

# EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO RAMA AUTÓNOMA DE LA CIENCIA CANÓNICA

TOMÁS RINCÓN-PÉREZ

El análisis de la obra de Miras, Canosa y Baura, nos sugiere este comentario\*. En un primer apartado haremos una presentación o reseña de sus contenidos y del enfoque práctico que los autores han querido imprimir a su trabajo. En un segundo apartado, trataremos de hacer una valoración general de la obra en cuanto que trata de una rama autónoma de la ciencia canónica, y es impulsora de un modo de hacer derecho canónico distinto al tradicional método exegetico.

## I. RESEÑA

Los autores titulan modestamente el libro «Compendio de Derecho administrativo canónico», que aparece inscrito entre los manuales que viene fomentando el Instituto «Martín de Azpilcueta» de la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra. En este sentido, es obvio que su primer objetivo es servir de ayuda para el estudio del derecho administrativo de la Iglesia, sea en las Facultades eclesíásticas, sea en los seminarios y en otros centros de formación. Como consecuencia de ello, sus primeros destinatarios son los profesores y alumnos de esos centros de formación. Pero, ateniéndonos a su deliberada orientación práctica, no nos cabe duda de que su lectura y estudio serán muy útiles para quienes tienen funciones administrativas, en las curias diocesanas, en las parroquias, en las Conferencias episcopales y en los propios órganos administrativos del Vaticano. El ejercicio ordenado, justo y eficaz de la función administrativa requiere hoy un conocimiento más exigente de esta rama del derecho canónico, porque es en este ámbito de la vi-

\* J. MIRAS - J. CANOSA - E. BAURA, *Compendio de Derecho Administrativo Canónico*, Eunsa, Pamplona 2001, 355 pp.

da de la Iglesia donde se hacen más patentes los conflictos y donde más fácilmente pueden quebrantarse los derechos de los fieles, sin que a veces el administrador tenga conciencia de ello por desconocimiento, lo cual no siempre exime de responsabilidad. Lo que el papa Juan Pablo II llama la *justicia pastoral* en analogía con la *caridad pastoral* del Concilio tiene su mayor reflejo en el ejercicio de la actividad administrativa en sentido amplio, es decir, la referida a los actos jurídico-administrativos, así como a las funciones públicas de gestión y de prestación de servicios, de modo principal la Palabra de Dios y los Sacramentos.

Por lo que se refiere a los autores que firman conjuntamente esta monografía, Jorge Miras es actualmente Vicedecano de la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra y profesor de derecho administrativo; Javier Canosa y Eduardo Baura son profesores, respectivamente, de derecho administrativo y de parte general del derecho canónico en la Facultad de Derecho Canónico de la Pontificia Università della Santa Croce (Roma). Hay que destacar que esta triple autoría no menoscaba en nada la unidad del trabajo. Como señalan en la presentación, «cada uno de los autores ha preparado directamente la redacción inicial de algunas lecciones o partes, pero todo el conjunto se ha reelaborado posteriormente con la intervención de los tres, y a veces con largas conversaciones sobre diversos puntos para llegar a una exposición concordada». Por tal motivo, «asumen solidariamente la responsabilidad de aciertos y desaciertos de estas páginas, que se imprimen con el deseo de contribuir en algo al conocimiento y a la aplicación del derecho administrativo canónico como instrumento al servicio de la misión de la Iglesia».

Fieles a su objetivo deliberadamente práctico, los autores del manual han buscado una exposición clara de sus contenidos sin concesiones a grandes elucubraciones de carácter doctrinal, salvo las suficientes para fundamentar e ilustrar las diversas instituciones o normas administrativas. Una prueba de este carácter didáctico es su clara ordenación sistemática, que reseñamos con brevedad.

El libro está dividido en tres partes. Cada una de ellas se inicia con una breve nota introductoria y una bibliografía básica, referida toda ella a trabajos posteriores al CIC 83, en la que el lector pueda encontrar un tratamiento más completo de los temas que el libro aborda o de los te-

mas de otras partes del derecho administrativo o de la organización eclesiástica que no se abordan en el manual.

La *parte primera* lleva por título «Función administrativa y administración pública eclesiástica». Según los propios autores, en esta primera parte se analizan y exponen «algunas cuestiones esenciales para delimitar el concepto de Administración eclesiástica y para conocer los principios básicos que rigen su estructura organizativa y su actuación, en especial el principio de legalidad» (p. 25). A este objetivo general hay que añadir el de definir qué sea el derecho administrativo canónico, su carácter de *rama autónoma* del derecho de la Iglesia, así como las normas codiciales que integran esa rama del derecho tanto general como especial. Todo ello se desarrolla en las dos primeras lecciones de las diez que integran el manual. La 1.<sup>a</sup> lección se titula «Administración y derecho administrativo en la Iglesia». La 2.<sup>a</sup> lección aborda el tema del «principio de legalidad y la administración eclesiástica». Respecto a esta última cuestión, los autores pretenden dejar claro que la aplicación en la Iglesia del principio de legalidad no obedece a una simple «importación» de los sistemas jurídicos estatales, «sino que se fundamenta en la propia naturaleza de la potestad eclesiástica de gobierno. En otras palabras, se trata de una fórmula técnica que viene a dar cauce a exigencias de justicia genuinamente eclesiales» (p. 51).

La *parte segunda* se ocupa de la actividad jurídica de la administración eclesiástica. Al estudio de esta cuestión central en sus múltiples manifestaciones dedica el manual seis lecciones. La actividad normativa es objeto de estudio en la lección III. Se trata de la actividad normativa de la administración, tanto de la que tiene carácter legislativo y que la administración ejerce por vía de delegación a través de los decretos legislativos, como especialmente de la que tiene carácter administrativo para cuyo ejercicio la autoridad administrativa tiene la correspondiente potestad. Se estudia a este respecto con detalle todo lo relativo a los decretos generales ejecutorios, a las instrucciones y a lo que los autores denominan «normas independientes» entre las que incluyen los estatutos y los reglamentos.

La lección IV aborda las actividades contractual y sancionadora de la Administración eclesiástica. A propósito de los que llaman contratos administrativos, aparte de su noción, sus elementos esenciales y sus

peculiaridades, es interesante el elenco de supuestos contractuales de uso frecuente (pp. 110-114). Respecto a la intervención de la Administración eclesiástica en materia de sanciones, los autores parecen conscientes de la complejidad del tema ante la inexistencia de un sistema de sanciones administrativas distinto del sistema penal. No obstante, el régimen codicial vigente les da argumentos para un estudio detallado de los cuatro momentos en que la Administración puede actuar: momento constitutivo (el precepto penal), momento impositivo, momento declarativo y momento extintivo o de remisión de la pena, por absolución o por dispensa.

La lección V tiene como tema central el *acto administrativo singular*, así como el *procedimiento administrativo* que los autores definen como «la secuencia de actos encaminados a la emisión de un acto administrativo justo y oportuno» (p. 147). La lección VI desarrolla el tema de la eficacia y validez del acto administrativo. La lección VII versa sobre los diversos tipos de actos administrativos contemplados en el CIC, es decir, el decreto singular, dentro del cual se encuadra el precepto singular, y el rescripto. Finalmente, la lección VIII tiene por objeto el estudio del contenido de los rescriptos, es decir, los privilegios, las dispensas y otras gracias.

La *tercera y última parte* del manual (las lecciones IX y X) está dedicada al estudio de la justicia administrativa o, más en concreto, del sistema de recursos contra los actos administrativos, tanto en vía administrativa (el recurso jerárquico) como en vía judicial (recurso contencioso-administrativo) ante el Tribunal supremo de la Signatura Apostólica, hoy por hoy el único tribunal que dirime los litigios provenientes de un acto de la potestad administrativa. Es sabido que este recurso tiene su origen o fuente histórica en la Const. Ap. *Regimini Ecclesiae universae* de Pablo VI en donde se instituyó la *sectio altera* del Tribunal de la Signatura Apostólica. Esto sucedió en 1967, a raíz de la conclusión del Concilio Vaticano II. Los autores son conscientes de que ese hecho dio lugar a una abundante bibliografía, pionera del derecho administrativo canónico. Al filo de este dato, no me resisto a señalar la conveniencia de haber introducido en el Manual, bien en una sección, bien en un apartado de la 1.<sup>a</sup> lección, un breve apunte histórico sobre esta rama del derecho canónico. No menguaría, a mi juicio, su finalidad

pedagógica. Es cierto que el derecho administrativo canónico tiene un breve recorrido histórico, pero su conocimiento puede ayudar al alumno a comprender mejor, por contraste, el alcance del vigente derecho administrativo, en cuanto rama autónoma de la ciencia canónica. Comprendo que dado el plan general del Manual, esta cuestión histórica quedaría fuera del interés de muchos lectores, pero sería útil, a mi parecer, para los alumnos de Facultades eclesiásticas, que deseen profundizar en el conocimiento de esta rama joven de la ciencia canónica.

A la luz de esta breve reseña, aparece claro que las normas de derecho administrativo que se sistematizan y analizan en el manual son prevalentemente las comprendidas en la llamada Parte general de derecho administrativo. En concreto, las que se refieren a la actividad normativa de la Administración (lección III), a los actos administrativos (lecciones V-VIII), a las actividades contractual y sancionadora de la Administración (lección IV), así como a todas las relativas a los recursos administrativos y al contencioso administrativo (lecciones IX-X). No obstante, los autores parten de una noción de derecho administrativo suficientemente amplia en cuya virtud son también encuadrables en esta rama del derecho otros contenidos normativos que se definen como partes especiales del derecho administrativo.

En efecto, según la definición de Labandeira que los autores hacen suya, «el derecho administrativo canónico es el derecho de la Administración pública y de la función administrativa en la Iglesia». Esta función administrativa no se agota en el ejercicio de la potestad de gobierno mediante la realización de actos jurídicos, sino que tiene también por objeto atender de manera inmediata a las necesidades públicas, gestionando y aplicando los medios de que dispone la Iglesia para el logro de su fin último. En conformidad con esto, parece indudable que forman parte de un derecho administrativo especial, tanto el régimen de las funciones públicas de gestión y administración de bienes o derecho patrimonial, como la prestación de servicios eclesiales, entre los cuales son fundamentales atendido el fin de la Iglesia la administración de la Palabra y de los Sacramentos, o lo que es lo mismo, el régimen de la función de enseñar y el tradicionalmente llamado derecho sacramental. Los autores insinúan que también serían encuadrables en el ámbito del derecho administrativo especial el régimen jurídico de los clérigos y de la vida

consagrada, así como la actividad jurídica en torno al derecho de asociación. Pero no todos los lectores interesados en estos temas consideran plausible el encuadre sistemático de esos ámbitos normativos dentro del derecho administrativo especial. Ciertamente, si estos ámbitos se observan y analizan sólo desde la perspectiva de los correspondientes estatutos personales de clérigos y religiosos, parecería más lógico situarlos dentro del llamado «derecho de la persona». Pero si son observados desde una perspectiva más amplia, no parece del todo infundada la pretensión de integrarlos dentro de la rama genérica de derecho administrativo. No hay que olvidar, a este respecto, que el estatuto personal de clérigos y religiosos es un estatuto público determinado por una consagración de distinto origen y por una misión pública, así como por su incorporación en un caso, al orden de los clérigos y al presbiterio, y en otro caso, al estado de los consagrados y a un instituto concreto. Todo lo cual viene determinado por numerosas normas y actividades de índole administrativa al igual que lo está hasta la propia pérdida de la condición clerical o religiosa. Por no hablar de los derechos públicos subjetivos, contenidos en esos estatutos personales, cuyo correlato son los deberes de justicia que corresponden a la Administración eclesiástica.

El enfoque práctico que los autores han procurado acentuar se pone también de manifiesto en un original «glosario» con el que se cierra el manual. En él se recoge el significado de una serie de términos de uso frecuente en el Compendio (más de 280), como ayuda para resolver las dificultades de comprensión que pudieran plantearse a los lectores menos familiarizados con el lenguaje técnico. No se trata, según indican los autores, «de elaborar un cuerpo exhaustivo ni resolver cuestiones doctrinales para formular definiciones de máxima precisión, sino simplemente explicar el sentido con el que empleamos esos términos, para apoyar la lectura y el estudio de una manera práctica y accesible».

Siguiendo esta línea práctica, me atrevo a hacer una sugerencia a los autores de cara a la 2.<sup>a</sup> edición del Manual que, no dudamos, se producirá pronto. La praxis administrativa, al menos la diocesana, se rige muchas veces por modelos de formularios que no se corresponden con las vigentes realidades canónicas. Por ejemplo, no es un caso sólo hipotético que un obispo *erija* mediante decreto una asociación *privada* de fieles, o *apruebe* sus estatutos cuando sólo se le solicita su *reconocimiento*. No só-

lo para estos casos, sino para otros muchos actos administrativos ¿no sería útil que las curias diocesanas acomodaran sus modelos de formularios al nuevo derecho administrativo y en general a la nueva ley canónica? Proponer en un apéndice modelos nuevos renovados, tal vez no sea una tarea fácil pero puede ser una ayuda para evitar que se sigan reeditando en las Curias los viejos modelos, sin prestar atención a las nuevas realidades.

## II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO RAMA AUTÓNOMA DE LA CIENCIA CANÓNICA

Una vez cumplido el primer objetivo de presentar el enfoque práctico, la sistemática seguida y los contenidos básicos del «Compendio de derecho administrativo», me parece obligado emitir una valoración general de la obra en cuanto impulsora del estudio de una rama autónoma de la ciencia canónica tan importante en la Iglesia como lo es el derecho administrativo. Esto presupone que los autores han optado por un estudio científico del derecho de la Iglesia, inspirado en el principio de que estudiar este derecho significa cultivar una ciencia jurídica, no teológica, lo que comporta, entre otras cosas, la necesidad de arbitrar para su estudio un método jurídico, y de incorporar una sistemática científica basada en la distinción en ramas. Y todo ello motivado por el convencimiento de que una buena construcción sistemático-científica, además de contribuir al enriquecimiento del propio derecho, constituye el mejor aporte para una adecuada aplicación práctica.

Los autores del Compendio son explícitos en este sentido. Tras señalar que el derecho administrativo es *derecho público*, añaden otra nota característica de especial interés. En efecto, en cuanto derecho positivo, el derecho administrativo no constituye un cuerpo sistemáticamente diferenciado del resto de las normas canónicas, contenidas en el CIC o extracodiciales. Sin embargo, subrayan, «*constituye una rama autónoma del derecho canónico, en la medida en que se articula como sistema unitario con unos principios, recursos técnicos y normas propias y específicas*».

Por estar concebido así, el alcance científico del manual supera las meras pretensiones prácticas, convirtiéndose en impulsor de un modo distinto de hacer ciencia canónica.

Para comprender mejor la relevancia científica de este compendio de derecho administrativo, no está de más poner de relieve algunos datos, de índole académica y de índole histórica.

En efecto, desde tiempos anteriores a la promulgación del CIC 83, la Facultad de Derecho canónico de la Universidad de Navarra se impuso como tarea el estudio y la enseñanza del Derecho de la Iglesia desde planteamientos más científicos que los inspirados en métodos meramente exegéticos. Ciertamente es que no se puede renunciar a la exégesis de los textos legales. Y prueba de que la Facultad no ha renunciado al método de la exégesis es la publicación de los «Comentarios exegéticos» recientemente traducidos al inglés. Se trata, sin duda, de una obra magna y de gran utilidad para conocer el alcance de cada norma canónica. Pero el estudio científico no puede reducirse a una mera exégesis; es necesario además incorporar una sistematización científica basada en la distinción en ramas. Es obvio, a este respecto, que el ordenamiento canónico es un cuerpo normativo, integrado por objetos diversos. Pero visto científicamente, ese ordenamiento aparece a la vez como una realidad pluriforme que puede y debe descomponerse en partes distintas, atendidos sus diversos objetos formales o sus diversas perspectivas formales de conceptualización. En cuanto que es ciencia jurídica el objeto formal único de la ciencia canónica es lo justo o la dimensión de justicia inherente a las relaciones que se producen en la estructura y dinamismo del Pueblo de Dios. Pero de ese tronco común brotan ramas diversas cuya diversificación no se funda en el tratamiento de materias distintas sino en la perspectiva formal diversa desde la que son observadas y analizadas materias, conceptos, sujetos, relaciones, etc., aparentemente idénticas. Así, por ejemplo, la noción de fidelidad adquiere connotaciones diversas según se observe desde una perspectiva constitucional o desde el derecho administrativo. Algo semejante ocurre, y es otro ejemplo, con la categoría «derecho subjetivo» vista como derecho fundamental en sede de derecho constitucional, o como derecho público subjetivo si se estudia en el ámbito del derecho administrativo. A este planteamiento no se opone el hecho cierto de que la ciencia canónica ha de tener como punto de referencia ineludible el *Mysterium Ecclesiae*. Ello obliga a tomar en consideración los presupuestos y el saber teológico acerca de dicho misterio, pero sin menoscabo de hacer ciencia jurídica, fundada en la dimensión de justicia de que están impregnadas las relaciones intraeclesiales.

Para llevar a efecto este planteamiento era determinante el impulso que se diera al derecho administrativo, atendido el lugar prevalente que ocupa en el ordenamiento canónico. La tarea no fue fácil en un principio, por motivos varios que conviene también poner de relieve. Tal vez el más importante de esos motivos tenga que ver con una cuestión histórica que afecta tanto al derecho de la Iglesia como al derecho secular.

Como es sabido, el Código de 1917 no sentó base legal alguna sobre la que fundamentar científicamente la rama del derecho administrativo en la Iglesia. De forma explícita ni siquiera recogió la tripartición de funciones legislativa, administrativa y judicial. Ello no fue óbice para que se abriera una viva polémica en torno a la distinción entre lo judicial y lo administrativo, sobre cuál sea el *quid* distintivo entre una y otra función.

Será el Concilio Vaticano II el que sentará las bases doctrinales eclesiológicas que servirán al Legislador para ir estableciendo paulatinamente las bases legales sobre las que construir un verdadero derecho administrativo desde la Iglesia y para la Iglesia, sin necesidad de seguir miméticamente las pautas que marca el moderno derecho administrativo secular y, a la vez, sin menospreciar algunos de sus principios en la medida en que sean adaptables al *Mysterium Ecclesiae*.

El primer hito en ese proceso legislativo lo constituye la promulgación en 1967 de la Const. *Regimini Ecclesiae universae* por la que se crea la *Sectio Altera* de la Signatura Apostólica, encargada de juzgar sobre la legitimidad de los actos provenientes de la potestad administrativa eclesial. Esa nueva normativa activa, en efecto, un nuevo tipo de jurisprudencia y da lugar a una amplia literatura canónica acerca de tres pilares importantes del derecho administrativo: potestad administrativa, acto administrativo y justicia administrativa.

Todo ello, unido al desarrollo que va cobrando lo concerniente a los derechos de los fieles y a su condición de miembros activos de la Iglesia, repercutirá favorablemente en las tomas de postura de las diferentes Comisiones encargadas de la reforma del Código. Buena prueba de ello es el principio directivo 7.<sup>º</sup> en el que se establece la necesidad de regular un procedimiento con el fin de tutelar los derechos subjetivos; principio que en su versión primitiva (no aparece así en el prefacio del Có-

digo de 1983) tenía la siguiente motivación: «ut quaelibet arbitrarieratis suspicio in administratione ecclesiastica poenitus evanescat» (*Communicationes*, 2, 1969, pp. 82-83).

Todos estos factores determinaron sin duda que el estudio de aspectos parciales del derecho administrativo cobrara entonces un gran auge. Incluso no faltaron autores para quienes la renovación de los estudios canónicos habría de pasar en buena medida por la profundización en el estudio del derecho administrativo, habida cuenta que el acto administrativo, tanto singular como normativo, juega un papel tan importante en el sistema canónico que bien pudiera considerarse el derecho administrativo como el derecho común de la Iglesia.

Pese a todo lo dicho, en la etapa anterior a la promulgación del Código de 1983 no todas las posturas eran favorables a la implantación de un genuino y propio derecho administrativo como rama autónoma de la ciencia canónica, fundada en principios y técnicas peculiares. En un primer momento, esa resistencia a incorporar a la ciencia canónica la rama del derecho administrativo no carecía de lógica al creerse que se trataba de aplicar miméticamente a la Iglesia los principios y técnicas del derecho administrativo secular cuyas bases doctrinales se encuentran en lo que jurídicamente se ha dado en llamar «Estado de derecho», definido tanto por su estructura democrática como por la teoría de la división y separación de poderes, atribuibles a órganos independientes y autónomos que se controlan y limitan entre sí. Teniendo a la vista estos planteamientos políticos e ideológicos aparecían justificados los recelos ante la implantación del derecho administrativo en la Iglesia; era lógico en definitiva que el canonista se interrogara por la compatibilidad de las bases doctrinales de ese sistema jurídico con el *Mysterium Ecclesiae*, referente ineludible de la ciencia canónica.

Es cierto, en este sentido, que en la Iglesia no es admisible constitucionalmente el principio de la división de poderes tal y como es entendido en el ámbito secular, y menos aún es asumible la estructura democrática o el presupuesto de la soberanía popular de la que emana el poder. «No se puede olvidar efectivamente que la potestad en la Iglesia es una e indivisible y reside en el papa y en los obispos en comunión con él; esto hace que no pueda hablarse de una aplicación del principio de la división de poderes en el ordenamiento canónico. A la vez, sin embargo,

hay que tener en cuenta que la división de funciones no poderes es un medio técnico de organización y de distribución de las distintas competencias. Planteadas así las cosas, no hay ningún inconveniente en que el legislador supremo de la Iglesia considere oportuno adoptar un sistema de carácter instrumental que sin responder a una exigencia concreta y determinada del derecho divino, pero tampoco oponiéndose a él se ha demostrado un medio técnico eficaz para el buen gobierno y para regular los conflictos que, por la misma falibilidad humana, pueden presentarse de hecho entre quienes ostentan el poder y los que están sometidos a él».

Estas palabras escritas por Álvaro Del Portillo doce años antes de la promulgación del Código (vid. *Los derechos de los fieles*, en «*Ius Canonicum*», vol. XI, n. 21, 1971, p. 82) aparecían refrendadas por los principios directivos que habrían de orientar toda la labor de revisión del Código. En efecto, según el principio 6.<sup>o</sup>, «en razón de la igualdad fundamental de todos los fieles, y de la diversidad de funciones y cargos que radica en el mismo orden jerárquico de la Iglesia, conviene que se definan adecuadamente y se protejan los derechos de las personas. Esto hará que los actos de la potestad aparezcan más claramente como un servicio, se dé una base más sólida al empleo del poder, y se eliminen los abusos». Y añadía seguidamente el principio 7.<sup>o</sup>: «Para que todo esto se concrete en la práctica, es necesario que se ponga especial cuidado en disponer un procedimiento destinado a tutelar los derechos subjetivos; por tanto, al renovar el derecho, atiéndase a lo que hasta ahora se echaba de menos en este sentido, a saber, los recursos administrativos y la administración de justicia. Para conseguirlo es necesario que se delimiten claramente las distintas funciones de la potestad eclesiástica, o sea, la legislativa, la administrativa y la judicial, que se determine bien qué funciones debe ejercer cada órgano».

Sería prolijo detenernos ahora en analizar el grado en que de hecho se han incorporado estos principios al nuevo Código. Baste decir, que son evidentes los progresos habidos en la formalización de los derechos, así como en la delimitación de las distintas potestades (c. 135). Son, en cambio, más tímidos los avances en los sistemas de protección y defensa de esos derechos reconocidos.

En todo caso, los principios reseñados así como su incorporación al Código más o menos efectiva desde un punto de vista técnico, dejan,

a su vez, sin consistencia viejas polémicas que suponían también un serio obstáculo para la implantación del derecho administrativo canónico. Recuérdese, por ejemplo, la polémica sobre la existencia o no en la Iglesia de los derechos subjetivos. Sin la existencia de éstos, sin su formalización canónica sería inconcebible un derecho administrativo, uno de cuyos objetivos últimos es la tutela y protección de los derechos de los fieles.

Algo semejante sucedería si eclesiológicamente se partiera de una concepción meramente hierarcológica de Iglesia. En una perspectiva de esa índole, difícilmente cabrían en la Iglesia verdaderas relaciones jurídicas en las que los que ostentan el poder sean en ocasiones sujetos activos, titulares de derechos, y en otras, sujetos pasivos, es decir, sometidos a deberes de justicia con los fieles. Tampoco cabría un derecho administrativo canónico, si de tal modo de acentuara la naturaleza pastoral de la actividad eclesiástica que se excluyera de raíz el carácter conflictivo de las decisiones administrativas y, por tanto, la posible colisión de derechos e intereses entre la Administración y los administrados o los fieles. Menos aún, en el caso de que esa hipotética falta de conflictividad viniera fundada en la infalibilidad e impecabilidad del gobernante eclesiástico. Así entendida la naturaleza del poder en la Iglesia, la actividad discrecional de tanta relevancia en el ámbito administrativo, quedaría siempre sometida al buen arbitrio de los administradores de los bienes públicos; buen arbitrio que estaría garantizado por la rectitud moral del que manda. No habría lugar al abuso ni a la arbitrariedad. No tendría sentido, por tanto, la implantación de un derecho administrativo que buscara precisamente ser un instrumento técnico al servicio de la justicia, garantizando el debido respeto a los derechos de los fieles y eliminando en el plano jurídico «cualquier sospecha de arbitrariedad en la administración eclesiástica»; una rama del derecho, en suma, que partiera, como de un presupuesto ineludible y constatable, de la falibilidad humana del gobernante eclesiástico.

Aceptadas la posibilidad, la conveniencia y hasta la necesidad de un derecho administrativo en la Iglesia, como instrumento técnico para un buen gobierno, para la eficacia de la acción pastoral y para la tutela y protección de los derechos de los fieles, la ciencia canónica se encontró ante el reto de construir esa rama autónoma que tuviera como denomi-

nador común a las demás la búsqueda de un orden justo en las relaciones intraeclesiales, pero que aportara a la vez un numerador diverso enucleado en torno a principios y técnicas peculiares y propias. Sin duda, la nueva legislación, y los principios que la orientaron, proporciona elementos suficientes para esa construcción científica. Entre ellos, una configuración más clara de la potestad administrativa y de las funciones que le estén encomendadas; una definición más precisa de los actos administrativos, o el efectivo reconocimiento de numerosos derechos públicos subjetivos del fiel en sus relaciones con los responsables de la función administrativa.

A ese reto responde con brillantez el Compendio de derecho administrativo que hemos reseñado más arriba. Un derecho administrativo hecho desde la Iglesia y al servicio de la misión de la Iglesia. Como precisan los autores en la presentación del libro, «no es infrecuente oír o leer opiniones que, con intención reprobadora o laudatoria, según los casos, afirman que el derecho administrativo canónico constituye una importación o un préstamo de los ordenamientos seculares. Y, en ocasiones, una exposición de las instituciones canónicas quizá excesivamente apoyada en estudios de derecho comparado, ha podido dar pie a tales valoraciones. Por esta razón, y, también por el convencimiento de la importancia eclesial de esta materia, ha sido preocupación explícita de los autores mostrar los fundamentos genuinamente canónicos del sistema: su congruencia con los principios y exigencias de justicia ínsitos en el Misterio de la Iglesia, que constituyen la clave para una concreta interpretación y aplicación de los recursos técnicos concretos, con independencia de que algunos de esos recursos no hayan sido, evidentemente, creados *ex nihilo* por el legislador canónico».

En efecto, muchos de esos principios y recursos técnicos constituyen un acervo jurídico común de nuestro tiempo y, en este sentido, resultan válidos para regular ordenada, eficaz y justamente la administración de la cosa pública con independencia de cualquier factor ideológico y de la forma concreta de organizarse una sociedad soberana, o de la peculiaridad de su ordenamiento jurídico.

Sirvan como ejemplo estos dos grandes principios que vertebran el sistema administrativo y que son perfectamente asumibles por el ordenamiento canónico a partir de la naturaleza *ministerial* del gobierno ecle-

siástico. En primer lugar, el principio del sometimiento de la Administración a la ley o, hablando con mayor precisión, al derecho natural, al derecho divino positivo y al eclesiástico, según rezaba el siguiente principio directivo para la revisión del Código: «verum tamen usus huius potestatis in Ecclesia arbitrarius esse non potest, idque iure naturali prohibente, atque iure divino positivo et ipso iure ecclesiastico» (*Comm.*, 2, 1969, pp. 82-83).

Se trata como bien se advierte, de aplicar al ámbito administrativo el principio de legalidad, tanto en la actividad reglada como en la discrecional. La discrecionalidad que, como se sabe, constituye un factor importante de la actividad administrativa, ha de diferenciarse claramente de la arbitrariedad. Por eso, si bien por su propia naturaleza no es una actividad *reglada*, tampoco se escapa de modo absoluto al imperio del principio de legalidad; está sometida al menos, al bloque de la legalidad, a los principios generales del derecho y a los derechos fundamentales del fiel que en su constitucionalidad prevalecen sobre el arbitrio de la autoridad pública, tanto cuando se trata de regularlos como derechos públicos subjetivos en el ámbito de las relaciones administrativas, como cuando se trata de su interpretación o aplicación al caso concreto. En el ámbito normativo, no debe olvidarse que la determinación técnica del principio de legalidad se denomina *jerarquía de normas*.

Tanto el principio de legalidad como el de jerarquía de normas tienen como objeto inmediato el orden y la seguridad jurídica, pero mediata y básicamente son instrumentos técnicos, recursos formales al servicio de la justicia material y, a la postre, de los derechos de los fieles y de su tutela y protección.

En este principio finalístico reside la razón de ser de cualquier rama del derecho, y de manera especial del derecho administrativo por ser éste con mucho el que más ámbitos de la acción eclesial abarca. Para el logro de ese fin jurídico, al servicio en el fondo de la *salus animarum*, están pensados y regulados los instrumentos técnicos del sistema administrativo, incluidos los de carácter más formal como los que afectan al procedimiento administrativo y al control, incluso judicial, de la actividad administrativa. Todo ello habrá de hacerse, ciertamente, sin formalismos esterilizantes, que en la actividad pastoral de la Iglesia serían aún más graves que en la actividad secular. Pero sin olvidar, a este respecto, que

si el formalismo entraña «la descomposición de la forma», ésta bien entendida es «la superación del caos» (cfr. L. LÓPEZ RODÓ, *Directrices de la ley de procedimiento administrativo*, en «Documentación Administrativa», 8-9, 1958, p. 9). Una actividad administrativa no caótica, ni arbitraria sino ordenada y justa, se corresponde de manera plena con el sentido *ministerial* de la potestad en la Iglesia. Y esto, no sólo cuando esa acción ministerial se traduce en normas y actos jurídicos, sino también cuando gestiona los bienes temporales o administra los bienes espirituales principalmente la palabra de Dios y los sacramentos. De ahí que estos ámbitos del derecho de la Iglesia entren a formar parte de la rama de derecho administrativo, toda vez que sus normas no sólo regulan conductas, sino que establecen a la par relaciones jurídico-administrativas mediante las que se pretende garantizar el ejercicio de verdaderos derechos, o lo que es lo mismo, ordenar según justicia la administración de los bienes salvíficos que Cristo confió a su Iglesia.