
Delimitación de competencias de la Secretaría de asuntos económicos en relación con la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica

RECIBIDO: 22 DE SEPTIEMBRE DE 2016 / ACEPTADO: 16 DE OCTUBRE DE 2016

Diego ZALBIDEA

Profesor Adjunto de Derecho Patrimonial Canónico
Facultad de Derecho Canónico. Universidad de Navarra
dzalbidea@unav.es

El día 4 de julio de 2016 el papa Francisco promulgó una Carta Apostólica en forma de *Motu Proprio* sobre algunas competencias en materia económica y financiera. El *Motu Proprio* «*Los bienes temporales*» delimita las funciones que corresponden a dos organismos cuyas competencias podían resultar coincidentes. El Pontífice explica en el proemio de esta norma las razones que le han impulsado a emanar esta disposición.

El contexto de esta nueva intervención es útil para comprender su importancia. Como es conocido, con fecha de 24 de febrero de 2014 el Papa instituyó tres organismos para la vigilancia y el control de la administración en el ámbito de la reorganización económica de la Curia Romana. El 22 de febrero de 2015 aprobó sus estatutos *ad experimentum*¹. Entre ambas fechas, el 8 de julio de 2014, mediante un *Motu Proprio*, suprimió la división en dos Secciones de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica y transfirió las competencias de la Sección Ordinaria a la Secretaría de asuntos económicos².

¹ Cfr. D. ZALBIDEA, *Comentario a los nuevos estatutos de los organismos económicos de la Santa Sede*, *Ius Canonicum* 55 (2015) 365-371.

² Cfr. D. ZALBIDEA, *Comentario a la Carta Apostólica en forma de «Motu Proprio» del Sumo Pontífice Francisco. Transferencia de la sección ordinaria de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica a la Secretaría de asuntos económicos*, *Ius Canonicum* 54 (2014) 783-790.

El tiempo transcurrido desde entonces y la experiencia de la aplicación práctica de los estatutos han llevado al Papa a convencerse de la utilidad de una nueva intervención que interpretara y concretara los límites de ambos organismos al servicio de la misión de la Iglesia, siguiendo las directrices incluidas en el *Motu Proprio Fidelis dispensator et prudens* de 24 de febrero de 2014. En concreto, esta nueva disposición de 2016 pretende fijar los ámbitos de actividad de ambos organismos, sus modos de proceder y su recíproca coordinación³.

La razón de fondo responde a la necesidad de separar de manera neta e inequívoca la gestión directa del patrimonio y la vigilancia sobre dicha gestión. Para ello se considera muy conveniente la separación de los organismos que llevan a cabo dichas funciones y se establece, por lo tanto, la *summa divisio* entre las competencias de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica y de la Secretaría de asuntos económicos. Al APSA le compete la administración de los bienes y la gestión financiera. En cambio, a la Secretaría se le atribuye el control y la vigilancia sobre dicha administración y gestión.

Sin embargo, el *Motu Proprio* no se limita a una enumeración genérica y abstracta de las competencias, sino que establece un elenco de funciones que corresponden a cada una de las instituciones.

En este sentido, el *Motu Proprio* clarifica las relaciones jurídicas entre ambos organismos, remitiéndose en la mayoría de los casos a los estatutos aprobados, a la vez que deroga un artículo del Estatuto de la Secretaría, el 17, que podría inducir a error sobre las competencias de ambas entidades. Dicho artículo decía así:

«Questa Sezione [*Sezione Amministrativa* de la Secretaria] fornisce i servizi amministrativi e tecnici necessari per l'attività ordinaria dei dicasteri della Santa Sede».

Es la muestra más evidente de que la Secretaría no desarrolla ningún tipo de función de gestión, cuya actuación corresponde a la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica.

En concreto, el número 1 establece las tareas que corresponden a la Sección para el Control y la Vigilancia de la Secretaría en relación con la activi-

³ Cfr. el proemio del *Motu Proprio* (http://w2.vatican.va/content/francesco/it/apost_letters/documents/papa-francesco_lettera-ap_20160704_i-beni-temporali.html, consultado el 9 de septiembre de 2016).

dad que realiza la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica. Para ello alude en nueve apartados a diversos artículos del Estatuto de la Secretaría de asuntos económicos: arts. 6, 8, 9, 11, 12, 13 y 14. Este primer párrafo detalla funciones tan diversas como la aprobación de los actos de enajenación (cfr. art. 11) o la petición de informes a la Oficina del Auditor General (cfr. art. 13). Dichas tareas se enmarcan clara e indistintamente en el ámbito de la vigilancia y el control de la actividad de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica⁴.

En el número 2, el *Motu Proprio* señala las funciones que corresponden a la Sección Administrativa de la Secretaría de asuntos económicos. También en este caso se hace referencia a los artículos 15, 16 y 18 del Estatuto de la Secretaría. Además, también se establece que dicha sección cuide del cumplimiento de la normativa vigente respecto a los parámetros retributivos para el personal⁵.

Finalmente, en el número 3 se describen las funciones que corresponden a la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica. En primer lugar se

⁴ El número 1 del *Motu Proprio* concreta esta misión de vigilancia que lleva a cabo la Sección para el Control y la Vigilancia de la Secretaría de asuntos económicos. Ofrezco una lista de algunas de las funciones detalladas en este apartado: decretos ejecutivos generales e instrucciones con líneas guía, modelos y procedimientos (cfr. art. 6 § 1 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*); asistencia y soporte en lo necesario para la gestión de los entes a los que la Secretaría presta cobertura (cfr. art. 6 § 2 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*); monitorización, verificación, análisis y propuesta de medidas correctivas para los casos de desviaciones con respecto a lo presupuestado (cfr. art. 8 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*); presentación anual al Consejo de Economía de los presupuestos y balances de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica para su correspondiente aprobación (cfr. art. 8 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*); recomendaciones o peticiones de información y documentación (cfr. art. 9 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*); aprobación de cada acto de enajenación, adquisición o administración extraordinaria que lleve a cabo la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica (cfr. art. 11 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*); aplicación de medidas correctivas en caso de daño al patrimonio (cfr. art. 12 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*); petición de revisiones específicas a la Oficina del Auditor General (cfr. art. 13 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*); intercambio de información de naturaleza fiscal que pueda referirse a la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica (cfr. art. 14 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*).

⁵ A la Sección Administrativa de la Secretaría de asuntos económicos le corresponde: formular las líneas guía, modelos y procedimientos, así como indicar las mejores prácticas en materia de adquisiciones (cfr. art. 15 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*); cumplir todo lo que le compete en materia de personal, incluidas las políticas salariales, salvo el pago de las nóminas que sigue correspondiendo a la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica (cfr. art. 16 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*); prestar asistencia al *Fondo Pensioni* y al *Fondo Assistenza Sanitaria* (cfr. art. 18 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*) según sus estatutos.

cita el art. 172, reformado por el *Motu Proprio* de 8 de julio de 2014, en el que se establece su competencia fundamental: administrar el patrimonio mobiliario e inmobiliario de la Santa Sede y el de los entes que lo han confiado a la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica.

Por otro lado, debe adquirir los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la actividad de la Santa Sede y de las instituciones vinculadas a ella, así como pagar y contabilizar las correspondientes facturas. Además, desarrolla el servicio de Tesorería, pagando los sueldos al personal. La Secretaría de Economía es quien elabora las nóminas pero quien las paga es la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica.

Además, en este apartado número 3 se establece la responsabilidad de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica sobre la *Peregrinatio ad Petri Sedem*. Asimismo, se le encarga la competencia sobre el personal auxiliar tanto para el funcionamiento de los Dicasterios como para el mantenimiento de los inmuebles.

Un ámbito claro de relación entre los dos organismos es el que hace referencia a los balances y presupuestos. En el apartado 3,e) del nuevo *Motu Proprio* se dice expresamente que la APSA deberá seguir las normas y líneas guía elaboradas por la Secretaría de asuntos económicos para llevar la contabilidad y preparar sus presupuestos y balances.

Los estatutos de la Secretaría no detallan, obviamente, el modo de elaborar estos informes. Sin embargo, la Secretaría ha anunciado la publicación de un manual de dirección financiera (*Politiche di Financial Management*)⁶. Aunque no se ha hecho público este conjunto de políticas, se ha distribuido en septiembre de 2014 a todas las oficinas del Vaticano ya que sus medidas entraban en vigor el 1 de enero de 2015. Dicho manual ha sido avalado por el Consejo de asuntos económicos y aprobado en forma específica por el Santo Padre el día 24 de octubre de 2014. Recoge indicaciones prácticas para adaptar la gestión financiera a los principios internacionales y ayudar a todos los entes y administraciones de la Santa Sede y el Estado de la Ciudad del Vaticano a redactar los balances y presupuestos.

⁶ Cfr. SEGRETERIA PER L'ECONOMIA, *Bolletino*, 5 novembre 2014 (4) 1-2 y previamente *ibid.*, 26 settembre 2014 (3) 2. Especialmente interesante es la carta publicada en el boletín de noviembre de 2014, firmada por el Coordinador del Consejo de asuntos económicos, Card. Reinhard Marx y el Prefecto de la Secretaría de asuntos económicos, Card. George Pell. Es la misiva que acompaña al manual y da razón de su finalidad así como de la disponibilidad de los técnicos de la Secretaría para ayudar a implementar dichas prácticas.

Para facilitar la resolución de las cuestiones prácticas y técnicas que pudieran surgir el Papa ha nombrado un Delegado y confía plenamente en la asistencia recíproca entre sus estrechos colaboradores al frente de dichos organismos: los cardenales George Pell y Domenico Calcagno⁷.

El nuevo *Motu Proprio* del 4 de julio confirma la impresión que se derivaba de los Estatutos acerca de la necesidad de replantear el papel de la Secretaría de asuntos económicos. Su función es clave en la reorganización económica de la Santa Sede, pero la acumulación de competencias podía suponer un obstáculo para su efectivo cumplimiento. La distinción entre las funciones de administración y control es clásica en el derecho patrimonial canónico y obedece a numerosos principios jurídicos básicos.

La transparencia supone un estímulo para los organismos de la Santa Sede a la hora de gestionar sus recursos y la Secretaría velará porque dicha gestión sea conforme al testimonio de pobreza que les corresponde⁸. La necesaria distancia con respecto a la gestión posibilita una vigilancia que no está basada en la sospecha sino en la mutua cooperación. Si la transparencia sólo se comprende como una herramienta técnica para evitar el fraude, por el miedo que inspira a ser descubiertos, está llamada a fracasar en su intento. Si, por el contrario, responde a la conciencia serena de que los bienes que se administran no son propios sino de los fieles, es más valiosa su implementación y también más sencilla. Se advierte de este modo que a los fieles se les debe una explicación sobre su uso, así como la valoración de sus propuestas y aportaciones.

Uno de los principios que inspiran toda la reforma es la profesionalidad. La complejidad de la administración y gestión de los bienes temporales exige una preparación y dedicación competente, personal apto y cualificado, así como medios técnicos avanzados. Para ello, la separación de funciones y la delimitación de los ámbitos respectivos de actuación supone una garantía del desarrollo eficaz de las funciones asignadas a cada organismo⁹.

⁷ Cfr. M. RIVELLA, *L'Apsa nella riforma economica de la curia romana*, *Ius Missionale* 9 (2015) 59-65; y J. I. ARRIETA, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, *Ephemerides Iuris Canonici* 55,2 (2015) 307-326, especialmente sobre esta cuestión en la p. 323. Ambos trabajos son anteriores al *Motu Proprio* de 4 de julio de 2016.

⁸ Cfr., sobre el papel de la transparencia para la credibilidad de la Iglesia, D. ZALBIDEA, *Los bienes temporales de la Iglesia al servicio de la misericordia*, *Scripta Theologica* 48,1 (2016) 149-172.

⁹ Es obvio que no se puede admitir la sospecha sobre estas actividades como una presunción. Cfr. G. GUITIÁN, *¿Son las finanzas una «estructura de pecado»?*, *Scripta Theologica* 45,2 (2013) 301-334.

La vigilancia y el control que lleva a cabo la Secretaría no pueden entenderse al margen del principio de cooperación orgánica que guía toda la actuación de la Curia Romana al servicio del ministerio del Romano Pontífice. El término latino que el derecho patrimonial canónico utiliza para la vigilancia es *advigilare*. El deber de vigilancia del Ordinario sobre la administración de los bienes de las personas jurídicas que le están sujetas es una materia clásica del Derecho patrimonial canónico (cfr. c. 1276 § 1). Por otro lado, la vigilancia sobre la administración como parte del servicio que la autoridad presta a los fieles no ha sido prácticamente tratada por la doctrina. Serían muy útiles algunas reflexiones y fundamentos que ayuden a interpretar el deber de vigilancia en materia patrimonial en esa clave hermenéutica de servicio¹⁰.

En el *Motu Proprio* se percibe la estrecha relación que existe entre el deber de vigilancia por un lado y su concreción práctica en instrucciones, modelos, líneas guía, propuestas y recomendaciones (en perfecta conexión con el c. 1276 § 2). La compenetración de ambos conceptos, vigilancia e impulso, y sus consecuencias jurídicas suponen un paso adelante.

El Diccionario de la Real Academia Española dice que la vigilia es «el día que antecede a cualquier cosa y en cierto modo la ocasiona». *Ad-vigilare* tiene que ver con adelantarse, andar por delante de quien debe recorrer un camino para evitar que encuentre obstáculos y presentarle previamente las soluciones a los problemas. Ésta es la misión de la Secretaría y es significativo que el derecho canónico prevea las normas denominadas instrucciones (cfr. c. 34) como manifestación concreta del deber de vigilancia (cfr. c. 1276 § 2 y art. 6 § 1 del *Statuto della Segreteria per l'Economia*).

Son relevantes las consecuencias jurídicas de esta relación entre vigilancia e impulso:

1. La vigilancia no es administración propiamente dicha.
2. El deber de vigilancia de la Secretaría está al servicio de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica y su misión es facilitar la administración de sus bienes al servicio de la misión de la Curia Romana y del Papa. Debe por tanto, crear espacios de garantía para el desarrollo de dicha misión. Dichos controles no responden a la lógica de la sospecha, sino al dinamismo del servicio y del impulso.

¹⁰ En este sentido es muy valioso el trabajo reciente de E. A. CIELO, *Caring of Ecclesiastical Goods in the Light of Canon 1276*, Cuadernos doctorales. Derecho canónico, derecho eclesiástico del Estado: excerpta e dissertationibus in iure canonico 26 (2014/2015) 307-361.

3. Precisamente por esta razón, las tareas encomendadas a la Secretaría suponen habitualmente adelantarse a las dificultades que la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica puede encontrar para allanar su camino. La vigilia es el tiempo que antecede al nuevo día. Mientras uno duerme, el vigía no descansa para evitar daños al que reposa. La función de la Secretaría no puede reducirse a esperar las dificultades o los errores, inevitables, en la administración y gestión, sino que debe prevenirlos. Sus funciones están diseñadas para anticipar soluciones.

4. Los controles internos, y el de la Secretaría lo es dentro del organigrama de la Curia Romana, suponen una interiorización acabada del sentido que el derecho canónico da a la propiedad de los bienes. La propiedad corresponde a la persona jurídica y los administradores deben cumplir su misión con la diligencia de un buen padre de familia. Son custodios de unos bienes que no les pertenecen. Por eso, el control que lleva a cabo la Secretaría no es sospecha, sino garantía de un cumplimiento fiel y solícito de las obligaciones del administrador.

Aunque sea reductivo desde el punto de vista jurídico, de la veintena de competencias de la Sección para la Vigilancia y el Control de la Secretaría de asuntos económicos, más de la mitad se refieren a actividades de impulso y guía. No son las típicamente enumeradas como funciones de control: instrucciones, líneas guía, modelos, procedimientos, asistencia, soporte, monitorización, análisis, propuestas, verificación, consultas, recomendaciones, etc. Sí es cierto que junto a ellas aparecen acciones tradicionalmente asignadas a los órganos de control, pero también en algunos casos suponen actividades previas: aprobación, autorización, intercambio de información. Sólo en contadas ocasiones suponen la intervención directa *a posteriori* sobre la administración: revisión, medidas correctivas, petición de información o documentación.

Esta comprensión profunda y canónica de la vigilancia y el control avallan su misión proactiva en servicio del organismo vigilado. No se espera a que se equivoque para hacérselo saber y exigir su enmienda, sino que se prevén sus dificultades para proveer soluciones.

Ante las críticas a la Curia Romana, y por lo tanto al Papa, por la falta de transparencia o profesionalidad en el uso de los recursos, no puedo dejar de extrañarme ante el desconocimiento que manifiestan acerca de la compleja realidad económico-financiera de la Santa Sede, así como de la historia de la

contabilidad¹¹. La complejidad del entramado económico financiero de la Santa Sede y su necesaria regulación jurídica, muestran cómo la reforma va mucho más allá de lo puramente eficiente u organizativo. La continuidad de la revisión ya iniciada por Benedicto XVI y que será facilitada por el papa Francisco, tan amigo de la transparencia, puede ayudar a comprender estos momentos en un sentido no reductivo. La normativa que he analizado supone un paso más en un conjunto de medidas dirigidas a garantizar la transparencia de la gestión económica de la Santa Sede y su perfecta adecuación a los estándares internacionales. Es una reforma adelantada a la propia reforma de la Santa Sede¹².

¹¹ La profesora Villaluenga, en un estudio presentado en el VII Encuentro de Trabajo sobre Historia de la Contabilidad afirma lo siguiente a este respecto: «En los últimos años varios trabajos vienen cuestionando la efectividad de los mecanismos de registro y control en la Iglesia y la capacidad de sus gestores. En este sentido, diferentes autores norteamericanos evidencian la dejadez que en la actualidad existe en el plano administrativo y contable y la falta de controles internos. Mientras algunos de ellos se limitan a advertir estas deficiencias y a hacer hincapié en la necesidad de solventarlas (Schnelder, 1989; Grady, 1957; Fitcher y Phillips, 1986; etc.), otros insisten en que el fruto de tales deficiencias es el inmovilismo de la institución, calificando la contabilidad eclesiástica en general de elemental, insuficiente y carente de controles internos (Happer y Happer, 1988; Laughlin, 1988 y 1990; Booth, 1993; Duncan, Flesher y Stocks, 1999; y Duncan y Flesher, 2002). La precariedad en los registros y la falta de control actuales, que descubren los trabajos reseñados más arriba, contrasta con los estudios de otros autores que ponen de manifiesto la presencia y eficacia de los mecanismos de control en entidades de la misma naturaleza en otros tiempos, como los dispositivos existentes en el Templo de Jerusalén (Fonfeder, Holtzman y Maccarrone, 2003) o la utilidad de los registros y el control que eficazmente se llevó a cabo a lo largo de varios siglos en cabildos catedrales y órdenes monásticas en España (Calvo, 2002; Calvo y Castro, 2004 y 2005; Rivero, Gallego y Ramos, 2005; Lillo y Álvarez, 2008; Maté, 2008; Maté, Prieto y Tua, 2008; Hernández Borreguero, 2010; y Villaluenga, 2010), de los que da cumplida cuenta junto a otros tantos Hernández Esteve (2005a)». He introducido las citas de bibliografía tal como las pone la autora por la facilidad de acceso a dicho estudio y porque más que detenerme en la bibliografía concreta me interesa el debate de fondo sobre la aplicación de técnicas contables a la gestión del patrimonio eclesiástico. Cfr. S. VILLALUENGA, *Supervisión y control físico y contable del patrimonio eclesiástico: visitadores y contadores del Cabildo Catedral de Toledo*, en *VII Encuentro de Trabajo sobre Historia de la Contabilidad*, León 10 a 12 de noviembre de 2010, disponible en http://www.aeca.es/vii_encuentro_trabajo_historia_contabilidad/pdf/20_Villaluenga.pdf (consultado el 22 de junio de 2016). También ha sido publicado como S. VILLALUENGA DE GRACIA, *El control del patrimonio eclesiástico: inspecciones y censura de cuentas en la Iglesia de Toledo*, Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales 14 (2012) 1-40.

¹² Cfr. la abundante bibliografía producida en los últimos años sobre la reorganización económica. Cito algunos de los estudios publicados: J. MIÑAMBRES, *Riorganizzazione economica della Curia Romana: considerazioni giuridiche «in corso d'opera»*, *Ius Ecclesiae* 27,1 (2015) 141-165; G. PELL, *Prefazione*, en F. LOZUPONE (a cura di), *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, Aracne, Ariccia 2015, 11-14; IDEM, *Le finanze del Vaticano*, *Ius Missionale* 9 (2015) 29-30; G. RIVETTI, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, Giuffrè, Milano 2014; IDEM, *Le ragioni giuridiche ed ontologiche della normativa antiriciclaggio nello Stato della Città del Vaticano*.

La fuerza y el vigor de las palabras del Papa y de su ministerio son avaladas por estas intervenciones que establecen medidas prácticas para la transparencia de la Santa Sede y la rendición de cuentas de sus organismos. Sin duda, dicha transparencia facilitará a los fieles y a quienes buscan esperanza en este mundo, el encuentro con el verdadero rostro de Cristo y de su Iglesia.

La nuova architettura economico-finanziaria, Ephemerides Iuris Canonici 55,2 (2015) 357-384; B. FERME, *Fidelis dispensator et prudens: gli Statuti*, Ius Missionale 9 (2015) 35-58; J. I. ARRIETA, *Presupposti organizzativi della Riforma della Curia Romana*, Ius Ecclesiae 27,1 (2015) 37-60; D. ZALBIDEA, *La reorganización económica de la Santa Sede: balance y perspectivas*, Ius Canonicum 107 (2014) 221-251; Statuti dei nuovi organismi economici, 22 febbraio 2015 (con commento di J. MIÑAMBRES, *Primi rilievi sugli Statuti dei nuovi organismi economici della Santa Sede*), Ius Ecclesiae 27,2 (2015) 482-503; M. RIVELLA, *Dal Consiglio dei quindici Cardinali al Consiglio per l'economia*, en F. LOZUPONE (a cura di), *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, Aracne, Ariccia 2015, 101-111; E. BANI, *La disciplina vaticana sulla vigilanza e sulla regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria*, Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica 22,2 (2014) 461-475; A. SARAI, «Moneyval» e la Santa Sede: alcune note circa le recenti disposizioni normative riguardo la trasparenza finanziaria nella Santa Sede e nello Stato della Città del Vaticano, Iura Orientalia 10 (2014) 135-147; G. DAMMACCO, *Trasparenza e onestà nell'amministrazione dei beni ecclesiastici*, en F. LOZUPONE (a cura di), *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, Aracne, Ariccia 2015, 43-64; F. LOZUPONE, *Introduzione. La gestione trasparente risorsa per la comunità*, en IDEM, *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, Aracne, Ariccia 2015, 17-29.

