

Algunas cuestiones básicas en torno a una posible ley de procedimiento administrativo

IUS CANONICUM

—En el momento actual ¿es oportuna y conveniente una ley de procedimiento administrativo? ¿Por qué?

JOSE A. SOUTO

—Hace algunos años la doctrina canónica se ocupó de estudiar la posibilidad de instaurar en la Iglesia un sistema jurídico administrativo similar al vigente en los Estados modernos y, más concretamente, un sistema inspirado en los principios del Derecho administrativo continental. Las posiciones doctrinales fueron diversas. Para algunos existía ya en la legislación codicial un sistema jurídico suficiente para garantizar el recto ejercicio de la Administración eclesiástica y, en cierta medida una adecuada protección jurídica de los administrados. Para otros autores, sin embargo, tales normas eran insuficientes: la vinculación de la Administración a una normativa jurídica era mínima y los administrados se encontraban inermes ante la burocracia eclesiástica. Se hace preciso, postulaban estos autores, promulgar una legislación de nueva planta que, haciendo tabla rasa de las escasas normas que se encuentran esparcidas por el Código, aplique al sistema canónico los principios básicos del moderno Derecho Administrativo.



ENTREVISTA CON JOSE ANTONIO SOUTO

Por último, no faltaron autores que sostuvieron una postura claramente adversa a tales intentos. Las alegaciones procedentes de esta corriente podrían sintetizarse fundamentalmente en dos: *a)* los intentos de instaurar un sistema administrativo canónico responden a un simple mimetismo en relación con las instituciones estatales y no a una adecuada comprensión de la naturaleza del Derecho Canónico; *b)* la naturaleza pastoral de la actividad eclesiástica excluye radicalmente el carácter conflictivo de las decisiones administrativas y, en consecuencia, la posible colisión de derechos o intereses entre Administración y administrados. Es más, situando la «salus animarum» como fin del Derecho Canónico, se ha llegado a negar la existencia de derechos subjetivos en la sociedad eclesiástica y, en consecuencia, la utilidad de instaurar un sistema tendente a proteger tales derechos ante la Administración eclesiástica.

Ante este cuadro doctrinal la pregunta que Vd. me formula cobra un interés especial. ¿Es oportuna una ley de procedimiento administrativo? Las posibles respuestas dependerán de los presupuestos doctrinales antes enunciados. Así, ciertamente, existen ya procedimientos administrativos que regulan actividades diversas de la Administración eclesiástica: la provisión de oficios, la remoción de párrocos, la constitución, modificación o innovación de beneficios, etc.; en consecuencia, alegarán los defensores de la primera teoría, la promulgación de una ley de procedi-

miento administrativo no es una innovación substancial en el sistema canónico. A lo sumo, se tratará de una revisión de la legislación actual, dentro de una línea de coherencia con la tradición canónica. La oportunidad de la reforma dependerá de su contenido, de las innovaciones que se pretendan introducir y, en definitiva, de los principios inspiradores y de su capacidad de adaptación a las exigencias actuales de la sociedad eclesial.

Situados en el marco doctrinal de los defensores de la segunda teoría, no cabe la menor duda que la promulgación de una ley de procedimiento administrativo es conveniente, oportuna y necesaria. La innovación es substancial, pues se va de una legislación dispersa que contempla aspectos parciales de la actividad eclesial, con multiplicidad de procedimientos, a una ley general que abarca a toda la actividad administrativa eclesial y que se rige por el principio de la unidad del procedimiento. No se trata de caminar con la tradición, continuar con el sistema vigente, simplemente reformarlo; se trata, más bien, de una auténtica innovación, de instaurar un nuevo sistema jurídico-administrativo donde encuentren cabida adecuada el sometimiento de la Administración a la legalidad establecida y la protección jurídica de los administrados.

La reforma, sin embargo, puede considerarse un despropósito, una manifiesta contradicción con la naturaleza de la Iglesia, de la actividad eclesial y de las relaciones pastor-fieles que deben tener cabida en la comunidad eclesial. No faltarán defensores de esta postura que, si ya existían en la doctrina canónica preconiliar —según se ha expuesto anteriormente—, hoy pueden encontrar un apoyo notable en las corrientes pastorales, nacidas al calor del postconcilio. Esta postura se apoya en una peculiar solución a un problema de fundamentación del Derecho Canónico: la naturaleza del poder eclesial. Hoy, atendiendo a las nuevas corrientes doctrinales, habría que plantear como premisa si existe un poder jurídico en la Iglesia y, sólo después de responder a este interrogante, acceder a la cuestión que entonces se había propuesto la doctrina. ¿Es posible la división de poderes en la Iglesia?

Importa resolver esta última cuestión, si se acepta el planteamiento general que encuentra el origen del Derecho Administrativo en la división de poderes de tal forma que, solamente allí donde se aplica, es posible hablar de la existencia de un sistema jurídico-administrativo. Es evidente que quienes aceptan este planteamiento y niegan la posibilidad de ins-

taurar en la Iglesia el sistema de división de poderes, han de negar, por simple coherencia, la posible implantación de un régimen jurídico administrativo en la Iglesia y, en consecuencia, tendrán que concluir que la promulgación de una ley de procedimiento administrativo es inconveniente e inoportuna.

IUS CANONICUM

—Hasta ahora ha expuesto Vd. una síntesis doctrinal y las diversas posturas que pueden adoptarse ante la anunciada ley. Pero ¿Vd. qué opina?

JOSE A. SOUTO

—Considerada la cuestión desde un punto de vista pragmático, la contestación es necesariamente sencilla y obligadamente concreta: la promulgación de una ley de procedimiento administrativo es oportuna, conveniente y absolutamente necesaria. La legislación codicial es incompleta, dispersa y desfasada y, además, no se aplica. Los afanes pastoralistas de los últimos tiempos han rechazado de plano la normativa vigente, al amparo de un denunciante anacronismo y ante la acuciante necesidad de no inmovilizar la dinámica pastoral con trabas legales e impedimentos burocráticos.

Desterrada la norma por anacrónica, se ha producido el vacío normativo. La revisión del Código de Derecho Canónico o la promulgación de leyes especiales reviste hoy carácter de urgencia. La convicción de que las normas codiciales no están vigentes por su inadecuación a la doctrina conciliar es un hecho generalizado. Recurrir al Código para invocar la solución legal ante un supuesto concreto es un hecho cada vez más infrecuente. El Codex es un monumento legal que ha alcanzado ya el favor de la Historia. La norma codicial ha perdido eficacia, aunque conserve su vigencia. De hecho no hay norma y donde no hay norma se cultivan dos especies muy concretas: la arbitrariedad y la anarquía. Para evitar que proliferen actitudes que siembren la injusticia o el desorden, se hace preciso poner al día la legislación canónica, sin más dilaciones ni esperas; en este sentido la promulgación de la ley de procedimiento administrativo me parece oportuna y conveniente, ya que, independientemente de sus aciertos concretos, rellenará el vacío normativo existente

en la ordenación jurídica del poder y sensibilizará a las nuevas corrientes ante la necesidad de articular jurídicamente la protección de los administrados, sin que por ello sufra menoscabo la eficacia pastoral.

Planteado el problema desde un punto de vista doctrinal, es preciso hacer algunas consideraciones previas antes de dar una respuesta al interrogante propuesto:

a) El procedimiento administrativo es el mecanismo técnico instrumentado para hacer que el órgano manifieste la voluntad institucional y no la personal, es decir, la propia del titular del órgano. El procedimiento articula, por tanto, el proceso de formación de la voluntad del órgano, que no ha de ser otra que la del ente institucional del que forma parte. Para que esto ocurra, la elaboración del acto se somete a unas normas que regulan, o deben regular, desde la iniciación hasta la conclusión; concluido el acto, sin embargo, la Administración todavía no lo asume como propio, pues se admite la posibilidad de ser revisado de oficio o recurrido ante el propio órgano que dictó el acto o ante un órgano superior. Todo esto significa algo muy concreto: el procedimiento administrativo responde a una concepción institucional del poder y no a una concepción personal. Allí donde el poder tenga carácter personal huelga establecer un procedimiento administrativo, es innecesario. La instauración en el orden jurídico eclesiástico del procedimiento administrativo, supone, previamente, admitir que el poder eclesiástico tiene carácter institucional, no personal.

b) Solventado el problema de la naturaleza del poder eclesiástico, y si se acepta su carácter institucional, no por ello se impone como única solución el establecimiento del procedimiento administrativo, según el modelo del sistema administrativo continental. El ámbito universal sobre el que actúa la Organización eclesiástica exige cautelas especiales a la hora de aplicar esquemas o criterios que puedan resultar muy familiares en ciertas zonas y totalmente extraños e incomprensibles en otras alejadas del centro de influencia originario. Pienso, por ello, que la promulgación de una ley de procedimiento administrativo puede ser muy conveniente y oportuna para las zonas de influencia del régimen administrativo continental, pero es muy posible que no sea acogido con igual fervor en aquellas regiones que se rigen por el sistema angloamericano y, tal vez, con estupefacción en zonas muy alejadas de la cultura jurídica europea.

c) El procedimiento administrativo es una opción técnica encaminada a resolver dos problemas concretos y muy relacionados: el régimen jurídico de la actividad administrativa (sometimiento de la Administración al principio de legalidad, con la consiguiente exclusión, o al menos reducción, de la arbitrariedad del poder) y la protección jurídica de los administrados. El procedimiento administrativo resuelve en parte ambos problemas, pero requiere el complemento de la vía contencioso-administrativa, es decir, la posibilidad de acudir a los tribunales para que aprecien la acomodación del acto administrativo a la legalidad establecida.

El procedimiento administrativo, por tanto, es una solución técnica para hacer viable jurídicamente la aplicación de los referidos principios; pero no es la única solución. Cada sistema jurídico ha resuelto el problema de una forma distinta, de acuerdo con su peculiar idiosincrasia y su tradición jurídica; incluso, en aquellos sistemas en los que se ha recogido en sus leyes el procedimiento administrativo, su regulación difiere mucho de unas legislaciones a otras.

En consecuencia, no creo que, desde un punto de vista doctrinal, se pueda contestar a la pregunta que Vd. me formula sin ver antes un texto concreto en el que se regule el procedimiento administrativo. Y, en última instancia, la aceptación del texto por parte de la doctrina se va a ver claramente afectada por los presupuestos ideológicos, el sistema jurídico-estatal de influencia más próxima y la opción técnica que se haya cultivado con preferencia.

IUS CANONICUM

—Entre las diversas cuestiones objeto de una ley de procedimiento administrativo ¿cuáles considera que deberían ser abordadas inexcusablemente?

JOSE A. SOUTO

—A través de la Revista «Communications» tenemos noticia del proyecto de un texto legal denominado «De procedura administrativa», con breves referencias al esquema y a las observaciones que al mismo se han hecho. Parece ser que en este proyecto se trabaja fundamentalmente so-

bre dos puntos: *a*) la formación del acto administrativo o procedimiento administrativo en sentido estricto, y *b*) los remedios jurídicos o recursos previstos en la vía administrativa e, incluso, el paso a la vía judicial.

No habiendo sido publicado el esquema, resulta difícil exponer una opinión fundada acerca de los méritos o deméritos del mismo, basándose tan sólo en breves referencias oficiosamente difundidas. No obstante, y teniendo en cuenta las antedichas limitaciones informativas, estimo que el proyecto «De procedura administrativa» que se está elaborando se muestra más preocupado por implantar un sistema de recursos administrativos que por regular la ordenación del proceso de formación del acto administrativo; esto parece indicar que existe mayor preocupación en instaurar cauces jurídicos, que protejan los derechos de los administrados, que en fijar una adecuada ordenación jurídica de la actividad administrativa, que garanticen su validez y eficacia. Esto significa que, si prospera el actual esquema, la ley «De procedura administrativa» será más bien una ley de recursos que de procedimiento.

Por mi parte, opino que la promulgación de esta ley constituye una inigualable oportunidad para regular aspectos diversos de la actividad administrativa, ausentes en la normativa vigente.

En este orden de cosas, considero que debería abordarse en el referido texto legal el régimen jurídico de los actos administrativos, con especial referencia a sus requisitos, eficacia e invalidez y, por supuesto, a los términos y plazos. Reviste especial importancia, también, la fijación clara y precisa del procedimiento poniendo especial atención en la regulación de las fases de ordenación, instrucción y conclusión. No se puede olvidar tampoco que, para que pueda alcanzar la debida eficacia, la futura ley de procedimiento administrativo debe contemplar también un aspecto, prácticamente inédito en la legislación canónica, como es la fijación de los criterios legales para determinar los interesados en el procedimiento, resolviendo, así, los problemas de legitimación inherentes a todo procedimiento.

Por último, la revisión de los actos administrativos no puede ser enfocada exclusivamente a través de los recursos administrativos, restringiendo la posibilidad de revisión a que sea suscitado a instancia de parte; en mi opinión, es preciso señalar también la facultad y los límites de la Administración en orden a revisar de oficio sus propios actos.

IUS CANONICUM

—*Parece que una ley de procedimiento administrativo debe considerarse como complementaria; es decir, presupone la regulación jurídica de la actividad de los fenómenos de gobierno o administrativos. ¿Considera suficiente el actual régimen jurídico de la actividad de dichos órganos?*

JOSE A. SOUTO

—Los dos principios básicos en los que se debe basar el régimen jurídico de la actividad administrativa son, ciertamente, el principio de legalidad y el control jurisdiccional. El procedimiento administrativo es una aplicación formal del principio de legalidad: el órgano administrativo se somete a unas normas procedimentales o formales que garantizan la validez del acto. Por otra parte, el procedimiento administrativo es el puente que comunica el principio de legalidad con el control jurisdiccional. Cuando el acto administrativo no se ajusta a derecho y la propia Administración ha tenido la oportunidad de revisar dicho acto, a través del mecanismo de los recursos administrativos, agotándose así la vía administrativa, entonces se reconoce el derecho del interesado a acudir a los tribunales ordinarios o especializados, para que se pronuncien en vía judicial acerca de la idoneidad jurídica del acto.

En la actualidad, la legislación canónica reconoce de forma fragmentaria e imprecisa el control jurisdiccional, pero no ha desarrollado adecuadamente el principio de legalidad, en aquellos aspectos necesarios para hacer plenamente viable el control jurisdiccional. Aparte de la ausencia de una ley de procedimiento administrativo, laguna que parece estar en vías de solución, sería preciso instaurar una jerarquía de fuentes normativas y, muy conveniente, proceder a regular la jerarquía y coordinación de los órganos y su eventual responsabilidad jurídica.

IUS CANONICUM

—*La calificación de «Tribunales administrativos» referida a los Tribunales con competencia para conocer de los recursos frente a la actividad administrativa. ¿implica que de ellos no cabe esperar una protección similar a la que se obtendría si fuesen «Tribunales ordinarios»?*

JOSE A. SOUTO

—A mi modo de ver, la creación de Tribunales administrativos es totalmente innecesaria. Mi respuesta se apoya fundamentalmente en tres argumentos: *a)* la personal concepción del Derecho canónico; *b)* la actividad que desarrollan los Tribunales eclesiásticos; *c)* la necesidad de una reorganización de los Tribunales judiciales en la Iglesia.

El Derecho canónico, en mi opinión es un derecho eminentemente público. Sin negar la existencia de derechos subjetivos, entiendo que éstos no entran normalmente en colisión entre privados, dando lugar a conflictos intersubjetivos entre los fieles, es decir, lo que se denominarían conflictos civiles en terminología estatal; los derechos subjetivos entran normalmente en colisión con la Organización eclesiástica y ello tanto por lo que se refiere a los derechos subjetivos públicos como a los privados. Las partes en conflicto, por tanto, no serán Ticio y Cayo, sino Ticio y la Organización eclesiástica, excepción hecha de los conflictos jurídicos matrimoniales que, por otra parte, revisten unas características muy especiales, dada la peculiar protección que se presta al vínculo matrimonial por parte de la Iglesia, siendo posible la tramitación de una causa matrimonial sin la existencia de un litigio entre particulares.

Esto nos lleva a una evidente conclusión: la actividad judicial de los organismos judiciales se ha de referir preferentemente a los conflictos entre la Administración y los particulares o entre diferentes entes de la Administración. Lo anterior significa que el proceso ordinario canónico no debería ser el civil —contencioso en la terminología del Codex— sino el administrativo o contencioso-administrativo, según la denominación adoptada en algunas legislaciones.

Por su parte, la realidad judicial eclesiástica nos muestra una dedicación preferente a los conflictos matrimoniales, una escasísima presencia de conflictos privados y una creciente atención hacia los conflictos administrativos, como consecuencia de la leve apertura que ha supuesto en este orden la aplicación del art. 106 de la REU.

En atención a las precedentes consideraciones y a la propia realidad jurídico-eclesiástica, se hace necesaria una reorganización de los Tribunales eclesiásticos, tanto por lo que se refiere a su competencia material como territorial. La competencia ordinaria de los Tribunales deberá ser la administrativa, mientras que las causas matrimoniales se deberían

calificar más bien como competencia especial. Por ello, la competencia de los Tribunales ordinarios debería ser los conflictos administrativos; por el contrario, las causas matrimoniales o bien se encomiendan a los Tribunales ordinarios como competencia especial o bien se atribuyen a Tribunales especiales creados al efecto.

En conclusión, la creación de Tribunales administrativos me parece innecesaria, porque sería desplazar hacia una jurisdicción especial lo que es, precisamente, el núcleo de la jurisdicción ordinaria eclesiástica.