

EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CANONICO EN LA CONSTITUCION APOSTOLICA «PASTOR Bonus»

JORGE MIRAS

Juan Pablo II recuerda en el Proemio de la Const. Ap. *Pastor Bonus* que, entre otras aportaciones, la Const. Ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, por la que hasta ahora se ha regulado la Curia Romana, «Sectionem Alteram apud Tribunal Signaturae Apostolicae induxit, ad summa eaque principalia fidelium iura aptius tuenda»¹.

Así, un deseo que se encontraba ya entre los principios directivos de la reforma del CIC aprobados por el Sínodo de Obispos de 1967², fue atendido directamente mediante la introducción de la *sectio altera*, competente para conocer los recursos contencioso-administrativos. Según la formulación de la REU -sustancialmente recogida en el c. 1445-, esta sección «contentiones dirimit ortas ex actu potestatis

1. Const. Ap. *Pastor Bonus*, en AAS LXXX (1988), pp. 841-912, Proemio, n. 5.

2. «7. Neque id sufficit ut tutela iurium in iure nostro convenienter vigeat. Agnoscenda enim sunt iura subiectiva vera et propria sine quibus ordinatio iuridica societatis vix concipitur. Proclamari idcirco oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitrarieratis suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat.

Haec finalitas obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositis ut ius suum quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurare efficaciter possit.

(...) communis opinio canonistarum censet recursus administrativos non parum deficere in ecclesiastica praxi et administratione iustitiae. Exinde necessitas ubique persentitur ordinandi in Ecclesia tribunalia administrativa secundum gradus et species, ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram (...).», *Communicationes*, I (1969), p. 83.

administrativae ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas»³. En esta intervención, necesariamente sintética, dando por supuesto el tratamiento general del recurso contencioso-administrativo que ha llevado a cabo la doctrina canónica desde su aparición en la REU⁴, nos limitaremos a un comentario breve de los aspectos que han experimentado alguna variación relevante tras la promulgación de la Const. Ap. *Pastor Bonus*. Con ello consideramos cubierta la finalidad de actualización que nos proponemos.

1. *Silencio de la «Pastor Bonus» sobre la estructura de la Signatura Apostólica*

El primer dato digno de comentario que se presenta al estudiar comparativamente la regulación del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica en la Const. Ap. *Pastor Bonus* es que -como ya sucedía en el texto del nuevo Código-, no se hace referencia expresa a las *secciones* del Tribunal que había instituido la *Regimini Ecclesiae Universae*⁵.

Esta omisión de una alusión expresa a las secciones de la Signatura Apostólica en el texto del CIC 83 y en el de la Const. *Pastor Bonus* debe valorarse, a nuestro juicio, sin olvidar la contemplación del ordenamiento jurídico en su totalidad; y teniendo en cuenta, como elemento orientador ante posibles perplejidades hermenéuticas, que en ningún momento se planteó -ni en la reforma del CIC ni en la de la Curia Romana- la necesidad o al menos la posibilidad de suprimir el recurso contencioso-administrativo introducido por la REU: un hito histórico que ha merecido ser citado por el Romano Pontífice en el Proemio de la nueva Constitución, como hemos señalado.

Así, por ejemplo, para una correcta interpretación del dato citado, no debe olvidarse que el motivo por el que se llegó a la redacción del vigente

3. Const. Ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, art. 106.

4. Para agilizar las citas bibliográficas, que no nos parece oportuno multiplicar en una lección como la presente, nos remitimos a la obra más reciente y actualizada sobre la materia, que ofrece una panorámica amplia y contrastada de la literatura al respecto, situándola en su contexto doctrinal e histórico: E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1988, cap. XI, pp. 673-775.

5. Cfr. arts. 105-107, REU.

c. 1445 no era, ni mucho menos, cambiar sustancialmente las competencias de la Signatura Apostólica, ni llevar a cabo una mutación de su naturaleza ⁶, sino distinguir con claridad en el seno del mismo órgano tres grandes sectores de competencias, sin necesidad de consagrar en una norma codicial sus peculiaridades funcionales o sus características organizativas internas, que se pensaban regular mediante normas extracodiciales, por tratarse de cuestiones muy vinculadas con necesidades prácticas inmediatas y mutables, indeseables a todas luces en un Código con vocación de permanencia⁷.

Por otra parte, como decimos, al regular la Signatura Apostólica en el c. 1445 el CIC no pretendió -resulta evidente por su laconismo y por su silencio en torno a no pocos aspectos esenciales- ordenar *ex novo* y de modo completo la materia, sino sólo delimitar competencias -igual que lo hizo con respecto a la Rota Romana en el c. 1444-, sin prejuzgar otros extremos, en relación con los cuales se limita a establecer la remisión general del c. 360: «Curia Romana (...) constat (...) Tribunalibus, aliisque Institutis, quorum omnium constitutio et competentia lege peculiari definiuntur». En cambio sí pretende dejar sentado que hay competencias heterogéneas atribuidas al mismo órgano. Por eso en los trabajos de reforma del CIC se decidió modificar el texto, confuso por indiferenciado, del canon propuesto, de modo que la nueva versión se ciñera, en palabras del Relator, a este esquema:

«in § 1 loquendum est de competentia Signaturae in materia iudiciaria;

-in § 2 loquendum est de competentia in materia contentioso-administrativa;

6. Así comenta Baccari, con un criterio científico correcto a nuestro juicio, la omisión de referencia explícita a las secciones: «Il can. 1445 nel determinare la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura apostolica al § 2 menziona il contenzioso sorto da un atto dell'amministrazione ecclesiastica e ad essa legittimamente deferito, senza menzionare significativamente la *sectio altera*, che certo non s'intende con ciò abolire e che, quindi, continua beninteso a sussistere». R. BACCARI, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'amministrazione ecclesiastica*, en «Scritti in memoria di Pietro Gismondi», I, Milano 1987, p. 25.

7. Sobre la mutabilidad propia de diversos aspectos organizativos de los organismos de la Curia Romana baste observar que, de hecho, desde 1967 se produjeron numerosos cambios en la organización prevista por la REU. Puede verse una enumeración sintética, suficiente a los efectos que nos interesan, en J. L. GUTIERREZ, Comentario a L. II, P. II, s. I, cap. IV, *De Curia Romana*, en *Código de derecho Canónico. Edición anotada*, Pamplona 1987.

-in § 3 loquendum est de competentia in re administrativa».

Puesto que todos los consultores estuvieron de acuerdo, en esa misma sesión (16 de mayo de 1978) se redactó ya el texto que, sin variaciones de especial relieve -sobre todo en lo que ahora nos concierne-, constituye el c. 1445 actual⁸.

Por tanto, el silencio del Código no podía en modo alguno interpretarse como indicio de una voluntad de variar -ni mucho menos de eliminar- la competencia de la Signatura en materia contencioso-administrativa, que ha seguido en pie después de la entrada en vigor del nuevo texto legislativo. De ahí que en el esquema preparado para la reforma de la REU e impreso en 1985 continuara apareciendo esa competencia con la misma configuración. Vamos a detenernos brevemente sobre este punto, porque merece también un pequeño comentario.

En la *relatio* por la se que presenta ese esquema se da cuenta de un principio general aplicado en su elaboración, y que, en efecto, aparecerá con claridad en el texto definitivo de la *Pastor Bonus*: «Come caratteristica generale d'indole formale si può rilevare che gli articoli dedicati ai singoli Dicasteri trattano prevalentemente del loro *munus*, o competenza. Della struttura si parla solo quando essa differisce da quella comune a tutti i Dicasteri.

La formulazione è, come si è accennato sopra, giuridicamente precisa, ma volutamente generica, perché si è inteso lasciare i dettagli dell'organizzazione interna e della competenza ad altri documenti normativi di minore impegno e solennità»⁹.

Por lo que se refiere a la Signatura Apostólica, en el *Schema* aparecía una de las escasas excepciones a esa regla, ya que se mencionaban explícitamente las secciones, concretamente tres. Veamos los motivos: «Le competenze di ambedue i tribunali (se refiere aquí la *relatio* a la redacción

8. Cfr. *Communicationes*, X (1978), pp. 247-248. El párrafo referente a la competencia en materia contencioso-administrativa queda así: «Ipsum Tribunal videt de contentiōnibus ortis ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae ad eam legitime delatis, de aliis controversiis administrativis quae a Romano Pontifice vel a Romanae Curiae Dicasteriis ipsae deferantur et de conflictu competentiae inter eadem dicasteria». El texto se mantiene idéntico en el *Schema* 1980 (c. 1397 § 2) y no varía en absoluto en el c. 1445 § 2 del *Schema* 1982, que pasa a ser definitivo en CIC 83.

9. *Schema Legis Peculiaris Curiae Romanae*, Typis Polyglottis Vaticanis 1985, *Relazione sulla revisione della Costituzione Apostolica «Regimini Ecclesiae Universae»*, n. IV, p. 10.

de los artículos referentes a la Rota y a la Signatura Apostólica) sono state meglio precisate, nel confronto della «Regimini» e anche dell'attuale Codice, che per sé non ha inteso riformare la Curia Romana.

Riguardo alla Segnatura, il nome «*Supremum Iustitiae Dicasterium*» è postulato dal fatto che la Segnatura è in parte «tribunale» (1ª e 2ª sezione) e in parte «congregazione» (3ª sezione).

E' apparso opportuno dividerla in tre sezioni -seguendo i tre paragrafi del can. 1445 del Codice- in quanto si tratta di tre rami di attività completamente diversi¹⁰.

Deben subrayarse dos afirmaciones en este texto: en primer lugar, la conciencia de que el Código no ha pretendido reformar la Curia; en segundo lugar el convencimiento de que la heterogeneidad de las competencias atribuidas a la Signatura le confiere unas características peculiares de entidad suficiente para postular una excepción a la regla de no incluir determinaciones sobre la estructura y organización interna de los Dicasterios en el texto de la Ley. De hecho, el proyecto del articulado relativo a la Signatura atribuye cada bloque de competencias a una sección (cfr. arts. 105, 106 y 107).

Ignoramos los detalles de lo sucedido entre este esquema y la redacción definitiva de la Const. *Pastor Bonus*. Lo cierto es que ha desaparecido del texto toda referencia a las secciones, aunque el resto ha permanecido prácticamente idéntico, salvo alguna pequeña mutación que subraya, a nuestro juicio, el carácter jurisdiccional de las competencias en materia contencioso-administrativa¹¹. Esto, junto al cambio del nombre propuesto (*Supremum Iustitiae Dicasterium seu Tribunal Signaturae Apostolicae*) por el de *Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal* que

10. *Ibid.*, n. IV-15, p. 16.

11. El art. 106 del *Schema* decía: «§ 1. Per secundam sectionem videt de recursibus, intra terminum peremptorium triginta dierum utilium interpositis, adversus actus administrativos singulares sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos, quoties contendatur num actus impugnatus legem aliquam in decernendo vel in procedendo violaverit vel motiva non vera attulerit.

§ 2. In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, videre etiam potest, si recurrens id postulat, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum.

§ 3. Per eandem sectionem videt de aliis controversiis administrativis quae a Romano Pontifice vel a Romanae Curiae Dicasteriis ipsi deferantur, et de conflictu competentiae inter eadem Dicasteria». Pueden compararse los cambios de redacción que muestra el actual art. 123 de la Const. *Pastor Bonus*.

aparece en la *Pastor Bonus*¹², nos lleva a pensar que el legislador no ha considerado finalmente la heterogeneidad de competencias causa suficiente para introducir una excepción a la regla de dejar la organización interna a las leyes propias de los Dicasterios (cfr. art. 125 *Pastor Bonus*), al mismo tiempo, que ha dado por buenos los restantes extremos de la regulación.

Dicho de otro modo, la competencia que la REU introdujo y atribuyó a la *sectio altera*, permanece inequívocamente en la *Pastor Bonus*, pero ahora adaptada a la norma general que rige en la nueva Constitución Apostólica para lo relativo a los detalles organizativos, es decir, sin especificar la relación entre la estructura del Dicasterio y la distribución de sus diversas competencias.

Quiere ello decir que habremos de esperar a la publicación de la nueva *lex propria*¹³ para conocer la composición interna y el funcionamiento de la Signatura Apostólica con sus posibles cambios¹⁴. Por el momento podemos pasar ya a un breve análisis de las peculiaridades y novedades que presenta la nueva regulación del recurso contencioso-administrativo.

2. Objeto del recurso contencioso-administrativo

La REU, con una expresión que dió lugar a ciertas polémicas doctrinales, definía el objeto del recurso como «*decisio*» del competente Dicasterio sobre conflictos surgidos de un acto de la potestad administrativa eclesiástica¹⁵. Una respuesta de la Comisión para la interpretación de

12. Sin duda el nombre propuesto resultaba una modificación innecesaria y no añadía ninguna connotación interesante, desde el momento en que el art. 2 de la Const. *Pastor Bonus* afirma expresamente que también los Tribunales se incluyen bajo el nombre de Dicasterios (cfr. § 1).

13. El art. 125 de la Const. *Pastor Bonus* establece: «*Signatura Apostolica lege propria regitur*».

14. Hasta ese momento, en nuestra opinión, siguen vigentes las *Normae speciales*, aprobadas provisionalmente por Pablo VI el 23.III.1968.

15. Como hemos recordado, el art. 106 de la REU establecía la competencia de la *sectio altera* para dirimir las controversias que le llegaran «*ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii*». No faltaron autores que defendieron una interpretación innecesariamente restrictiva de esa «*decisio*», con lo que excluían del recurso contencioso-administrativo los actos generados primariamente en el propio Dicasterio.

los decretos del Concilio vino a resolver las discusiones incluyendo también entre esas «decisiones» los actos producidos primariamente en un Dicasterio¹⁶, ya que lo contrario hubiera supuesto una injustificada restricción de la virtualidad operativa del mecanismo de tutela recién establecido.

La nueva regulación, en este punto, establece que los recursos que conoce el Tribunal deben ser interpuestos contra «actus administrativos singulares sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos»¹⁷. Esta redacción, sirviéndose de la mayor precisión técnica del CIC 83 -que, curiosamente, no fue aprovechada por el propio Código, cuyo c. 1445 sigue hablando, como hacía el art. 106 de la REU, de «actus potestatis administrativae ecclesiasticae»-, utiliza ya el concepto de actos administrativos singulares, y no el de actos de la potestad administrativa eclesiástica¹⁸.

Además el art. 123, para evitar las dudas que en su momento produjo el término «decisiones» de la REU -cosa que tampoco había intentado el CIC 83¹⁹-, introduce el inciso «sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos». El texto señala así definitivamente con una gran amplitud los actos objeto de recurso contencioso-administrativo.

En efecto, bajo esta expresión se deben entender incluidos todos los actos administrativos en los que de un modo u otro intervienen los Dicasterios. Por tanto, el objeto del recurso lo constituyen tanto los actos

16. Resp. 11.I.71 (AAS LXIII (1971), p. 329): «Utrum recurri possit ad Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal -Sectionem Alteram- adversus decisionem competentis Dicasterii, quoties defuerit decisio ex parte auctoritatis ecclesiasticae inferioris. R.-Affirmative».

17. Art. 123 § 1, Const. *Pastor Bonus*.

18. La expresión «potestad administrativa eclesiástica» puede resultar más imprecisa, ya que admite un sentido genérico, que la haría equivalente a «potestad ejecutiva eclesiástica» -incluyendo, por tanto, entre sus *actos* también los normativos-, y otro preciso, según el cual se referiría sólo a una parte de la potestad ejecutiva: la relativa a los actos singulares. Para un tratamiento más detallado, cfr. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., p. 212.

19. El c. 1445 se limita a una expresión lacónica: «videt de contentionibus ortis ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae ad eam legitime delatis», sin especificar los requisitos para que esos conflictos sean llevados *legítimamente* a la Signatura, es decir, suprimiendo el inciso *conflictivo* del art. 106 de la REU, que rezaba: «...contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas». Una prueba más de que el CIC, *per se*, no pretendía regular exhaustivamente esta materia, sino que su propósito era dejarla a las leyes especiales.

originados primariamente en el seno del Dicasterio como los originados a consecuencia de otros actos de autoridades administrativas inferiores que requieren la intervención del Dicasterio -bien entendido que, en cualquiera de los dos casos, se trata de actos para los cuales se cierra la posibilidad de recurso en vía jerárquica²⁰-. Es decir, el objeto se verifica en cualquiera de estas tres hipótesis:

- a) actos administrativos originados por el correspondiente Dicasterio en materias de su competencia²¹, bien por propia iniciativa, bien porque la cuestión le haya sido confiada por el Romano Pontífice²²;
- b) actos administrativos en los que el Dicasterio interviene como *Superior* a los efectos de resolución de un recurso jerárquico²³;
- c) por último, actos administrativos en los que el Dicasterio actúa como órgano competente de la Santa Sede para ejercer el control administrativo prescrito por el derecho sobre determinados actos.

En definitiva, a nuestro juicio ha de darse a los términos «latos» y «probatos» el alcance más amplio posible, de modo que una interpretación reductiva no excluya de la posibilidad de recurso contencioso-administrativo ninguno de los actos que caben de suyo en esas expresiones genéricas. Lo contrario supondría contradecir o devaluar el propósito que llevó a introducir la jurisdicción contencioso-administrativa en la Iglesia, recordado por Juan Pablo II en el Proemio de la nueva Constitución Apostólica.

20. Corrobora esta afirmación, por lo demás obvia, el principio general de separación de vías y procedimientos establecido en los dos párrafos del art. 19 de la Const. *Pastor Bonus*: «§ 1. Los recursos jerárquicos son recibidos por el Dicasterio competente por razón de la materia (...). § 2. En cambio, las cuestiones que han de tratarse judicialmente se remiten a los Tribunales competentes (...)».

21. La norma general es que la competencia de los Dicasterios se determina por razón de la materia: cfr. art. 14 de la Const. *Pastor Bonus*.

22. Cfr. art. 13 *Pastor Bonus*.

23. Cualquiera de las posibilidades de resolución de un recurso jerárquico, expresadas de manera muy amplia en el c. 1739, puede entenderse, por tanto, comprendida en los términos generales que emplea el art. 123: es decir, produce como resultado siempre un acto «latum» o «probatum» por el Dicasterio, dependiendo de si su actividad se limita a mantener el acto original o si, por el contrario, introduce en él elementos nuevos, en uno u otro sentido, o bien lleva a cabo una eliminación, en cualquiera de sus posibles modalidades.

3. *Motivo del recurso*

Por lo que se refiere a los motivos del recurso, el § 1 del art. 123 se expresa en los siguientes términos: «quoties contendatur num actus impugnatus legem aliquam in decernendo vel in procedendo violaverit». Al comparar esta redacción con la del art. 106 de la REU -«quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse»-, se advierte que, aparte de la construcción hipotética, quizá más adecuada, la única novedad es la adición del inciso «in procedendo vel in decernendo».

Puestos a buscar los antecedentes de esta añadidura, conviene recordar que tampoco este capítulo de los motivos del recurso -asunto de importantes consecuencias para la determinación de su naturaleza y para su eficacia real- estuvo exento de polémicas doctrinales y de indecisiones prácticas²⁴. Las dudas se centraban en la interpretación que debía hacerse de la «violatio legis» a la que se refería el art. 106.

También hubo sobre este punto una interpretación auténtica, solicitada por la S.C. para el Clero; pero, a diferencia de lo que sucediera en el caso del objeto del recurso, esta respuesta no acabó de resolver las dudas, sino más bien las acrecentó, ya que a la pregunta «Quid intelligendum sit per comma *quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse*, de quo in n. 106 Constitutionis Apostolicae *Regimini Ecclesiae Universae*», respondió introduciendo un concepto tan poco aclaratorio en esta materia como el de «error iuris»: «Pro violatione legis intelligi errorem iuris sive in procedendo sive in decernendo»²⁵, con lo que se abrió un nuevo episodio de controversias, ahora acerca del alcance de esta nueva expresión.

Afortunadamente, la Const. *Pastor Bonus* ha prescindido de esa polémica referencia al «error iuris» y se limita a completar la definición del único motivo posible del recurso, la «violatio legis», con la especificación de los dos momentos sucesivos en los que se puede apreciar esa violación: bien cuando afecte al procedimiento seguido en el acto recurrido -es decir, a las normas aplicables al procedimiento de formación de la

24. Para una exposición sucinta de esta polémica, con las oportunas referencias bibliográficas, cfr. E. LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, en «Ius Canonicum», 40 (1980), pp. 151-166, especialmente pp. 157-161.

25. Resp. 11.I.71, en AAS LXIII (1971), p. 330.

voluntad, a la notificación y a la ejecución-; bien cuando se refiera a la propia decisión, que podría verse viciada por su mismo objeto, por el fin o por los motivos que la inspiran.

Así, si bien es cierto que la expresión «*legem aliquam in procedendo vel in decernendo violaverit*» del art. 123 determina taxativamente un solo motivo para el recurso, no es menos cierto que se trata de un motivo que puede aparecer bajo formas muy diversas. Dicho de otro modo, es posible recurrir un acto alegando violación de ley en gran variedad de supuestos. Y con más razón si se tiene en cuenta que no se puede dar a las palabras «*legem aliquam*» el valor de una referencia estrictamente ceñida a la ley en sentido formal -entre otros motivos, porque no se avendría semejante interpretación con un ordenamiento canónico que prescinde de la delimitación cuidadosa de las características que definen la ley en sentido formal, absolutamente ausentes de las normas generales del Código en lo relativo a las leyes-, sino más bien un sentido genérico, referido a toda norma jurídica aplicable a la situación a la que afecta el acto recurrido²⁶.

En suma, el motivo del recurso contencioso-administrativo se encuentra expresado con una fórmula a la vez taxativa y genérica, puesto que incluye en sí misma diversidad de supuestos y excluye solamente el recurso que no pueda basarse en motivos de legalidad; es decir, todo recurso que, dirigido contra un acto administrativo legítimo, sólo pudiera alegar motivos de conveniencia, oportunidad, buen gobierno, u otros semejantes, que tienen su sede adecuada de apreciación en la vía jerárquica, pero no en la jurisdiccional. Esta es, a nuestro juicio, la única verdadera

26. De hecho, en los trabajos preparatorios del CIC 83 la concepción del contenido de la legitimidad era amplia. Así, por ejemplo, se dice: «*competentia tribunalium administrativorum augetur: nam praeter competentiam, quam habet Sectio altera Signaturae Apostolicae, videndi scilicet de legitimitate actus administrativi, potestas quoque datur videndi de reparatione damnum; praeterea ipsa potestas videndi de legitimitate actus aliquantulum augetur, quia praeter ius videndi utrum actum ipsum legem aliquam violaverit, datur quoque ius videndi utrum generalia iuris aequitatisve canonicae principia servata sint et utrum motiva in decreto allata sint vera*» (*Communicationes*, IV (1972), P. 37); esta inclusión de los principios generales del derecho y de la equidad canónica -admitida por la doctrina: cfr. L. ABANDEIRA, *Tratado...*, cit., pp. 728-729- como fundamento de posibles motivos de recurso debe entenderse contenida también en la expresión «*legem aliquam*», aunque no se encuentre explícita en los textos: una comprensión de la «ley» en sentido material, y no puramente formal, resulta evidentemente más acorde al Derecho canónico y a la finalidad para la que se previó el recurso.

restricción que impone la cláusula «quoties contendatur num actus impugnatus legem aliquam in procedendo vel in decernendo violaverit».

4. *Naturaleza del recurso*

Con lo dicho en el apartado anterior queda de manifiesto que el Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica, como instancia propiamente jurisdiccional, separada de la línea jerárquica de la administración activa, no interviene del mismo modo que lo haría el Superior jerárquico en un recurso administrativo: no está *gobernando* de manera inmediata, sino administrando justicia, y por tanto no acude a criterios propios de la actividad inmediata de gobierno, como serían los citados de oportunidad, conveniencia, buena administración, etc. El Tribunal conoce de la violación de ley que debe alegar el recurrente para que el recurso sea admitido.

Ahora bien, ¿significa esto que la naturaleza del recurso contencioso-administrativo canónico ha de calificarse como de *mera legitimidad*²⁷?

Es sobradamente conocida la cuestión doctrinal a la que hacemos referencia con esta pregunta; cuestión que se suscitó a consecuencia del texto del art. 106 de la REU, que se expresaba así: «In his casibus videt sive de admissione recursus, sive de illegitimitate actus impugnati».

También esas dudas se incluyeron en la consulta de 1971 a la que acabamos de hacer alusión, con este tenor: «Utrum in casu de quo in dubio tertio -se refiere al *dubium* en el que se preguntaba por el sentido que debía atribuirse a la *violatio legis*- Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal -Sectio Altera- videat tantummodo de illegitimitate actus impugnati an etiam de merito causae». Como puede observarse, el *dubium* contraponía los conceptos de ilegitimidad y *mérito*, en clara dependencia de la doctrina administrativa italiana²⁸, y en ese mismo contexto fue leída

27. Es conocida la distinción entre los recursos de mera legitimidad, en los que el pronunciamiento del tribunal se ciñe a la anulación del acto en el que aprecia ilegalidad, y los de plena jurisdicción, en los que el tribunal entra al fondo de la cuestión, reconociendo en su caso los derechos que están en juego y restableciendo las situaciones jurídicas subjetivas ilegítimamente afectadas.

28. El *mérito* es un concepto discutido en la propia doctrina italiana, en cuanto a su contenido. Se han venido a unir en él -no sin fuertes críticas- dos acepciones posibles: los aspectos relacionados con la oportunidad del acto (que sí deben ser excluidos del juicio de legitimidad) y el juicio sobre los hechos. Como consecuencia, ambos aspectos se excluyen del recurso de legitimidad italiano, que resulta un recurso objetivo de mera anulación del

la respuesta auténtica, sin duda restrictiva: «Affirmative ad I^{um}.; negative ad II^{um}.; seu Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal -Sectionem Alteram- videre tantum de illegitimitate actus impugnati»²⁹.

La propia Signatura interpretó restrictivamente *-more italico-* esta respuesta, y modificó su modo de juzgar a partir de ella, autolimitando -no sin dificultades prácticas- sus pronunciamientos a las cuestiones de legitimidad contenidas en los recursos³⁰, aunque ello suponía convertir el recurso contencioso-administrativo canónico en un remedio jurídico claramente insuficiente para su finalidad, en principio amplia, de tutelar los derechos de los fieles.

Efectivamente, un sistema que admite sólo el recurso de legitimidad, cuya máxima aspiración es obtener la anulación del acto ilegítimo para proteger la legalidad vigente, y en cambio no contempla ninguna posibilidad de acción declarativa de derechos ni impositiva de conductas para la Administración, ni de resarcimiento de daños, no puede decirse que resulte satisfactorio. Es más, presenta graves lagunas en la tutela de los derechos, porque la mera anulación del acto sólo resulta satisfactoria para el recurrente en contadísimas ocasiones, y en las restantes deja la cuestión no sólo sin resolver, sino de nuevo en manos de la Administración, que en muchos casos podría volver sobre su decisión mediante una simple corrección de vicios formales. Semejante caracterización del recurso contencioso-administrativo canónico significaría admitir en su fundamen-

acto. Sin embargo, en la práctica italiana esta exclusión se ve mitigada por la existencia de un recurso excepcional de mérito (en el que se amplían las facultades del juez, que llegan a la cognición de los hechos, y el pronunciamiento no tiene por qué ser de mera anulación), y por otras acciones ante la jurisdicción ordinaria; etc. Sin embargo, al existir en la Iglesia sólo el recurso contencioso-administrativo, su calificación como un recurso de legitimidad *a la italiana*, provocaría una manifiesta insuficiencia de los medios jurídicos de tutela de los administrados.

29. Resp. 11.I.71, en AAS LXIII (1971), p. 330.

30. Por ejemplo, en una sentencia de 1974, después de fijar el *dubium* en torno a si el Obispo autor del acto recurrido había pretendido o no una verdadera expoliación de un edificio parroquial, o había atribuido la propiedad de esos bienes a la curia episcopal, se dice: «Hae tamen quaestiones, utpote quae meritum causae attingunt, ad iudicium nostrum minime spectant, competentia enim Sectionis Alterae huius Supremi Tribunalis 'ad contentiones ortas ex actu potestatis administrativae ad eam delatas, quoties allegetur legis violatio' circumscribitur» (cit. por P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano 1977, pp. 330-304). La pregunta inmediata, ante esta autolimitación es: si no se determina primero la cuestión subjetiva, es decir, la propiedad de los bienes en litigio, ¿es posible encontrar criterios de *legitimidad* para resolver el recurso? (Cfr. nota 32).

to un formalismo jurídico completamente extraño a la tradición canónica y a la propia naturaleza de la Iglesia.

También en este aspecto presenta alguna novedad de no poco interés la regulación contenida en la Const. *Pastor Bonus*, que parece haber acogido, al menos parcialmente, las justas críticas de buena parte de la doctrina a la interpretación restrictiva. Frente a la expresión de la REU -«in his casibus videt sive de admissione recursus, sive de illegitimitate actus impugnati»-, el § 2 del art. 123 establece: «In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recurrens id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum».

Así pues, se introduce la innovación de permitir que el recurrente solicite la reparación de los daños producidos por el acto ilegítimo y que el Tribunal juzgue sobre ella. Es decir, que el pronunciamiento del Tribunal puede ser doble a partir de este momento y no tiene que limitarse al mero «iudicium de illegitimitate»³¹.

Con este inciso del segundo párrafo, se recupera una posibilidad que aparecía contemplada en los esquemas del Código hasta 1982. El c. 1703 del *Schema* 1980 y el c. 1751 del *Schema* 1982, que no llegaron a incluirse en el Código puesto que fueron suprimidos con otros muchos extremos del *Schema de procedura administrativa*, preveían lo siguiente: «§ 1. Si forte decretum, quod illegitimum sit (...), ius alicuius laeserit, laesus potest ad tribunal administrativum recurrere ad damnorum reparationem petendam; quod si tribunal non debeat etiam de recursu (...) iudicare, potest quidem de decreti legitimitate vel illegitimitate videre, non autem ad decretum rescindendum vel irritum declarandum, sed tantummodo ad quaestionem de damnis definiendam».

En el Código de 1983 no había quedado a este respecto más que la declaración general de la obligación de reparar los daños ilegítimamente causados por un acto jurídico, recogida en el c. 128; pero no estaba establecida la vía para hacer efectiva la reclamación de esos daños en el caso del recurso contencioso-administrativo. Precisamente esto es lo que hace el nuevo art. 123, al establecer expresamente la competencia del

31. En los cánones 1702 *Schema* 1980 y 1750 *Schema* 1982, se especificaba así el contenido posible de ese «iudicium de illegitimitate»: «Tribunal potest decretum, quod illegitimum iudicet, rescindere vel irritum declarare, non autem emendare, vel aliter mutare».

Tribunal para pronunciarse también sobre este aspecto, a petición del interesado.

Pero esta posibilidad, sobre todo, viene a negar expresamente la interpretación de que el único pronunciamiento posible en el contencioso-administrativo canónico sea la anulación o casación del acto ilegítimo. Para apreciar la lesión que puede dar origen a un resarcimiento de daños, el Tribunal no puede menos que entrar a la cuestión de fondo, es decir, juzgar sobre los derechos en juego y, al menos implícitamente, reconocerlos. De este modo se corrige algún aspecto de la ineptitud tuitiva que podía haber aquejado a la Signatura Apostólica de haber prosperado la tesis formalista. Ya no se puede decir que el recurso contencioso-administrativo canónico sea, por imperativo legal, un recurso objetivo de mera legitimidad.

Sin embargo, queda a la propia prudencia del Tribunal decidir sobre la amplitud de tutela efectiva que va a otorgar a partir de ahora, que dependerá de la amplitud con que interprete y aprecie la *violatio legis* y del contenido que asigne a sus pronunciamientos. Nada impide, a nuestro juicio, que el contencioso-administrativo se resuelva entrando siempre que sea preciso³² a las cuestiones de fondo, con la única limitación de los aspectos en los que la Administración goce de *verdadera* discrecionalidad³³, para decidir con arreglo a los criterios de buen gobierno.

32. Como ha puesto de relieve Labandeira, no siempre los derechos son la cuestión primaria: si se trata de derechos que pueden ser afectados por la actividad legítima de la Administración, la cuestión de legitimidad es la primaria, de la que depende la cuestión de derechos. En otras ocasiones, en cambio, por la naturaleza del derecho de que se trata, la cuestión de derechos determina la legitimidad de la actividad de la Administración (cfr. *Tratado...*, cit., pp. 739-740).

33. Subrayamos con toda intención la palabra *verdadera*, porque: 1º) incluso en las normas que conceden un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad hay siempre unos aspectos reglados: cuando menos, la competencia, el supuesto de hecho cuya verificación abre el camino al uso de esa potestad y la finalidad para la que se concede la potestad discrecional. En esos aspectos reglados sí que debe entrar el tribunal, absteniéndose sólo de incidir en la esfera propia de lo efectivamente discrecional; 2º) es preciso distinguir cuidadosamente la discrecionalidad de otros supuestos afines, señaladamente de los conceptos jurídicos indeterminados, en cuya apreciación sí debería intervenir el tribunal, sin rechazar a priori el juicio sobre la determinación que de ellos haya hecho la autoridad -siempre contrastable- por interpretar como ámbito de discrecionalidad algo que no lo es. Para un examen más detallado de la cuestión, remitimos a LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., cap. VI, en especial, pp. 256-259.