema que el de su probanza; pero probado el error, el acto administrativo debe declararse viciado.

Pero cuando la Administración puede obrar, con base a esas razones que le permiten operar discrecionalmente, lo hace en razón a unas facultades legales otorgadas en razón a unos supuestos de hechos. Y si éstos se demuestran procesalmente que no se dieron en el acto sometido a juicio, ese acto debe ser revisado en vía contenciosa. Habida cuenta de la escasa tradición formalista del Derecho canónico y de las lagunas de las normas escritas que regulan el procedimiento y el contenido de los actos administrativos, un concepto de legalidad-legitimidad de ese corte parece más acorde con nuestro sistema de Derecho administrativo, y más adecuado para aquella finalidad de amplia tutela de la justicia en la actividad de gobierno de la Iglesia, que motivó la introducción del contencioso-administrativo.

Muchas veces el conflicto que provoca la reclamación del interesado es anterior al acto administrativo, es decir, no ha sido causado directamente por el acto que se impugna, aunque luego se plasme en él: en tales casos proviene de una relación jurídica entre la Administración y el administrado; la Administración puede reconocer a éste un derecho o negárselo, y en este último supuesto no se discutirá tanto sobre el acto administrativo como sobre la existencia de esa situación subjetiva<sup>44</sup>. Lo que sí es necesario es que se dé una actuación administrativa que resulte impugnabile, sea expresa (una decisión de

43 F. Garrido Falla, *Los motivos de impugnación del acto administrativo* in: *Revista de la Administración Pública*, Madrid mayo-agosto 1955, 31, citado por C. De Diego Lora in: *El control judicial...*, 332-33. R. E. Bocanegra Sierra, *Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa: modelo español y modelos comparados*, in: *Revista de Administración Pública* 161, 2003, 15-52.

44 J. Traserra, *La tutela de los derechos subjetivos frente a la Administración eclesiástica*, Barcelona 1972, con un interesante recorrido histórico; sus conclusiones se aproximan bastante a la legislación canónica posterior a esta obra.

un Obispo, una remoción, la disolución de una persona jurídica, etc.) o se produzca en virtud del silencio administrativo. Es decir, la actuación de la Administración pública no consiste en todo caso en un acto administrativo singular; y por otra parte, está claro que la vía de resarcimiento del art. 123 de la *Pastor Bonus*, y ahora por el art. 34, § 1º LP, únicamente sirve para los actos administrativos singulares, es decir, sólo para *algunos* actos jurídicos de los que realiza la Administración pública en el desempeño de su función. Por tanto, quien intente reclamar los daños por la vía que le ofrece esta norma, deberá considerarse lesionado por un acto administrativo que se refiera a alguna de las variadas facetas de la función administrativa eclesiástica; así, si el sujeto perjudicado ha sufrido un daño a causa de un acto de la Administración que no sea formalmente un acto administrativo singular —un decreto o un rescripto—, habrá de pedir que se repare esa lesión ante la autoridad competente (cfr c. 57): si el acto administrativo —ahora ya lo es formalmente— que se emita a consecuencia de esa petición mantiene el perjuicio, queda expedita ya la vía del recurso jerárquico y, posteriormente el recurso contencioso-administrativo ante la Signatura Apostólica<sup>45</sup>.

El art. 34 §1º LP expresa el motivo del recurso con una fórmula taxativa y al mismo tiempo genérica, porque puede comprender variados supuestos, excluyendo únicamente el recurso que no pueda aducir motivos de legitimidad, es decir, el recurso interpuesto contra un acto administrativo legítimo invocando motivos de oportunidad, conveniencia, buena administración, etc., cuya sede propia —y exclusiva— de apreciación es la vía administrativa<sup>46</sup>.

En Italia, la jurisdicción de mérito consiente la prueba de testigos, pero no así la de legitimidad. En la Signatura Apostólica quien realiza la instrucción de las causas es el Secretario (v. gr. art. 86 LP), el cual reúne las alegaciones de las partes, y las actas y documentos referentes al caso. Ahora bien, según el art. 49 de la LP, se permite la instrucción supletoria de la causa, tanto la audición de testigos, como la inspección judicial y el examen pericial, previa delegación del tribunal en favor de los jueces del territorio, como praxis habitual para este trámite. Todo esto nos permite comprender de modo práctico que la Signatura Apostólica no se limita a un juicio de las cuestiones jurídicas, sino que también comprueba su aplicación a supuestos de hecho correctamente apreciados, hasta donde las normas lo permitan.

45 G. Regojo, *Pautas para una concepción canónica del resarcimiento de daños*, in: *Fidelium Iura suplemento de derechos y deberes fundamentales del fiel*, nº 4, 1994, 135-40. P. F. Maxwell, *Comparatio fundamenti rationalis de damno resarciendo in lege Ecclesiae et in iure Foederatorum Civitatum Americae Septentrionalis*, in: *Periodica* 75, 1986, 511-524; H. Pree, *On juridic acts and libility in canon law*, in: *The Jurist* 58, 1998, 495-514; F. Salerno, *La responsabilità per l'atto giuridico illegittimo* (can. 128 CIC), in: AA. VV., *L'atto giuridico nel diritto canonico*, Città del Vaticano 2002, 317-374; J. Hendriks, *Canone 128: riparazione del danno. Obblighi e responsabilità del vescovo diocesano*, in: *IE* 15, 2003, 427-457; M. Poll Chalmers, *The remedy of harm in accord with canon 128*, in: *Studia canonica* 38, 2004, 111-154.

46 J. Miras, *El objeto... art. cit.*, 574-76, aunque referida a las NS de 1968.

Si de la doctrina y la legislación pasamos a examinar la escasa jurisprudencia que se conoce de la Signatura Apostólica, llegaremos a la conclusión de que actúa con una gran amplitud de criterio a la hora de enjuiciar los hechos. Así, llega a apreciar la gravedad de la causa de un acto jurídico u otros presupuestos de hecho; y la equidad y otras cualidades morales del autor del acto.

La Comisión de interpretación de los decretos del Vaticano II, en la *3ª respuesta de 11 de enero de 1971*, dijo que «por violación de ley debe entenderse el error de Derecho tanto en el procedimiento como en la decisión», lo cual nos traslada por analogía al recurso de casación, en el que es tradicional la distinción entre error *in procedendo* y error *in decernendo*.

El error *in procedendo* se produce cuando uno o más actos del proceso son omitidos o ejecutados en contra de la voluntad de la ley.

El error *in decernendo* incide en la función lógica por la que el juez compara el caso particular concreto con el hecho específico legal y deduce los efectos jurídicos de aquella situación; en este supuesto el error —ya sea porque radica en una de las premisas o en el razonamiento— afecta a la conclusión.

Suele decirse que el error del primer tipo es una anomalía de la actividad, y el del segundo lo es del juicio.

El art. 34 LP por tanto señala dos momentos cronológicamente distintos donde puede verificarse la ilegitimidad (en la decisión o en el proceso), y además establece dos puntos de vista desde los que se puede contemplar esa ilegitimidad: su origen (por ser un acto de algún modo ilegítimo su causa), o su resultado (por ser un perjuicio ilegítimo su consecuencia).

Por tanto el tribunal administrativo de la Signatura Apostólica no es competente para entrar en el *mérito administrativo* del acto impugnado. Es decir, no interviene del mismo modo que el superior jerárquico que resuelve un recurso. *No gobierna, sino que juzga*, y por tanto no puede emplear los criterios o entrar en las valoraciones que son características de la actividad inmediata de gobierno y de la discrecionalidad administrativa. Se trata de una instancia verdadera y propiamente judicial, y esto determina los motivos admisibles para el recurso —motivos de legitimidad— y la función del juez, que no puede tomar decisiones de gobierno sobre la situación sustantiva que subyace al acto impugnado.

El único límite natural de la potestad decisoria del tribunal administrativo —y, en consecuencia, del objeto del recurso— sería, por tanto, el ámbito de la verdadera y propia discrecionalidad de la Administración. Pero, quedando a salvo este límite, nada impide a la jurisprudencia administrativa dar a sus juicios de legitimidad el contenido de mérito judicial necesario y adecuado para un ejercicio cumplido de su función de tutela<sup>47</sup>. Además el art. 90 LP seña-

<sup>47</sup> J. Miras, art. cit. 579; V. De Paolis, *Il contenzioso amministrativo. Via amministrativa e via giudiziale. Controllo de merito e controllo di legittimità*, in: *Periodica* 97, 2008, 489.

la que los Jueces, para resolver la controversia, pueden fijar en la sentencia los efectos inmediatos y directos de la ilegitimidad<sup>48</sup>.

## 2. *Lesión de derechos subjetivos*

Durante algunos años la Sección Segunda de la Signatura Apostólica únicamente admitía recursos por ilegitimidad del acto, lo que conducía cuando más a su anulación. Pero a partir de 1988, con la entrada en vigor de la Const. ap. *Pastor Bonus* de Juan Pablo II, la situación cambió notablemente. El art. 123 § 2 de este documento dice así: «*En estos casos, además del juicio de ilegitimidad, este dicasterio puede juzgar también, siempre que el recurrente lo pida, sobre la reparación de los daños causados por el acto ilegítimo*», texto que ha pasado al art. 34 §2º LP.

Por consiguiente, en la actualidad puede existir un doble motivo del recurso: la ilegitimidad del acto y la lesión de un derecho subjetivo, pero esto en el fondo representa un único motivo del recurso que es la ilegitimidad, que se entiende como la violación de la justicia o de la ley en sentido amplio, dentro del cual se ventila además la cuestión del daño causado por el acto administrativo ilegítimo.

El recurso de mérito es excepcional y supone la cognición plena de los hechos y su confrontación con el presupuesto fáctico de la norma; en la instrucción se admite la prueba testifical y el informe técnico; y en la decisión puede el juez no sólo anular el acto, sino además reformarlo o sustituirlo.

Esta acción, la derivada de la lesión de un derecho subjetivo, había desaparecido del ordenamiento canónico en la redacción definitiva del Código de 1983. Dicha desaparición fue debida a la respuesta (4ª) de la Pontificia Comisión de interpretación de Decretos del Concilio Vaticano II, de 11 de enero de 1971, ante una cuestión planteada por la S. C. para el Clero, por la que se quería saber si la Signatura juzgaba sólo de la ilegitimidad del acto impugnado o

<sup>48</sup> Es interesante el análisis que nos proporciona E. Baura, al hablar del principio de legalidad y de la concepción del derecho cuando afirma que: «Seguendo la linea di pensiero che non identifica il diritto con la legge (pertanto con un atto positivo), ma concepisce il diritto come la *res iusta*, si conclude che la mansione propria del giudice non sarà quella di verificare la corrispondenza logica dell'atto singolo con l'asserto generale della legge, ma quella di *iudicare*, cioè di *ius dicere*, di indicare dove è il diritto di ognuno, ma non di costituirlo né di valutare l'opportunità di costituirlo. Al giudice del contenzioso amministrativo spetta, dunque, giudicare se l'atto amministrativo sia giusto o ingiusto, intendendo con tale espressione il giudizio sulla conformità dell'atto con i diritti preesistenti. Nel caso di constatazione di un atto ingiusto spetta al giudice definire il diritto che deve essere ristabilito, sebbene non sia di sua competenza il decidere come esso debba essere fatto tecnicamente. *Da questo punto di vista non ha senso una sentenza giudiziaria che si limiti a constatare la mera illegalità dell'atto senza entrare nella necessità di reintegrare il diritto*», E. Baura, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in: AA.VV., *La giustizia...*, op. cit., 54-55.

también del mérito de la causa. La Comisión respondió que «*juzga solamente de la ilegitimidad del acto impugnado*»<sup>49</sup>.

La Const. ap. PB de 1988 hizo resurgir en el art. 123 § 2 este motivo del recurso, con marcado carácter subjetivo dada la tutela de derechos para la que se ha configurado<sup>50</sup>. Con este precepto se superó la dificultad planteada por la respuesta referida de 1971. Independientemente de lo que esta Comisión considerase que era el mérito de la causa, el legislador asignaba a la Signatura Apostólica la competencia para proveer al resarcimiento del daño causado por el acto administrativo que sea declarado ilegítimo, y resulta obvio que para determinar tal daño el tribunal debe adentrarse en los hechos y valorarlos en orden a dar justa satisfacción al recurrente<sup>51</sup>.

Por lo tanto la Signatura Apostólica puede valorar los elementos de hecho que constan en la causa, apreciar la existencia de un derecho subjetivo lesionado y disponer su reparación<sup>52</sup>. Dichos daños no deben de ser necesariamente de tipo patrimonial, aunque los daños patrimoniales sean susceptibles de ser fijados de una manera más sencilla<sup>53</sup>. Los daños pueden ser también de tipo moral, en la línea de lo que civilmente se conoce como «indemnización por daños y perjuicios». Por lo tanto entendemos que se puede presentar la fundamentación del recurso contencioso administrativo sobre una sentencia de mérito en su modalidad de responsabilidad contractual, derivada de la relación contractual establecida previamente entre el sujeto perjudicado y la Administración causante del daño. También lo podrá ser en la modalidad de responsabilidad por daños de tipo extracontractual, cuando sin previa relación contractual entre el recurrente y la Administración se haya producido un eventual daño que haya de ser indemnizado. Cuando se trata de la lesión de un derecho subjetivo de carácter patrimonial, el problema del eventual resarcimiento de daños no presenta dificultad notable, pues es fácilmente evaluable y se puede encontrar un valor correspondiente al daño. En cambio se encuentran no pocas dificultades cuando se trata de decidir sobre el resar-

49 D. Utrum in casu de quo in dubio tertio, *Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal - Sectio Altera - videat tantummodo de illegitimitate actus impugnati an etiam de merito causae*.

R. - Affirmative ad I um; negative ad II um; seu *Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal - Sectionem Alteram - videre tantum de illegitimitate actus impugnati*. Pontificia Comisión para la Interpretación de los Decretos del Concilio Vaticano II, «*Responsa ad proposita dubia*», 11 enero 1971, in: *AAS*, 63,1971, 329.

50 E. Labandeira, *Tratado...* 505-09.

51 G. P. Montini, *Il risarcimento...* art. cit., 179-200.

52 No cabe olvidar que no puede entenderse como daño reparable aquel que es fruto de la actividad legítima de la Administración, aunque haya causado algún detrimento en la esfera personal del administrado. En este caso se le debe una indemnización, pero no un resarcimiento propiamente dicho; cf. A. Ranaudo, *Gli atti amministrativi canonici*, in: *Monitor Ecclesiasticus*, 93, 1968, 722.

53 K. K. Schwager, *Contentious-Administrative Recourse before the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, in: *The Jurist* 58, 1998, 181; G. P. Montini, *Il risarcimento...* art. cit., 188-91.

cimiento de daños por la lesión de un derecho subjetivo de carácter no patrimonial, porque como es obvio, resulta muy difícil evaluarlo con una medida material<sup>54</sup>. Esta dificultad es mayor cuando se trata de derechos absolutos (como el derecho al honor, a la intimidad...). Pero, aunque sea complicada la vuelta al estado original y la satisfacción verdadera de estos bienes espirituales, aquél que está llamado a decidir no podrá olvidar que ha de intentar una reparación lo más ajustada que sea posible dentro de la innegable limitación. Así, por ejemplo, ha de imponer la rectificación de unas declaraciones en un periódico, establecer una congrua reparación en dinero en favor de quien sin motivos razonables ha sido expulsado de una asociación, etc.<sup>55</sup>.

En todo caso es necesaria la violación previa de una ley<sup>56</sup>. Todo ello dándose en primer lugar un juicio de ilegitimidad, y como consecuencia del mismo que pueda existir o no la lesión de un derecho subjetivo. Se abre así una puerta a una cuestión complejísima pero no por ello menos real: el derecho de daños en la Iglesia. Sin embargo es un hecho la ausencia de una definición que concrete el contenido de este término como institución jurídica. Del mismo modo que desde el sistema civil italiano se fundamentaron el recurso de legitimidad y de mérito, cabe esperar —salvando las distancias en la comparación— que desde los sistemas civiles (en particular el derecho administrativo) se pueda ir configurando un sistema canónico, en tanto en cuanto nos encontramos ante un derecho subjetivo lesionado y se ha de disponer su reparación. En la simple cita del interés legítimo como contrapuesto habitualmente al concepto de bien público, subyace una concepción subjetivista e individualista, como si la objetividad del derecho de la persona no pudiera ser conforme con el bien común. El derecho (equivocadamente denominado subjetivo) no es un interés privado contrapuesto al bien público, sino un bien (particular) que compone e integra (en cuanto limitado y parcial, en algunos casos puede ser sacrificado) el bien común de la sociedad civil o eclesial<sup>57</sup>.

Nos cabe decir, como afirma G. P. Montini que no debería haberse excluido, y la LP lo ha hecho, la posibilidad de poder admitir una solicitud de reparación, que deje intacto el acto administrativo ilegítimo emanado, lo que en muchos casos puede constituir la pretensión del recurrente<sup>58</sup>, a pesar de que

54 Son útiles los criterios contenidos en dos resoluciones c. Palestro (decreto de 13 abril 1988 y sentencia de 15 junio 1988, in: *IE* 1, 1989, 581-614.

55 A. Ranaudo, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione Ecclesiastica*, in: *Apollinaris* 54, 1980, 61-63.

56 Z. Grochowski, «I Tribunali», in AA.VV., *La Curia Romana nella Cost. Ap. Pastor Bonus*, Città del Vaticano 1990, 409-10; P. Ciprotti, *Il risarcimento del danno nel progetto di riforma del Codice Canonico*, in: *Ephemerides Iuris Canonici* 37, 1981, 174-76; H. Pree, *La responsabilità...*, art. cit., 62-65.

57 M. Pozzo, *Interesse legittimo...*, art. cit., 57.

58 G. P. Montini, *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della segnatura apostolica nel contenzioso amministrativo*, in: AA. VV., *La giustizia...* 395-96.

en los esquemas previos al CIC sí se considerara la posibilidad de entablar esta acción por daños de manera autónoma e independiente<sup>59</sup>.

Cabe recordar que para que haya lugar a esta acción de resarcimiento de daños<sup>60</sup>, tienen que darse los siguientes requisitos:

- 1) Que el acto sea ilegítimo por infracción de una norma jurídica, ya sea *in procedendo*, ya *in decernendo*.
- 2) Que ese mismo acto haya causado cierto daño a un derecho subjetivo del recurrente.
- 3) Que el recurrente solicite la reparación de ese daño. Esto supone reconocer la existencia de un derecho subjetivo afectado, y repararlo en la medida en que haya sufrido la lesión.

El juicio sobre el mérito permite que el tribunal entre a conocer el fondo de la cuestión que late bajo la ilegitimidad del acto. Por tanto el recurso tiene carácter subjetivo, no de mera legitimidad, puesto que para resarcir los daños hay que juzgar necesariamente sobre los derechos subjetivos en juego, y ello implica la posibilidad de fijar el modo justo de configurar la *factispecie* considerada injusta<sup>61</sup>, sin limitarse a la declaración sobre la ilegitimidad y, a veces, a establecer un resarcimiento de daños que, de cualquier modo, no es un grado para obtener la restauración de la inicial posición jurídica modificada del acto administrativo. El Derecho de la Iglesia, consciente de su incapacidad de reparar en muchos casos el daño ya producido, se preocupa de establecer fuertes y tajantes medidas preventivas. El resarcimiento de daños, si se han producido ya, se entiende en Derecho canónico que ha de ser una reparación equivalente, proporcional, justa y positiva. Ha de encontrarse una medida adecuada; se ha de lograr un resarcimiento total, una restitución íntegra. Se tiene en cuenta no la mera justicia sino la equidad canónica<sup>62</sup>. Si la razón de ser del procedimiento contencioso administrativo es la tutela de los derechos de los fieles y la reparación de una situación de injusticia, generalmente estos objetivos se cumplen de una manera más plena arrancando los efectos injustos del ac-

59 J. Llobell, *Il petitum...* art. cit., 145; P. Ciprotti, *Il resarcimento...* art. cit. 171-76.

60 Son categorías ya asentadas en la doctrina y jurisprudencia canónicas. De hecho la Rota Romana, en 1912, en una decisión c. Lega (SRRD, IV, 10 iulii 1912 §2) enumeraba tres requisitos que debía cumplir el causante del perjuicio para que se le considerara obligado a resarcir: se alude a la necesidad de que el daño sea verdadero efecto de dicha acción, de tal forma que no será suficiente que haya sido ocasión del resultado lesivo por accidente, sin que conste una conexión probable con el daño causado. Es interesante el adjetivo que se añade al término causa: *eficaz*, y la exclusión explícita del daño que haya sido causado por fuerza mayor o caso fortuito del concepto de daño reparable. En otra sentencia posterior (SRRD, XII, c. Massimi, 5 ianuarii 1920 § 6) se vuelve a calificar de *eficaz* la causa.

61 J. Llobell, *Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo*, in: AA. VV., *La giustizia...*, op. cit., 270.

62 G. Regojo, art. cit., 144-146.



to ilegítimo que no simplemente ofreciendo al interesado una compensación pecuniaria equivalente<sup>63</sup>.

Ya una sentencia de 1938 demostraba la vigencia de la obligación de resarcir aunque el daño causado sea de difícil valoración, como cuando se trata de lesión del honor con una injuria. En la decisión de la Rota se matiza cómo debe ser la reparación: la lesión, la injuria en este caso, debe repararse en la justa proporción, en igualdad: «*seu ad actum iustitiae, quo iniuria ad aequalitatem reparatur. Laesus etenim dominus indemnus fieri debet, dummodo posita actio damnificativa culpabilis sit*»<sup>64</sup>. Es decir, se obliga a una reparación justa y proporcional de los bienes inmateriales perjudicados, sin admitir la posibilidad de ampararse en la real dificultad que surge al intentar valorarlos para eludir la obligación. Es innegable que, tanto en época reciente, como en la primera época del Derecho canónico, se contempla la obligación general de restituir los daños. En ocasiones se concreta con detalle, pero por norma común —ante la ausencia de legislación concreta al respecto— se impone la obligación de reparar, y se deja al juez margen suficiente para que determine en cada caso cuál es la medida justa de tal reparación<sup>65</sup>.

Es importante señalar que la misma LP concreta en su arts. 102 y 103 que la Autoridad y en cuanto tal, responde hasta donde los daños declarados se hayan producido por las decisiones de la misma, algo ya reclamado por la doctrina<sup>66</sup>. Para evitar demoras innecesarias el Prefecto o el Colegio pueden diferir la cuestión sobre los daños en tanto que el Supremo Tribunal no emita sentencia definitiva sobre la ilegitimidad. Esto suscita la cuestión acerca de cómo habrá de repartirse el tanto de responsabilidad entre las diversas autoridades intervinientes, en los casos en que el recurso se interponga contra actos de los Dicasterios confirmatorios de los de otra autoridad inferior. Es una cuestión novedosa, a la que no parece que pueda darse una respuesta a priori, pues la fijación de estos criterios valorativos es en casi todos los sistemas materia propia de la jurisprudencia, y del sistema de daños (responsabilidad) que adopte. Sirva como fundamento el hecho de que en el propio CIC se mantiene la posibilidad de ejercicio de una acción de regreso por parte de la persona jurídica responsable del acto válido pero ilícito contra el autor del daño (v. gr. ex c. 1281, §3º), surgiendo una obligación de reparación<sup>67</sup>; esta categoría, entendemos, es una pauta válida en la materia que nos ocupa. Y es que la misma Administración puede reclamar responsabilidades a sus ministros a través de una acción de regreso, en su caso. Esta acción de regreso constituye a su vez

63 Lo que Berlingò denomina con acierto *restitutio in pristinum*, cf. *art. cit.*, 10.

64 c. Quattrocolo, in: SRRD XXX, 26 octobris 1938, § 4.

65 G. Regojo, *art. cit.*, 145-50.

66 Z. Grochowski, *I Tribunali...*, *art. cit.*, 410.

67 H. Pree, *La responsabilità...*, *art. cit.*, 93.

una nueva garantía para los administrados, puesto que si no existiera, los administradores eclesiásticos estarían impunes ante cualquier injusticia que cometiesen, y ello podría propiciar arbitrariedades o negligencias en detrimento de los administrados. De todas formas, todavía es necesaria una determinación precisa de esta acción de regreso en Derecho canónico<sup>68</sup>.

El antecedente de este motivo del recurso, reintroducido como ya hemos indicado por la PB y que actualmente se ha incorporado a la LP es una c. Ratzinger de 27 octubre 1984 y el decreto de ejecución de la misma de 1 de junio de 1985<sup>69</sup>. En la referida sentencia se estableció:

- a) la ilegitimidad del acto con el cual un profesor universitario había sido privado de enseñar;
- b) el resarcimiento de los daños económicos ocasionados por tal privación (salarios no percibidos, con sus correspondientes intereses etc...);
- c) el juicio sobre el mérito: en síntesis, la imposición a la autoridad competente de la obligación de readmitir como docente de la Universidad de la cual había sido expulsado.

Compartimos la idea, desde la hermenéutica de la LP, de que la decisión de la Signatura Apostólica sobre el mérito, será «de primera instancia», y por ello mismo apelable, como las sentencias de primera instancia sobre el mérito de la anterior «sección primera» de la Signatura Apostólica sobre los Auditores ro-

68 G. Regojo, *art. cit.*, 141-43.

69 Cfr. Segnatura Apostolica, *coram* Ratzinger, sentenza, *Romana*, 27 ottobre 1984, *Dimissionis a munere docendi*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 96/2, 1985, 260-270; Id., decreto, 1º giugno 1985, in *ibidem*, 260. El objeto del acto impugnado era la confirmación por parte de la S. *Congregatio pro Institutione Catholica* del decreto del Gran Canciller de una Universidad pontificia que había privado a un profesor de la cátedra universitaria. El profesor en cuestión había sido acusado de haber cometido el delito de *plagio* publicando ciertos apuntes para uso de los alumnos cuyo contenido no era totalmente suyo, sin indicar, sin embargo, la proveniencia de los textos no originales. El Gran Canciller de la Universidad procedió a la dimisión del recurrente, privándole del encargo de profesor, y, sucesivamente, la Congregación para la Educación Católica confirmó la decisión. Contra este decreto de confirmación el profesor presentó recurso a la Signatura. Realizado el proceso contencioso administrativo, en la resolución final, la Signatura estimó la violación de la ley tanto *in procedendo* como *in decernendo* por parte de la S. *Congregatio pro Institutione Catholica*, y en el fondo de la cuestión apreció que el decreto del Gran Canciller, posteriormente confirmado por la Congregación, por el cual el profesor había sido privado de la cátedra, *era injusto*. En la motivación de la sentencia, por lo que atañe al fondo, la Signatura consideró que a los apuntes para uso de los alumnos no era aplicable el régimen jurídico del plagio. No se podía tampoco atribuir a tal publicación para uso de los estudiantes un título de mérito para la asignación de una cátedra, por lo que no podía constituir tampoco un motivo suficiente para la dimisión de la misma. Por tal razón, en relación con la cuestión de si el decreto de dimisión del oficio de profesor había sido justo o no, la sentencia afirmaba que, tras haber examinado la tradición académica, se apreciaba en el decreto juzgado un exceso que impedía la recta proporcionalidad de la justicia de modo que hacía injusto el mencionado decreto.

tales y los abogados, todo ello en aras a respetar el principio de permitir el doble grado de jurisdicción.

De otra parte hay que recordar la posibilidad de poder valerse de otros medios de impugnación de la sentencia: la querrela de nulidad y la *restitutio in integrum*, considerando que al Signatura Apostólica no juzga habitualmente causas sobre el estado de las personas, impugnables con la nueva *causae propositio*. En ello abundaremos posteriormente<sup>70</sup>.

En materia de reparación de daños entendemos que las opciones de pronunciamiento del juzgador son amplísimas, y que caben toda una variedad de pronunciamientos en la sentencia sobre la forma de resarcir, todos ellos tendentes a reparar el daño causado. De este modo puede tener lugar la restitución material para los daños materiales, la reparación pecuniaria o la restitución equivalente de bienes inmateriales, así como la restitución espiritual por daños espirituales, y la moral por daños morales.

De todo lo dicho en este apartado nos queda recalcar que en la regulación de la LP tampoco se ha recogido un procedimiento autónomo para reclamar daños causados por un acto administrativo, ya que la reclamación de daños se configura como *petitum* accesorio a la impugnación del acto administrativo ilegítimo. Un acto se impugna por tanto porque se considera ilegítimo y además se pretenda el resarcimiento de los daños causados. Pero también podría suceder que se encontrara la causa de la ilegitimidad del acto administrativo en los daños injustos que ha causado: de ese modo la cuestión de los daños adquiriría carácter principal. Esto no lo recoge la LP y no es algo ajeno a la pretensión de justicia formal y material que conduce a los fieles a estos procesos.

## 5. SUSPENSIÓN TOTAL O PARCIAL DE LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS RECURRIDOS

Con una discutible ubicación en el texto de la LP, tras la exposición del articulado del recurso contencioso administrativo, se incluye (arts. 95 a 100 LP) la posibilidad de suspensión, total o parcial, de la ejecución de los actos impugnados. En el iter de la LP hubiera sido más adecuado, entendemos, la colocación de este capítulo tras la presentación del recurso contencioso administrativo, si bien la previsión de posible petición de suspensión a lo largo de la tramitación de todo el recurso, puede ayudar a comprender la sistemática adoptada. A diferencia de lo previsto en las NS ya no se exige la concurrencia de graves motivos o documentos en que se deba fundamentar la petición de suspensión. Para la tramitación de la suspensión total o parcial de

<sup>70</sup> Vid. infra 8.g.

los actos impugnados se establece el procedimiento especial a modo de incidente. La suspensión puede solicitarse en cualquier estado en que se encuentre la causa, e incluso el Promotor de Justicia puede proponer la suspensión de la ejecución de los actos impugnados en casos graves.

El Secretario —oído el Promotor de Justicia— puede rechazar dicha instancia *a limine*. De no hacerlo así, el Secretario notificará la petición al autor del acto impugnado y demás interesados en oponerse y fijará cuanto antes conjuntamente un plazo para presentación de escritos y fecha de resolución. Pasado ese tiempo, el Secretario da traslado del expediente al Promotor de Justicia, para que emita cuanto antes el voto *pro rei veritate*.

En todo caso, el Congreso de la Signatura Apostólica debe decidir la cuestión incidental en el plazo de sesenta días desde que se recibió la petición, plazo que entendemos que es ordenatorio. Su resolución es inapelable, sin embargo, la cuestión, puede ser propuesta de nuevo, aduciendo nuevos argumentos. En caso de que fuera favorable a la suspensión, será inmediatamente comunicada a la autoridad competente por el Secretario, a fin de que sin demora la lleve a efecto.

Éste es el procedimiento para obtener del tribunal la suspensión de la ejecución del acto, ya que el recurso, por regla general, tiene efecto simplemente devolutivo.

Pero hay unas excepciones a la regla: los procesos administrativos tienen un efecto suspensivo automático cuando lo tenga también el recurso jerárquico correspondiente. Esto fue confirmado por una respuesta de la Comisión interpretadora<sup>71</sup>, y tiene su refrendo en la práctica jurisdiccional. En tales casos, el efecto suspensivo se produce desde el mismo momento de la interposición del recurso, hecha legítimamente<sup>72</sup>.

El mismo procedimiento anteriormente indicado es el que se ha de seguir en las que podemos denominar «medidas cautelares» derivadas de la admisión del recurso contencioso administrativo: las acciones y excepciones sobre el secuestro de las cosas y la prohibición de ejercitar los derechos (art. 100 LP), pues tales cuestiones se pueden presentar y se presentan íntimamente unidas para la efectividad real del posible resultado del recurso.

71 II. (*De recursu in casu processus remotionis parochi*) D. - Utrum recursus qui, iuxta n. 106 Constitutionis Apostolicae *Regimini Ecclesiae Universae*, interponi potest a decisionibus SS. Dicasteriorum ad Supremum Tribunal Signaturae Apostolicae, in casu processus remotionis parochi sit in devolutivo tantum vel etiam in suspensivo. R. - *Negative* ad primum; *affirmative* ad secundum, seu recursum non esse tantum in devolutivo, sed etiam in suspensivo ex analogia cum canone 2146 § 3 C.I.C. Pontificia Comisión para la Interpretación de los Decretos del Concilio Vaticano II, «Responso ad proposita dubia», 11.I.1971, in: *AAS*, 63,1971, 860. G. Lobina, *Gli effetti devolutivi e sospensivi del ricorso amministrativo*, in: *Apollinaris* 445, 1972, 152.

72 E. Labandeira, *Tratado...*, *op. cit.*, 520; R. Coppola, *L'effetto sospensivo nel processo davanti alla sectio altera della signatura apostolica*, in: *AA. VV.*, *La giustizia...*, *op. cit.*, 343-62.

## 6. PARTES EN EL PROCESO

En el recurso contencioso administrativo ante la Signatura Apostólica el sujeto activo es la persona con capacidad jurídico canónica suficiente, que se siente lesionada por el acto administrativo; el sujeto pasivo es la Administración autora del acto. Todo lo que se haga por distinguirlas netamente en el plano procesal es positivo, potenciando así el principio de contradicción. Pero esto requiere que en el proceso judicial la Administración ocupe su verdadero puesto, apeándose del lugar preeminente del que gozaba en la vía administrativa, y que se aleje del juez para situarse en su posición de parte. Esta evolución, que históricamente se realizó con dificultades en los Estados, todavía es incipiente en el ordenamiento canónico<sup>73</sup>, si bien en la LP se ha clarificado la tutela procesal de quienes se consideran legitimados para actuar y a la vez se ha dejado una puerta abierta para la intervención en el recurso y legitimación de otros interesados.

### a) *Recurrente*

En el actual recurso contencioso administrativo puede darse alguna de estas situaciones: 1) que la cuestión haya tenido su origen en el propio dicasterio; 2) que el conflicto provenga de una autoridad inferior, y que el acto impugnado sea la decisión que el dicasterio hace del correspondiente recurso. En este segundo supuesto, el recurrente puede ser el mismo que el del recurso jerárquico (si el dicasterio rechazó ese recurso o confirmó el acto del inferior), o bien puede ser la autoridad inferior (si el dicasterio anuló, reformó o sustituyó el acto de ésta).

El recurrente debe gozar de la capacidad de obrar, de acuerdo con las normas comunes sobre la materia (cc. 1476 ss.). Si es menor o incapaz, habrá de ser representado a tenor de los cc. 97 a 99 y 1478. Cuando se trata de una persona jurídica, deberá actuar por medio de sus representantes legítimos indicados en los cc. 118 y 1480, es decir, según el derecho universal o particular, o los propios estatutos.

El tema de la legitimación activa, o lo que es lo mismo la capacidad para constituirse en demandante en un determinado litigio, está fundamentada en la existencia del interés *ad agere* en algún sujeto de derechos; esta capacidad no constituye un problema especial cuando la causa versa sobre un derecho subjetivo, ya que entonces la legitimación se confunde con la cuestión de fon-

73 E. Labandeira, *Tratado...*, op. cit., 510.

do. En cambio donde se presenta más problemático el tema de la legitimación activa es en los recursos de legitimidad, en los que el administrado coadyuva al cumplimiento de la ley y a la buena marcha de la Administración, al mismo tiempo que vela por sus intereses<sup>74</sup>.

Es un principio generalmente admitido en el derecho comparado, que sólo pueden impugnar un acto aquellas personas que tienen un interés personal en ello.

Son cuestiones diferentes la cuestión de fondo —si hay o no un derecho—, y la cuestión de hecho, como es el interés en recurrir contra la ilegitimidad. En el recurso de ilegitimidad, *el requisito para la legitimación activa consiste en un interés de hecho*, ocasionalmente protegido por la ley y que da pie a un derecho procesal (a recurrir). Puede hablarse también de un interés en que el acto sea declarado ilegítimo.

Como estamos indicando, el recurrente es aquella persona física o jurídica que se considera lesionada por el acto objeto del recurso contencioso administrativo. En quien reside la sensibilidad para captar ese desorden es el sujeto afectado por la situación injusta. Este es el verdadero interesado en obtener una decisión concreta del órgano judicial, un pronunciamiento con fuerza vinculante, para que se restablezca o se imponga la justicia, en el caso que le afecta. Esa persona será la legitimada para hacer efectiva, ante los Tribunales de Justicia, esa protección que merece. Su interés, en tal caso, será un interés legítimo, un interés digno de protección, de tutela por los Tribunales a los que se encomienda la función judicial<sup>75</sup>.

Surge así la necesidad de diferenciar la *legitimatío ad processum* de la *legitimatío ad causam*. La primera hace relación a la forma, fundándose en la falta de condiciones y requisitos para comparecer en juicio, y consiste en la capacidad que es necesario poseer para ser sujeto de una relación procesal y poder realizar actos con eficacia en el proceso, impidiendo su falta entrar a conocer del fondo del asunto. En definitiva, la personalidad procesal o capacidad para ser parte es aquella que faculta para ser titular de los derechos procesales, quedar sometido a las cargas del proceso y asumir las responsabilidades que del mismo se derivan, presuponiendo, todo ello, la existencia de personalidad jurídica. Por su parte, la llamada *legitimatío ad causam* se determina en función de la relación existente entre una persona determinada y la situación jurídica en litigio; consiste en una posición o condición objetiva en conexión con la relación material objeto del pleito que determina la aptitud para actuar en el mismo como parte, y se diferencia de la denominada *legitima-*

74 P. Moneta, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, in: *Arcisodalizio...*, op. cit., 55-70.

75 C. De Diego Lora, *El control judicial...* art. cit., 314.

*tio ad processum* en que esta última se configura como la capacidad de obrar procesal para comparecer y estar en juicio esto es, para actuar como parte formal en una actividad también formal. La *legitimatío ad causam* se presenta como la cualidad de las partes para demandar o ser demandado en un concreto y determinado proceso por razón de la relación en que se halle respecto al objeto del mismo; esta condición de carácter objetivo exige la adecuación entre la titularidad jurídica afirmada (activa o pasiva) y el objeto jurídico pretendido.

La *legitimatío ad processum* se apoya siempre en un mandato legal, mientras que la *legitimatío ad causam* se apoya en una relación ya sea con el sujeto ya sea con el derecho subjetivo, ya con la situación jurídica o de hecho de la que la acción emerge. La *legitimatío ad processum* puede coincidir hipotéticamente con la *legitimatío ad casusam*, pero no tiene por qué coincidir siempre, pues depende no propiamente de la naturaleza de las cosas mismas y de las situaciones, sino de la voluntad legislativa expresada en un precepto legal concreto.

Por tal razón, prácticamente habrá una diferencia también esencial entre ellas. Así como la *legitimatío ad causam* en el momento de pretender basta con que sea afirmada y luego a lo largo del proceso deberá ser probada, la legitimación *ad processum*, por su precisa determinación legal, es requisito necesario acreditarla para que la demanda pueda ser admitida por el juez o tribunal. En consecuencia, acreditar la legitimación *ad causam* no es un requisito procesal sino un requisito sólo necesario para que se pueda dictar a favor del actor, que se auto designa legitimado, la sentencia favorable.

La legitimación se mueve en un plano distinto que la titularidad del derecho para pretender en justicia. Pero así como cabe concebir la legitimación al margen de titularidad alguna de derechos, no cabe concebir la existencia de la legitimación activa *ad causam* a espaldas del interés legítimo de parte a obtener la tutela judicial. Siempre la legitimación presupone el interés legítimo, aunque no se confundan uno y otro concepto, si bien cuando se parte de la afirmación y prueba de una titularidad jurídica, el interés legítimo se presume mientras no sea impugnado suficientemente por el sujeto pasivo de la pretensión. La *titularidad* es, pues, *una nota contingente de la legitimación*, que dependerá del objeto jurídico que se pretende; en cambio, el *interés legítimo es una nota siempre necesaria de la legitimación*, aunque en algunas ocasiones concorra como nota presunta, implícita en la titularidad jurídica del derecho amparado por la acción.

El concepto de interés que merece judicialmente ser tutelado, cuenta, además, con una amplia protección procesal en el CIC vigente, hasta el punto de que un tercero interesado puede impugnar una sentencia firme aún no ejecutada, a pesar de no haber sido parte en el proceso en que se dictara (c.

1596 CIC). Basta que entienda que le perjudicará al ser ejecutada. También hay antecedentes jurisprudenciales en pro de una doctrina muy amplia favorable al interés como justificación de la legitimación. Sin embargo, los cc. 1596 y 1597 contemplan la posibilidad de intervención del tercero en una causa en la que no ha sido llamado como parte. Y esto puede darse en cualquier fase del proceso, si el tercero o terceros tienen un interés en la defensa, dentro de dicho proceso, de su propio derecho, o cuando el interés del que son portadores merece la tutela judicial o al menos sirve sólo «ad aliquem litigantem adiuvandum» (c. 1596 § 1 *in fine*), es decir, para colaborar prestando su ayuda en la defensa de los intereses de cualesquiera de los sujetos que ya están como parte en el proceso.

Se puede, pues, producir una intervención de tercero, en un proceso determinado, por títulos jurídicos diversos. Tal intervención tendrá lugar en un momento procesal preciso, alterando la situación inicial de las titularidades subjetivas procesales que se venían teniendo desde que el proceso comenzara<sup>76</sup>. Por ello el término amplio de interés como título para recurrir procesalmente un acto administrativo, tal como está contemplado en la LP y ya lo estaba en las NS, es un título de legitimación *ad agere* lo suficientemente expresivo como para permitir que todo aquél que se halle afectado por un acto administrativo, con el que muestra su disconformidad por entender, de algún modo, que afecta a la justicia de su situación personal o social en la Iglesia, pueda acudir al Tribunal judicial en pretensión impugnatoria —en la medida en que se sienta injustamente afectado— del referido acto administrativo. Siendo la legitimación, como la doctrina hoy reconoce, no un presupuesto procesal, sino simplemente un presupuesto o requisito previo de la sentencia favorable, será el Tribunal de justicia el órgano encargado, en cada caso, de reconocer o denegar esa pretensión según entienda, en la hipótesis concreta, que ese interés alegado merece o no la tutela judicial.

No resulta procedente, ante la variedad y complejidad de las situaciones, requerir *a priori* condicionamientos a ese interés de parte, base de la acción impugnatoria. Basta que se alegue la existencia de dicho interés ante el órgano judicial. Es más, en una materia como la de nulidad de matrimonio, en la que es tan estricto el concepto de legitimación procesal cabe que surja un interés, muerto uno de los cónyuges —c. 1675, §1º CIC—, para plantear otros, o proseguir el proceso comenzado de nulidad de matrimonio.

Por ello, el único requisito que a nuestro parecer puede ser exigido *a priori*, a la persona que recurre, en este ámbito del recurso administrativo, es que tenga un interés digno de ser protegido o tutelado judicialmente. Por tanto ha

<sup>76</sup> C. de Diego Lora-Rodríguez Ocaña, *Lecciones de Derecho Procesal Canónico. Parte general*, Pamplona 2003, 118; 122; 133.



de llamarse interesado o legitimado procesalmente, al sujeto de derecho o persona —física o jurídica— injustamente afectado por un acto administrativo. Legitimado puede serlo no sólo uno, sino varios, por lo que es perfectamente concebible, en el proceso contencioso administrativo, un litisconsorcio activo voluntario<sup>77</sup>.

Tampoco se puede excluir que, siguiendo lo prescrito en el c. 1597, se decrete *ex officio* la intervención necesaria o forzosa. En esta hipótesis, el tercero, así llamado a juicio, independientemente de que su interés muestre o no conformidad con el del actor, tendrá siempre que acudir al proceso como demandado, por lo que se dará origen, en tal caso, a una situación litisconsorcial pasiva necesaria, que no quiere decir situación jurídica concorde con el interés de los que ya estaban demandados. Como sabemos, respecto al objeto pretendido, en la hipótesis de litisconsorcio pasivo necesario no se condiciona, por la común llamada al proceso de varios sujetos demandados, aunque sean litisconsortes necesarios, la autonomía de la defensa y el poder de disposición de cada uno de ellos sobre el objeto del litigio, en lo que a cada uno compete y sobre lo que se tiene plena independencia<sup>78</sup>.

De cuanto venimos diciendo se deduce que el gravamen o lesión en el recurso de ilegitimidad (art. 34 § 1 LP) no necesita ser como el que se pide cuando la causa versa sobre un derecho subjetivo (art. 34 § 2 LP). En el primer supuesto no se trata de la lesión de un interés legítimo, sino de interés en la legitimidad del acto. Por consiguiente resultan excesivas tanto una respuesta de la Comisión Pontificia para la Interpretación de los Textos legislativos, como su aplicación jurisprudencial por la Signatura<sup>79</sup>. Lo que verdaderamente importa en estos recursos es la legitimidad del acto. Y esto a pesar de la respuesta habida, que no podemos olvidar, es anterior a la Const. Ap. *Pastor Bonus*. En este punto entendemos que no procede que la Signatura Apostólica mantenga la exigencia de los requisitos de la doctrina italiana que señala como cualidades del interés, que sea personal, directo y actual, entre otras razones porque el ámbito canónico debe gozar y goza de su propia configuración ju-

77 De Diego Lora, *El control judicial...* art. cit., 347-50.

78 C. de Diego Lora-Rodríguez Ocaña, *Lecciones...*, op. cit., 136-37.

79 Labandeira, *Tratado...* 510-12. «D. Utrum christifidelium coetus, personalitatis iuridicae, immo et recognitionis de qua in can. 299 § 3, expers, legitimatorem activam habeat ad recursum hierarchicum proponendum adversus decretum propni Episcopi dioecesanii».

«R. Negative, qua coetus; affirmative qua singuli christifideles, sive coniunctim agentes, dummodo revera gravamen passi sint. In aestimatione autem huius gravaminis, iudex congrua discretionalitate gaudeat oportet» in: AAS, 80, 1988, 1818.

Vid. también el Decreto correspondiente, de 21 de noviembre de 1987, en el cual se deniega legitimación activa a unos fieles para oponerse al derribo y extinción de su parroquia, in: *Communications*, 20, 1988, 88-94. Labandeira, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, in: IC 61, 1991, 271-288; y un comentario de Miras a la respuesta auténtica en el mismo número de IC, pp. 211-217.

ridica. Pero la LP parece que ha hecho coincidir el concepto de legitimación con el de interés *ad agire* (art. 76 §1º, 2 LP). Además la misma norma no nos dice qué clase de interés es el que debe ser argüido como base del título radicante en el sujeto que impugna el acto administrativo.

Es un tema que ha sido expuesto por la doctrina y resulta interesante, pues así se ha hecho por diferentes autores, su tratamiento con el tema conexo de los intereses difusos. Cuando se trata de tutelar unos intereses, sean individuales o colectivos, o difusos (como admite la doctrina italiana), no se requiere la presencia de un titular para recurrir, sino que la legitimación activa se reconoce a un individuo o a una pluralidad de ellos que de alguna manera «representan» esos intereses sociales, y que defendiendo el bien común defienden también su interés particular, no jurídico sino *de facto*<sup>80</sup>.

En el caso de los derechos de los fieles en la Iglesia es indispensable tener presente la realidad de la Iglesia como comunión y la doctrina de la participación de todos los bautizados en los fines de la Iglesia<sup>81</sup>; se añade así la conveniencia de superar una concepción liberal e individualista del derecho, y llegar a un concepto de legitimación más amplio que permita a los fieles defender el mismo derecho y enfrentar ciertas actitudes o comportamientos (positivas u omisivas) de la Autoridad eclesiástica que perjudiquen el bien de las almas sin por esto caer en los extremos de una injustificada acción popular.

El derecho de petición se hará valer ante la autoridad administrativa, mientras que la defensa del derecho puede alcanzar a la vía judicial. La legitimación para presentar un recurso ante la Signatura Apostólica debe hacer relación, al menos aparente, con un derecho no con una mera petición de acción de gobierno<sup>82</sup>.

Hasta aquí los datos sustantivos. Como ya hemos apuntado el tema de la posible falta de legitimación activa es tratado procesalmente en el recurso contencioso administrativo en la LP el art. 76 § 1, que indica que el Secretario de la Signatura Apostólica, oído el Promotor de Justicia, debe rechazar de entrada y por decreto el recurso que indubitada y evidentemente carezca de

80 I. Zuanazzi, *La legittimazione a ricorrere «uti fidelis» per la tutela dei diritti comunitari*, in: R. Bertolino, S. y Guerro, G., LoCastro (a cura di), *Diritto «per valori» e ordinamento costituzionale Della Chiesa*, Torino 1996, 399-450.

81 Como afirma E. Baura: «*Mi sembra che un sistema più attento alla tutela effettiva dei diritti dei fedeli dovrebbe garantire in maniera speciale il diritto di petizione e riconoscere con ampiezza la correlativa legittimazione attiva per ricorrere contro la sua violazione, giacché le lesioni dei diritti dei fedeli laici da parte delle autorità ecclesiastiche possono avvenire più facilmente a causa di condotte omissive dei Pastori anziché per via dei loro atti positivi, i quali di rado raggiungono la sfera giuridica dei fedeli che non si trovano in uno speciale rapporto con la struttura ecclesiastica*». E. Baura, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in: AA. VV., *La giustizia...*, op. cit., 12-16.

82 E. Baura, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in: AA. VV., *La giustizia...*, op. cit., 52-57, con especial atención a la nota 71.

cualquier presupuesto como, por ejemplo, cuando el recurrente carezca de la capacidad legal para actuar en juicio. Es en sí mismo un juicio de primera instancia frente al que se prevé (art. 76§3 LP) que el recurrente en el mismo decreto debe ser informado de la facultad de recurrir<sup>83</sup> al Congreso en el plazo perentorio de diez días desde la recepción del mismo (art. 76 § 4 LP) frente al decreto, cuyo rechazo el Congreso de la Signatura Apostólica confirma de entrada, no cabe ulterior recurso.

b) *Resistente o demandado*

Resistentes son aquellas personas que se oponen al recurso. Pero en primer lugar y de modo necesario es demandada la autoridad cuyo acto se impugna. Según el art. 34 § 1 LP, estos actos pueden ser tanto realizados por dicasterios de la Curia Romana, como aprobados por ellos. La aprobación de que aquí se habla puede darse de dos maneras:

- por decisión de un recurso jerárquico,
- por control de oficio del acto de una autoridad inferior.

En todo caso es el dicasterio pontificio la autoridad demandada y resistente (*pars resistens*) contra la cual se recurre (c. 1476).

Esto es evidente cuando la actuación administrativa ha tenido su origen en el dicasterio y no está precedida de actos de alguna autoridad inferior. Puede darse este supuesto v. gr. cuando esté en causa una persona que trabaja en la Curia Romana, o también en el caso de que otras personas llevan su conflicto en primera y única instancia administrativa al dicasterio.

También puede ser demandado el dicasterio en caso de que haya anulado, modificado o sustituido un acto objeto de recurso administrativo. Lógicamente, el único acto atacable entonces es el nuevo acto del dicasterio, y el demandado será este organismo, mientras que el demandante puede ser la autoridad inferior u otra persona interesada en mantener la eficacia del acto anulado.

Por último, también es demandado el dicasterio cuando rechaza un recurso jerárquico, confirmando el acto del inferior, puesto que dada la naturaleza

83 Hemos de hacer la observación de que la sistemática de la LP recoge, dentro del mismo proceso que se sigue por la interposición de recurso contencioso administrativo, una serie de posibles «recursos dentro del recurso», que son en sí mismos recursos de tipo bien repositivo o de reposición (ante la misma instancia v. gr. Art. 31 § 3º LP) o bien recursos de apelación (ante la instancia sucesiva v. Gr. art. 76, §3º LP). Hubiera mejorado la sistemática de la ley si cada recurso hubiera sido designado con un calificativo para diferenciarlo y establecer así mejor la tramitación correspondiente a cada uno de ellos (reposición, súplica, apelación etc...), reservando el término «recurso» al propio iniciador del procedimiento contencioso administrativo, a pesar de que en el Código actual no se utilizan los términos *recursos*, ni *processus* ni *iudicium* para designar al contencioso-administrativo.

de Administración activa, el acto impugnado es del dicasterio. La llamada «decisión» absorbe y sustituye al acto administrativo anterior, o bien lo integra y confirma, de modo que el objeto directo de la impugnación es en nuestro caso el acto del Dicasterio<sup>84</sup>.

Además el dicasterio se encuentra representado en el recurso contencioso administrativo por un abogado o patrono, distinto del Promotor de Justicia, lo que indica que se le considera parte (art. 79 §1, 1º LP), llegándose a establecer la previsión de que si el Dicasterio no constituye un Patrono, el Prefecto lo nombra de oficio (art. 80 LP).

### c) *Otros interesados*

El acto recurrido puede interesar a diversas personas para las cuales puede derivar del acto impugnado algún derecho subjetivo o interés personal y directo. A todas estas personas interesadas en mantener el acto y oponerse al recurso se les designa con diversas fórmulas de gran amplitud en la LP Así el art. 78 § 3 LP señala que para fijar la conclusión de la litis (por finalizar el proceso por circunstancias diferentes a la resolución judicial tal como v. gr. por la avenencia entre las partes, o por reconocer la Administración la pretensión del recurrente etc...), el Secretario dicta decreto sobre la cuestión, comunicándose a aquellos que tengan interés; también el art. 79 §2 LP señala que «*Con las debidas adaptaciones, el Secretario procede del mismo modo con otros intereses que tal vez pueda haber*», en el sentido de que notificará la pendencia del proceso a quienes puedan tener interés en el recurso contencioso administrativo para que estos puedan intervenir en el mismo, e invite a los mismos a que nombren Patrono por medio de mandato legítimo. Y también en materia de procesos judiciales, y dentro de las normas generales la LP prevé en el art. 43 §1 LP que «*Admitido el recurso, el Secretario convoca a todos los que tengan interés para la litis contestación*», y el art. 43 §2º LP indica que «*Compete al Secretario, oídos todos los que tengan interés, establecer el decreto de la fórmula de dudas...*».

<sup>84</sup> La Respuesta (2ª) de la Comisión pontificia de 11 de enero de 1971 ya había interpretado el art. 112 de las NS, que prescribe comunicar el recurso a la autoridad autora de la decisión impugnada, en el sentido de que se trata del dicasterio:

D. - *Utrum admissio ad disceptationem illico communicanda sit parti dumtaxat ex adverso interesse habenti, an etiam competenti Dicasterio, quod impugnatam decisionem tulit.*

R. - *Negative ad I um ; affirmative ad II um ; seu admissionem ad disceptationem illico communicandam esse, praeter quam parti ex adverso interesse habenti, etiam competenti Dicasterio, quod impugnatam decisionem tulit.* In: *AAS* 63,1971, 329-30. E. Labandeira, *Tratado...*, *op. cit.*, 512-14, Z. Grochowski, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, in: *IE* 2, 1991, 81-102.

Son expresiones que no distinguen entre las portadoras de un derecho subjetivo y aquellas otras que sólo obtienen del acto un interés, por lo que entendemos que quienes cumplan de poder justificar que el acto impugnado les puede lesionar algún derecho subjetivo o interés personal y directo, son hábiles para estar en juicio.

Si estas personas comparecen en el recurso conforme a derecho se les considerará a todos los efectos partes resistentes, y se les comunicarán los actos del proceso y de la causa, y podrán hacer alegaciones y presentar pruebas para mejor defender sus intereses. Esto puede afectar a la constitución jurídica procesal misma, siempre que no acuda ningún interesado a oponerse a la impugnación, algo que entendemos que hubiera sido fácilmente salvable, bastando con que el órgano eclesiástico, del que procede el acto administrativo, fuera llamado de manera necesaria al proceso como sujeto pasivo y en defensa de la legalidad del acto que emanó.

## 7. PUBLICIDAD DEL PROCESO

La naturaleza del proceso contencioso y el derecho de defensa implican necesariamente que el proceso tenga el carácter de público. En el proceso contencioso administrativo ante el Tribunal de la Signatura Apostólica las partes y sus abogados deben poder inspeccionar las actas, informarse de los autos, y obtener copias auténticas y las transcripciones correspondientes. A estos efectos el art. 26. § 1 LP indica que los Abogados pueden pedir y obtener copia de los autos, con licencia del Secretario y oído el Promotor de Justicia; los mismos tienen la grave obligación de que no sea entregada a otros copia total o parcial de las actas, ni siquiera a las partes. Por lo tanto que el proceso sea público es algo diferente a que se puedan divulgar los actos del proceso. Entendemos que esta norma lógicamente no afecta a las decisiones que se vayan dictando a lo largo del proceso pues el art. 26 § 2 LP indica que la publicación o intimación de las decisiones, a todos los efectos jurídicos, se lleva a cabo entregando o transmitiendo una copia de las mismas a los Patronos, pues tales decisiones aún formando parte de los autos tienen naturaleza jurídica propia diferente.

Entendemos que en este punto se ha dado un paso atrás con relación a las NS de 1968 que en su art. 98 preveían que podían examinar u obtener copia de los autos las partes y aquellos que lo justificaran ante el Secretario, siempre que el Cardenal Prefecto, fuera a instancia de parte o de oficio, no hubiera establecido que la decisión debía ser mantenida en secreto para terceras personas, con la excepción (art. 98 §2 NS) de que el Cardenal Prefecto podía

concederla, examinadas las motivaciones presentadas por el peticionario y oído el Secretario.

El lado positivo de esta previsión en la LP de no permitir la entrega de copias es que se pretende hacer respetar la privacidad de las partes en litigio. En atención a las mismas partes se procura no crear perjuicios o situaciones innecesarias que puedan poner en riesgo la igualdad procesal de las partes, su derecho de defensa y el desarrollo del proceso tal y como lo concibe la LP.

Otra cuestión conexas con la anterior es que pueda estar en duda el derecho de defensa de las partes debido a la obligación de los profesionales de no entregar copias; pero la previsión del art. 26. § 1 LP indica que la obligación de los profesionales es que no sea entregada a otros copia total o parcial de las actas, ni siquiera a las partes. Esta última previsión no significa que no se puedan examinar las actas ni pedir copias ni informar a la parte: todo ello está permitido. De este modo queda solventada cualquier dificultad en el sentido de articular en la práctica la correcta relación profesional entre Abogado y cliente, lo que de hecho ha generado, en los años de vigencia del Código, praxis muy diferentes según los diversos tribunales. Por esto, pese a los problemas que esta normativa canónica puede suscitar, la claridad del art. 26, §1º LP otorga al Abogado un fundamento jurídico sólido en que justificar su actuación en caso de reclamaciones por parte de sus clientes. También se salva así la necesidad del abogado de consultar con el cliente, conocedor de los hechos, para ejercer la defensa correspondiente.

## 8. EL PROCESO EN LA LP

El proceso contencioso administrativo se encuentra contenido en el título IV de la LP, en el capítulo I dedicado a los recursos contra los actos administrativos singulares. (arts. 73 a 94 LP). Dentro del mismo título IV de la LP se encuentran los capítulos III a V que tratan respectivamente de la suspensión de los actos administrativos impugnados (arts. 95 a 100), de la reparación de daños (arts. 101 a 103), de las controversias administrativas llevadas al Tribunal Supremo (art. 104) y de los conflictos de competencia entre dicasterios (art. 105).

### a) *Inicio del recurso contencioso administrativo*

El proceso contencioso administrativo se inicia por medio de la presentación del correspondiente recurso, cuya forma no se indica expresamente. El art 73 § 1 LP, de una manera escueta, indica los requisitos mínimos que se han de contener en el inicio del recurso contencioso administrativo, sin que se

expresen una forma preceptiva de inicio, si bien la norma general de los recursos judiciales preceptúa la *forma escrita* (art. 36 LP).

En el recurso se deben consignar unos requisitos esenciales, si bien tal esencialidad no es exigible de todos ellos por igual, como luego se verá por la posible actuación del Secretario al admitir el recurso. Los requisitos son los siguientes:

- 1º Se debe indicar por quien se propone el mismo. El actor ha de estar suficientemente identificado, de manera que resulte cierto y claro el recurrente, dato que servirá para la ulterior valoración o calificación de la legitimación activa.
- 2º Consignar el acto que se impugna. Ya se ha dicho que los actos impugnables son únicamente los actos administrativos singulares dados por los dicasterios de la Curia Romana o sancionados por ellos. Si no se impugna un acto así o no se indica la violación de ley que al producirlo se ha cometido, el recurso no será de recibo. El objeto del recurso viene definido por los dos elementos que podemos denominar material y formal: un acto administrativo y unos motivos que constituyen violación de ley, al deliberar o al proceder.

Como ya indicamos anteriormente y ha puesto de manifiesto la doctrina<sup>85</sup>, el motivo del recurso es una fórmula taxativa y al mismo tiempo genérica, que puede comprender variados supuestos, excluyendo únicamente el recurso que no pueda aducir motivos de legitimidad, es decir, el recurso interpuesto contra un acto administrativo legítimo invocando motivos de oportunidad, conveniencia, buena administración, etc.

- 3º Indicar qué se pide<sup>86</sup>. Ello comprende como ya se apuntó antes, que cabe no solo la anulación o a la declaración de nulidad —incluso a veces solo implícita— del acto por violación de ley, sino también que se declaren o restablezcan derechos o situaciones legítimas, o que impongan conductas debidas a la Administración. Estamos ante el recurso llamado de «plena jurisdicción» que no excluye el de anulación. En el de plena jurisdicción se solicita del órgano jurisdiccional no sólo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. De manera que el contenido de la sentencia llevará consigo la anulación del acto administrativo —reconocimiento de la situación jurídica individualizada, desconocida por la Administración— y, en su caso, condena a la Administración de adoptar

85 J. Miras, *El objeto...* art. cit., 579.

86 J. Llobell, *Il petitum* art. cit., 131-37; 144-48.

cuantas medidas implique el reconocimiento del derecho subjetivo. En cambio, en el recurso de anulación, lo que se solicita del órgano jurisdiccional es, meramente, la anulación del acto.

En su caso se puede solicitar además, cumulativamente, el juicio sobre la reparación de los daños derivados del acto ilegítimo de que trata el art. 34, § 1, y puede ser propuesta hasta la deliberación oral sumaria, es decir después del primer pronunciamiento sobre la legitimidad del acto tal y como prevé el art. 101 LP.

- 4º Indicar en qué derecho se funda, o lo que es lo mismo la fundamentación jurídica del recurso contencioso administrativo. Si los motivos del recurso contencioso administrativo son dos: la ilegitimidad del acto y la lesión de derechos subjetivos, en este punto se contendrán además los motivos jurídicos por los que se justifique la violación de la ley en la deliberación o en el procedimiento, y en su caso la petición de daños.
- 5º Detallar el día señalado de notificación del acto impugnado. Es un dato fundamental para poder saber si el recurso se encuentra presentado dentro del plazo perentorio de sesenta días útiles desde el día en que se haya cumplido el acto de la notificación (arts 34 §1º y 74 §1º LP).
- 6º Ha de constar la firma de la parte recurrente.
- 7º Se ha de exhibir el acto que se impugna, a no ser que el recurrente no pueda mostrarlo. Se está refiriendo la LP a la presentación del documento en que consta el acto que se impugna, en soporte que entendemos que al menos ha de ser reprografiado. Cabrá que el Secretario requiera en su caso al recurrente para la presentación del documento original o bien copia auténtica en el que conste el acto impugnado, a cuyo efecto podrá dar plazo de subsanación (art. 77 LP). Si fuera imposible mostrar el acto impugnado, dadas las manifestaciones del recurrente, entendemos que el propio Secretario de la Signatura Apostólica podrá y deberá requerir de oficio al dicasterio que proceda, ordenando la remisión de copia autentica del acto recurrido.
- 8º Se ha de adjuntar el mandato debidamente conferido al Patrono o la petición, fundamentada documentalmente, para obtener el patrocinio gratuito. Nadie puede actuar en nombre de otro sin mandato. En la LP parece que se hace rígida la exigencia de presentación de mandato al inicio del recurso contencioso administrativo. Pero entendemos que la no presentación inicial del mandato es un defecto subsanable, pues no se encuentra entre las previsiones de rechazo *a limine* del recurso contencioso administrativo contenidas en el art. 76 §1º LP, y además es una previsión en consonancia con el c. 1484 CIC. Este ca-



non permite que para impedir la extinción de un derecho, el juez pueda admitir a un procurador aunque no presente el mandato, exigiéndole la debida garantía, si lo cree oportuno y sanciona con la perdida de eficacia ese acto en caso de que el procurador no presente el mandato legítimo dentro del plazo perentorio fijado por el juez. En el caso de la Signatura Apostólica del Secretario de la misma.

Si la parte haya solicitado patrocinio gratuito (total o parcial), tal petición se cursará de ordinario al inicio del recurso, si bien entendemos que cabe que la petición sea previa al recurso, tal y como se deduce del art. 31 §1º LP que exige que quien solicite —no se dice en qué momento procesal— este beneficio, goce de presunto buen derecho para litigar en la causa. En todo caso entendemos que nunca superándose los 60 días útiles para interponer el recurso. El plazo para recurrir no se interrumpe y solamente quedaría la posibilidad de petición de *remissio in terminos* al Romano Pontífice (art. 74 §2º LP). Cabe que concurren diversas circunstancias a la hora de fijar el cómputo de los plazos para interposición de recurso, lo que habrá de analizarse en cada caso, como ya ha puesto de manifiesto la doctrina de manera detallada, incluso lamentando que el tiempo transcurrido para intentar conciliaciones no haya sido considerado como excusativo para la interrupción de los plazos, a los efectos de presentación del recurso<sup>87</sup>. Al solicitante del patrocinio gratuito se le exige que pruebe documentalmente su situación económica. Sobre la concesión (total o parcial) o la no concesión decidirá por medio de decreto el Prefecto, oídos el Secretario y el Promotor de Justicia. Cabe recurso ante el mismo Prefecto en el plazo de quince días. Concedido el patrocinio gratuito, el Secretario nombra Patrono de oficio, lo que no obsta para que la parte indique un patrono específico<sup>88</sup>.

#### b) *La actuación del Secretario*

El Secretario de la Signatura Apostólica ante la presentación de un recurso puede proceder de tres maneras diferentes:

- 1) Rechazando el recurso contencioso administrativo por decreto, en los casos en que manera indubitada y evidente el recurso carezca de cualquier presupuesto, como por ejemplo que se trate de una cuestión competencia de un tribunal administrativo, o bien que el recurrente

87 S. Aumenta, *Ignoranza ed impossibilità ad agire in relazione al computo dei termini perentori*, in: AA. VV., *La giustizia...* art. cit., 419-33.

88 N. Schöch, *Presentazione della Lex propria del Supremo Tribunal della Segnatura Apostolica*, in: *AADC* XV, 2008, 227.

te carezca de la capacidad legal para actuar en juicio<sup>89</sup>, o que no exista la ley que se dice violada, o que se hayan agotado los plazos para proponer el recurso (art. 76 §1º LP). Es importante señalar que este elenco de motivos es un *numerus apertus*, por lo que no se excluyen otros eventuales motivos por los cuales el Secretario puede rechazar el recurso contencioso administrativo. De ese decreto de rechazo el Secretario debe informar al Promotor de Justicia, y si el caso lo requiere, a la Autoridad competente. El recurrente en el mismo decreto debe ser informado de la facultad de recurrir al Congreso en el plazo perentorio de diez días desde la recepción del mismo.

El decreto cuyo rechazo el Congreso confirma de entrada, no puede recurrirse.

Estamos ante uno de los temas más delicados y polémicos de la nueva LP.

En las NS no se contenía la previsión de que el Secretario pudiera rechazar de entrada el recurso que careciera evidente e indubitadamente de fundamento. Tal competencia correspondía al Congreso de la Signatura, si bien tal opción fue muy criticada por la doctrina por estar produciéndose con el rechazo una especie de «juicio sin juicio» o «resolución sin proceso». El resultado era una limitación exagerada del acceso a la justicia administrativa en el ámbito de la Signatura Apostólica. Todos los deseos y esperanzas se encaminaban a corregir tales situaciones, tanto el rechazo *a limine* por el Secretario, y posible recurso al Congreso, como el rechazo por el Congreso por el alcance jurídico de su actuación que rechazaba recursos llegándose a razonar sobre aspectos que eran más propios del fondo de los asuntos que de un rechazo por falta de fundamento. La posibilidad de rechazo por el Secretario fue una norma que se introdujo *praeter ius*. El art. 107 NS permitía al Secretario examinar el recurso y decidir eventuales defectos subsanables o no, de lo que se pasó a la posibilidad de rechazo *a limine* del recurso por el mismo Secretario, decisión recurrible ante el Congreso de la Signatura Apostólica, de manera que si el Congreso ratificaba tal rechazo, cabía ulterior recurso al Colegio de Jueces (art. 116 NS) cuya decisión ya no era recurrible.

Hacemos plenamente nuestra la postura del ilustre procesalista Joaquín Llobell cuando tratando monográficamente este tema ha puesto de ma-

<sup>89</sup> Lo cual en nuestra opinión debería considerarse una cuestión que debería ser resuelta por el Colegio de Jueces, como apuntamos Infra. Cuestiones abiertas, sexta.

nifiesto los antecedentes y problemática, y ha delatado que la intención de los autores de las NS de 1968 era clara: establecer un sistema en el cual al Colegio de Jueces, formado en esa época por cinco Cardenales, llegasen sólo aquellas causas en la que fuera prácticamente cierta la ilegitimidad del acto administrativo impugnado<sup>90</sup>.

Y aunque sea recurrible el decreto del Secretario que rechace la admisión a discusión del recurso contencioso-administrativo, recurso que se seguirá ante el Congreso de la Signatura Apostólica, tal decisión no cabe pensar que deje de ser demasiado subjetiva, producto de una convicción obtenida *prima facie*, porque la verdadera y justa, tal como está concebido el trámite procedimental, sólo cabe obtenerla tras la fijación del objeto litigioso —la *litis-contestación*, en la terminología común canónica—. Dígase lo mismo para la resolución del Congreso, apelable ante el Colegio de Jueces, como luego se expondrá. El art. 76 LP ha introducido por lo tanto un nuevo procedimiento para valorar, en una doble instancia —ante el Secretario (art. 76 §§ 1º y 2º) y ante el Congreso (art. 76 §§ 3º y 4º) —, la existencia del *fumus boni iuris* de la demanda que inicia el recurso contencioso administrativo contra un acto administrativo ex art. 34, §1º LP<sup>91</sup>. Estas previsiones tienen sus consecuencias y requieren una calificación jurídica, como luego detallaremos.

- 2) El Secretario considera que existen defectos subsanables, en cuyo caso otorga un plazo para subsanación de los defectos, según prevé el art. 77 LP, de manera que el Secretario declara la causa periclitada si la parte recurrente, estando informada de la cuestión, dentro del plazo prescrito nada proveyera ni alegara una excusa idónea, ni hubiera obtenido patrocinio gratuito. En este último caso la petición de patrocinio gratuito, a la espera de la concesión o no, entendemos que suspende una eventual constatación del defecto de falta de designación de patrono.
- 3) El Secretario considera que el recurso presenta fundamento, en cuyo caso el mismo Secretario por medio de decreto, conforme a lo preceptuado en el art. 79 §1º LP, ordena notificar al Dicasterio competente y a todos los Dicasterios legítimamente intervinientes el recurso recibido e invita a los mismos a que nombren Patrono por medio de mandato

90 J. Llobell, *La struttura del processo contenzioso amministrativo nella nuova «lex propria» della Segnatura Apostolica*, in: G. Dalla Torre e C. Mirabelli (a cura di), *«Le sfide del diritto». Scritti in onore del cardinale Agostino Vallini*, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, 374-75.

91 Ibid.

legítimo; en segundo lugar requiere al Dicasterio que dentro del término de treinta días remita copia del acto impugnado y todos los autos de la controversia de que se trata; constituye al Promotor de Justicia en la causa; y manda tanto al Canciller como al recurrente y a los dicasterios intervinientes que cumplan fielmente cuanto les incumbe.

c) *Fase previa a la posible admisión a discusión por el Congreso de la Signatura Apostólica*

Cumplidos los anteriores trámites y recibidas las actas del Dicasterio, el Secretario informa al Abogado del recurrente de lo actuado y establece por decreto un plazo para presentación de un memorial, en el cual se exponen claramente las leyes que se afirman incumplidas, se esclarece el recurso, se completa o se enmienda, y cabe que se exhiban documentos (art. 81 § 1º LP). El objeto de este memorial es lograr la admisión a discusión del recurso contencioso administrativo. Pero el contenido de la pretensión formal de admisión se presenta sin duda íntimamente unido a las cuestiones objeto del debate procesal (fondo del asunto) por lo que en la práctica entendemos que es delicado y complejo separar o diferenciar las alegaciones sobre las condiciones de admisión de las alegaciones sobre lo que coloquialmente podemos denominar el «fondo del asunto» (que no mérito).

Esta posibilidad de presentación de este denominando *memorial*, de tipo complementario y/o aclaratorio, hace que no podamos excluir como forma de presentación inicial del recurso la de demanda sucinta. Es algo posible, siempre y cuando se cumplan los requisitos del art. 73 LP, pero es complicado y arriesgado no exponer desde el primer momento todas las razones que asisten al recurrente o no presentar los documentos que eventualmente fundamenten el recurso contencioso administrativo. Otra cosa será aclarar términos oscuros o corregir errores materiales. La praxis de este complejo momento procesal previa a la admisión a discusión, y por las razones expuestas, aconseja que este memorial deba consistir en la reproducción del recurso inicial con todos los argumentos que asistan al recurrente. Por otra parte no hay que olvidar que en el recurso administrativo previo ante el dicasterio correspondiente constarán todas las actuaciones y pruebas anteriores, las cuales surten efecto *ex lege* en el recurso contencioso-administrativo si es admitido (art. 79 §1º, 2), pero que esas actuaciones, en este momento, puede que aún no se hayan incorporado por la Signatura Apostólica al recurso presentado, salvo que alguna de las partes lo hayan hecho. Por tanto conviene al recurrente su presentación.

Transcurrido el plazo concedido al recurrente para poder presentar su memorial, el Secretario establece por decreto al Abogado de la parte resistente el mismo plazo, para que examinado todo aquello que se ha actuado, presente un memorial así como que quizá presente nuevos documentos.

Finalmente el Promotor de Justicia emite su voto *pro rei veritate*.

Se intercambian los escritos, y los Abogados en el plazo de diez días pueden formular sus respuestas (a modo de escrito de réplica); en último lugar puede manifestar lo procedente el Promotor de Justicia, a modo de escrito de dúplica (art. 81 §§ 2º y 3º LP). El contenido del art. 81 LP es un procesículo que se lleva a cabo, no se olvide, sin que aún se haya admitido a discusión el recurso contencioso administrativo.

Después de esta tramitación se convoca la reunión del Congreso de la Signatura Apostólica para decidir sobre la admisión a trámite del recurso contencioso administrativo, señalándose la fecha por el Prefecto; la fecha debe ser comunicada a las partes (arts. 83, §1º LP en relación con el art. 40).

d) *Decisión del Prefecto en el Congreso de la Signatura Apostólica sobre la admisión a discusión del recurso contencioso administrativo*

El Prefecto en el Congreso puede decidir no admitir a discusión el recurso, o bien admitirlo.

*1ª. No admisión a discusión*

El Congreso (no se olvide que la decisión es del Prefecto en el Congreso, nunca del Congreso en si mismo que no es un órgano colegial) en este caso decide «si el recurso debe admitirse a discusión, o si debe rechazarse porque manifiestamente carece de presupuesto o fundamento» (art. 83 §1 LP). Realmente esta norma es muy poco explícita sobre lo que constituye el objeto de examen por parte del Congreso. El problema, como ya puso de manifiesto Labandeira para las NS, y que entendemos que no ha resuelto la LP, es que esta decisión podemos decir que se extiende tanto a los elementos y presupuestos del recurso, como al fundamento del mismo. Evidentemente considerará los elementos formales de interposición del recurso, algo que ya habrá hecho también previamente el Secretario, analizado la interposición en tiempo y forma, y constatará si existen requisitos cuya ausencia constituye causa de nulidad insanable, porque responden a elementos esenciales e ineludibles. Además el Congreso deberá comprobar si el recurrente y el recurrido tienen capacidad

de obrar, y gozan —respectivamente— de legitimación activa y pasiva para la causa.

Además habrá de analizar el objeto del recurso y su fundamento. Hasta aquí el Congreso ha ido examinando los aspectos formales y los presupuestos del recurso, pero ahora tiene que asomarse a la cuestión de fondo, al fundamento del mismo, a tenor del art. 83 §1º LP debe juzgar si existe un *fumus boni iuris* en el recurso, lo cual plantea la espinosa tarea, no siempre resuelta adecuadamente, de distinguir entre lo que atañe juzgar al Congreso y lo que corresponde al Colegio de jueces. De ahí que se hayan puesto graves reparos tanto a la norma como a su aplicación por el Congreso, porque ¿cuándo se encuentra éste en condiciones de aseverar que el recurso carece manifiestamente de fundamento? Sobre lo que es manifiesto o no, caben muchas opiniones, y ciertamente algunas decisiones del Congreso en tal sentido parecen haber traspasado sus atribuciones. Valdría más que se limitase a comprobar los aspectos antes apuntados: los presupuestos subjetivos y objetivos y la forma debida.

Se ha criticado la praxis canónica de las NS y estimamos que esta se ha mantenido, agravado y trasladado a la LP. Así señalaba Labandeira citando a Graziani, que a veces el Congreso ha rechazado recursos, no por manifiesta carencia de fundamento, sino tras interpretar con precisión la ley o la naturaleza del acto impugnado; y que en ocasiones el Colegio de Jueces o el Pleno de la Signatura ha admitido recursos que el Congreso había rechazado, señal indudable de que el asunto no era tan manifiesto; y el mismo Labandeira citando a Ciprotti afirmaba que este rechazo del recurso debe ser excepcional. Es una norma que lejos de abolirse se ha reforzado y nos encontramos en la actualidad con un doble juicio para la admisión del recurso contencioso administrativo: el del Secretario y el del Congreso de la Signatura Apostólica. Da la impresión de que se dificulta hasta límites muy discutibles el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa. Si bien se han fijado los casos en los cuales un recurso puede ser rechazado *a limine* (falta de objeto o motivación, caducidad de plazo, defecto de legitimación, etc.), el Congreso no se ha atenido en algunas de sus decisiones al papel de juez, sino que más bien ha adoptado el de superior administrativo.

La decisión denegatoria de la admisión por parte del Congreso habrá de ser motivada en el correspondiente decreto. No deja de ser un sistema que entraña el riesgo de ser un tanto subjetivo, puesto que aún no se ha fijado el objeto litigioso.

Además, conocidas las posibles actuaciones del Secretario y del Congreso, se hace necesario dar una configuración jurídico procesal a estas actuaciones. Si la decisión del Secretario «*en primera instancia*» hubiera sido no admitir a discusión el recurso contencioso administrativo, la decisión confirmatoria por el Congreso no es recurrible. Por tanto, como afirma Llobell, hemos de en-

tender que la decisión del Secretario tiene la naturaleza de decisión de primera instancia y la del Prefecto en el Congreso como de segunda instancia<sup>92</sup>. Sostiene este mismo autor abundando de manera fundamentada sobre este punto, que la nueva reglamentación *ex art. 76 LP* de la *aceptación* del libelo de demanda, entre las cuales está la valoración del *fumus boni iuris*, permite sostener que la decisión del Prefecto en el Congreso a favor de la aceptación del recurso *ex art. 83 LP* implica una primera afirmación de la ilegitimidad del acto impugnado. Esto es coherente con la necesidad de atribuir a tal pronunciamiento una especificidad diferente de la aceptación de la demanda por del Secretario o por el Prefecto en el Congreso, siempre *ex art. 76 LP*. El hecho de que el Colegio de Jueces pueda según el *art. 89 LP*, pronunciarse contra tal ilegitimidad simplemente manifestará la libertad del tribunal de «segunda instancia» frente a la de «primer grado».

Es evidente que esta interpretación del proceso contencioso administrativo regulado en la nueva LP encuentra el obstáculo de la disposición legislativa que parece estar limitada, como sucedía con el *art. 116 NS*, a la admisión o al rechazo a la *disceptatio* del recurso antes del juicio del Colegio de Jueces: «*Praefectus decernit utrum recursus admittendus sit ad disceptationem, an rei-ciendus quia manifeste ipse caret praesupposito vel fundamento*» (*art. 83 § 1 LP*).

La decisión del Prefecto según el *art. 83 LP* tiene aquellas condiciones mínimas requeridas (en particular la instrucción y la discusión de la causa) que permiten poder considerarlo para determinados efectos un juicio de primera instancia sobre la legitimidad del acto de la Autoridad administrativa<sup>93</sup>. Pues se debe dar a esta decisión del Prefecto en el Congreso un contenido diverso al de la aceptación del libelo de demanda por el Secretario (o del Prefecto en el Congreso, modificando *ex art. 76 §3* el rechazo decretado por el Secretario). De otro modo no tendría sentido la doble intervención.

El mismo Llobell afirma por tanto que la justificación adecuada a la instrucción y a la discusión de la causa según los *arts. 79-84 LP* es aceptar que la decisión del prefecto en el Congreso es un primer pronunciamiento judicial sobre la legitimidad del acto impugnado<sup>94</sup>.

92 La natura della decisione del Prefetto in Congresso *ex art. 83 LP* SAP 2008 potrebbe essere equiparata a quella dell'Ordinario del luogo di avviare la procedura amministrativa «*ad poenam irrogandam vel declarandam*» *ex CIC can. 1718* (CCEO *can. 1469*) quando ciò appaia giusto in seguito all'espletamento dell'indagine previa *ex CIC can. 1717* (CCEO *can. 1468*). È evidente che la decisione di avviare la procedura amministrativa «*ad poenam irrogandam vel declarandam*» implica una prima valutazione dell'Ordinario del luogo, con un particolare *fumus boni iuris* vicino alla certezza morale, circa l'imputabilità del delitto all'accusato, sebbene tale provvedimento non possa avere alcuna efficacia senza il decreto di condanna *ex CIC can. 1720 n. 3* (CCEO *can. 1486 § 1 n. 3*): J. Llobell, *La struttura... art. cit.*, 380-81.

93 *Ibid.*

94 J. Llobell, *La Struttura... art. cit.*, 383.

En el caso de que la decisión del Secretario «en primera instancia» hubiera sido sí admitir a discusión el recurso contencioso administrativo, pero la del Congreso hubiera sido la de no admitirlo, cabe interposición de recurso en el plazo de diez días ante el Colegio de jueces (arts. 84 y 42 LP), de cuya posibilidad deben ser informadas las partes en el mismo decreto. De interponerse este nuevo recurso, debe comunicarse a las partes que se ha interpuesto el recurso, las cuales tienen derecho a proponer en el plazo de diez días sus alegatos. El Promotor de Justicia dará su voto *pro rei veritate* y el recurso se remite cuanto antes al Colegio. La decisión del Colegio no está sujeta a ningún remedio jurídico. Como ya se dejó expuesto anteriormente, para decidir sobre el recurso contra el decreto de rechazo dado por el Prefecto en el Congreso, cabe la posibilidad de que se juzgue el asunto por tres jueces, no por cinco que es la composición habitual de Colegio de Jueces (art. 21 LP).

Si el Colegio admite el recurso contencioso administrativo se seguirá lo preceptuado en los arts. 85 y ss. LP y en caso contrario no cabrá petición ulterior: la decisión del Congreso no es recurrible.

### *2ª Admitir a discusión*

Si el Prefecto en el Congreso declara la ilegitimidad del acto impugnado, pronunciándose ya no solo sobre lo formal, sino también sobre lo sustancial, se produce un modo de envío de oficio de la causa al Colegio de Jueces, salvo que el autor del acto acepte tal decisión y modifique su acuerdo administrativo, conforme al art. 78, §1 LP<sup>95</sup>.

Este «envío» es en cierto modo equiparable, aunque las diferencias son muchas, a aquel que dicta el tribunal que en primera instancia declara la nulidad del matrimonio conforme al can. 1682 § 1 CIC (CCEO can. 1368 § 1; DC art. 264). Así como la sentencia a favor de la nulidad del matrimonio no tiene eficacia sin la confirmación del tribunal superior, el decreto del Prefecto en el Congreso que declara la ilegitimidad del acto es ineficaz sin la ratificación de la sentencia del Colegio de Jueces<sup>96</sup>. Esta ratificación es necesaria de modo que el mismo Colegio de Jueces pueda pronunciarse sobre el resarcimiento de daños que hayan sido solicitados, como muy tarde, hasta la concordancia del dubio, es decir después del primer pronunciamiento sobre la legitimidad del acto por parte del Congreso (arts. 34, § 2º, 85, §1º y 101 LP).

<sup>95</sup> C. de Diego Lora-R. Rodríguez Ocaña, *Lecciones... op.cit.*, 411-428, sobre las soluciones extrajudiciales.

<sup>96</sup> J. Llobell, *La Struttura...*, art. cit., 381.



En caso de que el Congreso o el Colegio de jueces de la Signatura Apostólica hayan *admitido el recurso a discusión*, en las circunstancias expuestas en el punto anterior, se continúa con la convocatoria, cuanto antes, por el Secretario de los Abogados y del Promotor de Justicia para una breve deliberación oral. Una vez celebrada esta sesión, y atendiendo a sus peticiones y respuestas, se establecen por el Secretario los términos de la controversia, (fórmula de dudas) (art. 85 §1º LP). Contra el decreto de fijación de fórmula de dudas se da recurso dentro de dentro de diez días ante el Prefecto, descartado cualquier ulterior remedio jurídico (art. 85 §2º LP).

e) *Posible instrucción complementaria y alegaciones*

Como ya hemos indicado quien tiene facultades instructorias en la Signatura Apostólica es el Secretario, sin perjuicio de que el Colegio de jueces pueda ordenar instrucción suplementaria. En virtud de las facultades instructorias, el Secretario procede si el caso lo requiere, a completar la instrucción de la causa. Este complemento de instrucción, entendemos que en principio es excepcional, y de producirse lo sería por la necesidad que se acreditara de probar lo que fuera procedente. El objeto de esta prueba sería todo aquello que hubiera sucedido (hechos nuevos) o se hubiera puesto de manifiesto tras las actuaciones posteriores a la admisión del recurso contencioso administrativo, concretamente desde el momento de la admisión por el Secretario. La petición de instrucción complementaria se puede producir tanto de oficio como a instancia de parte, y nos sitúa en el principio general de que la aportación de las pruebas se ha debido producir en los momentos procesales anteriores: presentación del recurso y presentación de memoriales después de la admisión por el Secretario (art. 81 §1º LP). De plantearse alguna objeción a la instrucción ordenada, el Secretario la dirimirá rápidamente.

Una vez instruido el recurso contencioso administrativo, es nulo añadir ningún documento que las partes puedan presentar, a no ser que el Prefecto lo determine, y quedando a salvo la facultad de instrucción supletoria que pueda ordenar el Colegio de Jueces.

La prueba que ordinariamente se admite en este tipo de procesos es la documental<sup>97</sup>. De este modo se explican dos cuestiones: de una parte que la instrucción que se acuerde después de la admisión a trámite sea casi una «*instrucción complementaria*»; de otra parte se explica así que en la generalidad

<sup>97</sup> No quedan vedadas otras pruebas, tales como la declaración de los interesados, la pericia o el acceso y reconocimiento judicial, cf. C. Gullo, *La prova nel contenzioso amministrativo*, in: AA. VV., *La giustizia...*, op. cit., 374-82.

de los casos los documentos que fundamentan el recurso contencioso administrativo se encontrarán ya en los autos, pues habrán sido presentados por las partes y en su caso muchos de ellos constarán en los autos que el Secretario de la Signatura Apostólica debe haber requerido a los dicasterios correspondientes (art. 79 §1º,2 LP).

A partir de este momento, concluida la instrucción de la causa, se va a proceder a una *fase de discusión* por medio de la presentación de alegaciones por las partes y por el Promotor de Justicia, fase que es semejante a la que ya se produjo antes de la admisión a discusión por el Congreso, y de un modo semejante a los procesos ordinarios; pero el objeto del debate ya no va a ser el *fumus del recurso* sino la cuestión sustantiva que se debate. Los Abogados, dentro del plazo que se les haya prescrito a cada uno, presentan conclusiones escuetas; entendemos que es el momento propio de abundar sobre los motivos tanto fácticos como jurídicos que fundamentan el recurso contencioso administrativo así como sobre las pruebas practicadas, fundamentalmente sobre el alcance de los documentos que en su caso hayan sido incorporados, si bien lo normal será que en toda la tramitación anterior ya se hayan expuesto cualitativa y cuantitativamente estos argumentos. Por lo tanto lo más lógico será remitirse o reproducir esas alegaciones; de esta situación de las alegaciones ya realizadas en anteriores momentos del proceso se deriva la exigencia de que las alegaciones en este momento sean *escuetas*.

Posteriormente el Promotor de Justicia presenta el voto *pro rei veritate*, tras lo cual los Abogados en el plazo de diez días pueden presentar escrito de réplica; el Promotor de Justicia está facultado para intervenir por ultima vez, a modo de dúplica (Art. 88 LP).

#### f) *Juicio por el Colegio de la Signatura Apostólica y Sentencia*

Nos encontramos en la fase crucial del trámite del recurso contencioso administrativo. La causa ha sido instruida y conforme al art. 89 LP van a ser de aplicación los arts. 46 a 49 del mismo texto que señalan los siguientes trámites de cara a dictar sentencia; son trámites todos ellos claros y concisos en sí mismos.

En primer lugar el Prefecto remite la causa al Colegio para juzgar, y en la reunión de Jueces, el Juez Ponente o el Relator expone los argumentos y acota razones tanto a favor como en contra del recurso. Después los jueces, a solas, exponen por turno las conclusiones con las razones tanto de derecho como de hecho, conclusiones que escritas por el Ponente se llevan inmediatamente a la Sentencia; esas conclusiones se añaden a las actas de la causa las cuales deben guardarse bajo secreto. Concluida la discusión, el Colegio toma

la decisión, acuerdo por mayoría de votos de los reunidos. La parte dispositiva es realizada por escrito por el Juez Ponente o Relator, firmada por cada uno de los Jueces y enseguida es entregada al Secretario. El Juez Ponente o el Relator redacta cuanto antes el texto de la decisión. El Prefecto del Tribunal Supremo, si el caso lo requiere, puede establecer que las razones de la decisión tanto de derecho como de hecho se emitan por escrito al Promotor de Justicia. Como ya se indicó anteriormente, si el Colegio de Jueces manda una ulterior instrucción antes de dictar sentencia, esa instrucción la lleva a cabo el Secretario.

La principal cuestión que surge de estas previsiones es que con esta actuación se esfuma toda observancia del principio de inmediación. El Colegio de jueces no oye directamente a los Patronos de las partes en litigio, sino que tendrá un conocimiento de toda la actividad procesal y de los puntos en litigio, así como de las razones alegadas, de tipo mediato, a través de la relación que de ello le haga el Ponente o Relator. Tal defecto —que no obvia el hecho de que se ordene informe *pro rei veritate*, del Promotor de Justicia, hace pensar que el Ponente o Relator, será el que, en definitiva, redacte la decisión, y adquiera un papel tan primordial a la hora de decidir el recurso, que en vez de tratarse de decisión de un Órgano colegiado, termine en la práctica siendo decisión de un órgano unipersonal.

Tampoco se dice nada acerca del plazo en que ha de hacerse pública dicha decisión.

Finalmente una cuestión terminológica y aclaratoria importante. Cuando el Colegio de Jueces resuelve un asunto admitido *ad disceptacionem*, lo resuelve por medio de «sentencia». Las resoluciones del Congreso en las que no se admite el recurso contencioso administrativo a discusión del Colegio de jueces de la Signatura Apostólica son denominadas como «decretos definitivos», y frente a los mismos no cabe ulterior recurso. Este tipo de decretos no admitiendo a discusión la causa hacen que devenga en firme la resolución que anteriormente había tomado el dicasterio correspondiente. Esto no quiere decir que los «decretos definitivos» no sean motivados (lo han de ser porque lo preceptúa el art. 83 §1 LP). Tampoco quiere decir que los decretos definitivos dejen de resolver cuestiones que en sí mismas pertenecen a lo que podemos denominar «fondo del recurso» pues estas cuestiones, como ya hemos indicado, se van a presentar de ordinario íntimamente unidas a los motivos por los que el Congreso de la Signatura no admite a discusión el recurso contencioso administrativo; pero el hecho de que se consideren esas cuestiones no implica que el Congreso de la Signatura Apostólica se esté pronunciando ni sobre la legitimidad del acto impugnado y mucho menos sobre el mérito de la causa.

g) *Recurribilidad de la sentencia*

Es preciso señalar que las sentencias de la Signatura Apostólica son inapelables (c. 1629, §1º CIC); sin embargo este no es un principio absoluto, y no se pueden excluir la querrela de nulidad o la petición de *restitutio in integrum* contra ellas, tal y como señala el art. 91 LP.

La sentencia c. Fagiolo de 27 de febrero de 1993 acogió la *restitutio* contra una anterior decisión del colegio de la Signatura Apostólica, así como la posibilidad de querrela de nulidad. Cuando la sentencia de la Signatura, contra la cual se interpone apelación (en los términos que luego indicaremos) o bien *restitutio in integrum*, sea una sentencia que ha sido emitida por un turno del Colegio de Jueces, la impugnación deberá ser interpuesta ante el turno superior o ante la plenaria. Cuando por el contrario la sentencia impugnada haya sido emitida por la misma plenaria, la impugnación deberá ser resuelta por la misma Signatura Apostólica, según el principio del *beneficium novae audientiae*<sup>98</sup>, si bien siguiéndose la vía judicial, no la administrativa<sup>99</sup>.

La prohibición de apelar contra las decisiones de la Signatura Apostólica en las causas contencioso-administrativas no implica en realidad una excepción al derecho al doble grado de jurisdicción, dado que se trata de un juicio de mera legitimidad de un pronunciamiento anterior. En tal caso, la decisión de la Signatura Apostólica es en si misma aquella que secularmente se denominó «*appellatio extrajudicialis*»<sup>100</sup>, porque sustancialmente es una decisión de segunda instancia.

La posibilidad de recurrir las sentencias de la Signatura Apostólica es un remedio solamente frente a recursos admitidos *ad disceptacionem*, resueltos por medio de «sentencia». El principio general contenido en el c. 1629, 1º, según el cual las sentencias de la Signatura Apostólica son inapelables, se debe entender modificado desde el mismo ordenamiento. Se ha de entender como posible la apelación en las causas en las que se ha superado el control de legalidad. El principio de la inapelabilidad debe ceder ante la exigencia de justicia, de-

98 J. Llobell, *Note sull'impugnabilità delle decisioni della Segnatura*, in: *IE* 5, 1993, 675-98, 4.b y 3.

99 El art. 119 del vigente *Regolamento Generale della Curia Romana* contiene el *beneficium novae audientiae*, aunque no es necesaria la presentación de nuevas pruebas.

100 A partir del s. XII aparece en la Iglesia un remedio judicial contra los perjuicios causados a una persona por actos extrajudiciales, entre los que se encuentran los de carácter administrativo (como provisión de beneficios, elecciones, ejecución de rescriptos, reparación de daños, etc.). Por semejanza con la apelación (judicial), recibe impropriamente el nombre de *appellatio extrajudicialis*, aunque desde un primer momento no deja de advertirse que se trata más bien de una *provocatio ad causam* o *iniciación de una causa en primera instancia*. Objeto del recurso es el acto que produce una lesión, el cual puede ser pretérito o presente, e incluso futuro si es previsible, de modo que esta apelación se convierte también en un procedimiento preventivo. Cf. Labandeira, *La Signatura Apostólica y los Tribunales Administrativos*, in: *IC* 42, 1981, 666-67.

rivada de la *rationabilitas*, para permitir el doble grado de jurisdicción en las causas de mérito en primera instancia. Como indica J. Llobell, fundamentando la existencia de la apelabilidad de sentencias de mérito de la Signatura Apostólica, la doctrina canonística, como la civilística, siempre en referencia al Derecho romano, mantiene el doble grado de jurisdicción (del cual la apelación es la típica expresión), como un elemento del proceso íntimamente ligado al derecho de defensa, y, por tanto, con el derecho natural.

Todo ello consecuencia de la ya referida c. Ratzinger y del decreto que la ejecutaba, por lo que se entiende, ya desde la PB, que el resarcimiento de daños pertenece a la competencia ordinaria de la Signatura Apostólica, y que el juicio sobre el mérito, excluido todo control sobre la oportunidad, es condición esencial para poder aplicar la competencia<sup>101</sup>.

La inapelabilidad de las sentencias sobre el contencioso-administrativo recogida en las NS de 1968 ha tenido que ser respetuosa con el principio de doble grado de jurisdicción en las sentencias de mérito, sobre todo a partir de la PB. La PB amplió la competencia de la Signatura Apostólica, lo que se ha reproducido en la LP, con la posibilidad de pedir en vía judicial el resarcimiento de daños por el acto de la Administración declarado ilegítimo. Tal posibilidad no vuelve a entrar en el mero control de legitimidad, sino que implica un juicio sobre el mérito, como consecuencia de la ilegitimidad declarada, y no por tanto sobre la oportunidad.

En consecuencia al menos las sentencias contencioso-administrativas que juzgan el asunto jurídico del cual emerge el daño producido por el acto administrativo declarado ilegítimo, determinando el modo de resarcirlo, deben poder ser sometidas al doble grado de jurisdicción (de apelación) ante otro turno de la Signatura Apostólica<sup>102</sup>, postura doctrinal debatible basada en la hermenéutica de la LP y que entendemos que habrá de ser ratificada por la praxis.

Cuestión diferente es que se estime por el Colegio de Jueces un recurso, revocando la decisión anterior del Congreso de la Signatura Apostólica. En este caso la prohibición de nuevo recurso (art. 91, §1º LP), no implica un debilitamiento real del derecho al doble grado de jurisdicción pues la sentencia del Colegio de Jueces ya lo ha satisfecho. Además, como es lógico, la sentencia del Colegio de Jueces puede modificar la decisión del Prefecto en el Congreso, y esta decisión no es apelable ex art. 91, §1 LP, y se tratará de una nueva derogación de la necesidad de doble sentencia conforme, como sucede con la Congregación para la Doctrina de la Fe. Así, en el proceso penal ante la Con-

101 J. Llobell, *Note...* art. cit., 259-67. También se manifiesta en el mismo sentido de expresar la importancia de la estrechísima conexión con principios de derecho natural y moral Z. Grochowski, *I Tribunali...* art. cit., 411.

102 J. Llobell, *La nuova «lex propria»...*, art. cit., 476-77.

gregación para la Doctrina de al Fe, la sentencia de segunda instancia, a pesar de que sea contraria de la primera instancia, es inapelable, y, por tanto, es cosa juzgada<sup>103</sup>.

En nuestra opinión la justificación doctrinal de la apelabilidad de las sentencias sobre el mérito, sobre la base de la hermenéutica de la LP, no se hubiera hecho necesaria si se hubiera previsto expresamente la posibilidad o no de tal apelación, o bien se hubiera previsto la *autonomía de la acción de daños*, es decir que se hubiera configurado de algún otro modo posible:

- o bien como una acción que pudiera ser entablada de manera no necesariamente subsiguiente y cumulativa con la de la acción de ilegitimidad del acto recurrido;
- o bien como un pronunciamiento necesario derivado de la ilegitimidad declarada, no a instancia de parte como se contiene en la LP<sup>104</sup>.

Así la sentencia del Colegio de jueces ya respetaría, por el grado en que es dictada, el principio de doble grado de jurisdicción sin necesidad de plantear otras posibles instancias.

## 9. EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

Nos encontramos ante un capítulo novedoso por la regulación que se lleva a cabo en la LP, y sin duda de gran utilidad, puesto que concreta cual debe ser el modo y el plazo para cumplir con lo sentenciado. También se expone el alcance de los eventuales incumplimientos en la ejecución reconociéndose expresamente a modo de sanción la posibilidad de poder solicitarse, por parte de quien tenga a su favor la ejecución de una sentencia derivada de un recurso contencioso administrativo, el resarcimiento de daños por demora en la ejecución. La carga de los jueces no termina en juzgar sino que se prolonga en hacer ejecutar aquello que se ha juzgado, por lo que la ejecución es en si misma un acto obligado y debido, derivado de la obligación de impartir Justicia.

De la sentencia dictada por la Signatura Apostólica resolviendo los recursos contencioso administrativos, a no ser que se establezca otra cosa, debe ordenar la ejecución, por si o por otros, el dicasterio que dicte o apruebe el acto impugnado. Pero si el dicasterio se niega, o es negligente o actúa más allá o después del tiempo establecido, quedando a salvo un eventual derecho de

103 J. Llobell, *La Struttura...* art. cit., 382.

104 Opciones que pueden encontrar su refrendo legal en el c. 128 CIC: en el hecho de no observarse este canon descansa una eventual y necesaria violación de ley.

reparación de daños por dicha mora, la parte cuyo interés es la ejecución inmediata la debe pedir pide al mismo Tribunal de la Signatura Apostólica, dándose cuenta a la Autoridad superior (art. 92 LP). Se está así obligando al dicasterio frente al cual se litigó a que sea el mismo, directamente, quien ejecute lo prescrito, pues es el que directa y principalmente se ve afectado por el pronunciamiento de la sentencia.

Pero el texto de la LP va más allá, saliendo al paso de posibles interpretaciones en la ejecución, dependiendo de los pronunciamientos que contenga la sentencia de la Signatura Apostólica. De este modo se establecen tres previsiones diferentes inspiradas en un mismo principio (art. 93 LP):

El principio que inspira la ejecución es que el ejecutor debe mandar ejecutar la sentencia misma, según la significación de las palabras consideradas en el texto y en el contexto.

La primera previsión es que si se trata de *resarcimiento económico*, el pago debe ser hecho en el plazo de treinta días desde la notificación de la sentencia, a no ser que el Supremo Tribunal determine otra cosa.

La segunda de las previsiones es que si la ilegitimidad del acto declarada fuera *sobre el proceder*, la Autoridad puede poner ese acto de nuevo solo conforme a derecho y según el modo y en los términos determinados en la sentencia. Además la Signatura Apostólica puede decir el modo y los plazos de cumplimiento para evitar así una reproposición emulatoria.

Finalmente la tercera de las previsiones mantiene que si la ilegitimidad declarada fuera *al deliberar*, la Autoridad debe resolver la cuestión de nuevo solo conforme a la norma jurídica y según el modo y términos determinados en la sentencia, pero no puede en ningún caso re-proponer el objeto del acto declarado ilegítimo.

A efectos de la ejecución se señala (art. 94 LP) que si surge alguna controversia sobre el modo de proceder a la ejecución, el Congreso la dirime rápidamente.

Pero no podemos olvidar que cabe también que la Signatura Apostólica ordene otro modo de ejecución.

## 10. CUESTIONES ABIERTAS

Finalmente cabe hacer una recapitulación de cuestiones de mayor interés, en este recurso contencioso administrativo. No cabe duda de que surgen toda una serie de puntos que parece que se han quedado, nuevamente, como en 1968, en el baúl de los deseos procesales, y afectando a cuestiones de de-

recho sustantivo. A modo de elenco de cuestiones abiertas nos atrevemos a enumerar las siguientes.

Primera.—En primer lugar, y en cuanto al mismo Tribunal de la Signatura Apostólica, como único tribunal de lo contencioso administrativo en la Iglesia, llama la atención que se ha quedado apartado de nuevo el tema de los posibles tribunales administrativos regionales, o diocesanos<sup>105</sup>, que no deja de ser un tema conexo con el del carácter de la Signatura Apostólica, y con la tarea de conocer los recursos contencioso administrativos. Sin que sea objeto de este trabajo, no es cuestión ajena del todo, pues fue algo madurado durante años y de lo que nada se ha vuelto a saber. Las dificultades, somos conscientes de que son claras y evidentes. Se alegan dificultades doctrinales<sup>106</sup>, pero no resul-

105 Afirma J. Llobell al tratar el tema de la economía procesal que «è forse uno dei principali motivi per ripensare l'opportunità dei tribunali contenzioso-amministrativi presso le conferenze episcopali, fermo beninteso che ad impossibilia nemo tenetur e, quindi, la costituzione di detti tribunali non dovrebbe essere obbligatoria (come era disposto nel progetto del 1972 per i tribunali di prima istanza), bensì lasciata alla discrezionalità delle singole conferenze episcopali, con un prudente intervento della Santa Sede (della Segnatura Apostolica) per accertare che detti tribunali siano in condizione di poter adempiere alla loro delicata giurisdizione, come già era previsto dai progetti del CIC del 1980 e 1982. Per consentire la tempestività, pur rispettando il diritto di appellare la sentenza di prima istanza del tribunale locale presso la Segnatura Apostolica (come ogni sentenza è appellabile presso la Rota Romana nelle materie di sua competenza), si dovrebbe stabilire un sistema che permettesse di arrivare al giudicato in loco, senza essere costretti a venire a Roma, evitando in questo modo il tempo e le spese richieste dalla traduzione degli atti». Cf. J. Llobell, *Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo*, in: AA. VV., *La giustizia... art. cit.*, 258-59.

106 Ya hace cuarenta años, en 1971, el Prof. De Diego Lora consideraba que «el Colegio episcopal con el Papa es órgano soberano de la Iglesia, pero cada Obispo, en su propia diócesis, a pesar de centrar en él las potestades propias de la Cabeza de aquella iglesia, no por ello deja de ser a la vez un órgano de gobierno carente de soberanía, sino subordinado a la autoridad del Romano Pontífice (Christus Dominus, n. 3). ¿Por qué no entonces concebir en la estructura eclesial, por una legislación venida desde la más alta autoridad, la existencia, a distintos niveles, de Tribunales que puedan juzgar, con todas las garantías procesales, en el caso concreto, de la actividad de esos órganos de gobierno de la Iglesia en cuanto actúan en ejercicio de su potestad administrativa?»

Esto es lo que vino a establecer, en cierto modo y para el gobierno central de la Iglesia, el ya citado precepto de la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae*. Cf. C. De Diego Lora, *El control judicial...*, art. cit., 310.

Años después otro recordado procesalista que es Labandeira argumentaba al hablar de la actuación de la propia Administración eclesial que «Tal protección no puede ser prestada por la propia Administración, que es parte en estas causas, sino por jueces. En la Iglesia, la cuestión presenta unos caracteres singulares, que proceden de sus normas constitucionales tanto divinas como eclesialísticas. Es sabido que el poder en la Iglesia reside en el Romano Pontífice y en los obispos, básicamente. Las medidas de gobierno las han tomado estos Pastores directamente por sí mismos o por autoridades vicarias que colaboraban con ellos muy de cerca en esa tarea (dicasterios pontificios, vicarios del obispo). Estos órganos son los que entendemos habitualmente por Administración. Ya se comprende que ésta haya gozado históricamente de preponderancia sobre los jueces por una mayor proximidad e identificación con los oficios capitales. Por esta razón, el poder judicial se ha limitado casi en exclusiva a juzgar las causas matrimoniales.

Ahora bien, la escasa consideración que los tribunales eclesialísticos han tenido tradicionalmente frente a la Administración no tiene fundamento en el derecho divino, ni puede ser un obstáculo al establecimiento de un recurso contencioso-administrativo. Repetidamente ha manifestado el Magisterio que la función judicial es imprescindible, dignísimo y nobilísimo sacerdocio, sacra potestas que, con las fun-



tan ser menos las organizativas. Si hoy en día ya es difícil constituir los tribunales diocesanos para las causas de nulidad de matrimonio, sobre todo por falta de personal formado y dedicado a ello en muchas diócesis y naciones enteras, no resulta ser menor la dificultad para constituir, organizar y aplicar este otro tipo de justicia administrativa. Además, entre otros problemas y dificultades existentes, por la voluntad de las autoridades eclesiásticas la legislación administrativa del CIC ha sido y es muy insuficiente, escueta y parca, a la vez que es una materia casi desconocida.

De un modo clarificador se ha concretado en la LP lo ya manifestado por la Const. Ap. PB en el sentido de que la decisión impugnada, en vía contencioso-administrativa eclesiástica, haya de proceder del Dicasterio competente; ello está poniendo de relieve que la legislación de la Iglesia, en este tema, está exigiendo, en todo caso, que la decisión impugnada, en vía ordinaria administrativa, haya agotado sus posibilidades de ser recurrida. Y lo agota en cuanto que la adopta el supremo órgano administrativo, es decir, el correspondiente Dicasterio. En conexión con este punto, clarificado en la LP, nos podemos plantear que siendo la Iglesia una comunidad de alcance universal, ¿por qué no haber previsto la posibilidad de este recurso a nivel diocesano o de Conferencia episcopal al menos, a fin de evitar hacer muy gravoso, para la parte interesada, la interposición de este especial recurso? Acercar la justicia a los justiciables es deseo al que debe aspirar toda buena reforma judicial.

Segunda.—Con toda la problemática antes expuesta, aún aceptando que hayan de impugnarse por vía contenciosa las decisiones o actos administrativos que sean definitivos, será conveniente plantear si no llega a ser beneficioso que los actos administrativos se agoten —sean irrecurribles— en un determinado nivel de la organización eclesiástica, dados también los avances y progresos técnicos que agilizan comunicaciones y trámites<sup>107</sup>. Y entonces proveer a la atribución de competencia, en estos recursos contencioso-administrativos, a favor de Tribunales, no de carácter supremo, sino de alcance territorial o a nivel de Iglesia particular. Así se evitaría concentración de poderes y de trabajos en tribunales centrales de la Iglesia, es decir, una mejor distribu-

---

*ciones legislativa y ejecutiva, conforman el poder que la Iglesia ha recibido de Cristo». Y como ordinariamente no juzgan los mismos titulares de los oficios capitales, los demás jueces gozan de una potestad recibida de la Iglesia: del Sumo Pontífice o de los obispos. Si han de juzgar los actos de la Administración, no es por ser superiores a ella, sino porque se les ha atribuido esa función, así como la de un órgano administrativo es perseguir en concreto el bien común. Una vez que la autoridad suprema de la Iglesia constituye unos tribunales con esa potestad, o la atribuye a unos tribunales ya preexistentes, no hay motivo alguno para oponer razones de fondo al recurso contencioso-administrativo». Cf. E. Labandeira, *Tratado...*, op. cit., 464-65, y los allí citados.*

<sup>107</sup> Y de los que la LP, dicho sea de paso, no se hace eco salvo que consideremos que en aplicación de las normas procesales del CIC cabría considerar estos medios.

ción del ejercicio de la tarea judicial en la Iglesia, aparte de gastos e incomodidades<sup>108</sup>. Las dificultades técnicas que pueden llegar a surgir, entendemos que serían superables si aquellos a quienes se encomendara esta tarea pusieran personas y medios. Y como cita otro recordado autor, *«la decisión de establecer o no tribunales administrativos inferiores en la Iglesia es un asunto delicado que debe ser tratado con suma prudencia. Existen dos peligros contrarios en esos tribunales: que carezcan de independencia o que se constituyan en un gobierno superior a la Administración. Ya anteriormente hemos mostrado poco entusiasmo por los tribunales administrativos diocesanos; en cambio nos parecen más justificados los tribunales a nivel de Conferencia episcopal. Este sistema favorecería la justicia administrativa en la Iglesia, acercándola a los justiciables, y los fieles saldrían beneficiados si —como estaba previsto— se les permitiera elegir entre la vía jerárquica y la contencioso-administrativa. No se ha cerrado la posibilidad de la implantación de algún tipo de tribunales inferiores. Los cánones 49 § 2 y 1400 § 2 hablan del «tribunal administrativo» sin especificar de cuál o cuáles se trata»*<sup>109</sup>.

Son afirmaciones que tienen décadas pero que las consideramos plenamente vigentes y habrá que volver sobre las mismas. La PB y la LP no han resuelto esta cuestión.

Tercera.—En el conjunto de la LP, y de cara al tratamiento del recurso contencioso administrativo, se ha mejorado la misma configuración del Tribunal, los oficios de los intervinientes y la disciplina (arts. 1 a 31 LP), todo ello como una necesidad y a la vez garantía de seguridad jurídica. El correlato de esta mejora ha de ser una mayor seguridad jurídica por el conocimiento de los intervinientes y sus funciones, así como la aceptación de que la justicia administrativa en la Iglesia no es algo extraño a la misma.

Cuarta.—No se ha resuelto procesalmente el tema de la reparación de daños, que continúa siendo una acción sin independencia propia, pues ha de enlazarse unida a la acción de violación de ley. Cuando se lesionan ilegítimamente los bienes y derechos se comete un perjuicio que ha de ser reparado; pero también puede suceder que se encontrara la causa de la ilegitimidad del acto administrativo en los daños injustos que ha causado: de ese modo la cuestión de los daños adquiriría carácter principal, y esta situación, con perfil propio y autónomo no encuentra una tutela en la LP ajustada a su propia naturaleza. La posible apelabilidad de las sentencias del Colegio de jueces sobre el mérito con-

108 C. De Diego Lora, *El control judicial...*, art. cit., 325; I. Zuanazzi, *La possibilità di tribunali amministrativi a livello particolare*, in: AA. VV., *La giustizia...*, op. cit., 167-209, en donde realiza unas propuestas muy interesantes y que facilitan, con realismo, la creación y aplicación de estos tribunales.

109 E. Lanbandeira, *Tratado...*, op. cit., 229.

tinua siendo una cuestión abierta, que se hubiera podido resolver dando autonomía a la acción de daños.

Quinta.—En cuanto al tema de la legitimación pasiva, a pesar de la clarificación de que el demandado en el recurso contencioso administrativo es el dicasterio que ha emitido el acto que se recurre, en el tema de la legitimación pasiva, el órgano administrativo resulta así, en el proceso, despersonalizado; más bien como objeto de juicio en su conducta; esa conducta que llevó a cabo el acto administrativo, que es el objeto de la impugnación.

Tal concepción, de un lado, muestra un grave defecto a efectos de la exacta determinación de la persona pasivamente legitimada. En algún caso puede presentarse evidente para el Tribunal designar los sujetos interesados en la oposición, y entonces la relación será procesalmente constituida entre partes; en otros casos, en cuanto el acto administrativo afecte a una generalidad de personas, la notificación a éstas habrá de realizarse por una llamada genérica y pública, tipo edictos, con el riesgo casi seguro de que no llegue, la impugnación planteada, a conocimiento de los interesados. Es concebible que, en rigor, no se llegue a constituir debidamente la relación procesal. Pero es más, habrá actos administrativos en los que no exista otro, u otros interesados, que la propia autoridad que los produjo.

De otro lado, ha de reconocerse que esta falta de eventual opositor, sólo puede traer ventajas de orden práctico para quien impugna el acto administrativo, puesto que el impugnante encontrará menos dificultades en obtener el efecto deseado por su demanda. Pero aquí se halla precisamente el fallo de este instituto jurídico, cual es, el que, en vez de resultar un auténtico proceso, venga a convertirse en un recurso administrativo más, último si se quiere, ante el Tribunal de la Signatura Apostólica, en petición de correcciones o nulidades de los actos de los Dicasterios<sup>110</sup>. Pero con ello se conculcaría la concepción procesal de este recurso en la legislación de la Iglesia, con el peligro evidente además, de que se altere, de hecho, la organización jerárquica de los diversos órganos administrativos eclesiásticos.

El órgano eclesiástico del que procede el acto administrativo, entendemos que debería ser llamado al proceso. También que a este fin, los dicasterios hubieran sido concebidos con la presencia en ellos de un oficio público encargado de la defensa de los propios actos impugnados procesalmente por los administrados. Incluso cabe concebir que esa tarea hubiera podido ser encargada especialmente al propio Promotor de Justicia asignado al Tribunal de la Signatura, con la misión de defender la legalidad del acto administrativo recurrido. Si bien, en tal caso, hubiera sido preciso eliminar de dicho oficio toda

110 C. Gullo, *La prova... art. cit.*, 369-70.

función que le aproxime o confunda con un miembro más del Tribunal, para que tome la clara posición de parte legítimamente encargada de la defensa de la legalidad de los actos realizados por los dicasterios romanos en el ejercicio de la potestad administrativa<sup>111</sup>.

Sexta.—Respecto del juicio de admisión del recurso contencioso administrativo por parte del Secretario y del Prefecto en el Congreso ya hemos manifestado anteriormente el alcance procesal de sus actuaciones. Pero no deja de sorprender la complejidad para la mera admisión del recurso. No nos parece oportuno que en la fase de previa admisión se resuelvan cuestiones que no afectan solamente a los presupuestos procesales, sino que se lleva a cabo un examen de la cuestión de fondo. La falta manifiesta o evidente de fundamento del recurso no debiera dar lugar, en ningún caso, a una inadmisión del recurso, sino a un examen del fondo del mismo, pues dicha actividad es propia de la sentencia, y es propia del Colegio de jueces. Si un recurso carece de fundamento, creemos que debe decidirlo el Colegio de Jueces como tal, el cual donde debería ponderarlo es en la parte que culmina la actividad jurisdiccional o sentencia (tras la valoración de las pruebas aducidas). Ello debería de traducirse no en un pronunciamiento de inadmisibilidad o rechazo «a limine» del recurso, sino en una desestimación de éste, por ser conforme a Derecho la actividad administrativa impugnada, es decir, porque no ha existido el fundamento amparador de la pretensión como es la violación de ley, entendida como infracción del ordenamiento jurídico.

Si bien es cierto que el carácter de jueces tanto del Secretario como del Prefecto tutelan el tratamiento judicial de los asuntos, no es menos cierto que quien acude en vía de recurso ante la Signatura Apostólica lo que pretende es una respuesta tras la previa aportación y valoración de todas las pruebas, y con el actual sistema esa pretensión queda muy limitada por la amplitud de las posibilidades de rechazo del recurso contencioso administrativo.

Séptima.—En definitiva, proceso resulta largo, enojoso. Y sobre todo, en lo que estimamos ser consecuencia de la naturaleza del Tribunal llamado a conocer, resulta que para un proceso que se desarrolla en su única instancia ante el Tribunal de la Signatura, se ha seguido una división del procedimiento en dos fases, una de admisión del recurso, y otra de juicio oral, deliberación y fallo, demasiado complicadas y contrarias al principio de economía procesal. El hecho de una fase de admisión previa del recurso, siguiendo la técnica que, de ordinario, se sigue en los países latinos para el llamado recurso de casación ante las Cortes Supremas, sólo es explicable por la naturaleza del Tribunal de la Iglesia competente. Pero el tema se ha agravado por el «doble filtro» impues-

111 C. De Diego Lora, *El control judicial...art. cit.*, 348-50.

to. Su alto rango jerárquico, su composición compleja y constituida por personas con otras ocupaciones de la mayor importancia en el gobierno de la Iglesia, parece imponer la necesidad de hacer una criba previa de procesos, que aligere el trabajo del Tribunal. De aquí, la explicación que puedan tener esas normas de selección de asuntos que, para la celebración del juicio, significa la LP.

En todas las comunidades políticas, por muy diversas que estas sean, se produce de un modo u otro el control de la actividad de la Administración. La Iglesia, fiel a su compromiso evangélico, ha sentado un principio (GS 75) que se concreta en un testimonio permanente, ante el mundo y la sociedad política, de que, dentro de su propio orden jurídico, se otorga una real y efectiva tutela de los derechos de los individuos. No vemos cómo pueda darse este testimonio con la implantación de un control judicial mucho más restringido de lo que es habitual en las sociedades políticas.

Octava.—El tema de la reparación de daños causados por el acto ilegítimo, si lo pide el recurrente, es un tema abierto y que, de aplicarse, puede llegar a constituir un serio acicate para favorecer el cuidado en los actos de gobierno. No debería haber miedo a generalizar la aplicación de esta normativa pues todo el sistema, tanto sustantivo como procesal, está ordenado a impartir Justicia, y es revisada la normativa canónica que por su pretendida mala aplicación se somete a recurso contencioso administrativo, sin que ello tenga que constituir demérito alguno para los implicados.

Este tema de la reparación de daños, dada la especial naturaleza del ordenamiento canónico, tiene una entidad en sí mismo que reclama una reconfiguración propia en el ámbito canónico, a lo que podrán ayudar sin duda las fundamentaciones de los diferentes sistemas civiles, todos ellos fundamentados históricamente a su vez en las aportaciones de canonistas. Es una acción que ya no conserva el carácter penal<sup>112</sup>, y cuya fuente no es el *delictum* sino la *aequitas naturalis*. Con respeto del derecho divino y en su caso del derecho canónico, tales postulados son aceptables.

Novena.—Saludamos la previsión del art. 11, §4º LP que prevé la selección y publicación anual de las decisiones del Tribunal, algunas de las cuales, seleccionadas cada año por el Prefecto en el Congreso, se publicarán, se dice, en las obras del Supremo Tribunal. Es una aspiración largamente añorada por la canonística<sup>113</sup>. La falta de información de las decisiones tomadas es un lastre

112 Z. Grochowski, *I Tribunali*, in AA. VV., *La Curia Romana nella Cost. Ap. Pastor Bonus*, Città del Vaticano 1990, 409; H. Pree, *La responsabilità...*, art. cit., 76-80.

113 E. Lanbandeira, *Tratado...* op. cit., 494; S. Berlingò, art. cit., 21-23; J. Canosa: *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico*, in IE 17, 2005, 414-15; Idem, *Giurisprudenza della segnatura apostolica e prassi amministrativa*, in: AA. VV., La

que no debería continuar. Defecto fácilmente subsanable, y cuyo remedio no comportaría inconvenientes si se omiten los nombres propios de personas, lugares e instituciones para evitar su identificación. Es lamentable que por una parte se coarte una publicación a todas luces necesaria para el progreso de la Administración eclesiástica, mientras que por otra se publican resoluciones en los boletines oficiales de algunas diócesis, con nombres y señales, cuando el pronunciamiento es favorable a la autoridad. La publicidad de las decisiones judiciales es siempre una garantía de la correcta administración de justicia. La misma es especialmente importante en materia contencioso administrativa, en la cual entra en juego el principio de igualdad del administrado frente a la autoridad. La publicidad de la jurisprudencia sirve, por ello mismo, para dar la certeza de que se recibe el mismo tratamiento judicial, que se están aplicando los mismos criterios, bien sea en la interpretación de la ley, bien sea en el necesario trabajo de integración realizado por los jueces. Entre tantos posibles ejemplos de materias de las cuales, por la necesidad de certeza jurídica, se nota la falta de conocimiento de la jurisprudencia, baste citar los criterios jurisprudenciales sobre el computo del tiempo útil en los plazos perentorios<sup>114</sup>, o incluso sobre la legitimación activa. La necesidad de conocer y aplicar la jurisprudencia la refleja el mismo Romano Pontífice cuando afirma que *«Todo sistema judicial debe tratar de ofrecer soluciones en las que, juntamente con la valoración prudencial de los casos en su irrepetible realidad concreta, se apliquen los mismos principios y normas generales de justicia. Sólo de este modo se crea un clima de confianza en la actuación de los tribunales, y se evita la arbitrariedad de los criterios subjetivos. Además, dentro de cada organización judicial existe una jerarquía entre los diferentes tribunales, de modo que la posibilidad misma de recurrir a los tribunales superiores constituye de por sí un instrumento de unificación de la jurisprudencia»*<sup>115</sup>.

Concluimos con una observación o reflexión expuesta por el ilustre canonista D. Carmelo De Diego Lora allá por el año 1971 cuando, como ya hemos dejado constancia en varias citas de este trabajo, se presentaban grandes expectativas para la actividad de la Sección segunda de la Signatura Apostólica. Son palabras plenamente vigentes y sobre las que nos cabe esperar que la historia sea diferente. Decía el mentado profesor: *«Lo que es norma creída por la fe es necesariamente ley del obrar. La norma enseñada y creída por la Igle-*

giustizia... *op. cit.*, 127-31. La propia Signatura Apostólica ha acordado recientemente, tras la vigencia de la LP, que las decisiones que por su relevancia puedan ayudar al gobierno de la Iglesia se darán a publicar en lo sucesivo, por medio de las Universidades, para que con su publicación, difusión y estudio contribuyan a lograr el papel que es propio de la jurisprudencia de ese Tribunal.

114 E. Baura, *Análisis del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in: AA. VV., *La giustizia...*, *op. cit.*, 2-58.

115 Benedicto XVI, *Discurso a los Prelados Auditores, Defensores del Vínculo y Abogados de la Rota Romana*, 28 enero 2006, in: *AAS* 2006, 98, 136.

*sia es para la Iglesia (para el cuerpo social considerado como tal y para los miembros) norma de actuación y de vida. Una norma enseñada y no respetada en la legislación sería un escándalo —una contraposición entre la fe y las obras, que estaría en desacuerdo con la naturaleza esencial de la Iglesia como sacramento de salvación— y un caso claro de un Derecho humano que no sería una ley sino una corrupción de la ley (una tiranía). Y es que la fe es norma de acción». Si entendemos que la función de justicia en el orden jurídico de una sociedad —máxime si se trata de una sociedad de salvación— es el último momento integrador de la positivación del Derecho, al contemplar el caso concreto, nuestra conclusión necesariamente ha de ser que los órganos de justicia allá donde se encuentren unos principios de orden y exigencias de justicia, inherentes al ser cristiano y a la naturaleza de la Iglesia, han de hacerlos observar, independientemente de que se hallen o no ya positivados por vía legislativa o por la costumbre. Y han de imponer, por tanto, la observancia, tanto de la ley divina, como la natural, estén o no integradas, positivadas en el ordenamiento jurídico, pues basta que se presenten como exigencias de justicia, donde quiera que encuentren que fue violada. Sólo así este recurso, o proceso administrativo, podrá proporcionar a la vida de ésta el dinamismo que reclama para su desenvolvimiento en el ámbito de la justicia del caso concreto. Y evitaremos entonces el peligro de una jurisprudencia retardataria del desarrollo jurídico de la Iglesia, preocupada únicamente de la subsunción del hecho en la ley positiva, como un control exclusivo de la observancia de ésta, en una tarea, ya superada, de extremar el rigor de vigilancia de unos preceptos positivos, que pueden presentarse no sólo como rebasados en las finalidades que se propusieron satisfacer en la sociedad para los que fueron dictados, sino en contradicción con las exigencias de justicia que el caso concreto, hic et nunc, reclama»<sup>116</sup>.*

Raúl Román Sánchez

Universidad Pontificia de Salamanca

116 C. De Diego Lora, *El control judicial...*, art. cit., 339-40.

