

(Texto completo. La paginación no corresponde a la de la publicación)

## RENOVACIÓN DE LA PRAXIS ADMINISTRATIVA EN LAS CURIAS DIOCESANAS

Jorge MIRAS  
Universidad de Navarra

Antes de nada, quiero agradecer a la Asociación Española de Canonistas la amabilidad de haberme invitado a tratar de un tema que buena parte de los que me escuchan conocen, sin duda, muy bien en su realidad concreta, y que resulta de gran importancia para la vigencia efectiva del derecho canónico renovado sobre la base de la doctrina y los postulados del Concilio Vaticano II; y, en último término, para que la actividad de gobierno de la Iglesia se constituya en una decisiva contribución pastoral a la cada vez más profunda asimilación y aplicación de las enseñanzas conciliares en la vida del Pueblo de Dios<sup>1</sup>.

Mi dedicación a la docencia universitaria y a la investigación en el campo del derecho administrativo canónico impide que tenga regularmente ocasión de participar de modo directo en el día a día del trabajo, abnegado y profundamente pastoral, de las curias diocesanas. Me parece que no está de más indicarlo para aclarar de antemano que las reflexiones que aquí haré no tienen la menor pretensión de enmendar ninguna plana, de hacer valoraciones críticas concretas o de arbitrar soluciones precisas a cuestiones determinadas.

A nadie se le oculta, por otra parte, que el ritmo del trabajo diario en las curias, a menudo desbordante y siempre compaginado con otras obligaciones pastorales, no suele favorecer el sosiego necesario para detenerse a reflexionar sobre la labor que se realiza, en una perspectiva que trascienda lo más inmediato y urgente. También aquí se verifica tantas veces —aunque no siempre para bien— el proverbio evangélico

---

<sup>1</sup> Esa profunda asimilación y aplicación, en todos los aspectos, del último Concilio ecuménico, ha sido desde el inicio de su pontificado objetivo explícito de Juan Pablo II, dentro del cual se inscribe también la promulgación del CIC. Recientemente, con ocasión del comienzo del III milenio cristiano, volvía a expresar ese objetivo con estas palabras: "¡Cuánta riqueza, queridos hermanos y hermanas, en las orientaciones que nos dio el Concilio Vaticano II! Por eso, en la preparación del Gran Jubileo, he pedido a la Iglesia que se interrogase sobre la acogida del Concilio. ¿Se ha hecho? El Congreso que se ha tenido aquí en el Vaticano ha sido un momento de esta reflexión, y espero que, de diferentes modos, se haya realizado igualmente en todas las Iglesias particulares. A medida que pasan los años, aquellos textos no pierden su valor ni su esplendor. Es necesario leerlos de manera apropiada y que sean conocidos y asimilados como textos cualificados y normativos del Magisterio, dentro de la Tradición de la Iglesia. Después de concluir el Jubileo siento más que nunca el deber de indicar el Concilio como la gran gracia de la que la Iglesia se ha beneficiado en el siglo XX. Con el Concilio se nos ha ofrecido una brújula segura para orientarnos en el camino del siglo que comienza". Carta *Tertio millennio ineunte*, n. 57, 6.I.2001. La reflexión a que aquí alude el Papa debería extenderse, ciertamente, a la acogida y vigencia en la actividad de gobierno del CIC, que constituye el principal instrumento de traducción canónica de los aspectos jurídicos de las enseñanzas conciliares. Mi intención es centrar estas consideraciones precisamente sobre este aspecto de la renovación de la praxis.

según el cual a cada día le basta su propio afán. Esto justifica la posible utilidad de mi intervención de hoy, y me brinda la esperanza de contar con su benevolencia.

Paso, pues, sin más preámbulos, a esbozar los principales trazos del vigente sistema de derecho administrativo canónico que, a mi juicio, deberían tener adecuados reflejos en la praxis curial. Pero empezaré por hacer algunas precisiones sobre el sentido en que utilizaré aquí el concepto de praxis y por apuntar algunas razones de la importancia que, a mi juicio, posee el papel de la praxis en la actividad administrativa de las curias diocesanas.

## I. VALOR DE LA PRAXIS CANÓNICA EN LA ACTIVIDAD DE GOBIERNO: ALGUNAS PRECISIONES

### 1. *Concepto y tipos de praxis administrativa*

El concepto de 'praxis' que usa el derecho vigente, acuñado en continuidad con la tradición canónica, significa simplemente un modo habitual y uniforme de actuar en la práctica al llevar a cabo actividades jurídicas; en el caso que nos ocupa, encuadradas en la actividad de gobierno administrativa.

La praxis canónica admite ciertas distinciones y clasificaciones que, a los efectos que aquí nos interesan, podríamos resumir en dos fundamentales<sup>2</sup>.

#### a) *Praxis formal y praxis material*

Todo acto jurídico de gobierno supone adoptar una decisión, a la que se llega después de una serie, más o menos larga y compleja, de actuaciones que la preparan y durante las cuales se obtienen los elementos necesarios para decidir y se verifica que se dan los requisitos exigidos para que esa decisión sea legítima, justa y oportuna.

Pues bien, se suele calificar de praxis formal la que hace referencia al *modo de proceder* que se sigue habitualmente para llegar a la decisión. Se da, en cambio, el nombre de praxis material a la que se refiere al *modo habitual de resolver* determinados tipos de cuestiones.

#### b) *Praxis de hecho y praxis de derecho*

Esta distinción, elaborada por Suárez<sup>3</sup> con referencia al *estilo* y praxis (dos expresiones que hoy pueden tenerse por sinónimas) de la curia romana, atiende a la fuerza vinculante de una praxis consolidada a la hora de realizar actos posteriores del mismo tipo.

Desde este punto de vista, se llama praxis de hecho (*stylus facti*) a aquella que debe seguirse no porque vincule jurídicamente, sino por prudencia y para asegurar un

---

<sup>2</sup> Para un tratamiento más detenido de estas y otras clasificaciones, cfr. J. APARICIO, "Stilus et praxis curiae". Presupuestos para una visión actual del concepto", tesis doctoral defendida en la Facultad de Derecho Canónico, Pamplona 2001, *pro manuscripto*. El trabajo del Doctor Aparicio, que he tenido el honor de dirigir, se encuadra en un proyecto de investigación más amplio acerca del valor de la praxis canónica, con especial referencia al estudio histórico del *Thesaurus Resolutionum Sacrae Congregationis Concilii*. Me permito remitir a este estudio también para una bibliografía general actualizada sobre la praxis canónica.

<sup>3</sup> Cfr. *Tractatus de Legibus ac Deo Legislatore*, Paris 1880, Lib. VII, caps. V (n. 5) y XI (n. 15).

modo conveniente de actuar, a no ser que haya una razón o necesidad de peso que aconseje vivamente apartarse de ella. Se llama, en cambio, praxis de derecho (*stylus iuris*) a la que impone determinado modo de actuar o de interpretar las normas con fuerza jurídica vinculante, como prescripción de derecho no escrito.

Evidentemente, cuestión distinta —que no me detendré a tratar directamente ahora— es la explicación, variada según los autores y siempre discutible, de los mecanismos y factores en cuya virtud una praxis puede llegar a adquirir esa eficacia jurídica vinculante y hasta qué punto llega esa vinculación.

Bastan estas breves notas para identificar el fenómeno jurídico al que se referirán estas consideraciones: el modo habitual de proceder o de resolver determinadas cuestiones de gobierno en la medida en que orienta y condiciona, con mayor o menor vinculación jurídica, las actuaciones administrativas posteriores. No obstante, conviene advertir que la doctrina canónica tradicional sobre esta institución y las normas del Código vigente se refieren fundamentalmente a la praxis de la curia romana, mientras que aquí se tratará de la praxis en el ámbito de las curias diocesanas.

Hay que precisar, por tanto, que, si bien el concepto y la tipología que he apuntado pueden aplicarse también en general a la praxis diocesana, algunos aspectos de la eficacia jurídica de la praxis de la curia romana no son directamente predicables de ella. Mencionaré especialmente el valor legal de *derecho supletorio* que asigna el c. 19 a la praxis de la curia romana para el caso de que se encuentren lagunas legales a la hora de resolver una cuestión concreta<sup>4</sup>; y el *valor normativo directo* que le reconoce el Código en algunos casos<sup>5</sup>.

## 2. Valor de la praxis en la curia diocesana

Esta última precisión no implica, sin embargo, que la praxis diocesana sea irrelevante. Dejando por el momento al margen la cuestión de su valor estrictamente jurídico, no cabe duda de que su importancia para la aplicación del derecho en la acción de gobierno es grande.

La curia administrativa es un conjunto variable de organismos y oficios que colaboran habitualmente en el ejercicio de la actividad de gobierno ejecutiva en la

---

<sup>4</sup> “Cuando, sobre una determinada materia, no exista una prescripción expresa de la ley universal o particular o una costumbre, la causa, salvo que sea penal, se ha de decidir atendiendo a las leyes dadas para los casos semejantes, a los principios generales del derecho aplicados con equidad canónica, a la jurisprudencia y práctica de la Curia Romana, y a la opinión común y constante de los doctores” (c. 19).

<sup>5</sup> Este valor directo presupone el conocimiento de la praxis por quienes deben aplicar o cumplir las normas en algunos casos como los siguientes: “§ 1. La subrepción u ocultación de la verdad impide la validez de un rescripto, si en las preces no se hubiera expuesto todo aquello que, *según la ley, el estilo y la práctica canónica, debe manifestarse* para su validez (...)” (c. 63);

“§ 2. Si es difícil recurrir a la Santa Sede y existe además peligro de grave daño en la demora, cualquier Ordinario puede dispensar de tales leyes [disciplinarias tanto universales como particulares promulgadas para su territorio o para sus súbditos por la autoridad suprema de la Iglesia], aunque la dispensa esté reservada a la Santa Sede, con tal de que se trate de una dispensa que *ésta suela conceder en las mismas circunstancias (...)*” (c. 87);

“Las leyes, aunque sean invalidantes o inhabilitantes, no obligan en la duda de derecho; en la duda de hecho, pueden los Ordinarios dispensar de las mismas, *con tal de que, tratándose de una dispensa reservada, suela concederla la autoridad a quien se reserva*” (c. 14);

“§ 1. Si a la elección del que es considerado más apto y es preferido por los electores se opone un impedimento canónico que *puede y suele dispensarse*, pueden éstos, mediante sufragio, postularlo a la autoridad competente, a no ser que el derecho disponga otra cosa” (c. 180).

diócesis. Y siempre que el gobierno no es unipersonal, sino ejercido por varias autoridades de distinto nivel jerárquico (los Ordinarios) y con la colaboración de oficios subordinados con muy variadas atribuciones y capacidades de decisión, la misma dinámica del trabajo diario va originando necesariamente praxis:

a) La multiplicidad de organismos y oficios requiere una organización que, por mínima que sea, produce, tanto de hecho como de derecho, una distribución estable de competencias y cometidos, que muchas veces lleva consigo el otorgamiento de facultades habituales (cfr. c. 132) o diversos supuestos de delegación de potestad.

b) La práctica del trabajo habitual forma un cúmulo de experiencias que van determinando maneras usuales de actuar: van fijando el orden en las actuaciones, concretando las intervenciones (entrevistas, informes, producción de documentos, etc.) necesarias para cada tipo de asuntos, determinando modos concretos de verificar una serie de requisitos legales; y todo ello muchas veces a partir de indicaciones y orientaciones precisas de la autoridad, que pasan a integrarse con carácter permanente en el modo de actuar.

c) Se van automatizando y formalizando ciertas actuaciones más frecuentes y repetidas: se determinan los trámites internos que suele seguir un expediente, las oficinas que debe recorrer desde que se le pone el sello del registro de entrada, las firmas que necesita, etc.; se va acuñando un estilo de los diversos documentos de curia —que muchas veces se copian de una vez para otra, variando sólo los datos concretos del asunto—; e incluso se elaboran formularios e impresos, o modelos informáticos, que facilitan cumplir los requisitos necesarios para una correcta actuación simplemente rellenando lo que se pide.

d) A medida que se producen dudas prácticas y consultas en el seno de la curia, las diversas autoridades o los asesores técnicos van haciendo interpretaciones y aclaraciones de puntos menos precisos de las normas de procedimiento de derecho universal o particular; y se van determinando también, con sentido práctico —a la luz de la experiencia o siguiendo indicaciones de la autoridad—, modos de actuar en aspectos en que las normas generales guardan silencio.

e) Puesto que la aplicación de la ley canónica no es una operación puramente mecánica, las normas sustantivas se van aplicando, bajo la autoridad de los Ordinarios, según unas concretas directrices que tratan de adaptar las disposiciones generales del derecho universal o particular a las circunstancias propias de la diócesis, o que tienden a determinar criterios que la ley expresa con conceptos indeterminados (por ejemplo: estableciendo qué se considera *causa justa* para dar un permiso o para otra actuación, etc.) y esos criterios van pasando a formar parte de los elementos de valoración que emplean habitualmente al tratar esos asuntos todos los que intervienen en ellos.

En definitiva, con independencia de la cuestión de su valor jurídico y de su precisa fuerza vinculante, parece claro que la praxis constituye en muchos casos una *instancia mediadora* entre las normas canónicas y su aplicación concreta en la actividad ordinaria de gobierno. De lo adecuado o inadecuado de esa mediación dependerá en muchas ocasiones la efectiva sintonía entre el momento legislativo, en el que se trata de dar traducción jurídica viable a una serie de principios, orientaciones y valores que se consideran relevantes para garantizar una adecuada actuación de gobierno en la Iglesia, y el momento aplicativo, que debe llevar a la efectiva vigencia

de esos principios y valores en las situaciones concretas; al buen gobierno, en definitiva<sup>6</sup>.

## II. EL PESO CONSUECUDINARIO DE LA PRAXIS Y LA ASIMILACIÓN DE LAS INNOVACIONES LEGISLATIVAS

Cuando se produce un cambio legislativo, y más si se trata de un cambio en profundidad, como el que ha supuesto el CIC de 1983 para todo lo relacionado con la actividad administrativa, es posible que las normas nuevas coexistan durante cierto tiempo con una praxis basada en la situación legislativa anterior, de manera que se crean distorsiones y se dificulta que la actividad ordinaria de gobierno esté bien compenetrada con los valores y principios que orientan la nueva legislación. Esta dificultad no es nada despreciable, precisamente por el peso consuetudinario que tiene la praxis.

Lo anterior no quiere aludir a la opinión de algunos autores, antiguos y modernos, que han buscado explicar la fuerza jurídica vinculante de la praxis equiparándola al valor normativo de la costumbre. En mi opinión, los valores jurídicos de la praxis y de la costumbre responden a fenómenos y a mecanismos distintos. La praxis no es costumbre en sentido técnico; sin embargo, evidentemente, hay en ella un elemento consuetudinario que produce todos los efectos prácticos, variadísimos, de lo que se llama —en lenguaje coloquial— *la fuerza de la costumbre*.

Ante todo, la praxis, por el ritmo usual de su formación y consolidación, crea hábitos operativos y también hábitos mentales en los operadores del derecho: *forma mentalidades* a base de conceptualizar según unos criterios constantes durante mucho tiempo las realidades que se tratan en el trabajo habitual.

Esas mentalidades se transmiten incluso durante generaciones, porque quienes se incorporan nuevos al trabajo aprenden a realizarlo *iuxta praxim*. Y a nadie se le oculta que una vez formada la mentalidad, se tiende inconscientemente, con la mejor voluntad, a asimilar las novedades legislativas traduciéndolas según los modos de conceptualizar ya adquiridos, porque no deja de ser cierto también en este aspecto el principio metafísico según el cual “quidquid recipitur ad modum recipientis recipitur”.

No menos importantes resultan los aspectos formales de la praxis: el estilo documental y las fórmulas redaccionales a las que ya se tiene apego; la terminología técnica que se utiliza; los contenidos usuales de los diversos tipos de documentos, que a veces pueden omitir exigencias explícitas de las normas vigentes para ciertos actos y otras pueden incluir requisitos ya innecesarios o formalidades excesivas.

Incluso pueden darse circunstancias tan materiales como la existencia en almacén de impresos antiguos —por ejemplo, formularios de uso menos frecuente, pero de los que en su día se hizo una gran tirada— que, llegado el caso, se utilizan, aunque quizá ya no son adecuados. Es cierto que aquí se trata sólo de una praxis puramente formal, pero lo formal no es poco importante, porque debe contener y proteger adecuadamente lo sustancial.

En definitiva, parece claro que se requiere un detenido discernimiento de los diversos elementos de la praxis de curia que pudieran verse afectados por las

---

<sup>6</sup> Cfr., sobre el buen gobierno en la Iglesia, J. MIRAS, *Dimensión ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el Derecho administrativo canónico*, en “Fidelium Iura” 7 (1997), pp. 29-70; *Sentido ministerial de la función de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, en A. VIANA (Ed.), *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia*, Pamplona 1999, pp. 259-292.

innovaciones legislativas, para evitar el riesgo de poner —por decirlo de nuevo con un proverbio evangélico— vino nuevo en odres viejos.

### III. PRAXIS, LEGALIDAD CANÓNICA Y SERVICIO A LOS FIELES

Esto es especialmente importante en la materia que nos ocupa, porque aquí los cambios legislativos no son accidentales o de detalle, sino de gran calado. Bien puede decirse que una de las principales novedades del CIC postconciliar es haber puesto las bases, por primera vez en la historia del derecho canónico, de un *sistema* tendencialmente completo de derecho administrativo: un sistema que —de modo más o menos logrado— basa su coherencia en la aspiración a reflejar, en el ámbito que le corresponde, la renovada percepción del ser de la Iglesia que tuvo lugar en el Concilio.

En efecto, la legislación canónica no constituye una simple ordenación social de carácter extrínseco, meramente accidental respecto a la naturaleza de la Iglesia.

En la Constitución Apostólica con la que promulgaba el Código vigente, Juan Pablo II lo describía como “un instrumento que se ajusta perfectamente a la naturaleza de la Iglesia, sobre todo tal como la propone el magisterio del Concilio vaticano II, visto en su conjunto, y de modo especial su doctrina eclesiológica. Es más, en cierto modo, este código puede considerarse como un gran esfuerzo por traducir a lenguaje canónico esa misma doctrina, es decir, la eclesiología del Concilio. Porque aunque no sea posible reproducir perfectamente en lenguaje canónico la imagen de la Iglesia descrita por el concilio, el código, sin embargo, habrá de referirse siempre a esa imagen como a su modelo original, y reflejar sus directrices, en cuanto sea posible a su propia naturaleza”.

Y, ciertamente, las normas que configuran el nuevo derecho administrativo canónico, en distintos niveles que van desde las disposiciones de rango constitucional hasta las prescripciones que suponen opciones técnicas contingentes, de orden formal y procedimental, reflejan de un modo u otro, según su naturaleza, esas directrices conciliares.

Así, el principal cuerpo legislativo de la Iglesia latina (y otro tanto puede decirse del CCEO), al regular jurídicamente la actividad administrativa de gobierno, como explicaré en seguida, lo hace sobre la base de los principios eclesiológicos fundamentales y de este modo procura que, en la práctica, toda la actividad de la Administración refleje fielmente la naturaleza propia de la potestad eclesiástica. Es decir, trata de garantizar en buena medida la coherencia de las actuaciones y decisiones de gobierno con los valores de fondo que configuran y legitiman la misión de servir gobernando, de modo que esa coherencia no dependa en exclusiva de la buena voluntad, de la perspicacia o del acierto de quienes gobiernan y de quienes colaboran en su misión, sino que esté asegurada al menos en lo esencial si se aplican correctamente las normas.

Pero ya he aludido antes a la eficacia de la praxis como instancia mediadora entre las normas canónicas y su concreta aplicación en la actividad ordinaria de gobierno. Si tenemos esto presente, advertiremos con claridad que la adaptación consciente y puntual de la praxis administrativa al vigente derecho administrativo canónico resulta esencial para llevar a la práctica el carácter ministerial de la función

de gobierno, haciendo que sea un factor decisivo para progresar en la efectiva vigencia del magisterio conciliar en la vida de la Iglesia y de cada uno de los fieles.

#### IV. EL NUEVO SISTEMA CANÓNICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO COMO PRESUPUESTO DE LA RENOVACIÓN DE LA PRAXIS

La necesaria labor de discernimiento de la praxis administrativa ya consolidada y el establecimiento de directrices, criterios y normas prácticas de actuación que vayan consolidando en el futuro una praxis renovada deben tener como uno de sus presupuestos esenciales el vigente sistema de derecho administrativo canónico.

Hablo de *sistema*, aunque soy consciente de que el derecho administrativo muestra carencias e imperfecciones en su regulación vigente, y presenta cierto carácter fragmentario. El abandono del proyecto de una *Lex de procedura administrativa* autónoma, cuando se encontraba bastante avanzado en su redacción, y el hecho de que se recogieran entonces, en diversos lugares de los borradores del CIC, sólo algunos elementos de ese proyecto explican, en buena medida, la imperfecta sistematicidad de ese sistema, por expresarlo paradójicamente.

Sin embargo, en mi opinión, el derecho vigente contiene los elementos suficientes para poder construir propiamente un sistema, es decir, una *rama* del derecho canónico en la que existen una serie de principios comunes, una lógica continua, unos conceptos y recursos técnicos específicos, que permiten suplir las lagunas desde dentro del propio sistema<sup>7</sup>.

La captación de los principios y rasgos fundamentales de ese sistema de derecho administrativo canónico permite unificar actuaciones y actos variadísimos dentro de una lógica común, reduciendo así en la práctica la incidencia real de las posibles lagunas. Y, lógicamente, dará lugar al desarrollo de una praxis que responda a esa misma lógica, inspirada en los mismos principios y valores jurídicos y formada en continuidad con los mismos recursos técnicos.

#### V. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL VIGENTE SISTEMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO CANÓNICO

En una exposición sintética, puramente ilustrativa, podrían presentarse los siguientes elementos básicos de ese sistema:

a) El *principio fundamental* al que obedece, y al que remite constantemente a través de diversas manifestaciones, es el *carácter ministerial de la potestad*, que se concreta:

- en la esencial ordenación de su ejercicio al bien público eclesial;
- en la obligación consiguiente de ejercerla recta y adecuadamente<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Hemos intentado ofrecer una exposición útil y asequible de ese sistema, continuando el camino ya emprendido por otros —especialmente el Prof. Eduardo Labandeira— en J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona 2001. Allí se puede encontrar una exposición más detallada de las cuestiones que aquí se tratarán muy resumidamente.

<sup>8</sup> La Const. *Lumen gentium* afirma en su n. 24: "Aquella función que el Señor encomendó a los pastores de su pueblo es un verdadero servicio, que en las sagradas Escrituras es llamado significativamente "diaconía", o sea ministerio (cfr Act 1,17 y 25; 21,19; Rom 11,13; ITim 1,12)". Cuando se afirma que la función de gobierno *es servicio*, se está indicando que su existencia se explica y,

b) Por tanto, la *consecuencia jurídica primaria* de ese carácter *esencialmente ordenado* de la potestad eclesiástica es la exclusión de la arbitrariedad en su ejercicio, como recogen los principios directivos 6.º y 7.º para la reforma del CIC<sup>9</sup>.

Si se entiende bien el concepto de arbitrariedad<sup>10</sup>, resulta claro que excluir la arbitrariedad no consiste sólo en prohibir y perseguir posibles abusos, sino, primariamente y en sentido netamente positivo, en *regular jurídicamente el ejercicio de la potestad*, de modo que no dependa del arbitrio de quien la ejerce en cada momento.

En consecuencia, la *traducción técnica* más inmediata de esta exigencia, que radica en el modo de ser y en el fin propio de la potestad eclesiástica, es el principio de legalidad, que aparece, así, no como una simple copia o *importación* de los ordenamientos estatales mejor o peor adaptada a la Iglesia, sino como respuesta técnica adecuada a exigencias de justicia radical y genuinamente eclesiales.

Considerado así, resulta claro que el principio de legalidad está al servicio de los fieles, pero también al servicio de los sagrados pastores, en la medida en que tiende a garantizar y a facilitarles la fidelidad a su misión propia en el ejercicio del gobierno. El principio de legalidad es, por tanto, un instrumento que sirve *objetivamente* a la misión que corresponde a la función de gobierno en la edificación del Pueblo de Dios.

c) La implantación efectiva y concreta del principio de legalidad requería técnicamente introducir en el derecho canónico renovado dos presupuestos de orden *constitucional*, ambos solicitados por los citados principios directivos 6.º y 7.º, ya citados:

—*el reconocimiento y proclamación de los derechos de los fieles*<sup>11</sup>;

---

consecuentemente, su ejercicio se justifica en razón de aquello a lo que sirve; y ello por su propia naturaleza, no por una benévola disposición de quien la ejerce o por la influencia de factores externos.

Además, la doctrina conciliar no se limita a una afirmación abstracta de la naturaleza de servicio que posee la potestad. Por el contrario, ese servicio tiene una finalidad bien determinada: "Los ministros que poseen la sagrada potestad están al servicio de sus hermanos para que todos los que son miembros del Pueblo de Dios y tienen, por tanto, la verdadera dignidad de cristianos, aspirando al mismo fin, en libertad y orden, lleguen a la salvación" (*Lumen gentium*, 18). Esta es la *orientación natural* de la ministerialidad, que impone a los Pastores gobernar y ejercer la potestad jurídica incluida en esa función "únicamente para edificar su rebaño en la verdad y santidad, recordando que el mayor debe hacerse como el menor y el superior como el servidor (cf. Lc. 22,26-27)" (*Lumen gentium*, 27).

<sup>9</sup> El principio 6.º se refería expresamente a la enseñanza conciliar acerca de la potestad eclesiástica como servicio, al ocuparse de "una cuestión, y ciertamente grave" que había de resolverse en el futuro Código: de qué modo se defenderán y se tutelarán los derechos de las personas en la Iglesia. En ese contexto, después de afirmar la existencia de la potestad de gobierno en la Iglesia y su plenitud, justificada precisamente por su sentido ministerial y por el fin al que sirve, precisaba que *su uso no puede ser arbitrario*, porque lo prohíbe tanto el derecho divino, natural y positivo, como el derecho eclesiástico.

La alusión a la arbitrariedad aparecía de nuevo en el principio 7.º, dedicado a los procedimientos jurídicos para tutelar los derechos subjetivos en la Iglesia, cuando señalaba la necesidad de "proclamar que, en el derecho canónico, el principio de tutela jurídica se aplica por igual a superiores y a súbditos, de tal modo que se desvanezca toda sospecha de arbitrariedad".

<sup>10</sup> Es decir, si se entiende en su significado técnico: la arbitrariedad como *ausencia de regulación jurídica* del ejercicio de la potestad, no sólo como ejercicio *abusivo* del poder (lógicamente, lo primero facilita que pueda darse lo segundo, pero no lo implica necesariamente).

<sup>11</sup> El *reconocimiento* (no simple *concesión*) de los derechos de los fieles se fundamenta en el derecho divino: inmediatamente por lo que se refiere a los derechos fundamentales (radicados en la condición ontológica del bautizado), y de manera mediata o derivada por lo que se refiere a otros derechos o intereses conexos. Por tanto, su proclamación y tutela jurídica —cfr. cc. 204 ss.— no es simplemente un

—la *distinción de las funciones* (legislativa, ejecutiva y judicial) de la potestad eclesiástica de gobierno y de los *sujetos (órganos)* que ejercen cada una de ellas<sup>12</sup>.

Esa distinción de potestades y órganos, con sus características canónicas precisas, permite que la ley determine las atribuciones y competencias de la potestad ejecutiva, ordenando su ejercicio, de manera que se delimita su campo y su modo propio de actuación: se le atribuye una parcela de la función de gobierno eclesiástico, sometiéndola a unas reglas. Hace posible, además, identificar a la *Administración eclesiástica* como sujeto de su actividad propia y la subsiguiente *especialización*, es decir, la adquisición de la preparación técnica y de la pericia necesarias en los que integran la Administración eclesiástica en sus distintos niveles. En este contexto se sitúa, precisamente, la actividad de la curia administrativa.

d) Una parte muy importante de esas reglas a las que se somete el ejercicio de la potestad ejecutiva está constituida por la regulación de los *actos y procedimientos propios* de la Administración, que en el Código presenta los siguientes aspectos<sup>13</sup>:

#### 1.º) *Distinción entre normas y actos singulares y regulación de la actividad normativa de la Administración*

El sometimiento de la actividad administrativa a la legalidad requería necesariamente que se clarificara el ejercicio de la función normativa (aquella que consiste en dar normas generales) por parte de la Administración, excluyendo de su competencia la emisión de leyes y estableciendo que las normas generales dadas en virtud de la potestad ejecutiva no pueden contradecir válidamente lo dispuesto en las normas de rango superior (principio de *jerarquía normativa*).

En el Código y en la legislación posterior se han hecho esfuerzos notables en este sentido: por una parte, se ha procedido a la distinción, formal y conceptual, entre normas generales (cfr cc. 30 y 31 § 1) y actos singulares de la Administración (cc. 35 ss.). Por otra, se ha llevado a cabo una regulación más detallada de la actividad normativa que pueden ejercitar las autoridades con potestad ejecutiva.

---

*factor externo* de limitación de la potestad eclesiástica, sino que conecta con la necesidad de salvaguarda de la identidad divina de la Iglesia en el ejercicio de esa potestad, puesto que se constituye en condición indispensable para que "todos los que son miembros del Pueblo de Dios y tienen, por tanto, la verdadera dignidad de cristianos, aspirando al mismo fin, en libertad y orden, lleguen a la salvación" (*Lumen gentium*, 18). Se da, pues, una íntima relación entre la tutela jurídica de los derechos en la Iglesia, de la que habla el 7.º principio directivo, y la naturaleza ministerial del gobierno eclesiástico. Los derechos fundamentales no son, en efecto, ámbitos *no eclesiales* de la vida de los fieles, sino reflejos jurídicos primarios (constitucionales) de la condición fundamental de dignidad y libertad querida por Dios, para que cada fiel, dentro de la comunión eclesial, se encamine personalmente al fin sobrenatural y contribuya al fin de la Iglesia de manera libre y responsable. Así pues, la tutela jurídica de los derechos en la Iglesia no es una cuestión exclusiva del interés privado de los gobernados que aparezca en potencial conflicto con los gobernantes, sino una riqueza propia de todo el Pueblo de Dios: forma parte del bien común eclesial, es decir, del fin público del derecho canónico.

<sup>12</sup> La tripartición de funciones y la distinción de órganos de la potestad eclesiástica que ha llevado a cabo el CIC son *recursos técnicos* para ordenar y garantizar el ejercicio del poder de gobierno, que pueden aplicarse oportunamente en la Iglesia sin contradecir el principio de derecho divino de la unidad de potestad. Pero su naturaleza es *instrumental*: su formulación obedece a la utilidad de esa distinción para aplicar en la práctica el principio de legalidad y hacer posible la tutela jurídica de los derechos.

<sup>13</sup> Para una exposición detallada de todos estos aspectos, que aquí simplemente se enuncian, cfr. J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio de derecho administrativo canónico*, cit.

## 2.º) *La categoría formal de los actos administrativos singulares*

El Código de 1983 ha asumido y regulado la categoría técnica de «acto administrativo singular». Esta innovación, estrechamente relacionada con la aplicación práctica de la distinción de funciones, supone un avance indudable para la construcción del sistema de derecho administrativo canónico y, consecuentemente, para la implantación eficaz de la legalidad en la función de gobierno.

Anteriormente un gran número de actuaciones de gobierno, que se plasmaban en actos jurídicos diversos —en decisiones formales de la autoridad con fuerza jurídica vinculante para los fieles afectados por ellas—, constituían supuestos más o menos singulares, sujetos a un régimen jurídico no siempre cierto y muchas veces incompleto. Todos esos actos ahora se integran en la categoría legal de actos administrativos<sup>14</sup>. Esto hace posible establecer una normativa general sobre los elementos comunes de esos actos jurídicos, evitando la dispersión y la heterogeneidad en su régimen jurídico sustancial. De ese modo se instaura una regulación más clara y rigurosa del ejercicio de la potestad por parte de la Administración eclesiástica, que favorece la certeza y la seguridad jurídicas para administrados y administradores, promoviendo así el buen gobierno.

## 3.º) *Regulación del procedimiento administrativo*

Llamamos *procedimiento administrativo* a la secuencia de actuaciones y trámites que debe seguir la autoridad para la emisión legítima de los diversos actos administrativos. La regulación adecuada del procedimiento facilita una correcta toma de decisiones por parte de la autoridad y, como aplicación concreta del principio de legalidad, tiende a garantizar un desempeño justo y cabal de ese aspecto de la función de gobierno. Volveremos sobre este punto, especialmente importante para la praxis, después de enumerar los restantes aspectos de la regulación codicial de la actividad administrativa.

## 4.º) *La posibilidad de impugnación ante el superior jerárquico de los actos administrativos que se consideran injustos, gravosos o inoportunos*

La regulación en el Código del recurso contra el acto administrativo que se considera injusto, lesivo o inoportuno, ante el superior jerárquico de la autoridad que los emitió responde directamente a la preocupación, manifestada en el 7.º de los Principios directivos de la reforma del CIC, de proclamar y tutelar los derechos subjetivos en la Iglesia, de tal modo que se desvanezca toda sospecha de arbitrariedad en la administración eclesiástica.

## 5.º) *El contencioso-administrativo*

---

<sup>14</sup> El CIC regula bajo esta figura jurídica —que incluye dos tipos: decretos singulares y rescriptos— los actos de la autoridad ejecutiva por los cuales, según las normas del derecho y para un caso particular, se toma una decisión o se hace una provisión que, por su naturaleza, no presuponen la petición de un interesado (decretos singulares); y aquellos otros mediante los cuales se concede un privilegio, una dispensa u otra gracia, a petición del interesado (rescriptos) (cfr. cc. 35, 48, 59). Los contenidos de esos actos pueden ser diversísimos, según los distintos ámbitos y las variadas necesidades de la vida eclesial.

El sistema de impugnación de los actos administrativos se completa con el «recurso contencioso-administrativo», que ya no se interpone en vía jerárquica (es decir, ante la propia Administración), sino ante un tribunal judicial especializado (el *tribunal administrativo*, que actualmente es la Segunda Sección del tribunal de la Signatura Apostólica). Desde sus orígenes en derecho canónico, la jurisdicción contencioso-administrativa instaurada por Pablo VI después del Concilio se ha ido perfilando cada vez con mayor precisión. La última reforma de la Curia romana, llevada a cabo por Juan Pablo II con la Const. Ap. *Pastor Bonus*, ha contribuido a resolver algunas dudas planteadas por la legislación anterior sobre la naturaleza y función del contencioso-administrativo canónico.

#### 6.9) Responsabilidad de la Administración eclesiástica

El canon 57 § 3 declara formal y explícitamente que la Administración eclesiástica es responsable (cfr. c. 128) de los daños causados ilegítimamente por sus actos jurídicos, así como de los ocasionados por otros actos realizados con dolo o culpa.

Este principio es especialmente importante, ante todo, porque establece claramente un límite —el de la lesividad de los actos— que el *mal gobierno* no puede traspasar sin consecuencias, confirmando así que el recto y adecuado ejercicio del gobierno se reconoce como deber jurídico exigible. Además, porque la obligación del resarcimiento de daños por parte de la Administración eclesiástica, si se hace una adecuada interpretación del concepto de "daño" en el ámbito canónico<sup>15</sup>, puede ser cauce eficaz para urgir la adopción de decisiones y medidas que *contrarresten* (y no sólo compensen económicamente) las consecuencias del ejercicio inadecuado de la función de gobierno en el campo administrativo; o sea, para enmendar el mal gobierno, si fuera necesario.

#### 7.9) Otros elementos del sistema de derecho administrativo

Además de esos elementos que aparecen en el derecho vigente, la lógica interna del *sistema* se completa eficazmente con algunos elementos doctrinales, subyacentes en las normas pero no regulados explícitamente, como el concepto de *función administrativa*, que proporciona el marco general para la comprensión coherente y unitaria de la actividad de la Administración eclesiástica, o una adecuada teoría de la *discrecionalidad*<sup>16</sup>, de especial importancia para establecer el justo equilibrio entre la sumisión de la actividad administrativa a las normas jurídicas y la necesidad de actuación ágil y eficaz de la autoridad eclesiástica ante las variadas circunstancias del

---

<sup>15</sup> Es decir, si no se reduce a los estrechos márgenes del daño patrimonial o de la reparación estrictamente pecuniaria, sino que tiene en cuenta la peculiaridad de los bienes afectados por la actividad de gobierno eclesiástica (bienes también espirituales y sobrenaturales) y las posibilidades de ofrecer reparación adecuada en muchos casos: por ejemplo, con medidas pastorales ordinarias (nombramiento de un párroco idóneo), o extraordinarias (catequéticas, etc.) que reparen el deterioro causado en una comunidad por falta de diligencia en evitar la prolongación de un desempeño ministerial perjudicial para los fieles (cfr. cc. 1740, 1741).

<sup>16</sup> Se llama discrecionalidad al margen de libertad que las normas que regulan las diversas actuaciones administrativas dejan a la autoridad para que decida según su criterio la actuación más oportuna, o algunos aspectos de ella.

caso concreto, que no se pueden predeterminar de antemano exhaustivamente en las normas.

Entre esos elementos doctrinales se encuentran también los llamados *principios del procedimiento administrativo*, de especial importancia para la praxis de curia, puesto que la actividad de los oficios y organismos curiales se centra muchas veces en el estudio, preparación y tramitación de las diversas actuaciones que preceden a la toma de decisiones concretas de gobierno por parte de los Ordinarios competentes.

En el Código la regulación del *procedimiento administrativo* (del itinerario que se sigue para la formación, notificación, ejecución y, en su caso, impugnación de los diversos actos administrativos) es incompleta y presenta aspectos técnicamente mejorables. No obstante, se han fijado algunas normas de procedimiento especialmente importantes, entre las que pueden señalarse:

- La *audiencia de los interesados* en el procedimiento de formación del acto administrativo (cfr. c. 50).
- La introducción de la disciplina del *silencio administrativo*, después de declarar la obligación por parte de la Administración de proveer ante las peticiones o reclamaciones legítimas, para evitar que los efectos negativos de la eventual negligencia de ese deber recaigan sobre el fiel interesado (cfr. c. 57).
- La *formalización* de los actos, que exige como norma general la *forma escrita y la expresión de los motivos de las decisiones* (cfr. cc. 37, 51).
- Los *controles administrativos* que se establecen para garantizar diversas actuaciones de la Administración: el Código contiene, en efecto, abundantes disposiciones encuadrables en el llamado "control de tutela", que busca asegurar la legalidad de los actos controlados y su adecuación al sector del bien público que se encuentra en juego en cada actuación administrativa<sup>17</sup>.

Sin embargo, como digo, no se contiene en las normas un esquema general completo del procedimiento administrativo, ni se regulan con claridad sus pasos, ni se explicitan las líneas de fuerza y los principios que lo rigen y animan, haciéndolo adecuado a su finalidad de favorecer y encauzar un buen gobierno pastoral.

Por estas razones, la doctrina canónica ha ido explicitando, con mayor o menor coincidencia, una serie de principios que se deducen del análisis de las normas de procedimiento existentes, teniendo en cuenta la intención y finalidad con que se han introducido en el derecho vigente y los presupuestos que han dado lugar a su introducción.

A título de ejemplo, pueden mencionarse principios como los siguientes:

- La *publicidad* de la actuación administrativa, que reclama la posibilidad de que los administrados conozcan con claridad el itinerario de formación de la decisión administrativa<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Así, en la regulación de numerosas actuaciones concretas de la potestad ejecutiva, aparece la exigencia de autorizaciones, licencias o facultades, revisiones, aprobaciones, etc. A esta misma finalidad obedecen algunas manifestaciones de la *función consultiva*, no menos frecuentes en el Código: normas en que se impone a la autoridad la obligación de solicitar el dictamen, y a veces el consentimiento, de determinadas personas u órganos, para la validez de ciertos actos.

<sup>18</sup> La importancia de este aspecto se puso de relieve en el 6.º principio directivo para la reforma del CIC, que postulaba una ordenación de la actividad jurídica de la Administración que quitara toda base

- La adecuada *participación* de los legítimamente interesados en el procedimiento que les afecta; la *objetividad* de la actuación administrativa, es decir, su orientación clara e imparcial a la consecución de los intereses públicos de la iglesia; la *motivación* de las decisiones, que muestre a los afectados que la potestad se ha ejercido de modo razonable y por eso pueden explicarse las razones que han fundamentado una medida determinada (con lo cual se favorece su aceptación voluntaria por los fieles o, al menos, se les garantiza la posibilidad de argumentar razonadamente en contra de unos motivos precisos, en caso de que deseen impugnar el acto de la autoridad).
- La *integridad* de las resoluciones, que exige que se tomen en consideración, sin omisiones o *atajos*, todos los datos que deben valorarse, porque lo exija el derecho para esa decisión o porque aparezcan durante la tramitación del expediente.
- La *formalidad adecuada* de las actuaciones, que exige que cada expediente siga las pautas formales necesarias y *suficientes* (es decir, sin burocratismos innecesarios) para garantizar la integridad de la resolución y para dejar constancia de lo actuado<sup>19</sup>.
- La *celeridad* en la actuación, que evita retardos negligentes, y que se refleja en la labor de *impulso* de la actividad administrativa por las diversas autoridades competentes (los Ordinarios y el Canciller sobre todo, pero también los restantes oficios en el ámbito de sus atribuciones y responsabilidades), así como en el puntual cumplimiento de los plazos establecidos por el derecho (siempre relativamente breves) para las diversas actuaciones y procedimientos).

Todos estos rasgos y principios del sistema de derecho administrativo deberían ir recibiendo su lugar propio en la praxis curial, con manifestaciones adecuadas a los distintos tipos de actuaciones.

## VI. LA PRAXIS COMO INSTANCIA PERFECCIONADORA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La función propia de la praxis no ha de entenderse exclusivamente como una ejecución automática de las disposiciones explícitas del derecho universal o particular, sino como un factor dinámico de integración y perfeccionamiento del sistema administrativo de la Iglesia. En efecto, como ya he indicado, los elementos legislativos del sistema son importantes, pero incompletos; y esos elementos doctrinales que he

---

incluso a la sospecha de arbitrariedad en el ejercicio de la potestad eclesiástica. El principio de publicidad se traduce, para los legítimos interesados, en un derecho a conocer los elementos que han sido tenidos en cuenta por la autoridad al emitir un acto administrativo (lo cual no disminuye la obligación de mantener la necesaria reserva respecto a todos los no interesados); y para la autoridad, en el deber de informar previamente a los interesados de las decisiones que se propone adoptar, permitiéndoles examinar la documentación pertinente, etc.

<sup>19</sup> La aplicación de este principio del procedimiento se traduce en la adecuada formación del *expediente*, constituido por el conjunto de los documentos escritos donde constan las actuaciones que se refieren a una misma decisión administrativa. Se basa, además, en la correcta identificación aplicación de las normas aplicables en el derecho vigente al caso de que se trate: por ejemplo, se incumpliría este principio —entre otras cosas— si se tramitara una *aprobación* de los estatutos de una asociación que, según el derecho vigente, simplemente requieren una *revisión* (cfr. cc. 299 y 314); etc.

mencionado tampoco completan un sistema cerrado, acabado, que permita una mera aplicación mecánica. Todo ello orienta sobre las líneas fundamentales para el desarrollo de una praxis congruente con la lógica interna del sistema canónico de derecho administrativo, pero la praxis, en su posición privilegiada de mediación entre la abstracción de las normas y la concreción de la realidad vital puede y debe desempeñar una función perfeccionadora del sistema, desde dentro de su propia lógica y con la riqueza de experiencia que proporciona el trato diario con las realidades concretas y circunstanciadas.

A mi juicio son tres los ámbitos principales en los que la praxis debe perfeccionar la actividad administrativa:

El primero es la *concreción práctica de los valores y objetivos de fondo* que informan en el derecho vigente el régimen de cada una de las instituciones jurídicas que se tratan en la actividad de gobierno, teniendo presente también la realidad de la vida eclesial. Así se pueden ir acuñando criterios prácticos orientadores de la acción de gobierno en las diversas materias<sup>20</sup>.

El segundo es la *determinación práctica del modo de proceder*, en los múltiples aspectos concretos que el derecho deja indeterminados en cada una de las fases generales del procedimiento administrativo (*iniciación* del procedimiento, *sustanciación* o adquisición de los datos y elementos de juicio necesarios para la resolución, y *conclusión*, con la formalización de la decisión definitiva de la autoridad) con arreglo a las normas y principios ya aludidos, de manera que se llegue a formar un modo cierto, constante y fiable de actuación al servicio del recto y adecuado ejercicio de la responsabilidad de gobierno en cada una de sus facetas<sup>21</sup>.

El tercero es la *orientación de la discrecionalidad*. Es indudable que en todo sistema de derecho administrativo la discrecionalidad tiene gran importancia: si la función propia de la Administración es dar respuesta, de manera directa, práctica e inmediata, a las necesidades que plantea el bien público aquí y ahora, resulta evidente que las normas jurídicas, precisamente por su carácter abstracto, no pueden prever de antemano todas las circunstancias del caso concreto y, por eso, es necesario que la autoridad goce de ciertos márgenes de capacidad de maniobra y de decisión, de cierta libertad de actuación —siempre dentro del marco del derecho— para cumplir su función de manera apropiada. Y esto es especialmente importante en el derecho

---

<sup>20</sup> Si tomamos el ejemplo de las asociaciones, al que ya he acudido anteriormente, es tarea de la praxis ante todo asimilar el nuevo régimen de las asociaciones en el derecho vigente, procurando captar su *ratio*, sus líneas de fuerza y su fin en la vida y en la misión de la Iglesia. Esto supone ante todo una tarea de estudio y de información técnica. Pero se requiere también valorar objetivamente las circunstancias, las necesidades concretas, las dificultades o problemas que se han presentado, etc. Todo esto, realizado en estrecha unión con el Ordinario competente, va acuñando y objetivando criterios para orientar la concreta valoración de las distintas exigencias del derecho a la hora de revisar o aprobar unos estatutos, o a la hora de pedir a los interesados que modifiquen algún aspecto, o que completen elementos que han omitido, o de poner en práctica una u otra de las manifestaciones de la función de vigilancia de la autoridad, etc.

<sup>21</sup> Si volvemos al ejemplo de las asociaciones, la praxis irá determinando, sobre la base del derecho vigente, en qué consisten, cómo se llevan a cabo, con qué criterios de valoración y por parte de quién, las actuaciones que se suceden desde que se registra la entrada de una instancia para constituir una asociación hasta que se produce el acto administrativo que declara revisados los estatutos, o, si es el caso, los aprueba o, incluso, otorga a la asociación personalidad jurídica, pública o privada según proceda.

canónico, donde los bienes e intereses que se confían a la actividad ordinaria de la Administración son de especial trascendencia.

El ejercicio discrecional de ciertas potestades o actuaciones, como se sabe, no es arbitrario, sino que está delimitado por el derecho. Sin embargo, por su propia naturaleza, la discrecionalidad origina, dentro del marco del derecho, ámbitos más o menos amplios de ejercicio prudencial de la potestad, en los que rigen criterios de prudencia pastoral, de oportunidad, conveniencia o utilidad (incluso de mera posibilidad) y normas de buena administración. En cualquier caso, decidir *discrecionalmente* no equivale a *elegir al azar, caprichosa o inmotivadamente*. Debe tenerse siempre presente aquella *ordenación esencial* de la potestad eclesiástica, su naturaleza ministerial, a la que antes he aludido, que origina para la autoridad administrativa el deber jurídico de ejercerla rectamente. Para ello, en toda actuación administrativa discrecional es imprescindible ante todo cumplir fielmente los aspectos *reglados*, es decir, aquellos elementos que las normas aplicables al caso regulan de un modo concreto (por ejemplo, quién puede actuar, o en qué circunstancias, o con qué requisitos).

Una vez cumplidos esos extremos, la autoridad competente puede ejercer su discrecionalidad *legítimamente*, pero esto no es suficiente para que la actuación sea además *oportuna y adecuada*. De ahí que el verbo clave en materia de discrecionalidad sea *ponderar*: la autoridad, al ejercer la potestad discrecional que le otorga el derecho, debe ponderar las circunstancias del caso y la adecuación a ellas de la medida que se propone adoptar. Esto muchas veces supondrá servirse también de criterios no estrictamente jurídicos, sino de otro tipo: dogmáticos (por ejemplo, teniendo en cuenta la eficacia y necesidad de la gracia de Dios); morales; técnicos (económicos, médicos, arquitectónicos); sociológicos; directrices o exhortaciones pastorales; etc.

En este aspecto la formación de una buena praxis tiene una importancia extraordinaria si, mediante la experiencia práctica, logra establecer un modo de actuar y objetivar unos criterios de valoración que permitan a la autoridad ponderar adecuadamente en cada caso todos los elementos que deban contribuir a una buena toma de decisiones.

## VII. REGLAMENTOS DE CURIA Y PRAXIS ADMINISTRATIVA

Hay una interacción interesante entre reglamentos de curia y praxis administrativa. Por ejemplo, en el *Regolamento Generale della Curia Romana* se percibe muy bien cómo, por una parte, el Reglamento vigente contiene muchos elementos de procedimiento que son decantación de una praxis constante —que, por cierto, tiene valor supletorio según el c. 19, también a efectos de inspirar una praxis diocesana congruente con el CIC en ciertas materias más generales— y, a su vez, sirven de base para el desarrollo ulterior de una praxis más perfeccionada, más eficaz y más imbuida de los criterios de fondo del derecho canónico vigente (evidentemente, hay muchos elementos de praxis en la curia romana que no se recogen en el RGCR ni siquiera a veces en las normas propias de los dicasterios).

El CIC lleva ahora veinte años de vigencia y existe ya una doctrina administrativa canónica suficientemente contrastada y bien fundada. En los reglamentos de las curias diocesanas que se han ido publicando después del CIC se reflejan muchos elementos

de praxis que han quedado consolidados al recibir esa formalización jurídica y, sin embargo, aparecen con poco relieve los aspectos más característicos del nuevo derecho administrativo canónico. Mi información actualizada no es completa, pero hace unos años, con ocasión de la dirección de una tesis doctoral sobre el procedimiento administrativo en los reglamentos de las curias diocesanas<sup>22</sup>, obtuvimos muchos reglamentos curiales, de España y Polonia sobre todo, y pudimos comprobar que entonces la regulación del procedimiento para la formación de los actos administrativos era inexistente o muy escasa.

Si para concluir esta reflexión en torno a la praxis tuviera que hacer hoy alguna propuesta para discernir la adecuación de la praxis de una curia diocesana determinada al derecho universal y particular vigente, tendría que decir que el camino ideal sería: a) fijar, redactándolo, el modo *real* de proceder que se sigue en los distintos asuntos sobre los que se trabaja de modo habitual; b) contrastarlo — mediante dictámenes técnicos, seminarios para los componentes de los distintos organismos, etc.— con las normas y principios que rigen la actividad de la Administración en esa materia según el derecho vigente; c) proponer las modificaciones o complementos necesarios y elaborar un esquema básico de procedimiento con carácter provisional, para que sirva de base a una praxis renovada; d) organizar cursos de reciclaje y actualización para el personal de curia, que aseguren la unidad de criterio y la adecuada orientación del trabajo de cada departamento.

Sin embargo, teniendo en cuenta que estamos tratando de la praxis, debería decir inmediatamente que soy consciente de que, en la práctica, podría no ser fácil —o ni siquiera posible— acometer a corto plazo una tarea semejante. Por eso, se me ocurre que una vía alternativa podría ser la intervención sistemática de un *gabinete técnico*, de personas expertas en derecho canónico, en alguna fase de las diversas actividades jurídicas de la curia. He tenido estos días sobre mi mesa de trabajo los nuevos reglamentos de las curias de Valencia y Pamplona, que contienen algunos elementos de interés en la línea que estamos comentando, entre otros, la previsión de la intervención de la *asesoría jurídica* o del *consejo diocesano de asuntos jurídicos* en el procedimiento de preparación de los actos jurídicos. Este tipo de intervenciones podrían ser un cauce habitual para ir rectificando progresivamente aspectos de praxis defectuosos, obsoletos o menos eficaces, y para introducir progresivamente en la praxis diocesana los elementos necesarios para una renovación creativa, dinámica y eficaz del servicio imprescindible que las curias prestan a la vida del Pueblo de Dios con su colaboración en la función de gobierno pastoral.

---

<sup>22</sup> JANUSZ BODZON, “El procedimiento de formación y emisión de los actos administrativos singulares en el Derecho canónico”. Tesis doctoral leída en la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra.