

LA RENOVACION DE LA SIGNATURA APOSTOLICA

SUMARIO GENERAL

INTRODUCCIÓN: 1. La Signatura en el Código de Derecho Canónico (nn. 1-8).—2. La Signatura renovada por Pablo VI (nn. 9-12).—3. División de presente estudio (n. 13).

PARTE I: VISION GENERAL DE LA SIGNATURA

- § 1. Naturaleza, nombre y Secciones (nn. 14-24).
- § 2. Competencia de la Primera Sección: 1. Cometido fundamental (nn. 25-27).—2. Naturaleza de la potestad de esta Sección (n. 28).—3. Cuestiones judiciales (nn. 29-30).—4. Cuestiones administrativas relacionadas con el foro judicial (nn. 31-45).
- § 3. Competencia de la Segunda Sección (nn. 46-51).
- § 4. Personal y procedimiento (n. 52).

PARTE II: LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA SIGNATURA

- § 1. Presupuestos conceptuales e históricos (nn. 53-75).
- § 2. El tribunal administrativo de la Segunda Sección (nn. 76-81).
- § 3. La competencia propia de dicho tribunal: A) Aspecto absoluto de la competencia (nn. 82-129).—B) Aspecto relativo (nn. 130-155).

CONCLUSIÓN (nn. 156-157).

INTRODUCCION

Sumario: 1. La Signatura en el Código de Derecho Canónico (nn. 1-7).—2. La Signatura renovada por Pablo VI: a) Las innovaciones (n. 8).—b) La ley propia de la Signatura (nn. 9-12).—3. División del presente estudio (n. 13).

1. *La Signatura Apostólica en el Código de Derecho Canónico.*

1. El Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica, cuya naturaleza, competencia y procedimientos se describen sumariamente en el Código de D. C., can. 1602-1605, es prácticamente el mismo Tribunal creado por San Pío X y reformado por Benedicto XV¹.

¹ a) Los orígenes de la *Signatura Apostólica* se remontan al s. XIII. En el pontificado de Inocencio III, los Notarios de la Cancillería Apostólica daban cuenta al Papa por escrito (*referebant*) de las peticiones que le dirigían los fieles; y el mismo Papa respondía escribiendo de su propia mano una determinada sigla o señal (*signum*), que, con el correr del tiempo quedó substituida por estas o semejantes fórmulas: *fiat, fiat ut petitur, fiat et dispensamus*, etc. Bajo Inocencio IV (1243-1254) estos No-

2. a) S. Pío X, en la const. "Sapienti consilio", de 29 de junio de 1908, dedicó a la Signatura Apostólica el siguiente párrafo:

"Item supremum Signaturae Apostolicae tribunal restituendum censemus, et praesentibus litteris restituimus, seu melius instituimus, iuxta modum qui in memorata Lege determinatur, antiqua ordinatione tribunalium Signaturae papalis gratiae et iustitiae suppressa"².

3. Con razón empleaba el Pontífice como más exacta la palabra "instituere", es decir, *crear*, puesto que la Signatura piana era un organismo nue-

tarios que "referían" empezaron a ser designados con el título de *Referendarios*. El más antiguo de estos personajes, cuyo nombre ha llegado hasta nosotros, es el español Pedro Roderico, que ejerció su cargo en el pontificado de Bonifacio VIII (P. SANTINI: *Segnatura Apostolica*, in: *Enciclopedia Cattolica*, vol. XII, Città del Vaticano 1954, col. 499).

b) Eugenio IV (1431-1437) concedió a los Referendarios que pudieran firmar (*subsignare*) la concesión de determinadas gracias y comisiones; por eso su nombre evolucionó en el de *Referendarii Signaturae*, y su oficio o colegio fue llamado *Signatura gratiae et commissionum*. Las "Comisiones" eran concesiones de orden judicial, mientras que las "gracias" eran indultos de especie jurídica diversa. Así se preparó la división de la Signatura en dos dicasterios distintos: La *Signatura gratiae* y la *Signatura iustitiae*.

c) Los historiadores no han logrado determinar aún el momento en que sucedió esta división; pero nos dicen que ciertamente tuvo lugar antes del pontificado de Julio II, que empezó en 1503 (Cit. P. SANTINI: *De Referendariorum ac Signaturae historico-iuridica evolutione*, Romae 1945, pp. 22-29).

d) La *Signatura iustitiae* era un verdadero tribunal, cuya estructura y competencia fue establecida sobre todo por Pío IV el 1 de julio de 1562, mediante la constitución *Cum nuper nos (Bullarium Romanum, t. VII, pp. 224-226)*. Durante los siglos XVI-XVIII el Tribunal de la *Signatura* constaba del Cardenal Prefecto y de diversos Referendarios, algunos de los cuales fueron elevados a la categoría de jueces con derecho a voto deliberativo, y por eso se les llamó *Votantes*. (P. SANTINI: *Op. cit.*, pp. 42-44). La competencia de la Signatura era delegada, y no se extendía al mérito de las causas o cuestiones, sino que se limitaba a las siguientes funciones: 1) declarar nulas las sentencias (*circumscribere*) en determinados casos, 2) conceder apelaciones o restituciones "in integrum", 3) remover los jueces sospechosos, 4) resolver los conflictos que surgían entre diversos tribunales, y responder (*rescribere*) a los jueces que preguntaban cómo debían conducirse en casos especialmente delicados o nuevos (*Op. cit.*, pp. 55-56, 63-67) Además, por razón de los Estados Pontificios, era simultáneamente Tribunal eclesiástico y Tribunal civil.

e) En el s. XIX la Signatura fue suprimida por Napoleón (1809) y restaurada por Pío VII (m.p. *Quando per ammirabile*, 6 de julio 1816, en: *Bullari Romani continuatio*, T. VII, P. II, Prati 1852, pp. 1274-1275) y Gregorio XVI (m.p. *Elevati appena*, 10 noviembre 1834, en *Acta Gregorii Papae XVI*, vol. IV, Romae 1904, pp. 322-323, 323-325); y dejó de actuar (*siluit*) al ser ocupados los Estados Pontificios en 1870.

f) La *Signatura gratiae* fue presidida desde su origen por el mismo Romano Pontífice, como recordaría Sixto V, quien la estructuró a manera de Congregación en su célebre bula *Immensa aeterni Dei*, 22 de enero de 1588 (*Bullarium Romanum*, T. VIII, pp. 985-989). Sin embargo, tenía también alguna competencia judicial, y uno de sus primeros dignatarios era el *Auditor Papae* (SANTINI: *Op. cit.*, pp. 51-52); cargo que bajo Pío VII pasó a la *Signatura iustitiae* (*Codice della procedura civile*, L. VI, en: *Bullari Romani continuatio*, T. VII, P. II, p. 1638). Debido a las ocupaciones del Papa, las sesiones de la *Signatura gratiae* cada vez fueron menos frecuentes, hasta quedar inoperante a fines del s. XVIII. Después de una efímera restauración bajo León XII, cesó de actuar definitivamente en 1839 (P. SANTINI: *Op. cit.*, p. 67; art. cit., col. 500).

g) Una noticia histórica más completa puede verse en la introducción a nuestra in *Periodica* 59 (1970) 75-84. Allí también damos una bibliografía selecta (pp. 75-76). edición anotada de las *Normae speciales supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*,

² Pío X: *Const. "Sapienti consilio"*, 29 junio 1908, II, 3.º, en *AAS* 1 (1909) 15.

vo, diverso de las dos antiguas Signaturas, aunque en la línea de la Signatura de Justicia. Como ella, era Tribunal Supremo, pero solamente eclesiástico, y dotado de potestad ordinaria³. Su competencia retenía tres de los capítulos tradicionales: conocer las querellas de nulidad, las peticiones de restitución "in integrum" y las excepciones de sospecha contra los jueces; a los que se añadió un cuarto: "de violatione secreti ac de damnis ab Auditoribus illatis, eo quod actum nullum vel iniustum in iudicando posuerint". Era asimismo típico de la nueva Signatura que, como este último capítulo, también los tres precedentes se referían exclusivamente a los Auditores o a las sentencias rotales⁴. Otros capítulos de competencia judicial, o tradicionales o que habían sido añadidos más recientemente por Pío VII y Gregorio XVI, quedaron suprimidos, como igualmente toda la competencia administrativa, los Colegios de Votantes y Referendarios, y el alto cargo de "Auditor Papae"⁵.

4. Suprimidas también las antiguas normas de ambas Signaturas, S. Pío X promulgó la "Lex propria Sacrae Romanae Rotae et Signaturae Apostolicae" con la misma fecha de la const. "Sapienti Consilio"⁶, y también el "Ordo servandus" en toda la Curia Romana, que, aunque de fecha posterior, debía considerarse como complemento de la citada constitución⁷. A estos documentos siguieron en el año 1912 las "Regulae servandae in iudiciis apud Supremum Signaturae Apostolicae tribunal"⁸.

5. b) *Benedicto XV* conservó el nuevo organismo creado por su predecesor; pero el 28 de junio de 1915, a instancias del Card. M. Lega⁹, introdujo principalmente estas innovaciones: 1.º aumentó la competencia judicial, permitiéndole conocer los recursos contra las sentencias rotales que niegan la admisión de las causas matrimoniales a un nuevo examen; 2.º restituyó la antigua competencia administrativa (en relación, sin embargo, con la judicial) de decidir con potestad delegada "an et quomodo expediat precibus [certas gratias petentibus] annuere"; y 3.º llamó de nuevo a la existencia el Colegio de los Votantes, el de los Referendarios, y el cargo de *Auditor Papae*¹⁰, que quedaría unido con el de Secretario del Tribunal¹¹.

³ La restricción al aspecto eclesiástico constaba por un lado de las circunstancias históricas, y por otro del silencio que se observa en todo lo referente a jurisdicción en el campo civil. La naturaleza *ordinaria* de la competencia está expresada al comienzo del can. 37 de la *Lex propria* (AAS 1 [1909] 30), que citamos más adelante en el n. 4.

⁴ *Lex propria, ibid.*

⁵ La supresión consta sea por el silencio, sea por la restitución, de parte de la competencia y de los Colegios y del *Auditor*, que fue operada por *Benedicto XV* en 1915. Cf. más adelante, n. 5.

⁶ AAS 1 (1909) 29-35.

⁷ *Ibid.*, 36-108. La índole de complemento que tenía este *Ordo* con relación a la const. *Sapienti Consilio* se expresa en la anotación que cierra el documento (p. 108).

⁸ AAS 4 (1912) 187-206.

⁹ La instancia o súplica puede verse en AAS 7 (1915) 320-324.

¹⁰ *Ibid.*, 325.

¹¹ *Ibid.*

6. La súplica del Card. M. Lega, el quirógrafo pontificio y unas normas elaboradas por el dicho Cardenal para regular la nueva actividad administrativa de la Signatura (aprobadas también por Benedicto XV) fueron recogidos en un único documento, que se añadió a las reglas publicadas por S. Pío X en 1912¹².

7. c) *El Código de D. C.* recogió en sus cánones sobre la Signatura lo más esencial de la legislación de Pío X y Benedicto XV, contenida en los documentos que acabamos de enumerar, y que por lo demás quedaba en pleno vigor. Aportó también un par de innovaciones: restituyó a la Signatura la facultad de decidir los conflictos de competencia que surgieran entre los Tribunales (can. 1603, § 1, 6.º)¹³ y estableció el principio de la validez de las sentencias de este Supremo Tribunal, aunque no se expresen en ellas las razones de la decisión (can. 1605)¹⁴.

2. *La Signatura Apostólica renovada por Pablo VI.*

8. a) *Las innovaciones.* La Constitución "Regimini Ecclesiae Universae", del 15 de agosto de 1967¹⁵ que entró en vigor el 1 de marzo de 1968¹⁶, ha introducido dos grandes innovaciones en la Signatura Apostólica. Ante todo ha enriquecido notablemente su competencia judicial, sea en el aspecto estrictamente tal, sea en el aspecto administrativo que tiene conexión con lo judicial. Además toda esta competencia tradicional, así enriquecida, constituye ahora solamente la *Primera Sección* del Tribunal Supremo¹⁷, a la que se ha añadido una *Segunda*, toda de nuevo cuño¹⁸.

9. b) *La Ley propia de la Signatura Apostólica.* En la citada const. *Regimini*, n. 108, se establece: "Signatura Apostólica regitur lege propria". A pesar de la homonimia, es claro que con estas palabras no se alude a la "Lex propria" de S. Pío X (*supra*, n. 4), como lo demuestra sobre todo el hecho de que ya estaban en proyecto las nuevas "Normae Speciales" de la Signatura, que sustituyen a dicha Ley¹⁹. Creemos que esa expresión va en-

¹² *Codicis I. C. Fontes*, t. VIII, Romae 1938, pp. 608-618.

¹³ Cf. nt. 1, litt. d.

¹⁴ Los textos concretos de Pío X y de Benedicto XV, de donde están tomados los can. 1602-1604 (con la excepción del can. 1603, § 2, 6.º) se indican en la edición del Código, que lleva la anotación de las fuentes.

¹⁵ AAS 59 (1967).

¹⁶ La vacación de la ley se había establecido hasta el 1.º de enero de 1968 (*ibid.*, p. 928), pero fue prorrogada hasta la fecha que hemos indicado por una nota de la *Secretaría del Papa* de 30 diciembre 1967, publicada en *L'Osservatore Romano* del día siguiente.

¹⁷ Const. *Regimini*, n. 105.

¹⁸ *Ibid.*, nn. 106-107.

¹⁹ Decimos "sobre todo" porque del mismo texto de la Const. *Regimini* queda claro, que no se trata de la Ley de S. Pío X. Ya es un indicio que "lex propria" se escribe con minúscula, pero además, contrariamente a cuanto se hace en el n. 105, que cuando se alude al Código, se citan en nota los respectivos cánones, aquí (n. 108) no hay la menor cita o alusión a la Ley de Pío X. Por este motivo, y sobre todo por el que indicamos en el texto, creemos que no se puede admitir la opinión contraria,

caminada a salvar el derecho particular de la Signatura, de frente al derecho común expresado en el Código de 1918 y en la renovación del mismo, que ya se está actuando. Por tanto no hay que entender la susodicha frase de un documento único, sino de todos aquellos documentos que constituyen el derecho propio de la Signatura.

10. Estos documentos al presente son los siguientes: 1.º Los nn. 104-108 de la const. "Regimini". 2.º Los can. 1603-1605 del Código de D. C., cuya vigencia se afirma en el n. 105 de dicha constitución (pues el can. 1602 ha quedado derogado por el n. 104). 3.º El *Regolamento generale della Curia Romana*²⁰ de 1968, que substituye a la parte general del *Ordo servandus* de San Pío X (*supra*, n. 4). 4.º Las *Normae Speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, publicadas también en 1968²¹, y que substituyen tanto a la *Lex propria*, como a la parte especial del *Ordo servandus*, en lo que se refieren a la Signatura.

11. Posteriormente se han publicado otros documentos, que regulan una determinada parte de la competencia de este Tribunal Supremo, por ejemplo, la erección de los Tribunales regionales. De ellos nos ocuparemos más adelante, en su lugar oportuno.

12. Resumiendo: aunque los Documentos de carácter general que integran la ley o derecho propio de la Signatura Apostólica son cuatro, en la práctica suelen bastar las *Normas*, pues a ellas se ha incorporado lo principal de los otros tres.

3. División del presente estudio.

13. Para facilitar la exposición del argumento y proceder con mayor claridad, nos ocuparemos en una *primera parte* de la Signatura en general: su naturaleza, las dos secciones y su respectiva competencia, a excepción del "contencioso administrativo", que, por su novedad e importancia, será objeto de la *segunda parte*. En esta segunda parte, después de haber declarado algunos presupuestos, estudiaremos la naturaleza del contencioso-administrativo creado por Pablo VI y su competencia. Dejamos para otra oportunidad todo lo referente a la procedura.

expresada por el Prof. E. GRAZIANI, en: *Lezioni di Giustizia amministrativa*, ed. ciclost., Romae 1972, p. 32, n. 16.

²⁰ El *Regolamento* se publicó en edición especial de la Tipografía Políglota Vaticana, a. 1968. De la introducción de la misma consta que el Romano Pontífice lo aprobó el 22 de febrero del mismo año, "ordinandone la promulgazione e la pubblicazione in *Acta Apostolicae Sedis*, nonchè l'immediata applicazioni in tutti i Dicasteri della Santa Sede ed in ogni altro organo dipendente dalla Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica" (p. 3). De hecho fue publicado en AAS (1968) 129-176.

²¹ Tipografía Políglota Vaticana, 1968, 30 pp. in-IVº. Estas *Normae* no se han publicado en el AAS. Puede verse nuestra edición con introducción, indicación de las fuentes y notas explicativas, en *Periodica* 59 (1970) 75-165.

VISION GENERAL DE LA SIGNATURA APOSTOLICA

Sumario: § 1. Naturaleza, nombre y Secciones (nn. 14-24).—§ 2. Competencia de la Primera Sección: 1. Cometido fundamental (nn. 25-27).—2. Naturaleza de la potestad de esta Sección (n. 28).—3. Cuestiones judiciales (nn. 29-30).—4. Cuestiones administrativas relacionadas con el foro judicial (nn. 31-45).—§ 3. Competencia de la Segunda Sección (nn. 46-51).—§ Personal y procedimiento (n. 52).

§ 1. NATURALEZA, NOMBRE Y SECCIONES

14. a) *Verdadero Tribunal*. Desde San Pío X hasta la reforma de Pablo VI no hay duda que la única Signatura Apostólica existente tenía naturaleza de Tribunal. Sin embargo, hasta el Código inclusive, dicha palabra se tomaba en el sentido propio y exclusivo de Tribunal judicial u ordinario. Ahora, cuando la Signatura consta de una sección administrativa (sobre todo si se admite, con la opinión más común¹, que el tribunal creado en la misma es administrativo en el sentido más estricto de esta palabra), hay que admitir que la acepción de la palabra Tribunal ha ensanchado su contenido para designar un organismo que es al mismo tiempo Tribunal judicial y Tribunal administrativo.

15. b) *Tribunal Supremo*. La calificación de “Supremo”, propia del Tribunal de la Signatura existente desde Pío X, la encontramos también en la const. “Regimini”. En ella asume además un significado más rico, como consecuencia del sentido más amplio que ha adquirido la palabra Tribunal: La supremacía tiene lugar hoy no sólo en el ramo judicial sino también en el contencioso-administrativo, ya que —como veremos más adelante (nn. 113-115)— los recursos jerárquicos del Código pueden, en determinadas circunstancias, pasar a la vía contenciosa, y ser proseguídos delante del Tribunal existente en la 2.ª Sección.

16. Por eso no faltan Doctores que subrayan cierta semejanza de la actual Signatura, por razón de sus dos Secciones, con los dos supremos organismos existentes en algunas naciones: El Tribunal de la Casación y el Consejo de Estado². (Cf. más adelante, n. 23).

¹ Cf. más adelante, nn. 78-81.

² Así, por ej., P. POUPARD: “[...] le Tribunal suprême comporte deux sections qui en font l'équivalent d'une Cour de cassation et d'un Conseil d'Etat. *Connaissance du Vatican*, París 1967, p. 165. G. PINNA: *Riforma della Curia Romana*, Tipogr. Poligl. Vaticana 1967, pp. 12-13.

17. c) *Nombre tradicional, algo enigmático.* A la luz de su evolución histórica es perfectamente inteligible el nombre actual de este organismo, que empezó como el Oficio donde se firmaban y concedían determinados favores preferentemente judiciales y terminó siendo el Tribunal Supremo de la Iglesia.

18. Sin embargo, este nombre de "Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica" no responde a la naturaleza actual de este organismo, que apenas tiene ya potestad de "signare"; y por eso resulta algo enigmático y misterioso para los que no están al corriente de su pasado.

19. Para remediar este inconveniente tal vez se podría acudir también aquí a la solución adoptada por razones análogas en otros organismos de la Curia Romana, a cuyo nombre tradicional, venerable por su contenido histórico, se les ha añadido otro sinónimo, pero más comprensible al hombre de hoy³. Como segundo nombre, ya en otra ocasión nos arevimos a sugerir el de "Supremum Iustitiae Dicasterium"⁴.

20. d) *Las dos Secciones.* La breve descripción del Tribunal de la Signatura, que ofrece la const. "Regimini" en su n. 104, termina con estas palabras: "Duplicem habet sectionem". Es la innovación de mayor importancia introducida por Pablo VI en este vetusto Tribunal.

21. La *Primera Sección* recoge, como indicábamos, el contenido de la Signatura del Código, al que se han añadido algunos nuevos capítulos de competencia, siempre en la misma línea de los comprendidos en los dos párrafos del can. 1603; es decir, se trata de cuestiones judiciales o en sí mismas o por su relación con los Tribunales judiciales u ordinarios. Por eso la naturaleza de esta sección es indudablemente *judicial*, en el sentido estricto de la palabra.

22. En cambio la *Segunda Sección* tiene naturaleza *administrativa*, no sólo por su clara contraposición a la primera, sino especialmente por el objeto de su competencia. A ella pertenecen las cuestiones claramente administrativas, contenidas en el n. 107 de la const. "Regimini". También le competen los conflictos originados por actos de la potestad administrativa, que revisten las características indicadas en el n. 106 de la citada constitución, y que por disposición de S. Pío X, incorporada después al can. 1601, quedaron y siguen substraídas a los tribunales judiciales⁵.

23. La Primera Sección, como dijimos, ha sido comparada con razón a los Tribunales de Casación. El punto de semejanza está en que esta Sección

³ Por ej. a la "Secretaria Status" se le ha añadido: *seu Papalis*. También ahora decimos: *Sacra Congregatio pro Gentium Evangelizatione, seu de Propaganda Fide*. (Cf. Const. *Regimini*, nn. 19, § 1; 81).

⁴ Véase la introducción a nuestra edición de las *Normae*, en *Periodica* 59 (1970) p. 86, nt. 44; p. 87, nt. 46.

⁵ Cf. nuestro *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, en *Periodica* 61 (1972) 281-290.

ha sido constituida, entre otros fines, "pro vigili legum tutela, ne istae scilicet in iudiciis pessumdentur"⁶; y precisamente por este motivo conoce las querellas de nulidad y las peticiones rotales. Sin embargo, la semejanza no es completa, puesto que, a diferencia de cuanto suele ocurrir en los susodichos tribunales de Casación, las decisiones de esta Sección de la Signatura no tienen la prerrogativa de *imponer* sus interpretaciones de la ley a los tribunales inferiores. Además su competencia de "casación" se limita a las sentencias emanadas por la S. R. Rota. En cambio puede en ciertos casos juzgar también cuestiones de hecho, v. gr., determinadas causas criminales o contenciosas promovidas contra los Auditores de la S. R. Rota.

§ 2. COMPETENCIA DE LA PRIMERA SECCIÓN

Sumario: 1. Cometido fundamental (nn. 25-27).—2. Naturaleza de la potestad de esta Sección (n. 28).—3. Cuestiones judiciales (nn. 29-30).—4. Cuestiones administrativas relacionadas con el foro judicial (nn. 31-45).

24. Se indica como hemos dicho, en el n. 105 de la const. "Regimini", cuyo contenido ha sido expuesto sistemática y claramente en los arts. 17-18 de las *Normae Speciales*. El art. 17, § 1, enuncia el cometido de la Signatura Apostólica. El § 2 se ocupa de las cuestiones judiciales; en cambio el art. 18 enumera las cuestiones administrativas que por su naturaleza se refieren al foro judicial. Hacemos a continuación un breve comentario de ambos artículos, limitándonos a los capítulos de competencia que ofrecen novedad.

1. Cometido fundamental de la Signatura (art. 17, § 1).

25. Consiste ante todo en velar por la recta⁷ administración de la justicia, en conformidad con los sagrados cánones. Esta vigilancia, por lo que se refiere a las causas matrimoniales, la ejerció la Sda. Congregación de Sacramentos desde 1939 hasta 1967, en que la const. "Regimini" la confió a la Signatura, por ser más propia de este Tribunal⁸. En 1970 la Signatura publicó una Carta circular en la que comunica a los Presidentes de las Conferencias Episcopales el modo que observará para ayudar fraternalmente a los Obispos en lo que se refiere a velar por el buen estado y la actividad de los Tribunales eclesiásticos⁹.

⁶ Decisio S. T. Signaturae Apostolicae lata in causa *Vicentina*, 28 aprilis 1916, in AAS 7 (1916) 209.

⁷ Esta palabra falta en el art. 17, § 1. Nosotros la tomamos de la Const. *Regimini*, n. 105, que es fuente del párrafo de las *Normae* que comentamos, y dice así: "ad norman sacrorum canonum invigilat pro munere suo *rectae* administrationi iustitiae".

⁸ Sobre el origen de esta función de la vigilancia véanse la introducción y el párrafo I de las *Litterae circulares* que citamos en la nota siguiente.

⁹ *Litterae Circulares ad Praesides Conferentiarum Episcopaliū de Tribunalium ecclesiasticorum statu et activitate*, 28 dec. 1970, AAS 63 (1971) 480-486. El carácter de la colaboración a que aludimos, se expresa en el § II, n. 5, en estos términos:

26. Además de esta vigilancia ordinaria, ejerce la Signatura la vigilancia extraordinaria (arts. 93-95), encaminada a eliminar los abusos de cualquier orden que se hubieran introducido en la administración de la justicia en cualquier Tribunal. La Signatura suele venir en conocimiento de estos desórdenes a través de denuncias debidamente presentadas (art. 93), y cuida de eliminarlos (art. 95) después de haber obtenido un conocimiento directo de los mismos por medio de inspecciones a visitadores (arts. 93-94).

27. Parte muy principal de esta vigilancia ordinaria y extraordinaria es la que tiene como objeto velar por la rectitud de la jurisprudencia. De ella se hace mención expresa al final del § 1. Obviamente el oficio de la Signatura en este punto es corregir y suprimir todo lo que se fuera introduciendo de falso o arbitrario en las sentencias de *tribunales*; pero sería ajeno a este oficio promover la unificación de la jurisprudencia, impidiendo una sana diversidad de opiniones en las sentencias judiciales, obvio reflejo de la división de la doctrina sobre argumentos especialmente difíciles. La consecución de la uniformidad en estos casos se producirá espontáneamente, como fruto de la discusión científica o de un estudio más profundo.

2. *Naturaleza de la potestad de la Primera Sección.*

28. Al introducir la const. "Regimini" la competencia propia de toda la primera Sección, afirma que los capítulos indicados ya en el Código o enumerados a continuación "cognoscit aut ex potestate ordinaria aut ex potestate delegata" (n. 105). La norma es que conozca con potestad ordinaria, pues se trata de la competencia propia de un dicasterio establemente constituido. La excepción habrá que admitirla cuando conste expresamente o por la misma naturaleza de la cuestión o por voluntad del legislador. En realidad existe una excepción de cada especie, pues la Signatura conoce con potestad delegada las causas judiciales que le confía el Romano Pontífice (a ellas se alude en las *Normas*, art. 22)¹⁰, y las súplicas dirigidas al Papa, para obtener que una causa venga confiada a la Rota (Cf. can. 1603, § 2, coll. cum n. 105).

3. *Cuestiones judiciales* (art. 17, § 2).

29. Las cuestiones contenidas en los nn. 1-5 corresponden (aunque con orden diverso) a los capítulos de competencia enumerados en el can. 1603, § 1, nn. 1-5. Notemos que el n. 3 del artículo amplía el contenido del n. 5 del canon, pues, coincidiendo con una atinada observación del Card. F. Roberti¹¹, se sustituye la expresión "in causis matrimonialibus" por la más

"...vigilantiam exercere valens, non ea mente ut omnia ad se unum deferat, sed ut fraternum auxilium Tribunalibus Episcoporum offerat, et eisdem, per orbem terrarum dispersis, in bonum animarum servitium praestet per rectam iustitiae administrationem". L. DEL AMO ha hecho un "Examen analítico" de esta Circular en la *Revista Española de Derecho Canónico* 27 (1971) 363-369.

¹⁰ Se trata de una competencia análoga a la que atribuye a la S. R. Rota el can. 1599, § 2.

¹¹ *De processibus*, vol. I, 4.^a edit., In Civitate Vaticana 1956, n. 155, I, 1 c.

general "in causis de statu personarum", para abarcar todas las causas que no pueden beneficiarse de la "restitutio in integrum" porque no pasan a cosa juzgada (Cf. can. 1905, § 1, junto con el can. 1903).

30. El n. 6 introduce un nuevo género de causas: Los recursos contra los Abogados o Procuradores que exigen "immodica honoraria". Junto a los Letrados que saben mantenerse dentro del límite justo, existen también los que abusan, con grave daño de las almas y del prestigio de los Tribunales eclesiásticos¹². La Signatura Apostólica, para corregir más fácilmente estos excesos, ha querido abrir un cauce libre y seguro a los recursos contra los mismos¹³.

4. *Cuestiones administrativas, relacionadas con el foro judicial* (art. 18).

31. De los seis capítulos que abarca la competencia administrativa de la primera Sección, sólo dos —el 2 y el 5— existían ya en el Código, pero aun estos necesitan declaración.

32. 1) *Examen de determinadas provisiones matrimoniales*. El derecho de examinar las dispensas super "rato" y las sentencias declarativas de nulidad matrimonial en orden a que sus efectos vengan reconocidos en el foro civil, fue concedido a la Signatura por primera vez en el Concordato entre la Santa Sede e Italia, celebrado el 11 de febrero de 1929, art. 23¹⁴. Después se le volvió a conceder en los Concordatos que sucesivamente celebró la Santa Sede con Austria¹⁵, con Portugal¹⁶, con la República Dominicana¹⁷, etc. Finalmente la const. "Regimini" ha incluido estos derechos entre la competencia propia de la Signatura Apostólica.

33. En los casos indicados la Signatura debe realizar un examen de las sentencias de nulidad (y en su tanto de las dispensas) exclusivamente bajo el aspecto formal y limitándose a estos tres puntos: competencia del juez, citación, y representación o contumacia de las partes. Hecho lo cual, si el resultado del examen es positivo, la Signatura envía al Tribunal Civil competente la sentencia o dispensa en cuestión con su propio decreto, por intermedio de una de las dos partes (*Normae*, art. 61). Si el resultado fuera negativo, el Cardenal Prefecto determina en cada caso lo que hay que hacer (art. 62)¹⁸.

¹² Puede verse lo que escribimos a este propósito en *De nimia processuum matrimonialium duratione* 58 (1969) 547, n. 85; 550, n. 92.

¹³ La procedura a seguir en estos casos se indica en los art. 78-82.

¹⁴ AAS 21 (1929) 290-291.

¹⁵ AAS 26 (1934) 258, art. 7, § 4.

¹⁶ AAS 32 (1940) 230, art. 25.

¹⁷ AAS 46 (1954) 443, art. 16, 2.

¹⁸ En el Concordato entre la Santa Sede y España no se concede ningún derecho semejante ni a la Signatura ni a cualquier otro Tribunal, sino se dice únicamente que: "Las sentencia y resoluciones de que se trate, cuando sean firmes y ejecutivas, serán comunicadas por el Tribunal eclesiástico al Tribunal civil competente, el cual decretará lo necesario para su ejecución en cuanto a efectos civiles y ordenará --cuando se

34. 2) *Concesión de "Comisiones"*. Se trata, como ya hemos visto (n. 1, not. 1, b) de una facultad antiquísima: La concesión de una comisión para que la Rota conozca una causa que de suyo no le compete. Supone que el Romano Pontífice ha avocado así la dicha causa (can. 1569, conferido con el 1599, § 2), e implica la derogación del principio: "actor sequitur forum rei" (can. 1559, § 1), lo cual es algo odioso, como observa el Card. M. Lega¹⁹; por esta razón la Signatura, antes de decidir, considera atentamente la petición, sus circunstancias y el parecer de las personas interesadas (can. 1604, § 2).

35. Las razones por las cuales la Signatura accede a la petición suelen ser, como indica el Card. F. Roberti, la falta de jueces especialmente idóneos para algún caso, las sospechas de parcialidad que suscita algún tribunal, etc.²⁰. El mismo Roberti indica también oportunamente que la "Comisión" lleva consigo la facultad de conocer también todas las excepciones y cuestiones incidentes que surgieren; pero precisa que dicha "Comisión" no es un juicio definitivo sobre la admisibilidad de la demanda judicial. Por tanto la S. R. Rota podría rechazar²¹ el libelo, v. gr., porque el actor carece de acción.

36. 3) *Prorroga la competencia de los Tribunales*, incluso de aquellos especialmente constituidos para las causas de nulidad. Es una confirmación implícita de la existencia de la incompetencia relativa, establecida explícitamente en el can. 1559, § 2.

37. 4) *Prorroga el foro que adquieren los peregrinos en Roma*. Los precedentes históricos y la naturaleza de este foro son conocidos, pues de ellos hablan los comentaristas del can. 1562.

38. Menos conocida era la controversia existente sobre si dicho foro comprendía o no las causas de nulidad. Afirmaba entre otros el Card. F. Roberti²², y lo negaba F. M. Cappello en algún escrito que no ha visto la luz pública. La controversia ha sido resuelta implícitamente en sentido negativo por la const. "Regimini", al conceder a la Signatura facultad para extender el foro de los peregrinos en favor de los procesos de nulidad de matrimonio. Más aún, la prorrogación no puede ser concedida sino "extraordinariis dumtaxat in adiunctis et gravissimis de causis" (n. 105).

39. Creemos oportuno recordar aquí que el doble privilegio del foro de los peregrinos se concede en favor del peregrino *reo*; pero no en daño de

trate de nulidad, de dispensa "super rato" o aplicación del privilegio paulino— que sean anotadas en el Registro de Estado Civil al margen del acta de matrimonio". AAS 95 (1953) 642, art. 24, § 3.

¹⁹ LEGA-BARTOCETTI: *Commentarius in iudicia ecclesiastica*, vol. I, edic. 2.^a, Romae 1950, p. 193, n. 12.

²⁰ *De processibus*, vol. I, ed. 4.^a In Civitate Vaticana 1956, n. 155, II, 2.

²¹ *Ibid.* Por un "lapsus calami" se lee en el texto original "respicere" en vez de "reicere" (rechazar).

²² *Op. cit.*, n. 76, III.

las personas que no tienen conmoración en Roma, y que el peregrino, en calidad de actor, pretendiera²³ citar en la Urbe.

40. 5) *Resuelve los conflictos de competencia a que se refiere el can. 1612, § 2.* La Signatura, además de la facultad *comulativa* con el legado de la Santa Sede en orden a resolver los conflictos de competencia que surgieran entre Tribunales inferiores, según la figura contemplada en el canon citado, tiene potestad *exclusiva* para resolver los conflictos semejantes que pudieran surgir entre un tribunal inferior y la S. R. Rota. Es de notar que las *Normae* han sustraído este capítulo de competencia a las cuestiones estrictamente judiciales (Cf. can. 1603, § 1, 6.º) y lo han incluido entre las cuestiones administrativas que dicen relación al foro judicial, conformándose así con la doctrina más autorizada²⁴.

41. 6) *Cuida de la erección de Tribunales regionales.* La palabra "regional" la entendemos aquí en el sentido genérico que suele darle la doctrina, es decir, abarca cualquier especie de Tribunal super-diocesano, ya sea simplemente interdiocesano, provincial, regional (se entienda la región en sentido "conciliar", como en Italia²⁵, se entienda en sentido "pastoral"²⁶, como en Francia), interprovincial o interregional. Aunque la const. "Regimini" menciona solamente los tribunales regionales e interregionales, no hay duda que la competencia de la Signatura alcanza también las demás especies que hemos mencionado.

42. Esta competencia fue propia de la S. C. de Sacramentos desde la creación de los primeros Tribunales regionales en 1938 en Italia, hasta la publicación de la "Regimini"; salva sin embargo la competencia de la C. de la propagación de la fe para erigir tribunales regionales en los territorios de misiones. Con la const. "Regimini" esta potestad ha pasado a ser exclusiva de la Signatura Apostólica, como lo expresan estas palabras de Pablo VI: "cui [Signatura Apostolicae] *integrum* confirmamus[...] *munus*[...] constituendi, necessitate postulante, nova Tribunalia Regionalia vel Interregionalia"²⁷.

²³ Es lo que E. GRAZIANI llamó con indulgencia, que creemos excesiva: "sotterfuggio innocente". *Il primo decennio del Tribunale d'appello del Vicariato dell'Urbe*, en *Il Diritto Ecclesiastico* 75 (1944, I) 307.

²⁴ Cf. F. ROBERTI: *De processibus*, I, ed. 5.ª, In Civitate Vaticana 1956, n. 17; M. LEGA-BARTOCETTI: *Commentarius in iudicia ecclesiastica*, I, p. 216, n. 3; F. M. CAPPELLO: *Summa iuris*, III, n. 116; et alios.

²⁵ Dadas las reducidas proporciones de algunas Provincias eclesiásticas italianas, la S. C. Consistorial, con los decretos de 15 de febrero y 22 de marzo de 1919, agrupó algunas para una mejor celebración de los Concilio Provinciales, a las que se añadían también las diócesis que dependían inmediatamente de la Santa Sede y las sedes arzobispaes sin diócesis sufragáneas. Estas nuevas circunscripciones se llaman "regiones conciliares". AAS 11 (1919) 72-73, 175-177.

²⁶ En Francia para un mejor ejercicio de la cura pastoral, se concentraron las Provincias eclesiásticas en siete circunscripciones, que han sido llamadas "regiones pastorales". Cf. J. PELISSIER: *Nouvelle organisation pastorale de la France*, en: *La Documentation Catholique* 58 (1961) 1541-1546.

²⁷ Const. *Regimini*, Introducción, AAS (1967) 889.

43. En cuanto al modo que observa la Signatura en la erección de estos Tribunales, conviene tener presente que el Papa ha expresado esta parte de la competencia de la Signatura con dos fórmulas diversas. Una es la que acabamos de transcribir: "munus constituendi", la otra es: "erectionem curat" (n. 105). La diferencia es clara: según la primera fórmula la Signatura "erige"; según la segunda, "fomenta la erección", que en realidad la harían los Obispos diocesanos interesados. Si se tiene presente la praxis de estos años y las *Normas* que citaremos en seguida, la Signatura se reconoce en posesión de ambas facultades: la de "fomentar la erección" que es la que usa normalmente, y la de "erigir" por propia decisión, cuyo uso reserva para circunstancias excepcionales (que no sabemos hayan tenido lugar hasta el presente)²⁸.

44. Al confirmar el Papa a la Signatura la facultad de erigir los Tribunales Regionales, ha aludido a la egregia misión que estos tribunales están realizando hoy en muchos países: "quemadmodum multis iam in regionibus providentissime actum est"²⁹. Prácticamente constituyen en muchos casos la solución ideal para la recta y rápida administración de la justicia eclesiástica³⁰. Por eso la Signatura Apostólica ha continuado con entusiasmo el ritmo de erección de Tribunales que tan animosamente inició y llevó durante treinta años la S. C. de Sacramentos³¹.

45. Para facilitar esta labor, publicó el 28 de diciembre de 1970 las "Normas pro Tribunalibus interdiocesanis, vel Regionalibus aut interregionalibus"³², donde se exponen claramente el proceso de erección de estos Tribunales (cap. 1), el estatuto de las personas, dando especial relieve al cargo de "Obispo moderador" de cada Tribunal (cap. 2), las normas que rigen su funcionamiento sea en lo que tiene de peculiar (cap. 3-4), sea durante el período de transición de las estructuras diocesanas a la regional (cap. 5). Estas normas, puesto que organizan de raíz todo lo referente a Tribunales Regionales, derogan, a tenor del can. 22 las normas precedentes, emanadas por la S. C. de Sacramentos³³.

²⁸ Véanse los art. 2-3 de las *Normae* que citamos más adelante, en el n. 45.

²⁹ Véase la cita *supra*, en la nota 27.

³⁰ La múltiple utilidad de estos Tribunales la hemos expuesto en *De nimia processuum matrimonialium duratione. Factum. Causae. Remediae*, en *Periodica* 58 (1969) 551-561.

³¹ La serie prácticamente completa de los Tribunales erigidos por la S. Congregación de Sacramentos, la hemos publicado en *De Tribunalibus Regionalibus*, en *Periodica* 56 (1967) 580-584. Una muestra de labor realizada por la Signatura en este campo, apenas le fue confiado, es la erección de dos Tribunales regionales en la Curia de Lyon, uno de sola primera instancia y otro de sola segunda, para nueve diócesis. El Decreto, emanado el 8 de noviembre de 1968, ha sido publicado en *Apollinaris* 43 (1570) 515 y en *Periodica* 60 (1971) 320-323.

³² AAS 63 (1971) 480-486. Un "Examen analítico" de estas Normas la ha publicado L. DEL AMO, en *Revista Española de Derecho Canónico* 27 (1971) 394-400.

³³ Estimamos que no hace al caso que las Normas de la S. C. de Sacramentos, dadas en un principio para las Islas Filipinas, se fueran extendiendo progresivamente de unos Tribunales a otros, a medida que se iban creando, con las modificaciones que

§ 3. COMPETENCIA DE LA SEGUNDA SECCIÓN

46. Viene descrita en los nn. 106-107 de la const. "Regimini", reproducidos esquemáticamente el art. 96 de las *Normae*. Ya dijimos que al primer capítulo de competencia dedicaremos la entera segunda parte del presente estudio. Aquí comentaremos brevemente los otros tres capítulos o sectores propios de esta Sección.

47. 1) *Resuelve los conflictos de competencia entre los Dicasterios de la S. Sede* (n. 107; art. 96, 2). Después de un recorrido a través de la S. Congregación Consistorial³⁴ de un "Coetus Cardinalium"³⁵ y de la Comisión para interpretar el Código³⁶, esta función volvió a la Signatura Apostólica, a quien ya se la había confiado en 1834 Gregorio XVI³⁷.

48. Aunque la S. Congregación del Santo Oficio, y después la S. C. para la Doctrina de la fe, gozaba de la facultad de dirimir las dudas sobre la propia competencia³⁸, creemos que este privilegio ha cesado en virtud del n. 1, § 2, de la const. "Regimini", que declara sin excepción: "Congregationes sunt inter se pares", y por lo tanto, surgiendo alguna duda entre la S. Congregación para la Doctrina de la fe y otro Dicasterio de la S. Sede, ambos quedan sometidos a la decisión de la Signatura Apostólica.

49. 2) *Conoce las cuestiones administrativas que le pasen las Congregaciones de la Curia Romana* (n. 107; art. 96, 3), que son los órganos administrativos activos por excelencia. En cambio los Secretariados y los Oficios de la Curia Romana, no podrían deferir ninguna cuestión administrativa a la Signatura sin obtener previamente la comisión pontificia.

50. Las razones por las cuales una Congregación podría confiar un asunto administrativo a la Signatura pueden ser muy variadas, v. gr., para no ser "parte en causa" propia, por creer que ese asunto lo podría resolver con más facilidad o con menos inconvenientes la Signatura, etc.

51. 3) *Conoce también las cuestiones que le somete el Romano Pontífice* (n. 107; art. 96, 4). Es una competencia paralela a la que tiene la S. R. Rota (can. 1599, § 2) —y en parte también la primera Sección de la Signa-

aconsejaban las circunstancias o la puesta en marcha de algún experimento. No por esto constituirían esos "locorum specialium [...] statuta", que menciona con carácter de excepción el citado can. 22.

³⁴ Cf. Pío X, Const. *Sapienti consilio*, 29 de junio 1908, I, 2.º, 4, en AAS I (1909) 10.

³⁵ Cf. can. 245.

³⁶ El "Coetus Cardinalium" se reunió un par de veces. En la práctica se confió a la "Comisión de intérpretes" la solución de los conflictos de competencia por las razones que indica A. BREMS: *De interpretatione authentica Codicis I. C. per Commissionem*, en *Ius Pontificium* 16 (1936) 9.

³⁷ M. p. *Elevati appena*, 10 nov. 1834, §§ 338, II y 386. *Acta Gregorii XVI*, vol. IV, pp. 322, 325.

³⁸ Esta facultad está en el *Ordo Servandus, Normae peculiares*, c. VII, art. I, 6.º, en AAS I (1909) 79; Siguió en vigor durante el Código, como lo demuestra la respuesta de la S. C. del S. Oficio de 27 de enero de 1928, en AAS 20 (1928) 75.

tura (cf. *supra*, n. 28)— respecto a las cuestiones judiciales. Hasta el presente faltaba a la Santa Sede un organismo semejante. El término “*committere*” está indicando claramente que en el caso presente la Signatura actuaría con potestad delegada.

§ 4. PERSONAL DE LA SIGNATURA Y PROCEDIMIENTO A SEGUIR

52. Complemento de esta primera parte podrían ser unas indicaciones sobre los distintos órdenes de personas que componen la Signatura, con especial atención a los sujetos activos de las decisiones: la “Signatura plena”, el “Colegio de los cinco Cardenales” y ‘el Congreso’; y unas referencias sobre la procedura a seguir en cada uno de los sectores de competencia que posee cada Sección. Pero no queremos alargar demasiado estas líneas; por lo demás, el lector puede encontrar con facilidad en las mismas *Normae speciales* cuanto acabamos de indicar³⁹.

³⁹ Sobre el personal de la Signatura puede verse también la introducción a nuestra edición de las *Normae*, en *Periodica* 59 (1970) pp. 91-93, 164-165. Sobre el sujeto activo de las decisiones, pp. 98-99. Finalmente la procedura a seguir en cada caso la indicamos en el comentario a los art. 17, 18 y 96.

II

EL CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO DE LA SIGNATURA APOSTOLICA

Sumario: § 1. Presupuestos conceptuales e históricos (nn. 53-75).—§ 2. El tribunal administrativo de la Segunda Sección (nn. 76-81).—§ 3. La competencia propia de la Segunda Sección: A) Aspecto absoluto de la competencia (nn. 82-129).—B) Aspecto relativo (nn. 130-155).

§ 1. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES E HISTÓRICOS

Sumario: 1. Concepto de contencioso-administrativo (nn. 53-55.—2. Sistemas del contencioso-administrativo (nn. 56-64).—3. Paso de uno a otro sistema (nn. 65-67).—4. Evolución del contencioso-administrativo en la Iglesia (nn. 68-75).

1. *Concepto de contencioso-administrativo.*

53. a) El contencioso-administrativo es un instituto jurídico que tiene como finalidad conocer y decidir, en conformidad con la ley, las controversias que surjan entre los particulares y la pública administración, siempre que le fueran legítimamente deferidos¹.

54. Esta definición expresa el objeto principal del contencioso-administrativo, pero no abarca todo su contenido. De hecho pueden surgir y ser llevadas también a este contencioso las controversias que se originasen entre dos sujetos de la administración activa². Además, aunque en estas controversias sean comúnmente actores los individuos particulares (sean personas físicas o morales), puede suceder también en algunos casos que lo sea la misma pública administración³.

55. b) El nombre de *contencioso-administrativo* es ciertamente el más usado para designar el instituto jurídico de que nos estamos ocupando; pero

¹ Cf. nuestro artículo *De tribunalibus administratitibus*, en *Periodica* 57 (1968) 612, n. 13 y nota 1.

² Escribe, v. g., el Cardenal D. STAFFA: "Tribunal administrativum [...] id spectat, ut quaestiones inter privatos publicamque administrationem, vel inter diversas huius partes, dirimat". *De Supremo Tribunali Administrativo*, en *Periodica* 61 (1972) 21. Cf. también P. VIRGA: *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano 1971, p. 166.

³ Así ocurre en Italia y en Francia. Pueden verse respectivamente P. VIRGA: *La tutela*, p. 270, nota 13, y J. M. AUBY et R. DRAGO: *Tratité de contentieux administratif*, vol. 3, París 1962, nn. 1225-1238, pp. 126-143.

recibe también el nombre de *justicia administrativa*. Ambos son de origen francés. El segundo indica más bien la finalidad del instituto, mientras que el primero expresa un aspecto relativamente nuevo de la potestad administrativa. Este aspecto nuevo consiste en la posibilidad de juzgar de un modo o de otro los actos administrativos; pero no puede identificarse el contencioso administrativo con la *jurisdicción* administrativa, ya que esta "jurisdicción administrativa" es tan solo uno de los diversos sistemas en que puede realizarse el contencioso administrativo (cf. *infra*, nn. 61-63).

2. *Sistemas del contencioso-administrativo*⁴.

56. Se reducen a tres fundamentales: sistema del Superior-Juez, sistema de la jurisdicción única y sistema de la jurisdicción doble.

57. a) En el *primer sistema* el *Superior* (es decir, el *Ministro* en el Estado y el Ordinario o la Sagradas Congregaciones en la Iglesia), es en cierto modo "pars in causa", puesto que decide una controversia en la cual él mismo es parte interesada, sea inmediatamente, porque es una de las partes contendientes, sea mediatamente, porque pertenece a la misma administración activa que el órgano sometido a proceso.

58. Este sistema fue creado, o al menos institucionalizado, por la revolución francesa. De Francia se extendió bajo el influjo de Napoleón a otras naciones de Europa, principalmente a Bélgica y a los Estados de Italia. De Europa emigró a naciones de otros continentes. Sin embargo, por la dificultad intrínseca que acabamos de apuntar, este sistema es un sistema *transitorio*. De hecho puede decirse que hoy, en cuanto tal, no está en vigor en ninguna nación. Con todo hay vestigios del sistema, v. gr., en algunos tribunales de Portugal⁵; y además en no pocas naciones existe o subsiste bajo la forma de "recursos jerárquicos".

59. b) El *segundo sistema*. Para la inteligencia de este sistema y del siguiente es necesario tener presente que los expositores del derecho de los estados (de donde tomamos la nomenclatura de estos sistemas) emplean la palabra "jurisdicción" en el sentido restringido de *potestad de juzgar*, y no en el sentido amplio de *potestad propia de una sociedad perfecta*, es decir, de una potestad que abarca las tres funciones legislativa, judicial y administrativa.

En el segundo sistema las controversias entre los particulares y la pública administración son sometidas —al igual que los conflictos entre particulares— a los tribunales judiciales u ordinarios, y por esto se llama sistema de la jurisdicción única. También recibe el nombre de sistema *belga*,

⁴ Cf. *De tribunalibus administrativis*, pp. 613-624, donde hemos estudiado con mayor detención la naturaleza, la difusión y el valor de estos sistemas.

⁵ J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., vol. I, Madrid 1964, p. 204, 1.º

pues históricamente surgió en aquel país por reacción contra los abusos que llevó consigo el sistema de Superior-Juez.

60. Este sistema de la jurisdicción única presenta diversas modalidades. La primera es la que acabamos de describir, en la cual los conflictos de orden administrativo son juzgados por los tribunales ordinarios, ya sea que empleen el procedimiento civil, como sucede en el Brasil⁶, ya sea que se atengan a un procedimiento especial de índole administrativa, y éste es el caso de Inglaterra, U.S.A., Canadá y en general de los países de lengua inglesa⁷. Esta misma figura, al menos en sus líneas fundamentales, vige también en el Líbano, Israel, Suiza, Noruega, Dinamarca⁸, y en algunas provincias de la Argentina⁹.

La segunda modalidad consiste en crear, dentro de la organización judicial, unos tribunales judiciales *especializados* para los conflictos administrativos. Así sucede en España y Costa Rica¹⁰.

La tercera y última modalidad dispone para dichos conflictos de tribunales *independientes* de la organización judicial, pero que tampoco pertenecen al orden administrativo. Es el caso de Guatemala y Uruguay¹¹.

61. c) El *tercer sistema* somete las controversias en cuestión a una jurisdicción nueva, distinta de la jurisdicción judicial, que recibe el nombre de "jurisdicción administrativa", por pertenecer al tronco de la potestad administrativa. Donde vige, pues, este tercer sistema, dicho tronco tiene dos ramas: la administración *activa* y la administración *contenciosa* o jurisdicción administrativa.

Por consiguiente el sistema de la jurisdicción doble significa un instituto complejo, que abarca dos jurisdicciones: la judicial y la administrativa, o dos series de tribunales: la de los judiciales y la de los administrativos; a los cuales están reservados respectivamente los conflictos entre solas personas privadas y los conflictos entre personas privadas y la pública administración.

62. Este sistema es el más difundido. En *Europa* lo han adoptado, además de Francia, Italia¹², Portugal, Bélgica, Luxemburgo, Grecia, Suiza, Suecia¹³ y la República Federal Alemana¹⁴. Entre las *naciones árabes* está en

⁶ *Ibid.*, pp. 238-239.

⁷ *Ibid.*, pp. 367-401 para Inglaterra y U.S.A.; y p. 426, C, para el Canadá.

⁸ *Ibid.*, pp. 426, D: 424.

⁹ *Ibid.*, pp. 202-203.

¹⁰ Para España en el tiempo pasado véanse *ibid.* las pp. 449-467, y en la actualidad, pp. 467-471. Para Costa Rica, pp. 226-228.

¹¹ *Ibid.*, p. 198, b.

¹² Para Francia cf. *infra* nn. 84-92, y para Italia nn. 93-104.

¹³ J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Ibid.*, pp. 203-205, 420-423.

¹⁴ Cf. *infra* nn. 136-139.

vigor, v. gr., en Egipto¹⁵; y entre las de *América latina* se encuentra establecido en el Ecuador, Chile, Méjico y algunas provincias de la Argentina¹⁶.

63. d) *Semejanzas y diferencias*. Estos tres sistemas se incluyen con toda propiedad dentro de la noción genérica de contencioso-administrativo o justicia administrativa, porque los tres resuelven en contradictorio las controversias entre privados y administración pública. Sin embargo, cada uno tiene su nota o diferencia específica, que consiste en la naturaleza del organismo que decide dichas controversias, y que son respectivamente: la misma administración activa, la jurisdicción judicial y la jurisdicción administrativa.

64. Creemos que el tercer sistema representa el ideal del contencioso-administrativo, ya que el organismo en él creado para resolver las controversias en cuestión posee la preparación y el equilibrio necesario para tutelar simultáneamente sea los derechos de los privados como los de la administración. En efecto, tratándose de una auténtica *jurisdicción*, con su procedimiento correspondiente, asegura la tutela de los derechos subjetivos de los súbditos; siendo además esta jurisdicción *administrativa*, sus magistrados están especialmente preparados para tutelar los derechos de la pública administración.

3. Paso de un sistema a otro.

65. En los institutos jurídicos, como en toda actividad humana, hay un cierto dinamismo intrínseco que tiende a hacerlo alcanzar su madurez y perfección. A impulsos de este dinamismo el contencioso-administrativo, lo mismo en el Estado que en la Iglesia, ha ido pasando de un sistema menos perfecto a otro más perfecto, hasta llegar al mejor.

66. El itinerario seguido en cada caso suele ser diverso, porque suelen ser también diversas las circunstancias que lo condicionan y determinan. En Francia, por ejemplo, se ha pasado inmediatamente del sistema Superior-Juez al sistema de la jurisdicción doble, en el cual persevera desde hace más de 80 años, con óptimos resultados. Bélgica e Italia, por el contrario, han experimentado los tres sistemas, pasando del sistema del Superior-Juez al de doble jurisdicción a través del sistema de jurisdicción única.

67. El camino que ha seguido el contencioso-administrativo en la Iglesia es enteramente peculiar, como veremos en el apartado siguiente.

4. Evolución del contencioso-administrativo en la Iglesia¹⁷.

68. Esta evolución se ha realizado a través de tres estadios o períodos

¹⁵ J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Ibid.*, pp. 412-420.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 205-219, 201-202.

¹⁷ Para los dos primeros períodos puede consultarse nuestro artículo *De iustitia administrativa ecclesiastica*, en *Periodica* 61 (1972) 247-303.

sucesivos, y ha tenido como término el sistema de la doble jurisdicción; pero con dos singularidades: una es que los estadios precedentes —según resulta de los datos históricos que poseemos— fueron primero el sistema de la jurisdicción única y después el del Superior-Juez; otra que el sistema de la jurisdicción única ya estaba en vigor al menos a fines del siglo XII.

69. a) *Período primero* (sec. XII - a. 1908). En una decretal de Alejandro III, fechada en Frascati el 22 de marzo de 1171-72¹⁸ (completada más tarde con un capítulo de las decretales de Gregorio IX)¹⁹, encontramos el primer texto legal sobre la “*appellatio extraiudicialis*”, llamada también en los mismos documentos “*provocatio ad causam*”. Este instituto se encontraba ya en la doctrina canonística anterior, y perseveraría en la legislación y en los escritos de los doctores hasta la constitución “*Sapienti consilio*”, dada por S. Pío X, el 29 de junio de 1908. Puede definirse como el recurso elevado por un fiel al juez eclesiástico, pidiendo justicia contra un gravamen o violación de sus derechos, producido (o temido con fundamento) por el acto extrajudicial de un juez, de un superior, o de otro fiel²⁰. Presentaba, pues, la apelación extrajudicial una triple figura, la segunda de las cuales corresponde al segundo sistema del contencioso-administrativo, es decir, el de la única jurisdicción.

70. Así pues, la “*appellatio extraiudicialis*” debe ser considerada no sólo como un “grado previo” a la tutela judicial eclesiástica contra los eventuales gravámenes de la administración²¹, sino que era ya esta misma tutela.

71. b) *Segundo período* (a. 1908 - a. 1967). Sixto V, al crear en 1587-88 las Congregaciones Romanas, cuya índole era meramente administrativa, las había sustraído al poder judicial²², y por lo tanto sus decisiones no podían ser objeto de la apelación extrajudicial. Posteriormente, en los siglos XVIII-

¹⁸ Cf. *Decretales Gregorii IX*, 2, 28, 7, in fine (ed. FRIEDBERG, II, 412).

¹⁹ Cf. *ibid.*, 2, 28, 5 (ibid.). H. SCHMITZ coteja este texto con el precedente, en *Appellatio extraiudicialis*, München 1970, p. 76; vol. 28 de la colección *Münchener Theologische Studien*, Kanonischen Abteilung.

²⁰ Los fundamentos de esta definición y su declaración a base de textos medievales y modernos puede verse en nuestro artículo *De iustitia...*, pp. 258-269. Las monografías que conocemos sobre la *Appellatio extraiudicialis* son dos. La de C. OVIEDO CAVADA: *Teoría general del recurso extrajudicial* (tesis doctoral de la P. U. G.) publicada en la revista de los Mercedarios españoles: *Estudios* 11 (1955) 85 ss. y 427 ss. Se ha publicado también edición separada, Madrid 1955. El excelente estudio histórico (*Epoca clásica del Derecho canónico*) de H. SCHMITZ, que hemos citado en la nota precedente.

²¹ En este sentido ha escrito H. SCHMITZ: “Die aussergerichtliche Berufung kann daher als Vorstufe eines kirchlichen Gerichtsschutzes gegenüber der Verwaltung angesprochen werden”.

Más exacto nos parece cuanto el autor había escrito un poco antes: “Mit der Entwicklung und dem Ausbau der “*appellatio extraiudicialis*” hatte die Kirche ein Rechtsinstitut geschaffen, das einen gerichtlichen Schutz vor allem gegen solche Rechtsnachteile bot, die —in der Sprache der heutigen Zeit gesprochen— durch die kirchliche Verwaltung zugefügt waren”. *Appellatio extraiudicialis*, p. 154.

²² Const. *Immensa Dei*, en el *Bullarium Romanum*, vol. 8, Augustae Taurinorum 1863, pp. 985-999. Cf. nuestro comentario en *De iustitia...*, pp. 275-277.

XIX, el Card. De Luca y después el Card. Falzacappa, Prefecto de la Signatura Apostólica, comenzaron a insinuar la opinión de que los decretos de los Ordinarios deberían gozar de la misma inmunidad que las Congregaciones Romanas²³.

72. Con estos antecedentes llegamos a S. Pío X, que por medio del can. 16 de su "Lex propria S. R. Rotae et Signaturae Apostolicae" dispuso la total abolición de la apelación extrajudicial, reservando las impugnaciones de los actos administrativos de los Ordinarios a las Sagradas Congregaciones²⁴, a las que previamente había substraído toda potestad judicial²⁵.

73. Esta innovación fue corroborada nueve años más tarde por el can. 1601 del Código piano-benedictino, y más adelante por una respuesta de la Comisión de Intérpretes del 22 de mayo de 1923²⁶. Estas confirmaciones contribuyeron notablemente a unificar ante todo la doctrina de los autores, y más tarde la jurisprudencia de la S. R. Rota, que se habían dividido precedentemente en la interpretación del can. 16 de la "Lex propria"²⁷.

74. Así el contencioso-administrativo de la Iglesia pasó en 1908 del sistema de la jurisdicción única al del Superior-Juez, ya que las Sagradas Congregaciones, a quienes había sido reservado cualquier recurso contra los decretos administrativos de los Ordinarios, eran sus superiores jerárquicos en la línea de la administración activa, y carecían de poder judicial.

75. c) *Período tercero* (desde 1967). Con la constitución "Regimini Ecclesiae Universae" del 15 de agosto de 1967, ha empezado una nueva etapa del contencioso-administrativo. Se discute sobre la naturaleza del sistema implantado por dicha constitución en la Segunda Sección de la Signatura Apostólica. Todo depende de la naturaleza del organismo creado en dicha Sección: Si es un *tribunal judicial* especializado, entonces habríamos vuelto al sistema de la jurisdicción única, y habría sido restablecida prácticamente la apelación extrajudicial. Pero si es un *tribunal administrativo*, entonces habría sido implantado el sistema de la doble jurisdicción. Sostenemos con la mayoría de los autores esta segunda interpretación, que nos parece objetivamente cierta, como expondremos en el párrafo siguiente.

²³ Sobre estos y otros antecedentes de la abolición de la *Appellatio extrajudicialis* cf. *ibid.*, pp. 278-280.

²⁴ He aquí el texto del can. 16: "Contra dispositiones Ordinariorum, quae non sint sententiae forma iudiciali latae, non datur appellatio seu recursus ad Sacram Rotam, sed earum cognitio Sacris Congregationibus reservatur". AAS 1 (1969) 24.

²⁵ Cf. Const. *Sapienti consilio*, 29 de junio 1908, en AAS, *ibid.* 15.

²⁶ AAS 16 (1924) 251.

²⁷ Este argumento lo hemos tratado con particular atención en *De iustitia...*, pp. 284-303.

§ 2. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGUNDA SECCIÓN

Sumario: 1. Opinión contraria (nn. 76-77).—2. Opinión favorable (nn. 78-81).

1. Opinión contraria.

76. Z. Varalta (1968)¹, A. Ranaudo (1968)², R. Coppola (1970)³, G. Delgado (1972)⁴, y, según creemos, también J. A. Souto (1971)⁵ y tal vez P. Ciprotti (1972)⁶, sostienen que con la Segunda Sección ha sido creado en la Signatura un tribunal judicial especializado.

77. Sin embargo, ninguno de estos autores presenta algún argumento para fundamentar su opinión. Tal vez se apoyan en el nombre y en la naturaleza exclusivamente judicial que, al menos hasta el presente, tenía la Signatura Apostólica, dentro de la cual ha sido creado el nuevo organismo del contencioso-administrativo; pero precisamente éste es el punto controvertido, si, atendida la índole del nuevo organismo, el nombre y la naturaleza actuales de la Signatura, complejivamente considerada, tienen el mismo sentido restringido de "judicial" que tenían antes de la constitución "Regimini", o si con dicha constitución han adquirido un sentido más amplio, capaz de abarcar no sólo el contencioso judicial (1.ª Sección), sino también el administrativo (2.ª Sección).

2. Opinión favorable.

78. La defienden decidida y claramente, como ya hemos dicho, la mayoría de los autores que han escrito sobre el presente argumento, aunque se expresen en forma diversa. G. Pinna (1967), que fue precisamente el secretario de la Pontificia Comisión para la reforma de la Curia Romana⁷, R. Baccari (1972)⁸, P. Poupard (1967)⁹ y Ch. Lefebvre (1970)¹⁰ lo afirman

¹ *De principio subsidiariorum relate ad ordinandam administrationem iustitiae in Ecclesia*, en *Acta Congressus Internationalis Canonistarum*, Ciudad del Vaticano 1970, pp. 350-351.

Los textos de este autor y de los que siguen pueden verse en *De iustitia...*, pp. 305-311.

² *Considerazioni su alcuni aspetti dell'attività amministrativa canonica*, en *Monitor* 93 (1963) 332. Posteriormente A. RANAUDO ha tocado de pasada el mismo argumento, pero no parece tan a favor de la opinión que defendió en 1968. Cf. *Brevi note sul giudizio d'illegittimità degli atti amministrativi canonici*, en *Apollinaris* 44 (1971) 403.

³ *Riflessioni sull'istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*, en *Apollinaris* 43 (1970) 365.

⁴ *La actividad de la Signatura en su Sección Segunda*, en *Ius Canonicum* 12 (1972) 67.

⁵ *El reglamento del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica*, en *Ius Canonicum* 9 (1969) 528-529.

⁶ *Future prospettive della procedura giudiziaria ecclesiale*, en VICARIATO DI ROMA: *Attività dell'Ufficio III nell'anno 1971*, Roma 1972, p. 36.

⁷ *Riforma della Curia Romana*, Conferencia stampa (18 agosto 1967), Ciudad del Vaticano 1967, pp. 13-14.

⁸ *Elementi di Diritto Canonico*, nueva edic., Bari 1972, pp. 109-110.

⁹ *Connaissance du Vatican*, Paris 1967, p. 165.

¹⁰ *Pouvoir judiciaire et pouvoir executif dans l'Eglise postconciliaire*, en *Apollinaris* 43 (1970) 351.

implícitamente al asimilar el contencioso de la Segunda Sección al contencioso italiano o al francés, que pertenecen al sistema de la doble jurisdicción. Los más, sin embargo, afirman explícitamente que se trata de un tribunal administrativo. Así, en primer lugar, el Card. D. Staffa, Prefecto de la Signatura Apostólica (1972)¹¹, G. Lobina (1971)¹², P. Moneta (1971)¹³, J. Trasserra (1972)¹⁴, E. Graziani (1972)¹⁵, y también nosotros mismos (1968)¹⁶.

79. Los dos últimos autores demuestran con diversos argumentos la tesis de la naturaleza administrativa del nuevo tribunal; pero sobre todo el Card. D. Staffa, cuyas palabras citamos por su claridad y autoridad:

80. "Non est dubium quin Secunda Sectio, a memorata Constitutione apud Signaturam Apostolicam instituta, *Tribunal* sit.

"Est enim organum, cui Suprema Auctoritas publicum munus commisit dirimendi controversias per legis applicationem ad casus particulares, cuiusque deliberationes obligant partes.

"Quod autem Tribunal *administrativum*, non iudiciale, sit, ex eo erui potest quod, cum non sit erectum apud¹⁷ Primam Sectionem, quae est Tribunal iudiciale, ab eo distinctum est et id spectat, ut quaestiones inter privatos publicamque administrationem, vel inter diversas huius partes, dirimat, processu distincto a iudiciis ordinariis"¹⁸.

81. Por razón de esta argumentación y de la creciente conformidad de los canonistas, creemos que esta opinión es por lo menos más probable que la contraria.

§ 3. LA COMPETENCIA PROPIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGUNDA SECCIÓN

82. Esta competencia puede considerarse en sí misma, es decir, de una manera absoluta, y también comparándola con la competencia propia de los tribunales judiciales, o, lo que es lo mismo, de una manera relativa.

¹¹ *De Supremo Tribunali Administrativo*, en *Periodica* 61 (1972) 21. El texto lo transcribimos más adelante (n. 80).

¹² *La competenzaa del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla "Sectio altera" e alla problematica rispettiva*, Roma 1971, p. I.

¹³ *Il provvedimento amministrativo impugnabile nel diritto canonico*, en *Ephemerides Iuris Canonici* 27 (1971) 76.

¹⁴ *La tutela de los derechos subjetivos frente a la administración eclesiástica*, Barcelona (Herder) 1972, pp. 125-126.

¹⁵ *Lezioni di giustizia amministrativa*, tenidas en el Estudio Rotal, Roma 1972, pp. 20-30. Son dos fascículos ciclostilados con paginación continua.

¹⁶ *De tribunalibus administrativis*, en *Periodica* 57 (1968) 631-632. Posteriormente hemos vuelto sobre el mismo argumento y en el mismo sentido en la introducción a nuestra edición de las *Normae speciales*, en *Periodica* 59 (1970) 105-109, y en *De iustitia...*, *ibid.* 61 (1972) 305-311.

¹⁷ La preposición *apud* está tomada aquí en su sentido genuino, como casi sinónimo de *in*.

¹⁸ Véase la cita *supra*, en la nota 11.

A) *Aspecto absoluto de la competencia*

Sumario: Introducción (nn. 82-83).—1. Competencia absoluta del contencioso francés (nn. 84-92).—2. Del contencioso italiano (nn. 93-104).—3. Del contencioso de la Segunda Sección: a) Sus dos ramas: 1) Punto de partida (nn. 105-108). 2) Opinión favorable a la sola legitimidad (nn. 109-110). 3) Opinión que propugna la existencia de las dos ramas del contencioso (nn. 111-121). 4) Corolarios de cuanto precede (nn. 122-123). b) Poderes de cada rama del contencioso (nn. 124-129).

83. Para iluminar este aspecto de la competencia de la Segunda Sección nos parece muy oportuno considerar brevemente este mismo aspecto absoluto en la competencia de los tribunales administrativos de Francia e Italia. Entre todas las naciones que tienen el sistema de la doble jurisdicción, nos hemos fijado en Francia porque es la patria de este sistema del contencioso; y en Italia, porque su contencioso ha ejercido y tiende a ejercer un marcado influjo sobre el contencioso de la Iglesia.

1. *Competencia absoluta del contencioso francés*¹.

84. a) *Sus dos ramas principales.* En 1790 brotó la primera rama, llamada "Contencioso de los derechos", y en 1799 la segunda, que tiene por nombre "contencioso de la anulación" y también "contencioso de la legalidad"². En fechas posteriores surgieron los contenciosos de la declaración, de la interpretación, de la represión, etc., de los cuales podemos prescindir, ya que prácticamente no encuentran paralelos en el contencioso creado en la Iglesia.

85. b) *El contencioso de los derechos subjetivos.* Esta es la parte o sector más importante del contencioso francés, y tiene como *objeto* de su competencia las controversias que miran a tutelar un derecho subjetivo de los particulares frente a la pública administración, como son las controversias sobre contratos estipulados con la administración, o sobre la responsabilidad quasidelictiva de alguna persona pública, en cuanto tal, o sobre diversos conflictos de índole económica³.

86. El *poder* del juez administrativo en este contencioso de los derechos es pleno o completo. Ciertamente que en la práctica este poder tiene su limitación, ya que el juez administrativo no puede imponer mandatos a la administra-

¹ Reproducimos en líneas generales las páginas que hemos dedicado a este argumento en *De iustitia...*, pp. 314-339, pero sintetizándolas y retocando el orden de la exposición y algunos de los conceptos expresados en las pp. 331-339.

² Durante un largo período hubo cierta confusión en Francia entre la función de este "contencioso de la anulación" y la del "tribunal de casación", que había sido creado pocos años después, en 1803. Una breve exposición de este problema y su solución, junto con algunas indicaciones bibliográficas puede verse en *De iustitia...*, p. 361, nota 6.

³ J. M. AUBY et R. DRAGO: *Traité de contentieux administratif*, vol. 3, n. 1249, pp. 161-165.

ción activa, ni sustituir las decisiones de la misma por su propia decisión, porque usar de semejantes facultades equivaldría a convertirse en “administrador de la administración”⁴; sin embargo, el poder del juez administrativo en el contencioso de derechos es todavía tan amplio que con razón se le llama “contentieux de pleine juridiction”, lo que significa que en este contencioso el juez administrativo tiene los poderes habituales de un juez ordinario⁵.

87. Puede por tanto el juez administrativo declarar la validez o nulidad de un contrato, o anular un acto previo de la administración activa, etc.⁶. La razón es obvia: porque, si estas controversias antes de 1790 las resolvía con plenos poderes el juez ordinario, es lógico que ahora las decida con los mismos poderes el juez administrativo.

88. c) *El contencioso de la anulación o de la legalidad* “es la parte más original del contencioso francés”⁷. Tiene siempre como *objeto* la nulidad de un acto administrativo, que puede ser no-jurisdiccional o también jurisdiccional, pero en este caso puesto por un juez de categoría inferior a la de aquel a quien viene sometida la controversia⁸.

89. Los *vicios* por los cuales puede impugnarse la validez de un acto administrativo se reducen al “abuso de poder” (“excès de pouvoir”), bajo el cual están comprendidos estos vicios concretos: la incompetencia, el defecto de forma o de procedimiento, la violación de las reglas del derecho, la ilegitimidad de la motivación y el “détournement de pouvoir”⁹.

90. En este contencioso el *poder* del juez es menor que en el anterior, pues se reduce a declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, o, en caso contrario a rechazar la impugnación o recurso de anulación¹⁰; aunque en casos determinados puede pronunciar que la parte tiene derecho a obtener la restitución “in integrum”¹¹.

⁴ *Ibid.*, n. 1255, p. 172.

⁵ Escriben J. M. AUBY et R. DRAGO: “Le recours de plein contentieux présente tous les caractères de l'action en justice telle qu'elle est exercée dans les rapports de particulier à particulier. Elle est la mise en oeuvre d'un droit subjectif et ne peut être assimilée à l'action intentée dans le domaine du contentieux de la légalité qui ne repose pas sur un droit”. *Ibid.*, n. 1248, p. 161.

En el mismo sentido se expresa M. WALINE: “Dans le contentieux de pleine juridiction, la juridiction administrative a tous les pouvoirs habituels d'un juge [ordinaire]”. *Précis de droit adm.*, n. 278, p. 155.

⁶ J. M. AUBY et R. DRAGO: *ibid.*, nn. 1253-1254, pp. 170-172.

⁷ M. WALINE: *ibid.*, n. 279, p. 146.

⁸ *Ibid.*, n. 280, p. 156.

⁹ J. M. AUBY et R. DRAGO describen ampliamente estos vicios en su *Traité*, nn. 539-1205 (vol. 2, pp. 539 hasta el fin; vol. 3, pp. 1-96).

¹⁰ *Ibid.*, vol. 3, nn. 1206-1207, pp. 97-98. En ocasiones posee el juez excepcionalmente “plena jurisdicción”, v. g., en los casos determinados por el legislador (*ibid.*, nn. 1220-1224, pp. 114-126).

¹¹ *Ibid.*, n. 1208, pp. 98-99.

91. d) *Diferencias entre ambos contenciosos*. De cuanto precede consta la gran diferencia existente entre ambos contenciosos, sea por razón del objeto de la controversia, sea por razón del poder del juez administrativo.

92. A primera vista puede parecer que existe también entre ambos una cierta semejanza, ya que en los dos contenciosos posee el juez la facultad de anular (cf. *supra*, nn. 87 y 90). Sin embargo, esta semejanza es sólo aparente, ya que el objeto de la anulación siempre es distinto. Así, por ejemplo, si se trata de un contrato, su anulación pertenece exclusivamente al contencioso de los derechos subjetivos y no al de la anulación¹².

2. Competencia absoluta del contencioso italiano¹³.

93. a) *Antecedentes históricos*. Como indicamos más arriba, diversos estados italianos, bajo el influjo napoleónico, implantaron el contencioso administrativo bajo la forma del Ministro-Juez. Así, por ejemplo, el estado de Parma (1800), el Reino de Nápoles (1817), el Reino de Cerdeña (1859)¹⁴ y también los Estados Pontificios (1835)¹⁵. En todos estos estados se adjudicaban al contencioso administrativo, no sólo las controversias sobre legitimidad, sino también las de derechos subjetivos, v. gr., sobre tributos, sobre pagas de los empleados de la administración, etc.¹⁶.

94. Este orden de cosas perseveró incluso después de la unificación de Italia, hasta 1865. En este año la ley n. 2248, al. E, dada el 20 de marzo, dispuso la abolición del contencioso-administrativo vigente, y lo sustituyó por el sistema belga, estableciendo que todas las controversias sobre derechos subjetivos en que fuera parte la administración, fuesen atribuidas a los tribunales judiciales¹⁷. A renglón seguido se ocupan los legisladores de determinadas cuestiones o asuntos ("*affari*"), que no están comprendidos en las precedentes controversias, porque —según ellos— no versan sobre derechos subjetivos, sino sobre ciertas posiciones subjetivas, que la doctrina calificó

¹² M. WALINE: *Précis*, n. 279, p. 156.

¹³ En *De iustitia...*, pp. 322-329, hemos procurado estudiar más ampliamente este aspecto del contencioso italiano. Al principio damos también algunas indicaciones bibliográficas.

¹⁴ Cf. P. VIRGA: *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano 1971, pp. 13-14 y nota 5. A. M. SANDULLI: *Manuale di diritto amministrativo*, 10 ed., Napoli 1971, pp. 685-686.

¹⁵ Cf. *De tribunalibus administrativis*, en *Periodica* 57 (1968) 640-641.

¹⁶ Pueden verse los mismos textos citados en la nota 14.

¹⁷ "Art. 2. Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzione e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica Amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere ejecutivo o dell'autorità amministrativa". A. M. SANDULLI: *Codice della legislazione amministrativa*, vol. 2, Roma s.a., pp. 593-594. Sobre el significado de "diritto civile o politico" escribe M. S. GIANNINI: "è pacifico che *diritti civili o politici* significa qualsiasi specie de diritto soggettivo". *La giustizia amministrativa*, Roma 1963, p. 89.

posteriormente con el nombre de "intereses legítimos"¹⁸. Estas cuestiones lógicamente no podían ser sometidas a los tribunales judiciales (que deciden exclusivamente sobre conflictos de derechos subjetivos), y por eso se atribuyó su solución a la administración activa, previo parecer de los consejos administrativos¹⁹.

95. Sin embargo, en años sucesivos y con la finalidad de conceder una mayor tutela jurídica a los llamados "intereses legítimos" de los ciudadanos, estos Consejos administrativos fueron convertidos en tribunales también administrativos: el Consejo de Estado en 1889²⁰, y las Juntas *provinciales* en 1890²¹ que recientemente, en el año 1971, han sido sustituidas por Tribunales *regionales* administrativos²². Así se pasó casi insensiblemente del sistema belga de jurisdicción única al sistema de la doble jurisdicción.

96. b) *La única rama del contencioso administrativo italiano*. El contencioso administrativo italiano de doble jurisdicción, en fuerte contraste con los demás contenciosos del mismo tipo, y como consecuencia de la ley de 1865, sólo tiene la rama de la legitimidad, y está privado de la rama de los derechos subjetivos, pues persevera en la legislación y en la doctrina, como un axioma incontrovertible, que todos los conflictos sobre derechos subjetivos, aunque sea en ellos parte la pública administración, son de competencia exclusiva del contencioso judicial o jurisdicción ordinaria.

97. c) *Retorno de las controversias sobre "derechos subjetivos" a la jurisdicción administrativa bajo el disfraz de "derechos degradados"*. La simplificación o, mejor dicho, mutilación del contencioso-administrativo italiano se hizo sin mayor provecho de los ciudadanos y con positivo daño de la administración, que con frecuencia se veía sentada en el banquillo de los acusados ante la jurisdicción judicial, impreparada para juzgar estas controversias mixtas, es decir, entre los particulares y el poder público.

98. Por eso, después de diversos tanteos se llegó a una solución por demás formalística, que respetaba, siquiera aparentemente, el axioma de que los derechos subjetivos eran de la competencia exclusiva de los tribunales judiciales. El Consejo de Estado, siguiendo la doctrina prevalente, estableció con su jurisprudencia que todo derecho subjetivo en conflicto con un acto discrecional de la administración (que es considerado siempre acto eficaz,

¹⁸ "Art. 3. Gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei Consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti [...]". A. M. SANDULLI: *Ibid.* Para el significado de la palabra "affari" véase más adelante el n. 144.

¹⁹ Véase la ley de 1865, art. 3, que acabamos de aducir en la nota precedente.

²⁰ Cf. G. ROEHRSEN: *Giustizia amministrativa*, en el *Novissimo digesto italiano*, vol. 7, pp. 1122-1124.

²¹ *Ibid.* Puede verse también J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, vol. 1, Madrid 1964, pp. 404-411.

²² Ley n. 1034, dada el 6 de diciembre de 1971, sobre la *Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali*.

aun en el caso de que fuera inválido), queda automáticamente *degradado* (“diritto *degradato*”, o también “diritto *affiebolito*”) a la categoría de interés legítimo y por consiguiente el conflicto deja ya de pertenecer a la competencia del contencioso judicial y pasa a la del contencioso administrativo; el cual, no obstante este enriquecimiento de su competencia con auténticas controversias sobre derechos subjetivos, sigue siendo llamado y considerado como puro contencioso de legitimidad.

99. d) *Características del único contencioso italiano o de legitimidad.* El contencioso italiano recibe el nombre de contencioso de la legitimidad²³ y también de la anulación²⁴ por razón de su objeto principal.

100. Este *objeto* principal está constituido por las cuestiones de legitimidad del acto administrativo, que queda anulado si se demuestra su ilegitimidad²⁵. Los *vicios* de ilegitimidad de que puede adolecer el acto administrativo son: la incompetencia, el abuso de poder y la violación de ley²⁶, que prácticamente responden a los diversos vicios comprendidos en el contencioso francés de la legalidad bajo el nombre genérico de “*excès de pouvoir*”²⁷.

101. Excepcionalmente el contencioso italiano puede tener otros objetos, entre los cuales subrayamos el siguiente por situarse claramente, atendida su naturaleza, en la línea del “contencioso de los derechos”. Tales son las controversias sobre derechos subjetivos (no-degradados) de índole patrimonial promovidas por empleados de la pública administración contra los llamados actos “*paritéticos*” de la misma administración²⁸. Esta competencia se llama “*exclusiva*” porque está reservada con exclusividad al Consejo de Estado, como supremo tribunal administrativo²⁹.

102. El *poder* del juez: 1.º *De suyo* está limitado a reconocer o rechazar la ilegitimidad del acto administrativo impugnado, sin que le sea lícito sustituir por otra la medida eventualmente anulada³⁰. 2.º *Excepcionalmente*, es decir, en los casos taxativamente indicados por la ley³¹, el juez administrativo tiene poder pleno, o como dice el texto italiano: “*decide pronun-*

²³ M. S. GIANNINI: *Giustizia*, p. 136.

²⁴ P. VIRGA: *La tutela*, p. 161.

²⁵ P. VIRGA: *ibid.*, p. 159. A. M. SANDULLI: *Manuale*, pp. 820-821.

²⁶ A. M. SANDULLI: *Codice*, vol. 2, pp. 5414-5415.

²⁷ Sobre esta correspondencia véase M. S. GIANNINI: *Giustizia*, pp. 165-166.

²⁸ Atendida la jurisprudencia del Consejo de Estado (decisión de la Vª Sección de 1.º de diciembre de 1939, n. 795), los actos de la administración son *autoritativos* o *paritéticos*. Aquellos “*sono manifestazione del potere dell'amministrazione*”, mientras que los *paritéticos* son los actos por los cuales “*l'amministrazione agisce in piedi di parità con il dipendente: così gli atti relativi al pagamento di stipendi, di indennità, di pensione [...]*”. M. S. GIANNINI: *Giustizia*, p. 190, n. 3.

²⁹ Cf. art. 29 del *Testo Unico* del Consejo de Estado, en A. M. SANDULLI: *Codice*, vol. 2, pp. 5417-5418.

³⁰ P. VIRGA: *La tutela*, pp. 174-176.

³¹ Para el Consejo de Estado véase el *Testo Unico*, art. 27 y 29, n. 9, alineas 3 (A. M. SANDULLI: *Codice*, vol. 2, pp. 5415-5418). Para los Tribunales regionales cf. la ley n. 1034 del 6 diciembre 1971, art. 7, comma 1.

ziano anche in merito”³². Esta manera de decidir comporta la facultad de juzgar, no sólo a cerca de la legitimidad del acto administrativo, sino también sobre su “discrecionalidad” u “oportunidad”³³. 3.º Finalmente, en las controversias sobre derechos subjetivos no-degradados (cf. *supra*, n. 101), admitidas en el contencioso administrativo italiano, tanto la jurisprudencia como la doctrina tienden a considerar al juez administrativo como dotado de los mismos poderes que el juez ordinario, y por lo tanto puede pronunciar eventualmente no sólo la anulación, sino también una sentencia constitutiva³⁴.

103. e) *¿Hacia un reconocimiento de la otra rama del contencioso?* Cerremos esta breve exposición del contencioso-administrativo italiano haciendo notar que ese sector *excepcional* de su competencia, de que nos acabamos de ocupar (cf. n. 101), con los poderes reconocidos al juez cuando actúa en dicho sector (cf. *supra*, n. 102, 3.º), es totalmente distinto del sector fundamental y de los poderes normales del contencioso italiano; y, por el contrario, es enteramente semejante al “contencioso de los derechos”, que en Francia coexiste, como rama frondosa y distinta, con la rama del contencioso de la legalidad.

104. Creemos ver aquí una prueba de que el contencioso italiano, por la misma fuerza de las cosas, va orientándose siempre más marcadamente hacia la estructura genuina del contencioso de doble jurisdicción.

3. Competencia absoluta del contencioso de la Segunda Sección³⁵.

105. a) *Posee las dos ramas del contencioso.* Acerca del contencioso administrativo de doble jurisdicción existente hoy en la Segunda Sección de la Signatura Apostólica (cf. *supra*, nn. 76-81), se plantea este problema fundamental: ¿Tiene exclusivamente la rama de la legitimidad, como acaece por mutilación en el contencioso italiano, o posee también la rama del contencioso de los derechos, como sucede normalmente en el sistema de doble jurisdicción? Existen las dos opiniones, aunque debemos confesar que no hemos encontrado en los autores un planteamiento claro del problema.

106. 1) *Punto de partida.* Como punto de partida para sopesar el valor intrínseco de cada uno de estas opiniones, debemos analizar el breve texto legal que consagra la constitución “Regimini” en su n. 106 a la creación del tribunal administrativo de la Segunda Sección de la Signatura. Al comienzo del texto se dice que la Signatura “contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae”. Ahora bien, dado que semejante acto administrativo puede dar origen lo mismo a controversias de *derechos subjetivos* que a litigios sobre *legitimidad* (y con más frecuencia a las primeras

³² *Ibid.*

³³ M. S. GIANNINI: *Giustizia*, pp. 183-184. A cerca de la extensión o alcance de este juicio sobre la discrecionalidad cf. A. M. SANDULLI: *Manuale*, pp. 796-797.

³⁴ M. S. GIANNINI: *Giustizia*, p. 184.

³⁵ Cf. *supra*, n. 83, nota 1.

que a los segundos, como enseña la experiencia), se diría, atendida esta primera frase, que el contencioso de la Signatura no se puede restringir a la legitimidad. Por otro lado, el texto legal termina afirmando que la Signatura “in his casibus videt [...] de illegitimitate actus impugnati”.

107. Teniendo presente estas dos frases, se puede preguntar si la primera hay que reducirla a la segunda, o si la segunda expresa solamente una parte o aspecto de la primera. En otras palabras, el mismo texto legal plantea el problema que nos acabamos de proponer: ¿El contencioso-administrativo de la Segunda Sección tiene las dos ramas de los derechos y de la legitimidad (primera frase), o se reduce a la rama de la legitimidad (segunda frase)?

108. El problema es extremadamente delicado, y creemos que para resolverlo no basta el estudio del texto legal en cuestión, sino que hay que iluminarlo desde fuera con la finalidad del contencioso dentro de la Iglesia, con su evolución histórica³⁶, y con la jurisprudencia que en estos años ha emanado la Segunda Sección³⁷.

109. 2) *Opinión favorable a la sola legitimidad*. Aunque en algunos autores italianos está más o menos explícita esta opinión, nos parece que quien la ha expresado con mayor claridad es A. Ranaudo³⁸. Pensamos también que estos autores, al pronunciarse a favor de la sola legitimidad, lo hacen bajo el influjo del derecho italiano y en un modo más bien axiomático, ya que no parece hayan advertido la dificultad que el texto mismo ofrece, ni tampoco intentan justificar su tesis con argumento alguno.

110. Una razón que se podría aducir en favor de esta opinión es que las frases del texto legal aparentemente contradictorias: “contentiones dirimit” y “in his casibus videt [...] de illegitimitate”, pueden conciliarse tal vez fácilmente si se entiende la segunda como explicativa del modo de realizarse la primera, de suerte que la Signatura “contentiones dirimit videns de illegitimitate actus impugnati”. Sin embargo, esta interpretación tropieza en graves dificultades, como veremos en seguida, y por eso no parece se pueda admitir.

111. 3) *Opinión que propugna la existencia de las dos ramas del contencioso*. Esta opinión, que nos parece la única admisible, tiene a su favor los siguientes argumentos:

³⁶ Cf. *supra*, nn. 68-75.

³⁷ La *Iurisprudentia Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae* se publica desde 1971 en diversas revistas. La de la Sectio Altera puede verse, v. g., en *Periodica* 60 (1971) 328-350; 61 (1972) 169-189.

³⁸ “La Costituzione Apostolica, come si vede, ha sostanzialmente adottato il sistema del contenzioso amministrativo, limitato alla sola illegittimità, e con l’obbligo del provvedimento definitivo”. *Considerazioni su alcuni aspetti dell’attività amministrativa canonica*, en *Monitor* 93 (1968) 331-332.

112. 1.º *La finalidad de los tribunales administrativos.* Esta finalidad está descrita claramente en los "Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant"³⁹, propuestos por la Comisión para la revisión del Código, y aprobados por el primer Sínodo de Obispos⁴⁰. En los nn. 6-7 se afirma que la deseada creación de los tribunales administrativos tiene como fin "ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram". Y al establecer que estos tribunales estén ordenados jerárquicamente, se da la siguiente razón: "ut ius suum, quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurari efficaciter possit".

Por tanto no se comprende cómo el Supremo Tribunal Administrativo podría quedar privado del contencioso de los derechos subjetivos.

113. 2.º *La inmutabilidad necesaria del objeto de la controversia.* Es pacífico que las distintas instancias de una controversia conservan siempre el mismo objeto; de lo contrario no se trataría ya de nuevas instancias, sino de una causa nueva. También creemos pacífico que el paso de la vía jerárquica a la contenciosa se puede comparar a una nueva instancia dentro del mismo proceso, aunque la naturaleza del organismo que debe decidir sea diversa; por tanto el objeto del recurso contencioso debe ser la misma controversia que fue objeto del recurso jerárquico.

114. Ahora bien, es un dato de experiencia que las controversias originadas por los actos administrativos de los Ordinarios son comúnmente controversias que versan sobre la pretendida lesión de un derecho subjetivo. Por consiguiente, si la Signatura poseyera solamente el contencioso de legitimidad, se daría la enorme irregularidad procesal de que la controversia, al pasar de la vía jerárquica a la contenciosa, cambiaría su objeto, no siendo ya una controversia sobre derechos subjetivos, originada por el acto administrativo del Ordinario, sino otra controversia distinta que tendría por objeto la legitimidad del acto administrativo de la Congregación.

115. Esta sustitución de objetos, además de incurrir en la irregularidad indicada, defraudaría el interés del recurrente, que precisamente recurre al contencioso-administrativo para tutelar su *derecho*, que estima conculcado en la vía jerárquica, y no para discutir una cuestión más o menos bizantina y marginal sobre la legitimidad de la decisión emanada por la Sagrada Congregación.

116. 3.º *La tradición del contencioso-administrativo de la Iglesia.* La sustitución de un sistema contencioso por otro cambia el organismo que decide, pero no la naturaleza de las controversias.

³⁹ La primera edición de estos *Principia* la publicó la Políglota Vaticana en 1967. Posteriormente los ha reproducido la revista *Communicationes* en su segundo número, publicado en 1969, pp. 77-85.

⁴⁰ Cf. G. CAPRILE: *Il Sinodo dei Vescovi*, Roma 1968, pp. 133-136.

117. Por tanto el contencioso de la doble jurisdicción, creado por la constitución "Regimini" en 1967, ha de tener como objeto las mismas controversias que tenía el sistema contencioso del Superior-Juez introducido por S. Pío X en 1908 y confirmado por el Código en 1918 (cf. *supra*, nn. 71-75); de la misma manera que este sistema recibió las controversias entre los particulares y la pública administración, que desde el siglo XII hasta 1908 habían sido objeto de la "appellatio extrajudicialis" o contencioso de jurisdicción única (cf. nn. 69-70).

118. Ahora bien, las controversias sometidas a la apelación extrajudicial, a que acabamos de aludir, no hay duda que eran controversias de derechos subjetivos; por consiguiente tales deben ser también —al menos preferentemente—, las sometidas al contencioso actual de la Segunda Sección.

119. 4.º *La naturaleza de las controversias que desde 1968 han sido objeto de la actividad del tribunal administrativo de la Segunda Sección.* Si prescindimos de las decisiones que rechazan de plano determinados recursos por estar claramente fuera de la competencia de la Segunda Sección⁴¹, todas las demás versan sobre cuestiones de derechos subjetivos, que se pretende haber sido violados por la administración eclesiástica. He aquí la serie completa:

120. 1. Pretendida lesión del derecho de un párroco por haber sido removido injustamente de su parroquia⁴².
2. Pretendida violación de un contrato estipulado entre el Obispo y un párroco que renunció a la parroquia⁴³.
3. Violación por parte del Obispo de los derechos de los canónigos a percibir ciertas distribuciones⁴⁴.
4. Controversia entre un párroco y un instituto religioso sobre la propiedad de una finca⁴⁵.
5. Sobre el derecho de un oficial de la Curia Romana a obtener una pensión mayor⁴⁶.
6. Sobre el derecho de una ex-religiosa a recibir un subsidio caritativo más elevado⁴⁷.

⁴¹ Tales son las decisiones 1-5, en *Periodica* 60 (1971) 328-331. A estas hay que añadir la 13, *ibid.* 61 (1972) 169-183, que pertenece más bien a la Primera Sección, aunque su argumento está íntimamente relacionado con la Segunda.

⁴² Dec. 6, *Periodica* 60 (1971) 331-333.

⁴³ Dec. 7, *ibid.*, 333-337.

⁴⁴ Dec. 8, *ibid.* 337-340; y la Dec. 14, *Periodica* 61 (1972) 183-185.

⁴⁵ Dec. 9, *Periodica* 60 (1971) 340-343.

⁴⁶ Dec. 10, *ibid.* 343-347.

⁴⁷ Dec. 15, *Periodica* 61 (1972) 186-189.

121. Si las controversias hasta ahora admitidas (nn. 1-2, 4-5), y a veces ya decididas (nn. 3, 6) por la Segunda Sección tienen como *objeto*, no la legitimidad de un acto administrativo, sino la pretendida violación de los derechos de los particulares, es claro que en dicha Sección existe el contencioso de los derechos subjetivos.

122. 4) *Corolarios de cuanto precede*. De lo expuesto en el apartado precedente (nn. 111-121) se siguen estas conclusiones: 1.^a No creemos que puede haber duda sobre la existencia en la Signatura Apostólica, Segunda Sección, del contencioso de los derechos subjetivos. Nos parece por tanto privada de sólido fundamento la opinión que quiere reducir la competencia de la Segunda Sección a las controversias de legitimidad.

123. 2.^a Una vez establecido que el contencioso de la Signatura posee las dos ramas propias del sistema de doble jurisdicción, no se comprende cómo el paso de la vía jerárquica a *cualquiera de los dos* contenciosos viene condicionado en modo absoluto a la violación de una ley, ya que, siendo éste un vicio de legitimidad, debería condicionar exclusivamente el paso al contencioso de la legitimidad o anulación. Consideraríamos por tanto muy oportuno que la autoridad competente decretara esta restricción.

124. b) *Poderes de cada rama del tribunal administrativo de la Segunda Sección*. Estos poderes son distintos en el contencioso de los derechos subjetivos y en el de legitimidad.

125. 1) *En el contencioso de legitimidad o anulación*, la Segunda Sección sólo puede pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad del acto impugnado, anulándolo en el segundo caso.

126. En el fuero canónico (a diferencia de cuanto ocurre en el fuero italiano, cf. *supra*, n. 102, 2.^o) no existen casos especiales en los que se concede al juez decidir "pronunziando anche in merito"; ya que, interrogada la Comisión Pontificia sobre este particular, respondió en modo absoluto que la Segunda Sección no puede conocer sobre el mérito, sino sólo sobre la legitimidad ⁴⁸.

127. 2) *En el contencioso de los derechos subjetivos*. En este contencioso el juez administrativo de la Segunda Sección posee poderes semejantes a los del juez ordinario, pudiendo dictar por consiguiente, no sólo sentencias de anulación, sino también constitutivas. Es lo que sucede no sólo en los sistemas normales de doble jurisdicción, como el de Francia (cf. *supra*, nn. 86-87), sino también en el de Italia cuando por excepción se ocupa de controversias de derechos subjetivos (cf. *supra*, n. 102, 3.^o).

128. Cuanto acabamos de decir se confirma con la jurisprudencia de la

⁴⁸ AAS 63 (1971) 330, respuesta a la 4.^a duda.

Segunda Sección, cuyas decisiones en controversias de derechos son “constitutivas”⁴⁹.

129. Finalmente, tal vez alguno objetaría que tal poder en las controversias de derechos subjetivos está en contradicción con la aludida respuesta de la comisión, que prohíbe absolutamente a la Segunda Sección entrar en el mérito de los conflictos. Pero le responderíamos, en conformidad con cuanto hemos expuesto y atendidos el texto y contexto de la misma respuesta, que semejante prohibición se limita al *contencioso de legitimidad*, fuera del cual no tendría sentido.

⁴⁹ Transcribimos como ilustración la Decisión 14; pero antes reproducimos la “factispecies”: “Decreto diei 1 iunii 1969, Episcopus Dioecesis X. ratione habita tum prioris decreti diei 14 augusti 1967 tum litterarum, quas Sacra Congregatio pro Clericis die 28 novembris dedit, normas Capitulo Cathedrali impertiebat circa communis massae capitularis constitutionem eiusque inter membra Capituli distributionem.

“Adversus hoc decretum canonicus D. F. recursum, a suo Patrono postea completum, die 1 iulii 1969 apud Sectionem Alteram Signaturae Apostolicae interposuit.

“Die 7 iulii 1970, in Congressu habito coram E.mo Cardinali Praefecto, decretum est: *Recursum esse admittendum ad disceptationem* (cf. *Apollinaris*, 43, a. 1970, pp. 524-526; *Periodica de re morali, canonica, liturgica*, v. 60, a. 1971, pp. 337-340).

“Termini autem controversiae sequentes die 7 octobris 1970 definiti sunt:

- 1) *Quisbusnam redivibus componatur massa capitularis in casu;*
- 2) *Quomodo distribuenda sit massa capitularis, firmo manente canone 395, § 1, C.I.C., inter Capitulares;*
- 3) *Quodnam in specie emolumentum debeatur, in casu, canonico qui munere fungatur etiam parochi, qui pro hoc munere quandam accipit retributionem ex Municipio Z;*
- 4) *Quaenam consecutaria oriuntur ex responsionibus ad praecedentia dubia etiam quod attinet ad causae expensas et honoraria patronorum*”. *Periodica* 61 (1972) 183.

El tenor de la Decisión es el siguiente:

“E.mi Patres Cardinales, Membra Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae, in sede eiusdem Tribunalis legitime congregati, die 26 iunii 1971, ad decidendam causam de qua supra, propositis dubiis responderunt:

“Ad I: *Massa capitularis, in casu, omnibus componitur redivibus, directis et indirectis —supplemento congruae non excluso—, qui Capitulo singulisque eius Capitularibus obveniunt:*

“Ad II: *Massa capitularis sic efformata distribuenda est aequaliter inter omnes et singulos Capitulares, firmo praescripto canonis 395, § 1 et responsione Sacrae Congregationis Concilii diei 10 iulii a. 1925;*

“Ad III: *standum esse iuri communi, statutis Capituli nec non eius praxi;*

“Ad IV: *processuales expensas et Patronorum honoraria esse solvenda ex massa capitulari, in quam est immittenda pecunia, contra responsa ad nn. primum et secundum, retenta a die 1 ianuarii a. 1964, aucta foenore legali*”. *Periodica, ibid.*, p. 185.

B) *Aspecto relativo de la competencia*¹

Sumario: Introducción (nn. 130-131).—1. Repartición de competencias en los países que han adoptado el sistema de doble jurisdicción (nn. 132-140).—2. En la Segunda Sección (nn. 141-142).—3. En Italia (nn. 143-155).

130. Como ya hemos indicado, por la expresión “competencia relativa” entendemos la competencia propia de este tribunal administrativo de la Segunda Sección frente a la competencia propia de los tribunales judiciales. Es prácticamente la misma cuestión que en los tratados del contencioso-administrativo suele llamarse “repartición de la competencia entre los tribunales judiciales y los administrativos”.

131. En este párrafo estudiaremos el criterio que para esta repartición se sigue: 1.º en los países que han adoptado el contencioso de doble jurisdicción, 2.º en el contencioso de la Segunda Sección, 3.º y finalmente en Italia. 4.º Completaremos este estudio examinando las pretensiones de ciertos canonistas italianos. Algunos afirman que está en vigor en el Código de Derecho canónico el criterio empleado en Italia; otros, que no admiten semejante tesis, desearían, sin embargo, que dicho criterio fuese aceptado por la Iglesia.

1. *Repartición de competencias en los países que han adoptado el sistema de la doble jurisdicción.*

132. Nos referimos a todos estos países, excepción hecha de Italia, de la cual, como acabamos de indicar, nos ocuparemos más adelante (nn. 143-155). Sin embargo, para no alargarnos demasiado, nos limitaremos en nuestra exposición a Francia y a Alemania.

133. Anticipemos que en ninguno de dichos países está en vigor el criterio de repartición “derechos-intereses”, propio de Italia (n. 143); aunque no pocos autores italianos piensen que es un criterio universal², o, al menos, el criterio de la Europa continental³.

134. a) *Criterio de repartición en Francia.* No existe en Francia una ley que se ocupe de un modo sintético y exhaustivo de la repartición de la competencia entre tribunales administrativos y judiciales. Esto ha sido labor

¹ Una exposición más completa, principalmente por lo que se refiere a los nn. 141-155, puede verse en *De iustitia...*, pp. 349-378.

² Esta parece ser, v. g., la opinión de G. LOBINA: *La competenzaa*, pp. 104, n. 1; 105-107. En parecidos términos se había ya expresado el Card. F. ROBERTI en *De processibus*, vol. 1, ed. 1926, n. 53, pp. 90-101. En la ed. de 1956, vol. 1, n. 67, I, aunque matiza la distinción de sistemas en la larga nota 3, sin embargo persevera todavía en el texto la afirmación universal a que hemos aludido.

³ Así E. BERNARDINI: *Commento allo schema “De procedura administrativa”*, en *Apollinaris* 45 (1972) 130-131.

de la doctrina, que, estudiando las controversias llevadas a cada serie de tribunales, ha deducido y expresado con una fórmula u otra el criterio de repartición de la competencia. Entre las diversas fórmulas es singularmente clara la de A. de Laubadère.

135. La exposición de este autor adopta como criterio el "servicio público", es decir, la actividad de la administración ordenada a satisfacer alguna necesidad de los ciudadanos⁴. Los litigios que versan sobre esta actividad pertenecen a los tribunales administrativos, salvo algunas excepciones⁵; todos los demás son de la competencia de los tribunales judiciales⁶.

136. b) *Criterio de repartición en Alemania*. La ley promulgada el 21 de enero de 1960, en su art. 40, establece así la repartición de competencias entre tribunales administrativos y judiciales:

137. *Art. 40. 1.* Hay que seguir la vía de la *justicia administrativa* en todos los conflictos de derecho público, que no están sujetos al derecho constitucional, a menos que por una ley de la Federación no hayan sido adjudicados expresamente a otro tribunal. Los litigios de derecho público que se refieren al derecho regional pueden ser sometidos a otro tribunal por una ley meramente regional.

138. 2. Hay que seguir la vía de la *justicia ordinaria* cuando se trata de peticiones que tienen como fundamento los sacrificios afrontados por razón del bien público, o de peticiones para obtener el resarcimiento de un daño producido por la violación de los deberes de derecho público. [Esta disposición] no afecta las prescripciones del derecho de los empleados⁷.

139. Así pues, los criterios empleados por la ley del contencioso-administrativo alemán son, como observa sintéticamente E. Forsthoff: 1. La no-

⁴ *Traité élémentaire de droit administratif*, vol. 1, 4.^a ed., París 1967, n. 50, pp. 40-42.

⁵ Estas excepciones son: 1.^a Los servicios públicos en los cuales prevalece el carácter privado (*ibid.*, nn. 711-716, pp. 399-404). 2.^a Las controversias que verdaderamente exigen ser resueltas a la luz del Derecho civil (*ibid.*, nn. 717-720, pp. 404-406). 3.^a Las controversias que la ley o la tradición reservan al juez ordinario. Al primer caso pertenecen, v.g., las controversias a cerca de la responsabilidad de la administración por razón de los daños producidos por sus vehículos; al segundo las controversias sobre la propiedad privada. Para las controversias reservadas por una ley véase *ibid.*, nn. 722-727, pp. 407-408; para las reservadas en fuerza de la tradición, nn. 728-749, pp. 409-420.

⁶ Por tanto, a estos tribunales pertenecen los litigios entre los ciudadanos o entre un privado y la potestad legislativa.

⁷ He aquí el texto en su lengua original: "1. Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiete des Landesrechts können einem anderen Gericht auch durch Landesgesetz zugewiesen werden.

"2. Für vermögensrechtliche Ansprüche aus Aufopferung für das gemeine Wohl und aus öffentlich-rechtlicher Verwahrung sowie für Schadenersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Die besonderen Vorschriften des Beamtenrechts bleiben unberührt". C. H. ULE: *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: M. VON BRAUCHITSCH: *Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder*, neu herausgegeben von C. H. ULE, Band I, zweiter Halbband, Köln 1962, p. 85.

ción de conflicto civil (criterio implícito en el siguiente). 2. La noción de conflicto de derecho público no sujeto al derecho constitucional. 3. Las excepciones expresamente establecidas⁸.

140. c) *Dos conclusiones*. Nos parece importante subrayar dos conclusiones que se desprenden obviamente de la repartición de competencias en Francia y Alemania: 1.^a Los conflictos de derechos subjetivos están repartidos entre los tribunales judiciales y los administrativos. 2.^a No aparece para nada en estos contenciosos el concepto de "interés legítimo", sea originariamente tal, sea como consecuencia de la degradación de un derecho subjetivo (cf. *supra*, n. 98).

2. *Repartición de competencias en el contencioso de la Segunda Sección.*

141. Sigue en vigor el criterio de repartición de competencias establecido por Sixto V para las Congregaciones Romanas (cf. *supra*, n. 71) y por S. Pío X y el Código para los Ordinarios (nn. 72-73): las controversias de derecho subjetivo, donde se impugna un acto administrativo, sea de las Congregaciones, sea de los Ordinarios, no pueden ser sometidas a ningún tribunal judicial.

142. Por tanto, también encontramos en el derecho de la Iglesia que los conflictos de derechos subjetivos se reparten entre el contencioso judicial y el administrativo. Además, el estudio diligente del derecho del Código nos hace ver que está de él ausente el concepto de interés legítimo, como indicaremos más adelante (nn. 151-153).

3. *Repartición de competencias en Italia.*

143. a) *Criterio de repartición*. "En Italia la competencia se distribuye entre juez ordinario y juez administrativo según que se haga valer en el juicio un *derecho subjetivo* [incluso contra la misma pública administración] o un *interés legítimo*"⁹. En otras palabras, las controversias de derechos van a los tribunales judiciales y las de intereses legítimos a los tribunales administrativos.

144. b) *Origen de este criterio*. Como ya hemos insinuado, este criterio fue una consecuencia imprevista de la ley que en 1865 dispuso la abolición del contencioso administrativo vigente, sustituyéndolo por el sistema de la única jurisdicción. Aquellos "affari" o posiciones jurídicas subjetivas que, según los legisladores, no llegaban a ser controversias de derecho subjetivo, fueron atribuidos a los Consejos administrativos (cf. *supra*, n. 94). La doctrina, partiendo de esa "imperfecta noción científica" de los "affari", elaboró el concepto de "interés legítimo"¹⁰.

⁸ *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Band I: *Allgemeiner Teil*, München und Berlin 1966, p. 111.

⁹ P. VIRGA: *La tutela*, p. 9. Cf. A. M. SANDULLI: *Manuale*, pp. 790-791.

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

145. Más tarde, al crearse la jurisdicción administrativa (cf. *supra*, n. 95), se respetó la distribución de asuntos establecida por la ley que en 1865 suprimió el contencioso; más aún, fue erigida en criterio de repartición de competencias entre el juez ordinario y el juez administrativo, como acabamos de ver.

146. c) *Crítica del sistema, hecha por prestigiosos autores italianos.* Aunque no pocos tratadistas, atentos más a la exposición del contencioso-administrativo vigente que a una valoración objetiva del mismo, se abstienen de criticar la repartición de competencias vigente en Italia, otros de los más prestigiosos censuran fuertemente dicha repartición y sobre todo la distinción derechos-intereses legítimos, que es el criterio de repartición.

147. El conocido procesalista civil S. Satta da como cosa sabida que dicha distinción ha constituido y constituye el tormento de los estudiosos de derecho público y afirma que se podrían enumerar hasta cincuenta definiciones, sin que ninguna de ellas llegara a satisfacer¹¹. Y E. Graziani corrobora las afirmaciones de Satta diciendo que la susodicha distinción “è tutt' altro che facile”¹². También P. Virga estima insuficientes las exposiciones hechas hasta el presente¹³.

148. El valor objetivo de estas observaciones ha sido reconocido por el mismo legislador, que, precisamente por la dificultad que existe para distinguir en la práctica los derechos de los intereses, ha creado la llamada “competencia exclusiva”¹⁴.

149. Más severo todavía es el juicio del reconocido especialista del contencioso-administrativo A. M. Sandulli, quien afirma que el criterio de repartición de competencias crea graves incertidumbres, y que la distinción derechos-intereses adolece de una dificultad cuyo carácter insuperable se confirma cada día. Como conclusión de esta fuerte crítica añade todavía: “Hay que darse cuenta de que la justicia administrativa es hoy en Italia una gran enferma, que está esperando desde hace decenios una mano fuerte y un bisturí que le devuelva la salud”¹⁵.

¹¹ “Orbene, è a tutti ben noto che la discriminazione del concetto di interesse legittimo dal diritto soggettivo ha costituito e costituisce il cruccio degli studiosi di diritto pubblico e si potrebbero elencare cinquanta definizioni, nessuna delle quali sicuramente appagante. E in realtà non può appagare, fino a quando ci si ferma a posizione concettuali, perché su un piano astratto la differenza tra diritto soggettivo e interesse legittimo non esiste: vogliamo dire che tanto l'uno quanto l'altro sono posizioni soggettive tutelate dall'ordinamento, e in quanto tutelate sono diritti soggettivi, se vogliamo adoperare, come è giusto, questo nome ormai di chiaro, anche se convenzionalmente chiaro, significato”. *Soliloqui e colloqui di un giurista*, Padova 1965, p. 384.

¹² *Lezioni*, p. 15.

¹³ *La tutela*, pp. 179-189.

¹⁴ Cf. *supra*, n. 101. Pueden verse además los comentarios de A. M. SANDULLI: *Manuale*, n. 295, pp. 802-806; M. S. GIANNINI: *Giustizia*, pp. 188-194; P. VIRGA: *La tutela*, pp. 179-189.

¹⁵ “[...] si aggiungano gli inconvenienti derivanti dalle gravi incertezze circa la distinzione dell'ambito di giurisdizione dei tribunali ordinari da quello dei tribunali

150. d) *Pretensiones de algunos canonistas italianos*. No obstante estas críticas, hay canonistas italianos que pretenden que la distinción derechos-intereses existe ya en el vigente Código de Derecho canónico, o por lo menos que debe ser aceptada por la Iglesia como un criterio útil y beneficioso.

151. 1) *Entre los primeros* se encuentran P. Ciprotti¹⁶, E. Graziani¹⁷ y, tal vez, el Card. F. Roberti¹⁸. Creemos que son suficientes para refutar la pretensión expresada por estos autores de que la distinción derechos-intereses existe en el Código las siguientes razones: 1.^a El carácter peregrino y exclusivamente italiano de esta distinción.

152. 2.^a El hecho de que la palabra "interesse", empleada en el Código de Derecho canónico 78 veces, nunca se emplea en el sentido de "interés legítimo", sino con las significaciones típicamente latinas de "partem habere, intervenire, adesse" (*intersum* con dativo, 52 veces), o de esa utilidad propia de todo derecho subjetivo (y en este caso se emplea la conocida construcción de *intersum* con pronombre relativo en genitivo, v. gr., *cuius interest*, que se repite 26 veces)¹⁹.

153. 3.^a La autoridad de los comentadores del Libro IV del Código, que en su mayoría nunca hablan de interés legítimo, más aún, consideran auténticos derechos subjetivos esas "situaciones subjetivas" que los autores arriba citados consideran como intereses legítimos²⁰.

154. 2) El autor que con mayor claridad y empeño propugna la introducción de la distinción derechos-intereses en la nueva legislación canónica es J. Lobina²¹.

155. Ya en otra ocasión nos hemos ocupado de la opinión de este autor, considerando atentamente sus argumentos y dando respuesta a los mismos²². Para la finalidad más bien informativa, que pretendemos en estas páginas, creemos que son suficiente respuesta las críticas que los profesionales italianos del derecho público y del contencioso-administrativo han hecho a la distinción derechos-intereses en sí misma y como criterio de repartición de competencias (cf. *supra*, nn. 146-149).

amministrativi (incertezze alimentate soprattutto dalla difficoltà —confermantesi ogni giorno insuperabile— della distinzione dei diritti soggettivi dagli interessi legittimi) [...] ci si renderà conto che la giustizia amministrativa è oggi, in Italia, una grande inferma, la quale attende, da decenni, una mano ferma e un bisturi risanatore". *Manuale*, pp. 692-693.

¹⁶ *Future prospettive*, p. 37.

¹⁷ *Lezioni*, pp. 15-18.

¹⁸ Expresamente afirma la existencia del interés legítimo en el Código con ocasión de los antiguos Párrocos inamovibles. *De processibus*, vol. 1, ed. 1956, n. 67, II, 2; p. 171.

¹⁹ Véase el estudio completo de estas 78 formas en *De iustitia...*, p. 359, n. 159 con la nota 34; y pp. 356-358, nn. 165-167 con la nota 46.

²⁰ Puede verse la exposición de este argumento *ibid.*, pp. 354-360.

²¹ *La competenza*, pp. 104-105.

²² *De iustitia...*, pp. 373-375.

CONCLUSION

156. A lo largo de este estudio creemos que han quedado de relieve las novedades jurídicas de gran valor que S. S. Pablo VI ha introducido en el Supremo Tribunal de la Iglesia, con ocasión de la reforma de su Curia.

La misión primordial de este Tribunal Apostólico de velar por la recta administración de la justicia a todos los niveles, ha sido subrayada muy oportunamente. Son también de gran eficacia para aliviar y acelerar el trabajo de los tribunales eclesiásticos —y consiguientemente para llevar más rápidamente la paz de Cristo a los corazones de los fieles que se ven sujetos a procesos matrimoniales— las diversas facultades con que ha sido enriquecida la Primera Sección de la Signatura. Nos referimos sobre todo a las distintas formas de prorrogar la competencia de los tribunales y a la posibilidad de erigir tribunales regionales de todos los tipos.

157. Sin embargo, creemos que pasará a la historia, como la innovación más audaz y benéfica, la creación del contencioso-administrativo de doble jurisdicción. Mucho deseáramos que viniesen disipadas por autoridad competente el par de dudas que oscurecen y dificultan en la práctica la plena eficiencia de esta nueva institución. Nos referimos a la existencia de las dos ramas del contencioso y a la restricción del requisito de violación de ley a la sola rama del contencioso de legitimidad (cf. nn. 105-129).

Así el nuevo sistema del contencioso, en plena coherencia con la línea que desde el siglo XII sigue la Iglesia, habrá dado la máxima tutela a los derechos subjetivos de los fieles frente a la administración eclesiástica, al mismo tiempo que asegura a la autoridad la magistratura cualificada que sepa conocer y respetar los derechos del poder público en la Iglesia de Dios.

Luabo (Zaire) 15 de agosto de 1972.

IGNACIO GORDON, S. I.