



## EL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTOLICA

1. Probablemente una de las reformas más importantes y significativas contenidas en la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae* sea la nueva configuración del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica. Este Tribunal, al que se aplica el calificativo de *supremo*, gozaba en la legislación del C. I. C. de una competencia más bien reducida y poco en consonancia precisamente con la condición de supremo tribunal. El c. 1.603 establece la competencia de dicho Tribunal que juzga con potestad ordinaria: 1) de la violación del secreto y de los daños inferidos por los Auditores de la S. Rota a causa de haber realizado un acto nulo o injusto; 2) de la excepción de sospecha contra algún Auditor de la Rota; 3) de la querrela de nulidad contra una sentencia rotal; 4) de la petición de restitución *in integrum* contra una sentencia rotal que hubiera pasado a cosa juzgada; 5) de los recursos contra la sentencia de la Rota en causas matrimoniales cuando ella rehusa admitirlas a nuevo examen; 6) de la cuestión de competencia que surgiere entre tribunales inferiores, de conformidad con el canon 1.612 § 2. A esta potestad ordinaria se añade en el mismo canon la posibilidad de conocer con potestad delegada de las peticiones que, mediante libelos suplicatorios, hacen los litigantes al Santo Padre para que se encomiende su causa a la S. Rota.

Esta limitada competencia de la Signatura Apostólica ha sido considerablemente ampliada en los arts. 105, 106 y 107 de la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae*. La primera novedad que se advierte en estos artículos es la distinción de dos Secciones dentro del mismo Tribunal con una competencia determinada taxativamente para cada una de ellas. Así, la Sección primera conoce, además de las cuestiones enumeradas en el c. 1.603 antes indicadas, en las siguientes materias: 1) proroga la competencia de los tribunales, aún de los constituidos para las causas matrimoniales; 2) hasta



tanto no se establezca otra cosa, extiende el fuero de los peregrinos en la Urbe a los procesos de nulidad matrimonial, solamente en circunstancias extraordinarias y por gravísimas causas; 3) de acuerdo con las normas canónicas, vigila, como es su deber, la recta administración de la justicia; 4) cuida la erección de los tribunales regionales o interregionales; 5) goza de los derechos que se atribuyen al mismo en los Concordatos entre la Santa Sede y las diversas naciones.

La simple enumeración de las facultades que acabamos de indicar supone una confirmación de la condición de Tribunal Supremo mucho más real y acorde con el calificativo de supremo que la parca competencia reconocida en el Código. Con todo la novedad más significativa, por lo que se refiere a la competencia de este tribunal, es la creación de la Sección segunda y las funciones que se le atribuyen, que constituyen una auténtica innovación en el ámbito jurisdiccional de los tribunales eclesiásticos. En efecto, a esta segunda Sección se le encomienda la resolución de las causas surgidas en el ejercicio de la potestad administrativa eclesiástica y llevadas a ella por haberse interpuesto apelación o recurso contra la decisión del competente Dicasterio, siempre que se pretenda que el acto mismo haya violado alguna ley. En estos casos juzga ya de la admisión del recurso, ya de la ilegitimidad del acto impugnado.

Efectivamente, esta es la gran novedad de la competencia atribuída a este Supremo Tribunal, que sin oscurecer la importancia de las otras funciones que le han sido encomendadas, destaca, sin embargo, de forma eminente por constituir no sólo una ampliación de la competencia de un tribunal eclesiástico, sino por algo todavía más importante como es la instauración en el sistema canónico del control jurisdiccional de la Administración eclesiástica. Junto a esta novedad hay que reseñar también la atribución a la Sección segunda de otras funciones, relacionadas con la actividad administrativa como son: 1) la facultad para dirimir los conflictos de competencias entre los Dicasterios de la Sede Apostólica; 2) conocer de los asuntos administrativos presentados ante dicho Tribunal por las Congregaciones de la Curia Romana; 3) juzgar de las cuestiones que le encomiende el Sumo Pontífice.

Una reforma de la importancia que acabamos de indicar, condensada en tan sólo tres artículos, exigía como es lógico un desarrollo normativo más detenido que estableciese una reestructuración



del Tribunal, una descripción más precisa de la competencia y normas claras del procedimiento que se ha de seguir en la tramitación de las causas. Consciente de esta necesidad el legislador establece en el art. 107 de la misma Constitución que la Signatura Apostólica se rige por una ley propia. La elaboración de esta ley, más bien diríamos reglamento, ha sido realizada con notable celeridad, siendo aprobada por el Romano Pontífice el 23 de marzo de 1968, bajo el título "Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servadum post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI *Regimini Ecclesiae Universae*". El texto íntegro de este reglamento aparece en las páginas que preceden a este comentario.

2. El nuevo reglamento consta de 126 artículos divididos en tres apartados que tratan sucesivamente de la organización del tribunal (arts. 1-16), de la Sección primera (arts. 17-95) y de la Sección Segunda (arts. 96-126). Por lo que se refiere a la organización, el tribunal consta de doce Cardenales, nombrados por el Romano Pontífice, de los cuales uno, por designación también del Romano Pontífice, ejerce la función de Prefecto. Como órganos auxiliares del Tribunal, cuyos titulares tienen categoría de oficiales mayores y son nombrados igualmente por el Romano Pontífice, se encuentran el Secretario, el Promotor de Justicia, el Defensor del vínculo, el Subsecretario y el Jefe de la Cancillería. Existen además dos notarios, veinticuatro consultores (doce votantes y doce referendarios) y otros oficios menores. La función de estos órganos aparece determinada en los arts. 8 al 16 del Reglamento.

En el apartado II del citado reglamento se regula la competencia y el procedimiento que se ha de seguir en la Sección primera. Es de notar que al tratar de la competencia se sigue una sistemática más clara que en el texto de la Constitución determinando el art. 17 las cuestiones en las que actúa judicialmente y el 18 aquellas materias que haciendo referencia al fuero judicial, sin embargo, el Tribunal actúa con potestad administrativa. La distinción tiene un cierto interés tanto por el reconocimiento de una potestad judicial y una potestad administrativa a un órgano judicial, como por la clasificación de materias que recaen bajo el ámbito de una y otra potestad. El primer aspecto llama ya la atención, pues si bien es sabido que los órganos judiciales no tienen exclusivamente la función de



juzgar, sino que también emanan actos que por su naturaleza podrían calificarse de administrativos, sin embargo, esta actividad no suele reconocerse doctrinalmente como administrativa, sino comprendida dentro de la potestad judicial, para distinguirla de la actividad propiamente administrativa que es la que realizan los órganos de la Administración Pública.

La enumeración de materias clasificadas como *judiciales* se hace en el art. 17 y entre ellas se incluyen: la querrela de nulidad, la restitución *in integrum*, los recursos contra las sentencias rotales en las causas sobre estado de las personas que la Rota no ha admitido a nuevo examen, de la excepción de sospecha, de la violación del secreto, así como del recurso contra abogados y procuradores, por razón de los honorarios. Por el contrario, se clasifican como materias *administrativas*: 1) aquellas cuestiones que en los Concordatos entre la Santa Sede y los Estados se atribuyen al Tribunal Supremo de la Iglesia; 2) el examen de las peticiones que, mediante libelos suplicatorios, dirigen los litigantes al Santo Padre para que encomiende su causa a la Rota; 3) la prórroga de la competencia de los tribunales; 4) la extensión del fuero de los peregrinos en Roma, siempre que concurren circunstancias extraordinarias y gravísimas; 5) el conocimiento de los conflictos de competencias entre tribunales inferiores; 6) la creación de tribunales regionales e interregionales.

Si del conjunto de las funciones que se reconocen en ambos artículos se puede deducir el carácter de Tribunal Supremo, a que antes hacíamos referencia, esta condición queda, sin embargo, más nítidamente destacada al establecer en el art. 17 § 1, como función propia de este tribunal, la obligación de vigilar que la administración de la justicia se haga de acuerdo con las normas canónicas y, en consecuencia, tutelar la formación de una recta jurisprudencia. Este principio tiene una especial importancia, ya que convierte a la Signatura Apostólica efectivamente en el Supremo Tribunal de la Iglesia —no con un carácter formal como sucedía en las normas del Código— con un contenido específico que abarca la vigilancia administrativa de los tribunales y la formación y tutela de una jurisprudencia canónica que pueda servir de criterio interpretativo de las normas vigentes.

La competencia de la Sección primera, fijada taxativamente en los artículos 17 y 18, es explicitada con más detalle en los artículos



19 al 22, especialmente la querrela de nulidad, la restitución *in integrum* y la excepción de sospecha. Para el ejercicio de esta competencia se establecen procedimientos especiales: 1) para la querrela de nulidad y la "restitutio in integrum" (arts. 23-59); 2) para el examen formal de la sentencia (arts. 60-63); 3) para el recurso en orden a la obtención de nueva instancia (arts. 64-67, con remisión a los arts. 23-59); 4) para la excepción de sospecha y conflictos de competencia entre tribunales inferiores (arts. 68-73, con remisión a los arts. 23 y ss.); 5) en las causas contra los auditores rotales (arts. 74-77, con remisiones al título XIX del libro IV del Código y a los arts. 1, 44-47, 51 y 58 del Reglamento); 6) para los recursos contra los abogados y procuradores y costas judiciales (arts. 78-85, con remisión a los arts. 1, 44-47, 58 y 77). Cuando la Sección actúa en materia administrativa se ha de seguir un procedimiento especial regulado en el título V (arts. 86-95).

En el apartado III del Reglamento se regula la competencia y el procedimiento de la Sección Segunda. El art. 96 recoge, casi textualmente, la competencia fijada en los arts. 105 y 106 de la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae*. El procedimiento se establece en el título VII, en el que se determinan unas normas generales (art. 97-103) para las diferentes causas en las que es competente esta Segunda Sección. Aunque se establecen a continuación procedimientos especiales, se puede considerar que tiene un carácter general el regulado en los arts. 104 al 123, ya que los otros procedimientos, salvando ciertas peculiaridades, se remiten a dichos artículos, que se refieren precisamente al recurso contra un acto de la Administración pública eclesiástica. Así, en los casos de conflicto de competencias, establece el art. 124 que se han de seguir las normas procesales de los arts. 112, 115 y ss. y en los procesos administrativos y disciplinarios deferidos por el Romano Pontífice o por los Dicasterios de la Curia Romana a la Signatura Apostólica se han de seguir los arts. 104 y ss. Como normas supletorias de carácter general se dispone en el art. 126 y final de este Reglamento la remisión al libro IV del Código de Derecho Canónico (cc. 1.608-1.867).

3. Sería difícil analizar detenidamente en este breve comentario todos y cada uno de los aspectos procesales que este reglamento puede plantear. Por ello vamos a intentar llamar la atención tan sólo



respecto a aquellas cuestiones en que la aplicación del presente reglamento puede constituir una sugestiva novedad.

En primer lugar la ampliación efectiva de la competencia del Tribunal Supremo de la Iglesia puede dar lugar a la creación de una auténtica jurisprudencia canónica con una amplitud hasta ahora desconocida en la vida jurídica de la Iglesia. Hasta ahora, como es sabido, la actividad creadora de la jurisprudencia canónica ha corrido a cargo de la Rota Romana ya que, aún siendo un tribunal jerárquicamente inferior a la Signatura, sin embargo, dada la reducida competencia que a este tribunal se le reconocía en el Código, no tenía posibilidades de desarrollar tan importante labor.

Hay que notar, sin embargo, que la vasta tarea de la Rota, como órgano creador de jurisprudencia canónica, se ha caracterizado por una acusada especialización en materia matrimonial que contrasta con la escasez de sentencias en otras materias que afectan al derecho de la Iglesia. Este hecho llama particularmente la atención, sobre todo si se tiene en cuenta que, así como la Signatura Apostólica tenía en la legislación codicial —como antes hemos hecho notar— una competencia muy limitada y no es propiamente un tribunal de apelación, en cambio, el Tribunal de la Rota Romana por ser el tribunal supremo de apelación —en el sistema del Codex— tiene competencia para conocer de todas las materias que hayan seguido una vía procesal ante Tribunales inferiores; así lo confirma el c. 1.598 § I al decir que “el tribunal ordinario constituido por la Santa Sede para recibir las apelaciones es la S. Rota Romana”.

Al contemplar la jurisprudencia canónica resulta difícil sustraerse a la idea de que el Derecho Canónico abarque algo más que el Derecho Matrimonial. Parafraseando y volviendo por pasiva aquella frase recordada recientemente por Lombardía de que “donde empieza el Derecho acaba la familia”, cabría pensar que “donde acaba el matrimonio se acaba el derecho canónico”. Y es que resulta difícil de entender que existan aspectos jurídicos en la vida de una comunidad social que, antes o después, no exijan el pronunciamiento de los jueces, es decir, que no exista una doctrina jurisprudencial que los contemple. Sin llegar a una identificación con la doctrina que sostiene que “el derecho es lo que dicen los jueces”, parece anormal que en una comunidad social jurídicamente organizada no se produzca ningún conflicto, ninguna colisión de intereses que haga necesaria la intervención de los



órganos judiciales. ¿Sucederá tal vez que los únicos conflictos jurídicos que se originan en la vida de la Iglesia se reducen al ámbito matrimonial?

Parece evidente que la respuesta ha de ser negativa. La vida jurídica de la Iglesia o, incluso, si se quiere la faceta patológica o conflictual del orden jurídico canónico no se reduce a la esfera matrimonial; conviene señalar que esta materia ocupa en el conjunto de la legislación canónica un número de cánones muy reducido (132 cánones sobre un total de 2.414 que contiene el vigente Código de Derecho Canónico). La ausencia casi total de jurisprudencia sobre las demás cuestiones no matrimoniales podría justificarse diciendo que se trata de aspectos que hacen referencia al ejercicio del poder pastoral de la Iglesia, que —por ser pastoral— suaviza la aplicación estricta del derecho, haciendo prácticamente inviable la aparición de conflictos de intereses. Esta opinión que tuvo un cierto arraigo en la doctrina canónica —aparte de traslucir una dosis de optimismo que raya en la ingenuidad— deja sin resolver un problema típico del derecho: la interpretación de la norma. La precisión y claridad del legislador al concretar en una norma un supuesto abstracto, así como la presunta buena intención de quien la interpreta y aplica en el uso legítimo del poder eclesiástico, no pueden eliminar la posibilidad de que una norma sea susceptible de diversas interpretaciones. La doctrina canónica y la misma jurisprudencia son un claro exponente de la pluralidad de interpretaciones que se han formulado en torno a un amplio número de cánones del Código. El que detenta el poder debe optar por una de esas posibles interpretaciones y aplicarla al supuesto concreto que haya de resolver. La elección —aunque haya sido rectamente adoptada— no excluye la posibilidad de que quien se considere afectado por la misma pueda alegar la validez de otra interpretación más favorable para sus pretensiones. El conflicto, aún dentro de la más favorable armonía, ya ha surgido. ¿No es lógico pensar que la aparición de estos conflictos sea posible e, incluso, frecuente en el ámbito canónico, al margen ya de la esfera del matrimonio?

Si la respuesta al interrogante planteado es afirmativa parece justificada la extrañeza ante la ausencia casi total de jurisprudencia sobre cuestiones no matrimoniales. La explicación a este raro fenómeno en el mundo jurídico de la Iglesia se encuentra, a nuestro modo de ver, en la limitación establecida en el c. 1.601 del Código al señalar que



“no cabe apelación o recurso a la S. Rota contra los decretos de los Ordinarios; de estos recursos entienden exclusivamente las Sagradas Congregaciones”. Este canon, si bien excluye explícitamente a la Rota del conocimiento de los recursos planteados contra decretos de los Ordinarios, no deniega, de forma explícita al menos, la competencia de aquel tribunal para conocer de los recursos contra los actos de las Congregaciones. Podría ser esta efectivamente la puerta que abriese el paso de la vía administrativa a la judicial. La doctrina canónica discutió ampliamente el tema, pero tanto una Sentencia de la Rota como una respuesta de la Comisión de Intérpretes declararon la incompetencia del Tribunal de la Rota para conocer de los recursos contra actos emanados por los dicasterios romanos. De hecho, por tanto, esta norma ha bloqueado el paso de la actividad jurídica desarrollada por los órganos administrativos canónicos —sobre los que recae la mayor parte de la acción jurídica de la Iglesia— al orden judicial. La facultad reconocida a los órganos eclesiásticos de resolver las cuestiones siguiendo la vía administrativa o la judicial —salvo en un reducido número de asuntos en los que preceptivamente se exige la aplicación de las normas procesales— ha inducido a seguir la vía más cómoda de la acción administrativa, generalmente exenta de procedimiento y de la obligación de fundar jurídicamente la resolución, que, a su vez, no era suceptible de ser revisada por los órganos jurisdiccionales sometidos a las normas estrictas del procedimiento judicial.

Aquí radica, en nuestra opinión, la aparente ausencia de conflictos jurídicos en ese amplio campo de la actividad eclesiástica en el que la tensión obligada entre el poder y los derechos subjetivos no ha sido reflejada por la jurisprudencia canónica. Esta laguna quedará obviada con la atribución a la Signatura Apostólica del control jurisdiccional de la actividad administrativa y es de esperar que la importante misión que se confía a este supremo tribunal abra el camino a una amplia y fecunda creación jurisprudencial.

4. La actividad jurisprudencial de la Signatura Apostólica habrá de despejar una serie de problemas que plantea en la actualidad la ley por la que se rige. Entre los más importantes se encuentra precisamente la resolución de algunos problemas de interpretación que plantea el texto legal al introducir el recurso contencioso-administrativo. Para que se pueda plantear este recurso se requieren los siguientes



presupuestos: 1) existencia de una decisión de un dicasterio de la Curia Romana; 2) que esta decisión consista en un acto realizado en virtud de la potestad administrativa eclesiástica; 3) que tal disposición suponga una violación de la ley.

El primer requisito que se observa para la viabilidad del recurso es que exista una decisión de un dicasterio de la Curia Romana. No son, por tanto, susceptibles de recurso ante la Signatura Apostólica los actos del Romano Pontífice, ni tampoco los dictados por otros órganos inferiores como, p. ej., los Ordinarios del lugar. En principio habrá que pensar, por tanto, que —si no se establecen tribunales contencioso-administrativos de ámbito nacional o regional— continúa vigente el c. 1.601 del C. I. C. y, por consiguiente, contra los Decretos de los Ordinarios no se puede recurrir ni ante la Rota, ni ante la Signatura Apostólica, sino que previamente habrá de conocer la Congregación competente.

El problema central que plantea el requisito que indicamos es la determinación de cuáles son los actos propios de un Dicasterio. Esta determinación es una exigencia derivada de la propia naturaleza del recurso contencioso-administrativo —según se establece en la legislación que comentamos—, ya que lo que se somete al control jurisdiccional no son los órganos eclesiásticos en general, sino concretamente los órganos centrales que tienen un cierto carácter administrativo, es decir, utilizando una fórmula más amplia lo que podríamos denominar Administración Central de la Iglesia. Conviene tener bien presente este aspecto porque no hay que olvidar que la instauración del recurso contencioso establecido en el art. 106 de la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae* constituye un texto legal que, con un estilo escueto y lacónico, concluye una polémica doctrinal que ha excedido los límites de una mera interpretación normativa —la relativa al c. 1.601— o la deficiencia del sistema del Código, para plantear un problema de mayor alcance: la coherencia entre la estructura constitucional de la Iglesia y el principio de división de poderes y, en consecuencia, la posibilidad de admitir en el ordenamiento canónico el control jurisdiccional de la Administración.

Centrado el tema en la figura del Romano Pontífice el problema era insoluble, ya que en el mismo oficio confluyen las tres potestades: legislativa, judicial y administrativa. Residiendo el poder judicial y el administrativo en un mismo órgano es impensable hablar de un con-



trol judicial del poder administrativo. Un supuesto similar se planteaba a propósito del oficio de obispo diocesano, ya que también este oficio goza constitucionalmente en su iglesia particular de las tres potestades. No obstante, en este supuesto el problema era más sencillo de resolver, ya que la potestad del obispo diocesano es una potestad subordinada a la del Romano Pontífice y, por tanto, de la misma forma que contra las sentencias diocesanas se puede apelar ante un tribunal superior (Metropolitano o Rota), no parecía que hubiese dificultad alguna, en teoría al menos, para que también las decisiones administrativas del obispo diocesano fuesen susceptibles de recurso ante un tribunal judicial superior. El derecho positivo, ciertamente, no reconocía esta posibilidad —el recurso ha de hacerse ante una Congregación— pero, en teoría, era factible que el derecho positivo llegase a admitir el recurso ante un tribunal judicial.

Las dificultades que este tema planteaba quedaban circunscritas, por tanto, al oficio de Romano Pontífice que goza de potestad suprema y, de acuerdo con el c. 1.556, no puede ser juzgado por nadie. Es cierto que, por un proceso de desconcentración de funciones, se han creado una serie de órganos —tanto judiciales como administrativos— que participan de la potestad del Romano Pontífice y ejercen en su nombre una determinada competencia. Esta desconcentración, sin embargo, no significa que el Romano Pontífice detente una potestad puramente honorífica; por el contrario, conserva la plenitud de su potestad, de tal forma que puede avocar a sí mismo cualquier asunto, aunque exista un órgano competente en esa materia; es más, existen una serie de actos en los que siendo competentes los órganos vicarios requieren, sin embargo, para la validez de su actuación la aprobación —genérica o específica— del Romano Pontífice. Esto ocurre, en su integridad en el ámbito legislativo, de tal forma que incluso las normas reglamentarias de rango administrativo requieren su aprobación, y parcialmente en las cuestiones administrativas. Todo esto supone que la atribución de competencias a órganos vicarios no excluye la competencia absoluta del Romano Pontífice y la posibilidad de ejercerla, siempre que lo considere oportuno, en cualquier asunto de la Iglesia.

5. Precisamente este último aspecto es el que plantea la dificultad de precisar cuáles son los actos propios de los dicasterios y, en conse-



cuencia, susceptibles de recurso ante el Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica. Aunque la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae* se puede considerar como un avance importante en la delimitación de competencias de los dicasterios romanos, no puede decirse, en nuestra opinión, que resuelva el problema planteado e interpretar así que la actividad administrativa de la Iglesia —a nivel central— se realiza íntegra y exclusivamente a través de las Congregaciones, Secretariados y Oficios, eliminando la posible intervención en estas materias del Romano Pontífice. Por el contrario, en diversos artículos de la citada Constitución se encuentran pasajes que parecen demostrar justamente lo contrario. Así, en el art. 1 se dice: “la Curia Romana, con cuya ayuda el Romano Pontífice suele despachar los asuntos de la Iglesia” y en el art. 19 “La Secretaría de Estado o Papal ... tiene el deber de ayudar inmediatamente al Sumo Pontífice, tanto en el gobierno de la Iglesia Universal como en sus relaciones con los dicasterios de la Curia Romana” y entre otras cuestiones le corresponde “... tramitar todo aquello que el Sumo Pontífice le encomiende”, según determina el art. 21.

Según los artículos citados, la Curia Romana no tiene una competencia exclusiva —aunque sea una exclusividad relativa, no absoluta— respecto al Romano Pontífice. La distribución de competencias entre los diferentes dicasterios no excluye la competencia omnímoda del Romano Pontífice, sino más bien, al contrario, hay que decir —a tenor del texto legal citado— que estos organismos existen para que el Romano Pontífice pueda ejercitar realmente su suprema potestad; la función de los dicasterios es simplemente de *ayuda*, que haga factible el ejercicio de su potestad. De ahí que ni siquiera sea posible pensar —aplicando la distinción entre gobierno y administración— que al Romano Pontífice le corresponde la función de gobierno, mientras que la función administrativa le correspondería a la Curia Romana —excluidos los tribunales judiciales—, entendida como conjunto de organismos que integran la Administración Central de la Iglesia.

La inviabilidad de la distinción propuesta aparece corroborada en la legislación vigente por el art. 136 de la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae* que dice así: “En todas y cada una de las mencionadas Congregaciones, así como en los demás dicasterios, téngase en cuenta solemnemente esto: que nada grave y extraor-



dinario se haga si antes no fuese comunicado por sus moderadores al Sumo Pontífice. Más aún, las decisiones necesitan de alguna forma de aprobación pontificia, salvo en aquellos asuntos para los que se han atribuído especiales facultades a los Moderadores de los dicasterios, y exceptuadas las sentencias del Tribunal de la Sagrada Rota Romana y de la Signatura Apostólica dentro de los límites conferidos a su competencia”.

Tres aspectos aparecen claramente fijados en el artículo que transcribimos: 1) Que en los asuntos graves y extraordinarios no se puede adoptar una resolución, si antes no se ha comunicado al Romano Pontífice; tales asuntos pueden ser de gobierno o simplemente administrativos; 2) que cualquiera que sea la materia sobre la que versen (de gobierno o administrativas) las decisiones de los dicasterios necesitan la aprobación pontificia; 3) que de la regla general recogida en el apartado 2) se exceptúan los órganos judiciales de la Santa Sede. De donde se deduce que los únicos órganos que no se encuentran limitados —normativamente, al menos— en el ejercicio de su competencia son los judiciales. En todos los demás asuntos —de gobierno o administrativos— la competencia de los dicasterios está compartida con el Romano Pontífice, que tiene que intervenir necesariamente en todos y cada uno de los asuntos dando su aprobación.

La conclusión lógica a que se llega es que —salvo en los supuestos en que se han atribuído facultades especiales a los Moderadores de los dicasterios— no se pueden producir actos jurídicos propios de los dicasterios; a lo sumo se podrá hablar de actos mixtos del Romano Pontífice y del Dicasterio competente, tanto por lo que se refiere a la actividad de gobierno como a la administrativa.

Esta conclusión es la primera dificultad que advertimos para la cabal aplicación de la competencia del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica en materia de lo contencioso-administrativo. El recurso tan sólo puede interponerse contra la decisión del competente dicasterio en el ejercicio de la potestad administrativa. Ahora bien, de acuerdo con lo que antes se ha indicado, no existen como regla general actos propios de un dicasterio, sino actos del Romano Pontífice y del dicasterio, o, simplemente, actos del Romano Pontífice.

Al Tribunal de la Signatura Apostólica se le ofrece la ocasión —si repara en ello— de resolver a través de su jurisprudencia una cuestión



realmente espinosa y que ha originado, en otro campo, una viva polémica doctrinal. Nos referimos al valor jurídico de la aprobación pontificia y, como consecuencia, la determinación del órgano a quien cabe imputar el origen y la responsabilidad del acto jurídico en el que ha mediado la aprobación pontificia. Este problema, como hemos dicho, se ha planteado en otro terreno —muy próximo por otra parte— y ha sido en el referente al valor jurídico de ciertas disposiciones de naturaleza reglamentaria que, a propuesta de una Congregación, habían sido aprobadas por el Romano Pontífice.

La doctrina planteó la cuestión con motivo de la promulgación de la Instrucción *Provida Mater* que determina las normas que han de observar los tribunales diocesanos al tratar las causas matrimoniales de nulidad. En dicha Instrucción algunos artículos contienen normas contrarias a lo regulado sobre la misma materia en el Código de Derecho Canónico. El punto central consistía en resolver si la Instrucción derogaba las normas del Código, o, por el contrario, la Instrucción, tratándose de una norma de rango inferior, no podía derogar los cánones del Código y, por consiguiente, los artículos pertinentes carecían de fuerza jurídica.

A tenor del Motu proprio *Cum Iuris Canonici* la solución estaba clara. Las Instrucciones tienen como finalidad aclarar más los preceptos del Código y darles mayor eficacia. “Se redactarán en tal forma estos documentos que no sólo sean, sino que aparezcan también como explicaciones y complemento de los cánones, los cuales, por lo mismo, se insertarán muy oportunamente en el contexto de los documentos”. La competencia para dictar estas instrucciones incumbe a las Sagradas Congregaciones que tienen como función fundamental —se señala en dicho Motu proprio— “procurar que se observen religiosamente los preceptos del Código” por lo que se les prohíbe expresamente dar, en lo sucesivo, nuevos decretos generales.

La naturaleza de la Instrucción queda claramente determinada en dicho documento como norma reglamentaria dictada por una Congregación para aplicar las normas del Código. Es preciso destacar estos dos aspectos, ya que en ellos reside el núcleo fundamental de la cuestión: 1.º) que la Instrucción es un acto normativo de una Congregación; 2.º) que la Instrucción es una norma jerárquicamente inferior al Código, y, por tanto, sus normas no sólo no pueden derogar



los cánones del Código, sino que carecen de valor jurídico, si son contrarios a aquéllos.

La doctrina, sin embargo, al pretender resolver el problema planteado por la Instrucción *Provida Mater*, se encontró con la dificultad de esclarecer si tal Instrucción era un acto de la Congregación de Sacramentos o del Romano Pontífice, ya que había mediado aprobación pontificia. Algunos autores estimaron este hecho y calificaron el acto como propio del Romano Pontífice y, por tanto, con fuerza derogatoria del Código de Derecho Canónico; otros autores, considerando que no se trataba de una aprobación específica, estimaron que el acto era propio de la Congregación de Sacramentos y, por tanto, carecía de fuerza para derogar los preceptos del Código. En la práctica, sin embargo, se aplicó y se continúa aplicando la Instrucción y no el Código.

Este hecho puede ser un precedente importante para delimitar la competencia del Tribunal de la Signatura Apostólica en materia de jurisdicción contenciosa-administrativa. Por una parte, será preciso definir si la aprobación pontificia modifica la naturaleza del acto, es decir, si la aprobación supone la asunción del acto como propio del R. Pontífice o, por el contrario, conserva la condición de acto propio de la Congregación. En este último supuesto está clara la competencia del Supremo Tribunal para conocer del recurso.

6. El segundo requisito que se exige para que se pueda plantear el recurso ante la Signatura Apostólica es que el acto del Dicasterio se refiera, o mejor, sea el resultado del ejercicio de la potestad administrativa eclesiástica. Quedan excluidos, por tanto, del ámbito de este recurso los actos de gobierno, los legislativos y las sentencias. Esta exclusión de materias que resulta de fácil determinación desde un punto de vista genérico no es tan fácil en el momento de examinar los asuntos singularmente. Calificar un acto como propio de la actividad de gobierno o de la actividad administrativa requiere el establecimiento de unos criterios que todavía no han sido elaborados por la doctrina y mucho menos fijados por vía normativa; parece que también aquí, atendiendo a la casuística que se presente ante el Tribunal, ha de ser la Signatura quien vaya fijando los criterios de interpretación, a través de su jurisprudencia.



Un problema similar ocurre con la actividad legislativa. La inexistencia de una jerarquía de fuentes normativas en el ordenamiento canónico dificulta extraordinariamente precisar cuándo una norma tiene rango de ley o es simplemente una disposición general de rango administrativo. ¿Una Instrucción es resultado del ejercicio del poder legislativo o de la potestad administrativa? Ya hemos señalado anteriormente las dificultades existentes para llegar a una conclusión sobre este punto. Pero, aún considerando que se trate de un acto de naturaleza administrativa, cabe preguntarse si cae dentro del ámbito de la competencia del Tribunal de la Signatura y, por tanto, si una Instrucción puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo ante dicho Tribunal.

El problema que se plantea en este caso es la distinción entre norma y acto de rango administrativo y, consiguientemente, si la vigente legislación comprende dentro de la actividad administrativa susceptible de recurso las normas y los actos. Tanto la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae* como el Reglamento que comentamos se refieren a las "contentiones ortas *ex actu* potestatis administrativae ecclesiasticae". El Reglamento, sin embargo, al señalar en su art. 106 los requisitos del escrito de recurso determina que en el mismo debe indicarse "actum seu decretum administrativum quod impugnatur".

La amplitud del concepto de decreto puede hacer pensar en la posibilidad de que el objeto del recurso comprenda tanto las disposiciones generales o normas administrativas como los simples actos. Sin embargo, no consideramos muy vivable esta solución, ya que normalmente tan sólo se admite este principio en los ordenamientos jurídicos más progresivos y no parece que en este punto lo sea el ordenamiento canónico, en el que acaba de implantarse el recurso contencioso-administrativo; por ello, estimamos que la legislación vigente tan sólo considera objeto de recurso los simples actos administrativos, con exclusión de las normas o disposiciones de carácter general dictadas por la Administración. Sería deseable, no obstante, una mayor concreción en este punto, por parte del texto legal e, incluso, que el Tribunal actuara con un criterio de amplitud que supliera la deficiencia normativa.

Limitándonos a los simples actos administrativos, el texto legal no determina si son susceptibles de recurso los actos tácitos o presun-



tos o tan sólo se admite los expresos y escritos. Por otra parte, la necesidad de determinar el acto que se impugna, a tenor del art. 106, parece excluir la posibilidad de recurrir contra un Dicasterio, cuando no se pronuncia sobre una materia, negándose a producir el acto solicitado por el interesado. No es probable, por tanto, que pueda aplicarse la doctrina del silencio administrativo; y, por ello, la inhibición de un órgano administrativo ante la petición de que se manifieste por quien tiene un interés legítimo no debe entenderse en el vigente sistema canónico como un acto administrativo denegatorio contra el cual se pueda recurrir ante la Signatura. Esta situación puede producir una grave indefensión de los derechos subjetivos al obstaculizar el paso de la vía administrativa a la jurisdicción contenciosa, pero, como antes decíamos, las normas vigentes en esta materia son todavía muy poco progresivas.

7. El último requisito que se establece en orden a la configuración de los actos recurribles ante el Tribunal de la Signatura es que tales actos supongan una violación de la ley. El art. 96 del Reglamento determina que el acto es recurrible "*quoties allegetur legis violatio*" y el 106 exige como uno de los requisitos del recurso que se hagan constar "*leges quae violatae asseruntur*". También aquí parece seguirse un criterio restrictivo al admitir el recurso tan sólo cuando exista violación de una ley, lo que supone incurrir en un positivismo que consideramos debería haber sido superado. Sería más oportuno, a nuestro modo de ver, enunciar como acto recurrible todo aquél que no fuera conforme a derecho, con lo que quedarían sometidos al control jurisdiccional una serie de actos que, si bien no suponen violación de una ley concreta, constituyen, sin embargo, una infracción del derecho, entendido no sólo como el conjunto de disposiciones escritas, sino extendido también a los principios jurídicos que inspiran el orden jurídico de la Iglesia y de las instituciones eclesiásticas en particular. La fórmula elegida por el legislador eclesiástico parece excluir aquellos actos, como por ejemplo la desviación de poder, que constituyen realmente una infracción jurídica, aunque no infrinjan concretamente una ley.

En esta sucinta visión del nuevo reglamento de la Signatura Apostólica hemos querido resaltar tanto el avance que supone su promulgación como apuntar algunas de las deficiencias que se desprenden



## EL TRIBUNAL DE LA SIGNATURA APOSTOLICA

de su lectura. Lagunas, entre las que destaca la relativa al tema de la legitimación en el recurso contencioso, que es de esperar sean suplidas por la experiencia y competencia de los miembros del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica, confiando en que el ejercicio de la amplia competencia que se le ha atribuído y su posición real como Tribunal Supremo le convierta efectivamente no sólo en tutor sino en verdadero órgano creador de la jurisprudencia canónica.

JOSÉ ANTONIO SOUTO