

**PARS
V**

**DE RATIONE
PROCEDENDI IN
RECURSIBUS
ADMINISTRATIVIS
ATQUE IN PAROCHIS
AMOVENDIS
VEL TRANSFERENDIS**

P. V. DEL PROCEDIMIENTO EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y EN LA REMOCIÓN O EL TRASLADO DE LOS PÁRROCOS

**SECTIO
I**

**DE RECURSU
ADVERSUS DECRETA
ADMINISTRATIVA**

S. I. Del recurso contra los decretos administrativos

INTRODUCCIÓN

Jorge Miras

Una de las preocupaciones manifestadas entre los principios que habían de orientar la reforma del CIC 17, se refería al ejercicio de la potestad por parte de la Administración eclesiástica y a la relación entre los actos de autoridad y los derechos de los fieles, en unos términos que estimo conveniente reproducir aquí, aunque sean bien conocidos y constituyan una cita extensa. «No basta que en nuestro Derecho esté vigente de manera conveniente la tutela de los derechos. En efecto, han de reconocerse verdaderos y propios derechos subjetivos, sin los cuales difícilmente puede concebirse la ordenación jurídica de una sociedad. Por tanto, conviene proclamar que el principio de tutela jurídica se aplica por igual en Derecho canónico a los superiores y a los súbditos, de tal manera que se desvanezca cualquier sospecha de arbitrariedad en la Administración eclesiástica.

»Esta finalidad puede obtenerse sólo mediante recursos sabiamente dispuestos por el Derecho para que si alguien considera lesionado su derecho por la instancia inferior, éste pueda ser eficazmente restaurado en la superior.

»Mientras que se considera que en el Código (CIC 17) están suficientemente regulados según las exigencias de la justicia los recursos y las apelaciones judiciales, por el contrario la opinión común de los canonistas considera que los recursos administrativos están muy ausentes en la praxis eclesiástica y en la administración de justicia (...)»¹.

El «recurso contra los decretos administrativos» al que alude el título de esta sección es, en realidad, el único que cabe incluir con propiedad en la categoría genérica de «recursos administrativos» que utiliza el epígrafe de la part. V, y su nombre propio es el de «recurso jerárquico» (cfr cc. 1734 § 3, 2º, 1736 § 1). En efecto, el Código no regula más recursos administrativos propiamente dichos contra los actos singulares de la Administración, ya que la «supplicatio» previa (*vide* comentario al c. 1734) no es propiamente un recurso, y el contencioso administrativo —que el Código simplemente menciona: cfr cc. 1400 § 2, 1445 § 2 y PB, 123— no es un recurso administrativo, sino jurisdiccional, es decir, un verdadero proceso ante un tribunal judicial sobre un acto administrativo.

Aunque el título de la part. V anuncia que se va a tratar del procedimiento en los recursos administrativos, en realidad se regula aquí sobre todo lo que ha de hacer el recurrente: los pasos que ha de dar para llegar a recurrir. En cambio, se trata muy escasamente el verdadero *procedimiento*, es decir, el itinerario de sustanciación y resolución del recurso jerárquico. Así, de los ocho cánones que componen la secc. I, el primero (c. 1732) se dedica a precisar el ámbito de aplicación de esas normas; los dos siguientes regulan dos cuestiones previas al recurso propiamente dicho: el intento de conciliación (c. 1733) y la previa petición de revocación o enmienda, que se impone como requisito para el acceso al recurso (c. 1734); por su parte, el c. 1736 regula una cuestión paralela al recurso: la posibilidad de suspender la ejecución del acto administrativo (cfr también c. 1737 § 3).

En tres de los cuatro cánones restantes se contienen normas que se refieren propiamente al procedimiento del recurso, pero sólo regulan algunos aspectos: el cómputo de los plazos para la interposición (cc. 1735 y 1737 § 2); la legitimación para recurrir (c. 1737 § 1); el derecho del recurrente a ser representado por abogado o procurador y el nombramiento de patrono por parte del Superior, si lo considera necesario y el recurrente no lo ha hecho (c. 1738). Se establece también la conveniencia de evitar demoras inútiles (c. 1738) y la posibilidad de que en cualquier momento el Superior mande comparecer personalmente al recurrente (c. 1738). Después de esto, el Código pasa directamente a enumerar, en el último canon de la sección (c. 1739),

1. Principia, 7, en *Comm.* 1 (1969), p. 83.

las diversas posibilidades que caben al Superior en la decisión final sobre el recurso.

Como puede observarse, la regulación codicial del procedimiento se interrumpe en el mismo momento en que el recurso ha sido presentado, sin que se conozca aún si ha sido admitido o no, y desde ahí nos traslada directamente al momento de la resolución final. La laguna abarca, por tanto, toda la sustanciación del recurso, desde el trámite de admisión hasta la redacción del decreto definitivo, pasando por la actividad de las partes, los medios de prueba, etc.

Las normas que pueden aplicarse para suplir —parcialmente— esa laguna son, en primer lugar, los cc. 35-47, que contienen normas generales sobre los actos administrativos. Además, algunos de los cánones aplicables a los decretos administrativos en general, toda vez que la resolución de un recurso jerárquico se produce mediante decreto singular. Especialmente, serían de aplicación en el procedimiento de los recursos jerárquicos:

— el c. 50, del que se desprende que el Superior que resuelva el recurso debe recabar las informaciones y pruebas necesarias, y oír, siempre que sea posible, a los interesados (*vide* comentario al c. 50). No hay más normas sobre la prueba y la audiencia de los interesados, de manera que pueden servir al menos de orientación, *servatis servandis* (cfr c. 19), las normas acerca de estas materias en el proceso judicial (cc. 1476-1490, 1526-1586, etc.).

— el c. 51, que dispone que el decreto de resolución del recurso se emita por escrito y se motive la decisión (*vide* comentario al c. 51);

— el c. 57, que establece el plazo de tres meses para la resolución del recurso y la posibilidad de pasar al contencioso-administrativo si transcurre ese plazo sin resolución. Además, en virtud del § 3 de este canon, resulta aplicable a los recursos administrativos la norma del c. 128, a propósito del eventual resarcimiento de daños por parte de la Administración eclesiástica (*vide* comentario al c. 57).

El RGCR regula en sus arts. 118-122 la «procedura per l'esame dei ricorsi» cuando el Superior jerárquico competente es un dicasterio de la Curia romana, y declara expresa o implícitamente aplicables a ese procedimiento los extremos contenidos en los cánones que acabamos de citar.

Quizá podrían mencionarse otros aspectos de la cuestión, pero a nuestro juicio, para el fin eminentemente práctico de este comentario, es suficiente con las pocas notas que hemos apuntado como presentación de la regulación del recurso administrativo en el Código². El comentario de los cánones de esta sección dará pie a un estudio más detenido de los aspectos sustantivos.

2. Puede consultarse con utilidad, como obra reciente, VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991. El estudio de J. SALERNO, *Il giudizio presso la «Sectio Altera» del S.T. della Segnatura Apostolica*, *ibid.*, pp. 125-178, ofrece en su nota 4 una amplia reseña bibliográfica sobre la justicia administrativa.

1732 Quae in canonibus huius sectionis de decretis statuuntur, eadem applicanda sunt ad omnes administrativos actus singulares, qui in foro externo extra iudicium dantur, iis exceptis, qui ab ipso Romano Pontifice vel ab ipso Concilio Oecumenico ferantur.

Lo que se establece en los cánones de esta sección sobre los decretos, ha de aplicarse también a todos los actos administrativos singulares que se producen en el fuero externo extrajudicial, exceptuados aquellos que emanen directamente del propio Romano Pontífice o del propio Concilio Ecu­ménico.

FUENTES: No constan

CONEXOS: cc. 35-93, 130, 333 § 3, 336-338, 1372, 1405 § 2, 1417, 1445 § 2

COMENTARIO

Jorge Miras

1. Delimitación de los actos objeto del recurso jerárquico

Esta norma, que sirve de pórtico al tratamiento del recurso jerárquico (así lo denominan, con propiedad, los cc. 1734 y 1736), indica los actos que pueden ser objeto de ese remedio jurídico, precisando la expresión literal del epígrafe de esta secc. I y de los propios cánones, que hablan sólo de los decretos singulares. En virtud de este canon, se extiende la aplicabilidad de todas las disposiciones de la sección a los demás actos administrativos singulares (*vide* comentario al c. 35: n. 2), y sólo se excluyen *a priori* las normas generales de la Administración. Por tanto el recurso jerárquico puede interponerse contra los decretos y preceptos singulares —que no son sino un tipo de decreto: cfr c. 49—, y también contra los rescriptos, cualquiera que sea su contenido, y contra los actos equiparados a los rescriptos en cuanto a su régimen jurídico (licencias y gracias concedidas de viva voz: c. 59 § 2).

Ciertamente, los actos objeto del recurso serán normalmente decretos¹, por su propia naturaleza y por la tipología de sus contenidos (cfr cc. 48-49). En cambio, podría parecer más difícil justificar que quien recibe un rescripto denegatorio de una gracia padezca por ello propiamente una lesión que justifique la interposición de un recurso jerárquico, dado el carácter gracioso —no debido en justicia— del contenido *natural* de los rescriptos (cfr c. 59), además

1. Cfr Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*, en VV.AA., *Il nuovo codice di diritto canonico. Novità, motivazione e significato*, Roma 1983, p. 500.

de que el interesado siempre podría insistir en su petición o plantearla ante otra autoridad, lo cual está ya previsto por el Derecho con una serie de condiciones: cfr cc. 64-65 (en ese contexto, la doctrina antigua y posterior al CIC 17 solía hablar de *recurso*², pero no exactamente en el sentido técnico que posee hoy el concepto de recurso jerárquico). Por otra parte, si el contenido de un rescripto resultase gravoso para el propio interesado —piénsese, p. ej., aunque no exclusivamente, en el supuesto del c. 61—, ha de tenerse en cuenta que, en principio, nadie está obligado a usar el rescripto concedido sólo en su favor —salvo por otro título distinto del propio rescripto— (cfr c. 71); y que además, en el caso del privilegio, cabe la renuncia, a tenor del c. 80. Así pues, podría dar la impresión de que la posición del destinatario de un rescripto está suficientemente tutelada por el Derecho, sin necesidad del recurso jerárquico.

Sin embargo, el legislador ha querido asegurar expresamente la posibilidad de interponer recurso jerárquico también contra los rescriptos por una sencilla razón: no puede excluirse que la concesión de privilegios, dispensas u otras gracias, sea causa de lesiones o cargas, no ya para el interesado, sino para terceros (el Código admite posibilidades de ese género: cfr cc. 36 § 1, 38, 82; también cc. 83 § 2, 84), que quedarían indefensos al no contar con un cauce claro de tutela de sus derechos y situaciones jurídicas afectados por la concesión hecha al beneficiario.

2. Límites a la extensión de estas normas

a) Actos administrativos dados para el fuero interno

La aplicación de estas normas no se extiende exactamente a *todos* los actos administrativos, puesto que se lleva a cabo con dos restricciones, fundadas en motivos de diversa naturaleza. La primera de ellas viene señalada en el canon por el inciso «qui in foro externo extra iudicium dantur»; y quizá no sea del todo superfluo hacer notar aquí que ese inciso contiene dos notas de distinto alcance:

— «qui... extra iudicium dantur». Esta indicación no pretende delimitar una categoría específica de actos administrativos, distintos de los demás, sino que expresa una *nota común* a todos los actos administrativos singulares (*vide* introducción al tit. IV del Lib. I), ya que todo acto administrativo, por definición, es *extrajudicial*: se da fuera de juicio;

— «qui in foro externo... dantur». Esta expresión, en cambio, sí posee intención y virtualidad distintivas. Precisa que el ámbito del recurso se extien-

2. Cfr, p. ej., F.X. WERNZ-P. VIDAL, *Ius Canonicum*, I, Romae 1938, nn. 261 ss.; A. VAN HOVE, *De rescriptis* (*Commentarium Lovaniense in C.I.C.*, I/4), Mechliniae-Romae 1936, pp. 152 ss.

de sólo a los actos administrativos dados para el fuero externo. Para entender el sentido de esta limitación al recurso jerárquico, hay que tener en cuenta que la índole propia y peculiar de las situaciones, relaciones y bienes jurídicos que son objeto de regulación por el ordenamiento canónico hace que en ocasiones, sin que los actos pierdan necesariamente su carácter jurídico, no se requiera sin embargo que sus efectos posean una especial relevancia externa y pública.

El c. 37, acogiendo la previsión general contenida en el c. 130 para el ejercicio de la potestad de gobierno, admite implícitamente la posibilidad de que, entre los actos administrativos singulares, haya algunos que sólo posean eficacia en el fuero interno (*vide* comentario al c. 37). Entre ellos se encuentran fundamentalmente los que forman parte de las competencias de la Sagrada Penitenciaría, en el fuero interno: «absoluciones, conmutaciones, sanciones condonaciones, dispensas y otras gracias para el fuero interno» (cfr PB, 117-118; c. 64). Como se ha señalado atinadamente, todos ellos «son casos de importancia subjetiva considerable, pero de escasa repercusión social»³. Cuando se trata propiamente de actos jurídicos que reúnen las demás características esenciales, son realmente actos administrativos singulares, pero con un régimen jurídico especial, que se manifiesta, entre otras cosas, en que no pueden ser objeto del recurso regulado en los cc. 1732-1739. No obstante, no olvidemos que se trata de supuestos excepcionales de ejercicio de la potestad de gobierno (cfr c. 130), cuyo ámbito normal es el fuero externo; mientras que precisamente el recurso jerárquico constituye la *vía ordinaria y general* de impugnación de actos administrativos singulares.

Por lo demás, el propósito del canon que comentamos no es establecer que los actos exceptuados —actos para el fuero interno y normas generales— no sean susceptibles de remedio jurídico alguno, sino simplemente excluir que ese remedio sea el recurso jerárquico.

b) *Exclusión de los actos del Romano Pontífice y del Concilio Ecuménico*

La segunda limitación a la aplicabilidad de las normas sobre el recurso jerárquico se refiere a los actos administrativos singulares procedentes de la autoridad suprema de la Iglesia. En este caso nos encontramos simplemente ante la plasmación expresa, para este ámbito, del principio general contenido en los cc. 333 § 3 y 336-338, y tutelado penalmente por el c. 1372. Contra los actos de la suprema autoridad de la Iglesia no cabe interponer recurso propiamente dicho. Lo mismo puede decirse de los actos de los dicasterios

3. E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, p. 296.

romanos aprobados por el Romano Pontífice en forma específica⁴. En esos casos cabría, a lo sumo, dirigirse al Romano Pontífice mediante una súplica en vía de gracia, según la antigua institución de la «*aperitio oris*»⁵, mediante la cual el Papa puede otorgar mandato a una autoridad inferior para que revise un acto suyo o confirmado en forma específica por él (cfr c. 1405 § 2).

c) *Los actos administrativos de los dicasterios romanos*

Aunque el canon no lo advierte expresamente, tampoco son objeto de recurso jerárquico los demás actos administrativos emitidos o aprobados por los dicasterios de la Santa Sede, aunque no cuenten con la aprobación en forma específica del Papa, porque *agotan la vía administrativa ordinaria*, de tal manera que contra ellos sólo cabría, en vía administrativa, una suerte de *reposición* ante el propio dicasterio, regulada en el RGCR de 1992, art. 118, que recoge la clásica institución del *beneficium novae audientiae*⁶; o bien, un recurso extraordinario —es decir, fuera del sistema ordinario de recursos jerárquicos— al Romano Pontífice⁷. Por lo general, sin embargo, al haberse agotado la vía administrativa, la impugnación de estos actos —no aprobados en forma específica— se produce ya en vía jurisdiccional, mediante el llamado «recurso contencioso-administrativo» ante la «*sectio altera*» de la Signatura Apostólica (cfr c. 1445 § 2; PB, 123).

4. Cfr RGCR, 110 y 118; en cuanto a la doctrina, cfr, por todos, V. GÓMEZ-IGLESIAS, *La «aprobación específica» en la «Pastor Bonus» y la seguridad jurídica*, en «*Fidelium Iura*» 3 (1993), pp. 361-423.

5. Cfr X II, 30, 1-2; D.G. OESTERLE, *Aperitio oris*, en «*Revista Española de Derecho Canónico*» 8 (1953), pp. 25 ss.; E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., pp. 263-265.

6. Cfr al respecto, E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., pp. 457-459.

7. Cfr c. 1417: sobre su aplicabilidad en este contexto, cfr E. LABANDEIRA, *Ibid.*, pp. 450-454.

1733 § 1. Valde optandum est ut, quoties quis gravatum se decreto putet, vitetur inter ipsum et decreti auctorem contentio atque inter eos de aequa solutione quaerenda communi consilio curetur, gravibus quoque personis ad mediationem et studium forte adhibitis, ita ut per idoneam viam controversia praecaveatur vel dirimatur.

§ 2. Episcoporum conferentia statuere potest ut in unaquaque dioecesi officium quoddam vel consilium stabiliter constituatur, cui, secundum normas ab ipsa conferentia statuendas, munus sit aequas solutiones quaerere et suggerere; quod si conferentia id non iusserit, potest Episcopus eiusmodi consilium vel officium constituere.

§ 3. Officium vel consilium, de quo in § 2, tunc praecipue operam navet, cum revocatio decreti petita est ad normam can. 1734, neque termini ad recurrendum sunt elapsi; quod si adversus decretum recursus propositus sit, ipse Superior, qui de recursu videt, recurrentem et decreti auctorem hortetur, quotiescumque spem boni exitus perspicit, ad eiusmodi solutiones quaerendas.

§ 1. Es muy de desear que, cuando alguien se considere perjudicado por un decreto, se evite el conflicto entre el mismo y el autor del decreto, y que se procure llegar de común acuerdo a una solución equitativa, acudiendo incluso a la mediación y al empeño de personas prudentes, de manera que la controversia se eluda o se dirima por un medio idóneo.

§ 2. La Conferencia Episcopal puede ordenar que en cada diócesis se cree establemente un departamento o consejo, que, según las normas de la misma Conferencia tenga como función buscar y sugerir soluciones equitativas; y si la Conferencia no adopta esa decisión, el Obispo puede establecer ese consejo o departamento.

§ 3. El departamento o consejo de que trata el § 2 actuará principalmente en cuanto se pida la revocación de un decreto a tenor del c. 1734 y antes de agotarse los plazos para recurrir; pero si ya se interpuso el recurso contra el decreto, el mismo Superior que juzga de él ha de exhortar al recurrente y al autor del decreto para que busquen aquellas soluciones, siempre que abrigue la esperanza de un feliz resultado.

FUENTES: No constan

CONEXOS: cc. 50, 57, 209, 221 § 1, 223, 1446, 1713-1716, 1734, 1735, 1737 § 2

COMENTARIO

Jorge Miras

El Código establece dos pasos previos a la interposición del recurso jerárquico: el intento, regulado en este canon¹, de alcanzar una solución de

1. Sobre los antecedentes de esta normativa, cfr J. CORSO, *I modi di evitare il giudizio amministrativo*, en VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 33 ss.

común acuerdo que evite el recurso, y la «supplicatio» al autor del acto administrativo que se pretende impugnar (*vide* comentario a los cc. 1734-1736).

1. *Conveniencia de evitar los litigios innecesarios*

En el contexto de la regulación canónica de los procesos en general se proclama, como rasgo elemental de la fisonomía cristiana que ha de caracterizar la convivencia de todos los fieles en la Iglesia, el deber de excluir el espíritu litigioso (cfr, p. ej., Tit 3, 1-2; 1 Tim 3, 3; 2 Tim 2, 23-24; etc.), que ha de ser sustituido por un espíritu benigno y manso (cfr 1 Cor 13, 4-7), que busque con diligencia el modo de que «sin perjuicio de la justicia, se eviten en lo posible los litigios en el Pueblo de Dios y se arreglen pacíficamente cuanto antes» (c. 1446 § 1).

El § 1 del canon que comentamos traslada ese mismo espíritu al ámbito de los recursos administrativos, expresando con fuerza («valde optandum est») el deseo de que se procure evitar, o resolver por medios distintos de los recursos, el conflicto que pudiera surgir entre la autoridad eclesiástica y los fieles sometidos a ella como consecuencia de un acto de potestad emitido en ejercicio de la función administrativa.

Evidentemente, el propósito de la norma al exhortar a que «per idoneam viam controversia praecaveatur vel dirimatur», no es declarar implícitamente que el recurso jerárquico sea un medio inidóneo para resolver jurídicamente cuestiones controvertidas: como remedio jurídico, no cabe duda de que las zanja; pero lo hace mediante un acto de potestad, que *impone a las partes la solución de modo autoritativo*. La preocupación manifestada por este canon se debe más bien a que ese cauce, aun siendo adecuado —y perfectamente legítimo— para resolver las posibles controversias, no lo es, ciertamente, para *evitar* conflictos o para resolverlos *de común acuerdo*. Y, en ese sentido, no cabe duda de que, siempre que sea posible, es preferible una solución pacífica y concorde a otra que, además de prolongar la situación de conflicto mientras se resuelve el recurso (y los posibles recursos ulteriores), resultará más traumática en cuanto a la decisión final (no satisfará al menos a una parte, y en ocasiones a ninguna de las dos, al menos plenamente); y además podría exponer a las partes en conflicto —por deficiencias no achacables al Derecho, sino a la condición de la naturaleza humana— a lesionar la comunión, al menos afectiva, haciendo más costoso reparar el posible deterioro de las deseables relaciones de mutua confianza y colaboración, una vez concluido el litigio.

Pero todo ello, siempre que sea posible, es decir, siempre que pueda lograrse sin detrimento de la justicia (cfr c. 1446 § 1) y sin daño del bien común de la Iglesia. La llamada de esta norma al espíritu de concordia, de

diálogo y de cooperación no es en modo alguno una exhortación a la dejación sistemática de derechos, o a la negligencia de obligaciones, de tal modo que se eviten los conflictos *a toda costa*. El legislador canónico sabe ² que una hipotética *concordia* promovida sobre la base de situaciones injustas, o de cualquier modo nocivas para la vida de la Iglesia, no sería la verdadera paz sino, a lo sumo, una apariencia superficial de ausencia de conflictos, que muy poco tendría que ver con la comunión: «la paz será obra de la justicia» (Is 32, 17), de modo que, cuando es necesario acudir a ellos, también los recursos, y en general los medios regulados para la tutela jurídica de los derechos, son medios idóneos y eficaces al servicio de la comunión ³. No hay que olvidar que esta norma se encuentra precisamente en el contexto de la regulación canónica del recurso jerárquico, por lo que ha de entenderse no como contradictoria, sino como complementaria del derecho fundamental de los fieles reconocido en el c. 221 § 1, que a su vez, debe ser interpretado en armonía con los cc. 209 y 223 (*vide* los comentarios a los tres cánones citados).

En definitiva, las relaciones entre la autoridad eclesiástica y los fieles sujetos a ella, en el contexto de la función administrativa, pueden traducirse al planteamiento clásico de las relaciones entre bien común y bien particular. En la búsqueda del bien público, confiada a la *diakonía* de la autoridad pública de la Iglesia, en ocasiones es inevitable sacrificar algunos intereses o situaciones particulares, que deben ceder ante el bien superior: cuando no hay otro camino para asegurar el bien público, no se puede renunciar legítimamente al ejercicio de la autoridad, en aras de un irenismo mal entendido. Pero en otras ocasiones la lesión del bien particular producida por el acto de autoridad puede ser ilegítima, es decir, contraria a la ley, y entonces el fiel afectado no tiene obligación alguna de conllevarla; o puede suceder también que, aun siendo legítimo el acto, el sacrificio impuesto no sea imprescindible, o resulte desproporcionado, o que la medida adoptada sea inoportuna, o responda a una decisión precipitada, que cabría reconsiderar con mayor cuidado para hacerla menos gravosa (*vide* comentario al c. 1739). En todos esos casos, el fiel afectado tiene derecho a reclamar, un derecho cuyo recto ejercicio no supone, evidentemente, un atentado contra la comunión.

En esas situaciones de conflicto es donde encuentra su aplicación esta norma, que no va dirigida sólo a quien se considera perjudicado por el acto administrativo y puede tener, por eso, interés en recurrirlo, sino también a la autoridad de la que procede el acto administrativo en cuestión: de manera

2. Cfr, a este propósito, Principia, 1, 6 y 7.

3. Cfr, para un desarrollo más amplio de esta cuestión, entre otros, J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della Cost. Ap. «Pastor bonus»*, en VV.AA., *La giustizia amministrativa...*, cit., en especial pp. 101-107.

más explícita, el c. 1446, que hemos invocado ya como principio general del que descende el presente canon, señala como sujetos del deber de evitar los conflictos innecesarios a «todos los fieles y en primer lugar los Obispos». En efecto, en materia de relaciones administrativas, corresponde a la autoridad un papel importantísimo en la evitación de conflictos, mediante una especial preocupación por el recto y adecuado desempeño del servicio de ejercer la potestad eclesiástica. En este contexto, como se ha señalado acertadamente ⁴, podría tener especial importancia, como medio de evitar muchos conflictos posteriores, el interés por hacer efectiva y operante la audiencia de los posibles afectados antes de emitir un acto administrativo, norma de procedimiento que el Código confía a la sensibilidad de la autoridad eclesiástica y a su prudente valoración de las circunstancias, sin imponerla como requisito de validez de los actos (*vide* comentario al c. 50).

2. Modos de buscar la conciliación

a) Por la mediación de personas no integradas en un organismo estable

El medio más directo de buscar la conciliación es, sin duda, el diálogo inmediato entre la autoridad y el afectado por el acto administrativo. Pero no siempre será posible, o prudente, o fructífero; y por eso el canon (§ 1) prevé además la posibilidad de acudir a algunas personas que estudien el asunto y medien entre las partes, procurando hacer posible, y quizá eficaz, ese diálogo. En cuanto a las condiciones personales de los mediadores, la norma sólo indica que han de ser *personae graves*. Las circunstancias de cada caso determinarán las características que hayan de reunir los mediadores idóneos: podrán aconsejar que se trate de personas que gocen de la confianza del afectado, o que posean acceso fácil a las partes en conflicto, o tal vez que cuenten con otro tipo de cualidades —cierto prestigio, determinadas aptitudes técnicas, profesionales, etc.—, además de la prudencia. En cualquier caso, la mente de la norma no parece ser que se trate siempre de una misma persona, ya que ello iría en detrimento de la eficacia pretendida.

b) Organismos estables de conciliación

La eventual institucionalización de competencias de este tipo se contempla, en cambio, en el § 2, que prevé la posibilidad de que la Conferencia Episcopal mande («statuere potest») que en cada diócesis se constituya un

4. Cfr P. MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, en «Fidelium Iura» 3 (1993), especialmente pp. 291 ss.

organismo estable, según las normas dadas por la propia Conferencia. En ausencia de decisión de la Conferencia Episcopal, el Obispo puede instituir ese departamento o consejo en su diócesis.

Según algunas opiniones, quizá hubiera resultado preferible la institución de estos organismos fuera de la diócesis, de modo que contaran en su actuación con una mayor independencia respecto de la autoridad diocesana, lo cual podría mejorar las perspectivas de éxito de su intervención⁵. En cualquier caso, no parece que la cuestión sea de gran trascendencia práctica, a la vista del tipo de actuación previsto, que no tiene en modo alguno carácter decisorio.

Los rasgos de este departamento o consejo de conciliación, tal como aparece esbozado en el texto son los siguientes:

— ha de tener carácter estable, es decir, no constituido de modo eventual para cada caso;

— posee una función exclusivamente asesora, que se manifiesta en la búsqueda de soluciones equitativas —por tanto, no necesariamente soluciones de estricta justicia, lo cual es función propia de un tribunal administrativo— que luego *sugerirá* a las partes, pues son éstas quienes deben aceptarlas y someterse a ellas de mutuo acuerdo.

No se establece norma alguna sobre la composición de ese «departamento», ni sobre el carácter, procedencia y condiciones de los miembros, ya que se deja todo ello a las normas dadas por la Conferencia Episcopal o, en su defecto, por el Obispo que instituya este consejo en su diócesis⁶.

3. Aplicabilidad de las soluciones contempladas en los cc. 1713-1716

El Código, en los cc. 1713-1716, regula la transacción y el compromiso arbitral como medios de solución extrajudicial de controversias. ¿Son aplicables estas vías también a la solución de los conflictos causados por un acto administrativo?

Para dar una respuesta a esta cuestión hay que partir de que toda actividad realizada en ejercicio de la función administrativa se encamina mediata o inmediatamente a la obtención del bien público, y lo mismo cabe decir, por tanto, de los actos administrativos singulares. En consecuencia, la prohibición del c. 1715 § 1, según el cual «no cabe hacer válidamente

5. Cfr L. DE ECHEVERRÍA, *comentario al c. 1733*, en *CIC Salamanca*.

6. Cfr, para algunas sugerencias sobre la asignación de esta función institucionalizada a otros órganos ya existentes, L. DE ECHEVERRÍA, *comentario al c. 1733*, cit. Pueden verse referencias a algunos órganos de conciliación canónicos ya constituidos, para otras categorías de conflictos, en P. MONETA, *La tutela...*, cit., p. 296, nota 15; S. BERLINGÒ, *Il diritto al «processo» (can. 221 § 2 CIC) in alcune procedure particolari*, en «Fidelium Iura» 3 (1993), pp. 342-343; para algunos proyectos y realizaciones cfr Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa*, en VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Roma 1984, pp. 135-165.

transacción o compromiso sobre lo que pertenece al bien público ni sobre otras cosas de las que no pueden disponer libremente las partes», parecería excluir absolutamente la transacción como medio de solución para los conflictos administrativos⁷.

Sin embargo, si se considera detenidamente el asunto, cabría una respuesta más matizada: ciertamente, no es admisible la transacción sobre el bien público que está en juego en el caso de que se trate, ya que el bien público no es *negociable* y no está a disposición de la autoridad. Pero una cosa es que con un acto administrativo se pretenda —ha de pretenderse necesariamente— el bien público, y otra muy distinta afirmar que la decisión contenida en ese acto sea el único modo posible *hic et nunc* de proveer a esa determinada faceta del bien público, o que todos y cada uno de los aspectos concretos del acto administrativo sean identificables directa y esencialmente con el bien público. Obsérvese que tampoco el c. 1715 § 1 prohíbe exactamente la transacción en las *causas* en las que intervenga el bien público, sino «circa ea quae ad bonum publicum pertinent»: no se trata de una exclusión genérica de ámbitos, sino de una exclusión específica de objetos de transacción. Es evidente que la autoridad podría reconsiderar su acto y modificarlo en algún aspecto —o por completo— al tener en cuenta las peticiones del afectado, o al reparar en que existen otros modos de lograr la misma finalidad perseguida, o al valorar más detenidamente la posible desproporción entre el bien perseguido y los sacrificios exigidos, etc.

Así pues, parece posible afirmar que cabría también la transacción en estos supuestos, porque no supone automáticamente una dejación de la obligación de la autoridad para con el bien público, toda vez que ésta puede sopesar las posibles soluciones que surjan en el diálogo y comprobar en cada caso que no lesionan el bien público antes de aceptarlas, incluso alcanzando un compromiso sobre ellas⁸: puede verse, muy matizado en su redacción, un ejemplo de un posible acuerdo sobre materias relacionadas con el bien público en el c. 1743; y se puede recordar también a este propósito que el CCEO —con una redacción paralela a la primera que se propuso para el § 1 del actual c. 1733 del CIC⁹— cita entre otras posibles soluciones de la controversia, junto a la enmienda voluntaria del decreto, una justa compensación al afectado (cfr CCEO, c. 999), que evidentemente podría ser objeto de compromiso entre la autoridad y el propio afectado. De otro modo, si la autoridad no pudiese ceder y comprometerse en nada de lo relacionado con su acto

7. La excluyen, refiriéndose a la transacción en su sentido más estricto, p. ej., L. DE ECHEVERRÍA, *comentario al c. 1733*, cit.; J. CORSO, *I modi di evitare...*, cit., p. 51.

8. Cfr, en este sentido, E. LABANDEIRA, *comentario al c. 1733*, en *CIC Pamplona*; ID., *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed. actualizada, Pamplona 1993, pp. 434-435.

9. Cfr el texto, conocido a través de P. CIPROTTI, en J. CORSO, *I modi di evitare...*, cit., p. 51.

administrativo, no se entiende bien cómo podría llegarse a soluciones «de común acuerdo», según pide el canon que comentamos.

Hay que aclarar, sin embargo, porque en ello puede radicar la dificultad de algunos para aceptar la transacción en este ámbito, que la expresión «soluciones de común acuerdo» no significa, ciertamente, que el resultado del intento previo de conciliación sea un acto administrativo de naturaleza en cierto modo «contractual», o de carácter bilateral, lo cual sería contradictorio con la propia naturaleza del acto de autoridad, que siempre es unilateral, y además —ahora sí— iría en contra del derecho inalienable y deber de la autoridad de tutelar el bien público. Pero sí puede suceder que, como fruto del diálogo previo, la autoridad alcance un acuerdo o un compromiso —una transacción—, incluso formalizándola en un contrato, y después emita un nuevo acto administrativo modificado en todo o en parte (o simplemente mantenga el anterior). En caso de enmienda del acto, la autoridad actuará así porque estima que el nuevo acto no contraviene el bien público en juego, sino que lo persigue en conjunto más acertadamente que el anterior; y además conoce que el nuevo acto no será impugnado. Pero ese acto no es el resultado directo e inmediato de la transacción: el resultado de la transacción es un acuerdo —sobre la cuestión de fondo o sobre alguno de sus aspectos más específicamente gravosos para el fiel afectado— que fija las posiciones y garantiza que no habrá controversia; y el acto administrativo que pudiera emitirse a continuación simplemente toma como *presupuesto* la posible transacción anterior, sin estar vinculado *formalmente* por ella.

Esto es posible en el ámbito que estudiamos porque la autoridad administrativa es la competente para valorar la implicación del bien público en el asunto; no así en el ámbito judicial, precisamente por razón de la posición de *ajenidad* del juez respecto de los intereses en juego (cfr c. 1431 § 1).

En cambio, no es aceptable —y en esto sí coincide la doctrina— el sometimiento de estos conflictos al juicio de árbitros, ya que este medio de solución se caracteriza porque ambas partes se comprometen a acatar la resolución —no judicial, llamada técnicamente «laudo arbitral»— de un tercero (*vide* comentario al c. 1713), de tal modo que habría que dejar en manos de terceros la decisión sobre materias en las que sólo la autoridad —o su Superior jerárquico— es competente, sin poder garantizar que la solución —aquí ya *impuesta*, no *propuesta*— se ajuste a las exigencias del bien público.

4. Momento de intentar la conciliación

El Código no impone formalmente este intento de conciliación como requisito previo al recurso —como hace, en cambio, con la «supplicatio» previa: cfr c. 1734—, sino que se limita simplemente a señalar el interés de que se llegue a una solución acordada antes de la resolución del posible

recurso. Precisamente por eso, no hay norma alguna que supedita el comienzo del transcurso de los plazos para recurrir al fracaso del intento de conciliación, de tal modo que el tiempo cuenta ininterrumpidamente desde la fecha establecida con carácter general (cfr cc. 1734 § 2, 1735 y 1737 § 2), y cuenta en contra de quien se considera perjudicado por el acto administrativo. Así pues, a efectos prácticos, quien estima que debe recurrir un acto administrativo, ha de tener en cuenta que los plazos establecidos son perentorios y no se interrumpen, por lo que debe continuar dando los pasos necesarios en cada plazo, sin perjuicio de que, paralelamente, estén en curso conversaciones destinadas a la búsqueda de otra posible solución.

En efecto, el transcurso de los plazos sin recurrir, a la espera de un acuerdo de solución, impediría la posterior presentación del recurso, mientras que la presentación del recurso en tiempo no cierra la posibilidad de alcanzar ese acuerdo. De ahí que el § 3 de este canon indique que el momento de intentar la solución alternativa es «praecipue» una vez presentada la «supplicatio» previa al recurso del c. 1734, y antes de que se agoten los plazos para recurrir; pero nada impide que, aunque ya se haya presentado el recurso, siga buscándose una solución distinta a la decisión del superior jerárquico. Por eso se hace una llamada al Superior —paralela a la que se hace al juez en el c. 1446 § 2— para que, siempre que abrigue esperanza de éxito, exhorte a las partes a buscar esa solución; eso sí, teniendo en cuenta el transcurso del tiempo para resolver (cfr, con carácter general, c. 57), que tampoco se interrumpe en virtud de esos intentos.

- 1734** § 1. Antequam quis recursum proponat, debet decreti revocationem vel emendationem scripto ab ipsius auctore petere; qua petitione proposita, etiam suspensio executionis eo ipso petita intellegitur.
- § 2. Petitio fieri debet intra peremptorium terminum decem dierum utilium a decreto legitime intimato.
- § 3. Normae §§ 1 et 2 non valent:
- 1° de recursu proponendo ad Episcopum adversus decreta lata ab auctoritatibus, quae ei subsunt;
- 2° de recursu proponendo adversus decretum, quo recursus hierarchicus deceditur, nisi decisio data sit ab Episcopo;
- 3° de recursibus proponendis ad normam cann. 57 et 1735.

§ 1. Antes de interponer recurso, el interesado debe solicitar a su autor por escrito la revocación o enmienda del decreto; hecha esta petición, se considera solicitada automáticamente también la suspensión de la ejecución del decreto.

§ 2. La petición debe hacerse dentro del plazo perentorio de diez días útiles desde la intimación legítima del decreto.

§ 3. Las normas de los §§ 1 y 2 no valen cuando se trata:

1° de recurrir ante el Obispo, contra los decretos dados por las autoridades que le están subordinadas;

2° de recurrir contra el decreto que decide sobre un recurso jerárquico, a no ser que esta decisión sea emitida por el Obispo;

3° de interponer los recursos a que se refieren los cc. 57 y 1735.

FUENTES: No constan

CONEXOS: cc. 53-57, 200-203, 1465, 1733 § 2, 1735, 1736 §§ 1-2, 1737

COMENTARIO

Jorge Miras

1. Naturaleza de la petición previa exigida

La solicitud dirigida al autor del acto administrativo para que lo revoque o lo enmiende se configura aquí como requisito previo inexcusable («antequam quis recursum proponat, debet...») ¹ para la interposición del recurso jerárquico, en los casos y con las condiciones establecidas por esta norma.

1. Cfr, sobre la redacción de esta norma y la introducción de su obligatoriedad, J. CORSO, *I modi di evitare il giudizio amministrativo*, en VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 33 ss.; en especial pp. 52-55.

El texto del canon distingue esa «petitio» del recurso jerárquico (cfr también cc. 1733 § 2, 1735 y 1736 § 1); y el c. 57 enumera como actuaciones distintas del administrado, encaminadas a obtener un decreto de la autoridad, la «petitio» y el «recursus», que aparecen separadas mediante la partícula «vel» (*vide* comentario al c. 57). En efecto, esa «petitio» no es propiamente un recurso, ya que no posee el carácter *impugnatorio* propio de todo recurso: la presentación de esa petición no instaura todavía el conflicto jurídico entre la autoridad y el fiel afectado. Por eso el c. 1733 § 3 exhorta a eludir («praecavere») la controversia una vez que ya se ha presentado esa petición de enmienda o revocación; y la *Relatio* sobre el *Schema* del CIC de 1982 explicaba: «'petitio' eo tendit ut reconsideretur decretum et si possibile est recursus vitetur»².

Así pues, se trata simplemente de una petición, solicitud o súplica, que puede encuadrarse correctamente, siguiendo a Labandeira, entre las realidades designadas históricamente con el nombre de «supplicatio»³, y que es anterior al verdadero recurso. Su finalidad es sobre todo prevenir a la autoridad eclesiástica de que hay alguien que se considera perjudicado por su acto administrativo y tiene interés en recurrirlo, de modo que pueda reconsiderar su decisión y optar, bien por reafirmarse en ella, afrontando el recurso, o bien por revocarla o modificarla.

Las *animadversiones praeviae* al *Schema* «De procedura administrativa», enviado a consulta el 20.IV.1972, explicaban así la razón de este requisito previo al recurso: «Ex iis quae memorata sunt circa potiores innovationes quae in schemate proponuntur, clare iam patet quodnam sit systema in schemate receptum circa impugnationes adversus actus administrativos. Quod tamen ita breviter describi potest: a) nullus proponi potest recursus contra decretum potestatis administrativae, nisi praecedat petitio, ad auctorem praeccepti facta, ut decretum revocetur vel reformetur; neminem latet momentum huius normae ad tuendum bonum regimen necnon auctoritatem superioris»⁴. Y, ciertamente, resulta razonable que la autoridad eclesiástica que emite un acto administrativo en ejercicio de su función de gobierno no se vea sorprendida por la interposición de un recurso, del que su primera noticia sea la comunicación hecha por su Superior jerárquico, sin haber tenido oportunidad de intentar explicar mejor al afectado el motivo de su decisión, o de haber modificado o retirado su decisión, tras reconsiderarla movido por las razones afloradas en el diálogo con el fiel que se considera agraviado.

2. *Comm.* 15 (1984), p. 85.

3. Cfr sobre esta cuestión E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed. actualizada, Pamplona 1993, pp. 435 ss.; *Id.*, *comentario al c. 1734*, en *CIC Pamplona*.

4. *Comm.* 4 (1972), p. 38.

2. Plazo de presentación

El § 2 establece un plazo perentorio de diez días útiles (cfr cc. 201-203), a contar desde la legítima intimación o notificación del acto administrativo cuya revocación o enmienda se pide (cfr cc. 54-56). En este caso se tratará siempre de un acto administrativo *efectivamente emitido* por la autoridad, ya que el recurso contra las «decisiones presuntas» en virtud de silencio administrativo no requiere «supplicatio» previa (*vide infra*, n. 5).

Transcurrido el plazo de diez días sin que se haya presentado la «supplicatio» (salvo que haya transcurrido *inútilmente*, porque el interesado ignoraba la existencia del acto, o la posibilidad de realizar esa petición, o porque no podía presentarla: c. 201 § 2), el fiel que se considera perjudicado por el acto administrativo pierde su derecho a recurrir (c. 1465), ya que el recurso posterior no le será admitido si no ha mediado la «supplicatio» previa. No obstante, parece claro que si, a pesar de todo, el autor del acto admite la petición fuera de plazo y responde a ella, se vuelve a abrir para el interesado la posibilidad de recurso⁵. Más dudosa parece la posibilidad de que sea admitido el recurso que se base en una respuesta negativa presunta en virtud de silencio administrativo ante la petición presentada fuera de plazo (c. 1735), aunque siempre podría intentarse, puesto que, en apariencia, el requisito de la «supplicatio» previa ha sido cubierto, y el recurrente podría probar que presentó la petición en tiempo *útil*.

3. Requisitos formales y contenido

a) Actuación personal del interesado

El Código prevé expresamente (cfr c. 1738) la posibilidad —e incluso la necesidad en algunos casos— de que el *recurrente* actúe, en el recurso jerárquico propiamente dicho, a través de abogado o procurador, pero no así para la «supplicatio». El motivo es claro: no se trata aquí de un recurso, como ya hemos señalado, sino de una simple petición (*vide supra*, n. 1). Por tanto la actuación personal del interesado puede ser suficiente y, desde luego, no provoca indefensión, puesto que la defensa jurídica de su situación afectada por el acto administrativo comenzará propiamente con el recurso posterior. No obstante, nada se opone a que el interesado recabe el asesoramiento que crea oportuno, también por parte de un abogado, antes de presentar la «supplicatio», aunque actúe después personalmente.

5. Cfr E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., p. 437.

b) *Forma escrita*

Respecto a los requisitos formales de la «supplicatio», el Código sólo establece uno: la forma escrita («debet revocationem vel emendationem... scripto ab ipsius auctore petere»). Puede tratarse de un escrito en forma de instancia o de una simple carta.

c) *Contenido*

Deberían constar en el escrito al menos los siguientes extremos:

— los datos necesarios para identificar inequívocamente el acto administrativo al que se refiere;

— la identificación de la persona que presenta la petición de revocación o enmienda, así como su domicilio a efectos de notificaciones;

— ha de contener al menos una petición explícita: la de revocación o reforma del acto; puede contener también la petición de suspensión, pero si no la contiene, la ley la añade automáticamente a la «supplicatio», y en ese punto comienza un *iter* paralelo al del recurso, referido sólo a la suspensión: (*vide* comentario al c. 1736 § 2). Para la admisión del recurso jerárquico —que puede interponerse «propter quodlibet iustum motivum» (c. 1737)— es necesaria la motivación. En cambio, la «supplicatio», por ser previa a la instauración jurídica del conflicto, no requiere formalmente una exposición pormenorizada de motivos, pruebas y alegaciones: basta con que el interesado manifieste sumariamente que se considera perjudicado en su situación por ese acto administrativo.

— la firma y la fecha en que se presenta la petición.

El escrito puede presentarse en mano en la cancillería, en la secretaría o en la oficina correspondiente en cada caso, que emitirá la certificación de su recepción y registro de entrada (bastaría en ese caso el sellado de una copia del escrito con la fecha de entrada, el registro y el sello de la curia correspondiente). Puede también enviarse por correo certificado con acuse de recibo, de modo que conste la fecha de su presentación y recepción.

4. *Efectos*

Los efectos de la presentación de la «supplicatio» son los siguientes:

— a veces implica *ipso iure* la suspensión automática del acto: cfr c. 1736 § 1;

— en los demás casos, constituye una solicitud implícita de suspensión de la ejecución del acto administrativo, que pone en marcha un plazo especial de silencio administrativo de diez días, relativo sólo a la posibilidad de solicitud autónoma de suspensión del acto al superior jerárquico de su autor (cfr § 1 y c. 1736 § 2);

- pone en marcha los intentos de conciliación a los que se refiere el c. 1733;
- marca el «dies a quo» (c. 203 § 1) en el cómputo del plazo de treinta días para que el autor del acto responda a la petición. Transcurrido ese plazo, queda expedita para el interesado la vía del recurso jerárquico (c. 1735).

5. Actos que pueden recurrirse sin previa «supplicatio»

El § 3 enumera los casos en que no se exige la «supplicatio» como requisito para la interposición del recurso:

a) En primer lugar, cuando se interpone recurso ante el Obispo contra actos de autoridades subordinadas a él. En este supuesto la posibilidad de recurso directo se debe a la posición del Obispo como Cabeza de la Iglesia particular, que constituye su ámbito propio de gobierno ordinario e inmediato (cfr cc. 381 y 391), por lo que su intervención directa, sin más trámites, en la cuestión no tiene el carácter en cierto modo extraordinario que puede apreciarse en otros supuestos.

b) No se requiere tampoco cuando el decreto que se pretende impugnar se haya emitido en resolución de un recurso (por tanto ya hubo «supplicatio» previa), salvo que quien lo haya resuelto sea el Obispo, porque en ese caso no hubo «supplicatio» previa a la autoridad inferior (*vide* el supuesto anterior), y la ley tiene interés en conceder al Obispo ese beneficio «ad tuendum bonum regimen necnon auctoritatem superioris» (*vide supra*, n. 1).

c) Si se recurre en virtud del silencio administrativo, en el supuesto general del c. 57 (tres meses), o en el supuesto específico de silencio ante la «supplicatio» (treinta días: c. 1735).

d) Cuando se responde a la «supplicatio» con un nuevo acto que enmienda el anterior, pero no llega a satisfacer al afectado (cfr c. 1735). Tanto en este caso como en el anterior, se trata de una excepción lógica: teniendo en cuenta que el autor del decreto ya ha tenido ocasión de reconsiderar el asunto, e incluso ha enmendado los extremos que ha considerado que podía o debía reformar, la necesidad de previa petición de revocación dejaría de tener su sentido originario, y produciría un efecto simplemente dilatorio, poco deseable en este ámbito (*vide* comentario al c. 1735: n. 2).

En estos cuatro casos, el plazo perentorio de 15 días útiles para recurrir (c. 1737 § 2) comienza a transcurrir desde la intimación del acto que se recurre, sin que haya de expirar previamente el plazo de diez días establecido para la «supplicatio».

1735 Si intra triginta dies, ex quo petitio, de qua in can. 1734, ad auctorem decreti pervenit, is novum decretum intimet, quo vel prius emendet vel petitionem reiciendam esse decernat, termini ad recurrendum decurrunt ex novi decreti intimatione; si autem intra triginta dies nihil decernat, termini decurrunt ex tricesimo die.

Si el autor del decreto, en el plazo de treinta días desde que recibió la petición mencionada en el c. 1734, intima un nuevo decreto por el que corrige el anterior o bien decide que la petición debe rechazarse, los plazos para recurrir se cuentan desde la intimación del nuevo decreto; pero si en el plazo de treinta días no ha tomado ninguna decisión, el plazo se cuenta desde el día trigésimo.

FUENTES: No constan

CONEXOS: cc. 54-57, 200-203, 1734, 1737 § 2

COMENTARIO

Jorge Miras

Esta norma prevé dos posibilidades de reacción del autor del acto administrativo ante la «supplicatio» regulada en el canon anterior.

1. Emisión y notificación de un nuevo decreto

En caso de que la respuesta a la petición de enmienda o revocación del acto anterior se produzca mediante un nuevo decreto, éste puede tener diversos contenidos:

- *rechazo de la petición*, que supone la confirmación del acto anterior;
- *revocación del acto administrativo*, y restauración, en consecuencia, de la situación anterior a él;

- *emisión de un nuevo acto administrativo que enmiende en algunos aspectos el anterior*. En este caso, la enmienda puede satisfacer al afectado por el primer acto administrativo —podría ser consecuencia de los intentos de conciliación que habrán comenzado al presentarse la «supplicatio»—; pero también podría suceder que continuase considerándose perjudicado por el nuevo acto y mantuviese, en consecuencia, su interés en recurrirlo.

En todos estos casos, el plazo perentorio de quince días útiles para recurrir (c. 1737 § 2; cfr también cc. 201-203) se computa desde la fecha de la intimación legítima del nuevo decreto (cfr sobre la intimación, cc. 54-56).

Si se trata de un decreto de rechazo de la «supplicatio», se impugna el acto administrativo originario, que ha sido confirmado por este último. En

cambio, cuando se trata de un decreto que enmienda el acto anterior, se recurre este nuevo decreto, pero ahora sin necesidad de presentar la «supplicatio» previa, puesto que la norma indica que el plazo, también en este caso, comienza a contar desde la intimación del nuevo decreto (*vide* comentario al c. 1734: n. 5, d).

2. Ausencia de respuesta

Puede suceder también que la autoridad no responda a la «supplicatio». En ese caso nos hallaríamos ante uno de los supuestos de silencio administrativo descritos en el c. 57 § 1: la ausencia de respuesta de la Administración «cuando el interesado presenta legítimamente una petición (...) para obtener un decreto». La ley establece con carácter general que, transcurridos tres meses sin respuesta de la autoridad, se presume la respuesta negativa a esa petición, a efectos de la interposición de recurso (c. 57 § 2); pero deja abierta la posibilidad de que normas específicas prescriban otros plazos distintos. Y precisamente el último inciso del canon que comentamos establece uno de esos plazos especiales de silencio administrativo, cuando se trata de la petición de enmienda o revocación regulada en el c. 1734: si la autoridad no ha tomado formalmente ninguna decisión —esa expresión («nihil decernat») quiere decir aquí exactamente «si no ha emitido un nuevo decreto»— en el plazo de treinta días, el plazo para recurrir (cfr c. 1737 § 2) comienza a contar a partir del día trigésimo desde la presentación de la «supplicatio» (cfr cc. 202 § 1, 203).

Una de las finalidades de la relativa brevedad de los plazos en materia de recursos contra actos administrativos (*vide* comentario al c. 1737: n. II, 1) es evitar que se dilaten innecesariamente situaciones de conflicto pendiente, lo cual podría ir en detrimento de la comunión¹. Esa misma razón puede explicar que se establezca para estos casos un plazo especial de silencio administrativo sensiblemente inferior al previsto con carácter general: cuando se presenta la «supplicatio», en realidad se está anunciando la intención de recurrir, a no ser que el acto administrativo sea revocado o modificado a satisfacción del interesado, por lo que puede decirse que el potencial conflicto administrativo se encuentra ya en grado incipiente, y no sería conveniente que el fiel que se considera perjudicado hubiera de permanecer en situación de incertidumbre durante largo tiempo.

Para finalizar, ha de recordarse que, en Derecho canónico, el silencio de la Administración no es una respuesta, sino que simplemente da lugar a una *presunción* de respuesta negativa que permite al interesado continuar sus

1. Cfr J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa: dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, en VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, p. 24.

diligencias (*vide* comentario al c. 57). Pero la autoridad sigue obligada a responder a las peticiones legítimas, y puede hacerlo, a tenor del c. 57 § 3, aunque haya transcurrido el plazo y se haya interpuesto ya el recurso. Así, si el autor del acto administrativo decidiera tardíamente enmendarlo o revocarlo, podría hacerlo, teóricamente, después de presentado el recurso, que quedaría entonces carente de objeto (si es que la enmienda elimina el perjuicio por el que se recurre). El propio c. 57 § 3 determina que en esos casos la autoridad competente queda obligada a reparar los posibles daños causados por su demora, como serían, por ejemplo, los gastos que la interposición del recurso —honorarios del abogado, etc.— hubiera supuesto al fiel afectado, u otros eventualmente derivados del posible periodo de eficacia del acto impugnado, si su ejecución no se hubiera suspendido a tenor de los cc. 1734 § 1 y 1736.

- 1736** § 1. In iis materiis, in quibus recursus hierarchicus suspendit decreti executionem, idem efficit etiam petitio, de qua in can. 1734.
- § 2. In ceteris casibus, nisi intra decem dies, ex quo petitio de qua in can. 1734 ad ipsum auctorem decreti pervenit, is executionem suspendendam decreverit, potest suspensio interim peti ab eius Superiore hierarchico, qui eam decernere potest gravibus tantum de causis et cauto semper ne quid salus animarum detrimenti capiat.
- § 3. Suspensa decreti executione ad normam § 2, si postea recursus proponatur, is qui de recursu videre debet, ad normam can. 1737, § 3 decernat utrum suspensio sit confirmanda an revocanda.
- § 4. Si nullus recursus intra statutum terminum adversus decretum proponatur, suspensio executionis, ad normam § 1 vel § 2 interim effecta, eo ipso cessat.

§ 1. Cuando en una materia el recurso jerárquico suspende la ejecución de un decreto, la petición del c. 1734 produce idéntico efecto.

§ 2. En los demás casos si, en el plazo de diez días después de recibida la petición del c. 1734, el autor del decreto no decide suspender la ejecución del mismo, puede pedirse provisionalmente esa suspensión a su Superior jerárquico, que tiene facultad para otorgarla sólo por causas graves y cuidando siempre de que no sufra detrimento el bien de las almas.

§ 3. Cuando se ha suspendido la ejecución de un decreto de acuerdo con el § 2, si después se interpone el recurso, quien debe resolverlo decidirá si la suspensión debe confirmarse o revocarse, en conformidad con el c. 1737 § 3.

§ 4. Si no se interpone recurso contra el decreto dentro del plazo prescrito, cesa por eso mismo la suspensión de la ejecución decidida provisionalmente de acuerdo con los §§ 1 ó 2.

FUENTES: No constan

CONEXOS: cc. 700, 1319, 1342 § 1, 1353, 1638, 1720, 1734, 1735, 1737 § 3, 1747, 1752

COMENTARIO

Jorge Miras

Al tratar de las impugnaciones, en general, se suelen distinguir dos efectos primarios, que se denominan clásicamente «devolutivo» (consistente en remitir la cuestión al órgano que ha de resolver la impugnación, creando o actualizando su competencia) y «suspensivo» (consistente en la inhibición de los efectos del acto impugnado en tanto se resuelve la impugnación). Si en el ámbito judicial la apelación, como regla general, suspende siempre la ejecución de la sentencia (cfr c. 1638), en cambio, en el recurso administrativo la norma es la contraria, a pesar del orden en que se expresa este canon: puede decirse que, por regla general, el recurso jerárquico sólo produce efecto devolutivo, salvo en algunos casos expresamente determinados por la ley.

Esta acusada diferencia entre el ámbito judicial y el administrativo puede explicarse por las especiales características de la actividad administrativa, en cuanto ejercicio inmediato de la función de gobierno que persigue de oficio el bien público eclesiástico. La extrema importancia y fragilidad del bien público cuya tutela se confía a la autoridad eclesiástica hace necesario garantizar que la función de gobierno pueda llevarse a cabo con agilidad y sin trabas innecesarias. Si por regla general el recurso —y la misma «supplicatio», a tenor de lo establecido en el § 1 de este canon— suspendiera de manera automática la ejecución del acto impugnado, cabría temer el riesgo de una virtual paralización de la posibilidad de acción de la autoridad eclesiástica ante situaciones en las que tiene obligación de adoptar decisiones que puedan ser ejecutadas sin demora. De ahí, sin duda, que se haya preferido establecer como norma que la suspensión no sea efecto automático de todo recurso.

Pero esta importante prerrogativa de la Administración —que refuerza las constituidas por la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos¹— también implica el riesgo de que al ejecutar el acto administrativo se produzcan lesiones —a fieles singulares, a comunidades o incluso al bien público—, que algunas veces podrían ser de imposible o muy difícil reparación, en caso de que finalmente el acto fuera enmendado, revocado o declarado nulo. Por ese motivo, se prevé también la posibilidad de que el propio autor del acto o el Superior, si aquel no lo hiciera, suspenda cautelarmente la ejecución. Se trata, pues, de un ámbito en el que la armonización y la garantía de los delicados bienes en juego se deja en gran parte a la prudencia de la autoridad competente.

Veamos esquemáticamente las reglas establecidas acerca de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos.

1. Casos excepcionales de efecto suspensivo automático

En algunos supuestos, especialmente graves, la ley establece el efecto suspensivo automático del recurso, y el § 1 del canon que comentamos extiende en esos casos la misma eficacia suspensiva a la presentación, no ya del recurso propiamente dicho, sino incluso de la «supplicatio» previa regulada en el c. 1734. Así sucede, por ejemplo, en los recursos contra el decreto de expulsión de un miembro de un instituto religioso (c. 700), o contra el decreto que impone o declara una pena (c. 1353, en relación con los cc. 1319, 1342 § 1, y 1720); o, parcialmente, en los recursos contra los decretos de remoción y de traslado, en los que se suspende sólo la facultad del Obispo

1. Cfr. p. ej., E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed. actualizada, Pamplona 1993, pp. 415-417.

de nombrar nuevo párroco mientras esté pendiente el recurso (cc. 1747 y 1752).

2. Procedimiento en los restantes casos

Cuando las normas específicas aplicables al caso no reconozcan expresamente el efecto suspensivo del recurso (lo cual sucede «in ceteris casibus»), ha de seguirse la norma general, que establece los pasos de un itinerario propio de la suspensión, paralelo al desarrollo del recurso:

a) *Solicitud implícita de suspensión.* Presentada la «supplicatio» de enmienda o revocación del acto administrativo, en los supuestos en que se exige, se entiende automáticamente solicitada («eo ipso») también su suspensión (cfr c. 1734 § 1).

b) *Plazo autónomo de silencio administrativo para la solicitud de suspensión.* Comienza a contar un plazo de 10 días desde la presentación de la «supplicatio» para que el autor del acto decida *sólo respecto a la suspensión*.

c) *Suspensión provisional anterior a la presentación del recurso.* Transcurridos diez días sin haber recibido respuesta, el interesado puede dirigir una solicitud de suspensión al Superior jerárquico —es decir, al mismo que habrá de resolver, en su caso, el posterior recurso—, que puede concederla provisionalmente antes de la interposición del recurso, es decir, cuando aún está en vigor el plazo para la respuesta a la «supplicatio», pero sólo por causas graves —cuya valoración le corresponde— y cuidando de que no sufra detrimento el bien de las almas (§ 2), consideración que podría llevarle igualmente a no otorgar la suspensión, atendiendo a todas las circunstancias. Aquí el Superior jerárquico no conoce aún del recurso, del fondo del asunto, sino sólo de la suspensión. Sea cual fuere la decisión que adopte en este momento, habrá de volver sobre ella una vez interpuesto el recurso (§ 3 y c. 1737 § 3).

d) *Cese de la suspensión provisional si no se interpone el recurso en plazo.* La suspensión provisional queda sin efecto si, transcurrido el plazo de quince días útiles desde la respuesta o el silencio ante la «supplicatio» (cfr c. 1735), no se interpone finalmente el recurso (§ 4), en cuyo caso el acto administrativo puede ejecutarse sin más trámites.

e) *Confirmación o revocación de la suspensión otorgada provisionalmente.* Si se concedió la suspensión provisional, una vez interpuesto el recurso, el que debe resolverlo (es decir, el Superior jerárquico) vuelve a pronunciarse sobre ella, decidiendo si la confirma, mientras esté pendiente la resolución del recurso, o la revoca (§ 3).

f) *Concesión de la suspensión que se había denegado provisionalmente.* Si se había denegado la suspensión provisional, el Superior jerárquico puede concederla todavía al conocer el recurso, una vez estudiadas más en profundidad las circunstancias del caso. Esa concesión está sujeta a las mismas condiciones indicadas por el § 2 para la suspensión provisional (c. 1737 § 3).

No se regulan expresamente en el Código las peculiaridades del *iter* que ha de seguir la suspensión en los casos en que no se exige la «*supplicatio*» previa al recurso (*vide* comentario al c. 1734: n. 5). A mi juicio, cabría también en esos supuestos —si el interesado lo estima necesario— comenzar el trámite de la suspensión antes de la interposición del recurso, siguiendo los pasos del itinerario que hemos descrito a partir del punto c), es decir, presentando en primer lugar al Superior jerárquico la solicitud de suspensión provisional, que podría otorgarse y ser confirmada o revocada una vez presentado el recurso propiamente dicho. Esta interpretación me parece acorde con la finalidad para la que se ha previsto la posibilidad de suspensión de la ejecución del acto administrativo, que sigue estando vigente en esos supuestos de recurso directo al Superior.

Por último, la suspensión concedida cesa, lógicamente, cuando se agotan sin éxito los recursos ordinarios contra el acto².

2. Para la suspensión del acto durante la sustanciación del recurso contencioso-administrativo ante la Signatura Apostólica, cfr NSSA, 108: «*Recursui adnecti potest instantia, allatis motivis gravibus vel documentis quibus innititur, ad obtinendam suspensionem executionis actus impugnati*». Cfr, a este propósito, G. LOBINA, *Elementi di procedura amministrativa canonica*, Roma 1973, pp. 15 ss.

1737 § 1. Qui se decreto gravatum esse contendit, potest ad Superiorem hierarchicum eius, qui decretum tulit, propter quodlibet iustum motivum recurrere; recursus proponi potest coram ipso decreti auctore, qui eum statim ad competentem Superiorem hierarchicum transmittere debet.

§ 2. Recursus proponendus est intra peremptorium terminum quindecim dierum utilium, qui in casibus de quibus in can. 1734, § 3 decurrunt ex die quo decretum intimatum est, in ceteris autem casibus decurrunt ad normam can. 1735.

§ 3. Etiam in casibus, in quibus recursus non suspendit ipso iure decreti executionem neque suspensio ad normam can. 1736, § 2 decreta est, potest tamen gravi de causa Superior iubere ut executio suspendatur, cauto tamen ne quid salus animarum detrimenti capiat.

§ 1. Quien se considera perjudicado por un decreto, puede recurrir por cualquier motivo justo al Superior jerárquico de quien emitió el decreto; el recurso puede interponerse ante el mismo autor del decreto quien inmediatamente debe transmitirlo al competente Superior jerárquico.

§ 2. El recurso ha de interponerse en el plazo perentorio de quince días útiles, que, en los casos de que se trata en el c. 1734 § 3, corren desde el día en que el decreto ha sido intimado, y en los demás casos conforme al c. 1735.

§ 3. Aun en los casos en que el recurso no suspenda ipso iure la ejecución del decreto, ni se haya decretado la suspensión según el c. 1736 § 2, puede el Superior por causa grave mandar que se suspenda la ejecución, cuidando de que se evite todo perjuicio al bien de las almas.

FUENTES: No constan

CONEXOS: cc. 19, 96-123, 299 § 3, 310, 1476-1480, 1733-1736, 1738, 1739

COMENTARIO

Jorge Miras

Los cc. 1733-1736 se ocupan de dos cuestiones previas al recurso jerárquico propiamente dicho (el intento de conciliación y la «supplicatio») y de una tercera que, en cierto modo, es paralela al propio recurso (la suspensión de la ejecución del acto).

A partir del c. 1737 se regulan ya directamente algunos aspectos del recurso jerárquico. Al comentar los dos primeros párrafos de este canon, nos ocuparemos ahora de los sujetos y de la interposición del recurso (forma, motivos, plazos y efectos). Para la suspensión del acto recurrido, a la que se refiere el § 3, *vide* comentario al c. 1736.

I. SUJETOS DEL RECURSO

El recurso jerárquico instaura *jurídicamente* una controversia (que ya existía previamente de manera no formal, es decir, no institucionalizada en un cauce jurídico de solución) entre dos partes con intereses en conflicto, y la somete a la autoridad administrativa competente para que la resuelva en uso de su potestad ejecutiva, imponiendo la solución a las partes mediante decreto. Por tanto, siempre intervienen en el recurso una parte activa, a la que el Código llama «recurrente» (cfr c. 1738); una parte pasiva o resistente, que se le opone, y que el Código designa —refiriéndose al primer recurso— como «qui decretum tulit» (c. 1737 § 1) o «decreti auctor» (c. 1733 §§ 1 y 3, 1734 § 1, 1735, 1736, 1737 § 1); y un Superior jerárquico competente para resolver el recurso.

1. *El recurrente*

Al estudiar la figura del recurrente hay que referirse en primer lugar a los requisitos que ha de reunir para ser reconocido jurídicamente como sujeto (capacidad jurídica) capaz de actuar en un recurso jerárquico (capacidad de obrar); y además, es preciso dilucidar qué tipo de relación ha de tener con el acto recurrido para ser admitido como parte activa en un determinado recurso (legitimación activa). Aunque estos dos aspectos, capacidad y legitimación, estén relacionados entre sí, conviene distinguirlos cuidadosamente, tanto para el estudio teórico como para los efectos prácticos, pues la confusión sobre ellos puede tener consecuencias no irrelevantes sobre la viabilidad y eficacia del recurso jerárquico regulado por el Código.

a) *Capacidad*

La capacidad —aptitud jurídica para ser sujeto en un ordenamiento, o en un ámbito determinado de un ordenamiento— es un requisito que el Derecho establece en abstracto, y por tanto no guarda relación con un acto administrativo determinado. En nuestro caso, nos interesa ahora saber quiénes gozan, en abstracto, de la capacidad jurídica y de obrar requeridas para actuar en un recurso jerárquico.

Pues bien, el Código no establece ninguna norma especial a este respecto para el ámbito de los recursos administrativos. Por tanto, se aplicarán las normas generales: *a*) si el recurrente es una persona física, la capacidad de obrar se regirá (c. 19) por los cc. 1476-1479, que presuponen los requisitos generales de capacidad de los cc. 97 ss. (*vide* comentario a los cánones citados); *b*) si se trata de una persona jurídica, rige la norma del c. 1480, que ha de entenderse a la luz de las normas generales contenidas en los cc. 113-123. Por tanto, tiene capacidad para recurrir toda persona humana, bautizada o no, mayor de dieciocho años. Los menores y los carentes de uso

de razón han de ser representados por sus padres, tutores o curadores, aunque en algunos casos los menores con uso de razón que hayan cumplido catorce años podrían ser admitidos a actuar personalmente (cfr cc. 96-99, 1476, 1478-1479).

Tienen también capacidad para recurrir, por medio de sus representantes legítimos, las personas jurídicas, públicas o privadas. Una respuesta auténtica de 20.VI.1987 declaró que los grupos de fieles —incluyendo las asociaciones privadas de fieles sin personalidad (c. 310)— cuyos estatutos no hayan sido al menos revisados por la autoridad competente (c. 299 § 3), no son capaces para recurrir como sujeto unitario¹. En cambio, los miembros de asociaciones privadas de fieles sin personalidad, cuyos estatutos hayan sido objeto de esa revisión, pueden defender sus derechos e intereses *conjuntamente*, aunque no como asociación (c. 310); extremo éste expresamente reconocido por la citada respuesta auténtica, según la cual podrían recurrir «*qua singuli christifideles, sive singillatim sive coniunctim agentes*».

b) *Legitimación*

Pero no todo sujeto jurídicamente capaz para recurrir —ya hemos dicho que la capacidad se establece de modo general y abstracto— puede impugnar *cualquier* acto administrativo. Además de la capacidad, el Derecho establece otras condiciones que han de concurrir para que un sujeto pueda impugnar un acto administrativo determinado, que en cambio no podría ser recurrido por otros, aunque gozasen también de capacidad. A esa especial situación del sujeto capaz respecto a un acto determinado se llama *legitimación activa*. Por tanto, puede ser recurrente el sujeto capaz que, además, está legitimado, por su relación (en los términos previstos por el Derecho) con el acto objeto del recurso, o por su posición ante los efectos de ese acto.

El canon que comentamos expresa el requisito de legitimación estableciendo que puede interponer el recurso jerárquico «*qui se decreto gravatum esse contendit*» (§ 1; cfr c. 1733): quien se considera perjudicado por el acto administrativo y, por tanto, está interesado en su revocación o enmienda (c. 1734). Los verbos usados por las normas que aluden a este requisito («*qui se...*

1. «D. Utrum christifidelium coetus, personalitatis iuridicae, immo et recognitionis de qua in can. 299, § 3, expers, legitimationem activam habeat ad recursum hierarchicum proponendum adversus decretum proprii Episcopi dioecesiani. R. Negative qua coetus: affirmative qua singuli christifideles, sive singillatim sive coniunctim agentes, dummodo revera gravamen passi sint. In aestimatione huius gravaminis, iudex congrua discretionaltate gaudeat oportet». AAS 80 (1988), p. 1818. Cfr, para un análisis de la respuesta citada, que habla confusamente de «legitimación activa» en la formulación del *dubium*, J. MIRAS, *Respuestas de la Comisión Pontificia para la interpretación de los textos legislativos. (Comentarios)*, en «Ius Canonicum» 61 (1991), pp. 211-217; cfr también el comentario de P. BONNET, en «Periodica» (1989), pp. 261 ss.

gravatum esse *contendit*», «quoties quis gravatum se decreto *putet*») indican bien a las claras que no se exige la constancia absolutamente cierta y objetiva de la existencia de un perjuicio efectivo; pero tampoco han de ser entendidos en un sentido puramente subjetivo, como si la legitimación residiera simplemente en un estado psicológico que habilitaría para el recurso a cualquiera que concibiese —incluso sin fundamento alguno— la impresión personal de que un acto administrativo le perjudica: eso sería equivalente a un concepto de legitimación potencialmente universal y arbitrario, ajeno por completo a cualquier ordenamiento jurídico, también al canónico.

Por el contrario, para recurrir este acto administrativo aquí y ahora está legitimado sólo quien puede experimentar un perjuicio si el acto se confirma y se ejecuta, o puede verse beneficiado si el recurso prospera ². Esto acontece, por supuesto, cuando el interesado ha visto vulnerado por el acto administrativo un derecho subjetivo estricto; pero también —como explicaremos al tratar de los motivos del recurso: *vide infra*— siempre que resulte verosímil que el recurrente, en virtud de su situación jurídica (que no tiene por qué ser identificable con un derecho estricto), pueda verse perjudicado por el acto administrativo ³.

Es necesario, por tanto, que el interés legitimador de un sujeto sea «objetivable» de alguna manera, o dicho de otro modo, es preciso que pueda apreciarse, al menos, que el recurso no constituye una pretensión absolutamente temeraria o infundada. En definitiva —se ha escrito acertadamente— el interés que legitima para el recurso «no es cualquier interés, sino un interés con cierta cualificación, para que no se caiga en la acción popular. Pero tampoco es una situación jurídica sustancial de la que alguien es titular, sino que consiste en una cuestión *de facto* protegida indirectamente por la norma» ⁴.

Eso es lo que trata de expresar la doctrina cuando enumera, de maneras más o menos coincidentes, las características que debe reunir el «interés» para que el sujeto esté legitimado. Y en un decreto de la Signatura Apostólica se estableció que el interés legitimador ha de ser: «personal, directo, actual,

2. Cfr E. LABANDEIRA, *El recurso jerárquico ante la Curia Romana*, en «Ius Canonicum» 60 (1990), pp. 449-465 (recogido en ID., *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1992; cfr, en especial, pp. 416-417).

3. Sobre la irrelevancia, admitida mayoritariamente por la doctrina, de la distinción, en Derecho canónico, entre derecho subjetivo e interés legítimo cfr, p. ej., A. RANAUDO, *Il ricorso gerarchico e la rimozione e trasferimento dei parroci nel nuovo Codice*, en VV.AA., *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii Card. Sabattani*, Città del Vaticano 1984, pp. 503 ss. (aunque este autor sostiene la validez técnica del concepto estricto de interés que describe); P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, Milano 1973, pp. 251 ss.; J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, en «Monitor Ecclesiasticus» 113 (1988), pp. 379 ss.; E. LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, en «Ius Canonicum» 40 (1980), pp. 151-166 (recogido en ID., *Cuestiones de Derecho Administrativo...*, cit., cfr en especial pp. 48-51).

4. E. LABANDEIRA, *El recurso jerárquico ante la Curia...*, cit., p. 418.

fundado al menos indirectamente en la ley y proporcionado»⁵. Pero más que los calificativos concretos que acompañen al interés, lo que importa para la posibilidad real de acceso al recurso es el contenido que asigne la jurisprudencia a cada uno de esos requisitos. Quizá el modo en que los interpreta el decreto citado, y la posterior aplicación de esa doctrina en otra causa⁶, muestran una incipiente inclinación restrictiva de la jurisprudencia en este punto, que ha sido acogida con cierta aprensión por parte de la doctrina⁷.

Ciertamente, la genuina sensibilidad canónica hacia la justicia y una orientación profundamente personalista de las instituciones jurídicas parecen reclamar en la práctica una exquisita atención hacia todas las situaciones eventualmente dignas de consideración y tutela⁸, que no se vea obstaculizada por limitaciones formales innecesarias, es decir, derivadas sólo de una interpretación restrictiva no impuesta por el tenor de las normas jurídicas, siempre que éstas admitan lecturas más amplias y flexibles, más acordes con la finalidad a la que sirven (cfr. *a sensu contrario*, c. 18).

c) *Capacidad y legitimación son requisitos para la admisión del recurso*

Quizá sea oportuno, para comprender el alcance de este problema, advertir que la legitimación activa no es el fondo de la controversia, sino una cuestión *formal y previa*, que constituye un requisito de admisión del recurso, pero que no prejuzga en modo alguno la decisión que pueda adoptar el Superior que lo ha admitido, cuando entre a conocer con detenimiento el fondo: cabe perfectamente estar legitimado para recurrir y posteriormente no tener éxito en la pretensión.

Precisamente por tratarse de una cuestión previa, el Superior que recibe un recurso no está en condiciones de adoptar en ese momento —sin contradictorio, sin pruebas, sin garantías— una decisión sobre la sustancia del recurso; y el Derecho no le pide que lo haga: para admitir el recurso debe, simplemente, verificar de modo sumario (sin necesidad de practicar especiales diligencias o pruebas) que de la motivación del recurso se desprende algo equivalente a lo que la doctrina, en el ámbito procesal, suele llamar «fumus

5. STSA, Decr. 21.XI.1987, *Castillo Lara ponente*, n. 5 *in fine*, en *Comm.* 20 (1988), pp. 88-94.

6. STSA, Decr. *de causa Cincinnaten.*, 26.I.1990, en «*Notitiae*» 26 (1990), p. 144.

7. Cfr. p. ej., E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el Derecho Canónico*, en «*Ius Canonicum*» 61 (1991), pp. 271-288 (recogido en *Id.*, *Cuestiones de Derecho Administrativo...*, cit., pp. 467-490); P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo canonico*, en *VV.AA.*, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 55-70, especialmente, pp. 65-66.

8. Cfr. en este sentido, P. MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, en «*Fidelium Iura*» 3 (1993), pp. 281-306.

boni iuris», o sea, la presencia de un cierto fundamento que justifique la actuación del recurrente como parte interesada en el recurso.

Por ese motivo no parecen muy afortunados los términos de la respuesta auténtica antes citada, que incidentalmente, al hablar de otra cuestión, reconoce legitimación activa a los sujetos capaces «*dummodo revera gravamen passi sint*»⁹. De interpretarse literalmente, esa expresión superpondría el requisito previo de la legitimación a la cuestión sustancial del recurso; pero una cuestión sustancial —*revera*— que debería resolverse «*in limine litis*», sin las garantías jurídicas para los fieles que el recurso jerárquico trata de instaurar¹⁰. De todos modos, por diversas razones —que he expuesto con detenimiento en otro lugar¹¹—, parece claro que la intención de esa respuesta auténtica no es restringir, de manera tan drástica y por vía indirecta, la posibilidad real de ejercicio de un derecho de los fieles (el objeto directo del «*dubium*», según su contenido, pese a la confusa terminología con que está formulado, es claramente la *capacidad* de los grupos de fieles sin personalidad para interponer un recurso, no la legitimación).

Así pues, a mi juicio, sigue vigente a todos los efectos la norma sobre legitimación tal como se expresa en el canon que comentamos: la *admisión* del recurso —que no es su resolución— no se condiciona a que el sujeto *realmente* haya sido perjudicado, sino a que su pretendida condición de perjudicado por un acto administrativo aparezca con un cierto fundamento, o mejor —ya que en este supuesto es de aplicación el principio «*favorabilia amplianda*»—, a que no aparezca como evidentemente absurda e infundada. En efecto, un recurso razonablemente accesible para los fieles —tan razonablemente accesible como lo configura el Código—, que sea posteriormente resuelto con una motivación clara y rigurosa, parecería más favorecedor de la paz y la comunión —y por tanto del interés general y de la buena administración en la Iglesia¹²— que la fácil inadmisión de recursos basada en una exigencia desmedida de requisitos formales innecesarios para la legitimación. No obstante, queda a la tarea jurisprudencial ir determinando la praxis en esta materia.

Por otra parte, a propósito de la legitimación, se ha planteado en la doctrina la cuestión de los intereses colectivos, así como la de los llamados «intereses difusos», que no puede decirse que tengan un titular determinado jurídicamente, pero cuya protección interesa de hecho a toda una serie de sujetos. En estos casos, a pesar de que no exista una titularidad directa y exclusiva, puede suceder que se trate de intereses verdaderamente dignos de protección, que quedarían sin tutela efectiva por falta de un sujeto formalmente legitimado para reclamarla, en caso de que la jurisprudencia no adop-

9. Cfr *supra*, nota 1.

10. Cfr Principia, 6-7.

11. Cfr J. MIRAS, *Respuestas de la Comisión...*, cit.

12. Cfr E. LABANDEIRA, *comentario al c. 1737*, en *CIC Pamplona*.

tara un punto de vista flexible ante la cuestión. Por lo demás, se trata de una flexibilidad que no sería totalmente novedosa en Derecho canónico¹³.

d) Otros posibles interesados

Además del sujeto o los sujetos directamente afectados por el acto administrativo, y por tanto legitimados, podrían existir otras personas interesadas en su modificación o revocación —o incluso en su confirmación—, que deberían ser oídos por el superior, si ello es posible, antes de resolver (cfr c. 50), y que incluso podrían unirse formalmente a la pretensión de una de las partes legitimadas en el recurso: es la figura de los «coadyuvantes», no prevista explícitamente por el Código en este ámbito, pero perfectamente posible. De hecho, el Derecho procesal canónico prevé varias hipótesis de intervención de terceros en causas judiciales: cfr cc. 1596-1597.

2. La parte resistente

La legitimación pasiva ofrece menos problemas, ya que primaria y directamente corresponde siempre a la autoridad que emitió el acto administrativo que se recurre, lo cual se expresa claramente con las palabras «*decreti auctor*» que utiliza repetidamente el Código para referirse a la parte resistente. Sólo se excluyen de ese supuesto de legitimación pasiva, por razones de orden constitucional, el Romano Pontífice y el Concilio ecuménico (*vide* comentario al c. 1732). También aquí cabría la intervención de otros sujetos, interesados en la subsistencia del acto recurrido, como coadyuvantes.

3. El Superior «*ad quem*»

La determinación de la autoridad competente para recibir el recurso se reduce a la identificación del Superior jerárquico del autor del acto administrativo en cuestión. Así, para los actos administrativos emitidos por autoridades subordinadas al Obispo, el Superior *ad quem* será el Obispo. Los actos administrativos del Obispo diocesano habrán de recurrirse ante el dicasterio pontificio competente por razón de la materia (PB, 19 § 1); si hubiera varios

13. Cfr, p. ej., P. GANGOITI, *De iure standi in iudicio administrativo hierarchico et in Altera Sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum episcopi, qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, en «*Angelicum*» (1988), pp. 392 ss.; J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, en «*Monitor Ecclesiasticus*» 113 (1988), pp. 379 ss.; P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo...*, cit.; E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados...*, cit. Puede apreciarse un enfoque jurisprudencial distinto, a mi juicio más adecuado, de esta cuestión en una sentencia c. Fagiolo citada por C. GULLO: *vide* introducción a Lib. VII, part. I, tit. IV: n. 2, y nota 24.

que pudieran parecer competentes, puede dirigirse el recurso a uno de ellos o alternativamente a varios, ya que la cuestión de la determinación de competencia será resuelta por el procedimiento previsto en PB, 20 y RGCR, 113.

Los actos administrativos de los dicasterios romanos no pueden ser objeto de recurso jerárquico, toda vez que no hay Superior jerárquico competente para conocerlo, por lo que se agota para ellos la vía administrativa y sólo pueden ser objeto ordinario del recurso contencioso-administrativo —ya no administrativo, sino jurisdiccional— a la Signatura Apostólica, previsto en PB, 123 (cfr RGCR, 119 y 120 § 4).

En cuanto a a la determinación del Superior competente en el caso de actos administrativos emitidos en el seno de un ente asociativo o de un instituto de vida consagrada, habrá que estar a lo dispuesto en las normas por las que se rigen: estatutos y constituciones, Derecho común.

II. INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

1. *Plazo para recurrir*

El § 2 de este canon señala para la interposición del recurso un plazo perentorio de quince días útiles (cfr cc. 201-203), que han de contarse:

— desde la legítima intimación del acto administrativo (*vide* cc. 54-56) en los casos en que no es precisa la «*supplicatio*» previa (cfr comentario al c. 1734: n. 5);

— desde la notificación del decreto que responde a la «*supplicatio*», cuando el autor del acto administrativo que se pretende impugnar emite ese decreto en el plazo de treinta días (*vide* comentario al c. 1735: n. 1);

— desde el día trigésimo a partir de la presentación de la «*supplicatio*», cuando no ha habido respuesta a esa petición (*vide* comentario al c. 1735: n. 2).

Transcurrido ese plazo, el interesado —si sabía y podía recurrir, ya que se trata de días «útiles»— pierde la posibilidad de interponer el recurso jerárquico; además, si se había decretado la suspensión provisional de la ejecución del acto administrativo en cuestión, cesa automáticamente y el acto puede ejecutarse a partir de esa fecha (c. 1736 § 4).

2. *Forma de interposición*

El recurso puede presentarse directamente ante el Superior jerárquico competente, o también ante el autor del acto, que debe trasladarlo de inmediato al Superior, sin ulteriores dilaciones, ya que a partir de ese momento la cuestión escapa de su competencia. El autor del acto recurrido podría siempre continuar intentando vías de solución distintas del recurso (cfr c. 1733 § 3),

pero simultánea y paralelamente a su sustanciación, es decir, sin congelar la tramitación del recurso, que debe ser en todo caso *inmediata* por su parte.

Ha de interponerse por escrito, en el que deberían constar, al menos, los siguientes extremos:

- los datos necesarios para identificar inequívocamente el acto administrativo al que se refiere, adjuntando incluso, si es posible, la copia del acto que obre en poder del interesado;

- la identificación de la persona que presenta, así como su domicilio a efectos de notificaciones;

- cuando interviene en el recurso abogado o procurador, ha de constar su apoderamiento para actuar en nombre y representación del interesado;

- la indicación del Superior al que se dirige;

- la pretensión del recurrente respecto al acto administrativo impugnado y respecto a la situación jurídica afectada; además, si no se suspendió automáticamente la ejecución del acto impugnado (cfr c. 1736 § 1), ni se acordó tampoco la suspensión provisional, puede pedirse de nuevo al interponer el recurso, ya que el Superior que lo resuelve tiene facultad para acordarla de oficio o a instancia de la parte interesada (cfr § 3). Nada impide que, en su caso, se plantee también, en el recurso, la eventual reclamación de resarcimiento por los daños eventualmente causados por el acto impugnado (cc. 128, 57; y CCEO, cc. 1000 § 3 y 1005; *vide* comentario al c. 1739: n. 3);

- la exposición de los motivos que dan lugar al recurso, junto con la documentación que pueda apoyarlos —o al menos su indicación, ya que en el breve plazo del que se dispone puede no ser fácil obtenerla, y siempre cabe presentarla una vez admitido a trámite el recurso, en los plazos que señale el Superior competente— y la argumentación que pueda servir para fundamentarlos;

- copia de la documentación (p. ej., escrituras de propiedad, contratos, estatutos, decretos de nombramiento, actas y certificaciones, etc.) que respalde la situación jurídica en virtud de la cual el interesado se considera legitimado para recurrir; o al menos, la indicación de la documentación que podría aportarse, de ser requerida;

- la fecha y la firma del recurrente o de su procurador.

3. *Motivos del recurso*

Ya hemos señalado que, a diferencia de lo que sucede en la presentación de la «supplicatio», el recurso jerárquico debe ser motivado. Esto nos lleva inmediatamente a preguntarnos de qué tipo pueden ser los motivos alegados.

A tenor del § 1 de este canon, el interesado puede recurrir «propter quodlibet iustum motivum»: se trata de una expresión muy amplia, que en

realidad sólo excluye absolutamente los recursos que se presenten sin motivo alguno, o por un motivo que no pueda ser calificado de «iustum».

Ciertamente, esa amplitud admitida en la motivación indica una concepción del recurso como *propriamente administrativo*, que lo aleja de posturas de corte jurisdiccionalista. En efecto, una construcción del recurso jerárquico de matriz jurisdiccional vendría a restringir sus motivos, centrándolos en torno a las cuestiones de legitimidad y de estricta justicia. En cambio, una concepción de corte administrativo no transforma al Superior jerárquico en juez, sino que mantiene a todos los efectos —también en cuanto a la resolución del recurso— su caracterización como autoridad competente para administrar en la misma esfera y materia que el autor del acto recurrido, pero en un nivel superior. La autoridad que resuelve el recurso no es un juez que aplica el Derecho estricto, sino *un Superior que gobierna*, y ello se refleja en la amplitud de sus poderes de decisión (*vide* comentario al c. 1739).

El alcance práctico de la amplia expresión de este canon respecto a la motivación, podría reflejarse diciendo que es posible fundar el recurso en cualquier motivo que el superior pueda justa y legítimamente tomar en consideración para adoptar una decisión en el marco del c. 1739; o, en otras palabras, que cabe pedir por todos los motivos por los que el superior *puede* conceder¹⁴.

4. Efectos de la interposición del recurso¹⁵

La interposición del recurso jerárquico instaura, o al menos actualiza, la competencia del Superior *ad quem* sobre la cuestión objeto de controversia: es lo que se conoce con la expresión «efecto devolutivo», al hablar de los efectos de un recurso (*vide* comentario al c. 1736). En cuanto al efecto suspensivo, como es sabido, por regla general, no se produce aquí automáticamente, sino por expresa decisión del Superior, basada en causa grave, según establece el § 3 del canon que comentamos (*vide* también comentario al c. 1736).

Además, una vez interpuesto el recurso, nace para el Superior la obligación de responder (cfr c. 57), bien rechazando motivadamente su admisión (cfr c. 51), bien resolviendo, también motivadamente, sobre el fondo, una vez ha sido admitido (cfr RGCR, 120 § 3). El c. 57 establece con carácter general el plazo de tres meses para la resolución, aunque las normas especiales que regulen la materia de que se trate podrían establecer otros plazos diferentes.

14. Cfr, p. ej., E. LABANDEIRA, *Il ricorso gerarchico canonico: «petitum» e «causa petendi»*, en VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., sobre todo pp. 77-82 (versión cast. en ID., *Cuestiones de Derecho Administrativo...*, cit., pp. 493 ss.); P. MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli...*, cit., p. 299.

15. Cfr, para un tratamiento más detenido, E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, pp. 439 ss.

Por lo demás, una vez admitido el recurso, el Superior podría, si es necesario, comunicar a las partes que el plazo para la resolución del recurso —por su complejidad o por otros motivos, que han de especificarse— se prorrogará por un tiempo determinado (cfr RGCR, 120 § 2).

Las mencionadas hasta aquí son las únicas normas generales de procedimiento para la resolución de recursos recogidas en el CIC, que resultan claramente incompletas. Además hay otras normas para el recurso ante los dicasterios de la Curia romana ¹⁶.

16. Cfr RGCR, 118-122; C. GULLO, *Il ricorso gerarchico: procedura e decisione*, en VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 85-96.

1738 *Recurrrens semper ius habet advocatum vel procuratorem adhibendi, vitatis inutilibus moris; immo vero patronus ex officio constituatur, si recurrrens patrono careat et Superior id necessarium censeat; semper tamen potest Superior iubere ut recurrrens ipse compareat ut interrogetur.*

El recurrente tiene siempre derecho a servirse de un abogado o procurador, pero evitando dilaciones inútiles; e incluso debe designarse patrono de oficio, si el recurrente carece de él y el Superior lo considera necesario; pero en cualquier momento el Superior podrá ordenar que comparezca el mismo recurrente para ser interrogado.

FUENTES: No constan

CONEXOS: cc. 1481-1490

COMENTARIO

Jorge Miras

1. Derecho del recurrente a servirse de abogado o procurador

El presente canon recoge para los recursos administrativos la regla general vigente en el sistema procesal canónico, según la cual, salvo prescripción expresa en contra, la parte puede llevar a cabo personalmente toda la actividad que le corresponde en el proceso (cfr c. 1481 § 1). Por tanto, la asistencia letrada se presenta aquí como un derecho que corresponde al recurrente, pero del que puede no hacer uso. Esta garantía del derecho a la representación letrada para el recurrente indica, ciertamente, que la sustanciación del recurso jerárquico posee un carácter propiamente contradictorio: las partes tienen la posibilidad de presentar alegaciones y pruebas en favor de sus intereses¹, y han de moverse en un contexto formal que requiere una específica preparación, por lo que en muchas ocasiones la intervención técnica de la asistencia letrada será imprescindible.

Por lo demás, las normas aplicables a la intervención de patrono, en su caso, serán las generales (cfr cc. 1481-1490), y habrán de tenerse en cuenta

1. Cfr, p. ej., E. LABANDEIRA, *comentario al c. 1738*, en CIC Pamplona; J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa: dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, en VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, p. 24; M.J. ARROBA CONDE, *comentario al c. 1738*, en A. BENLLOCH POVEDA (Dir.), *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe, fuentes y comentarios de todos los cánones*, 3ª ed., Valencia 1993; etc.

también las normas específicas establecidas para la actuación ante los dicasterios de la Curia romana (PB, 183) ².

Además de este derecho del recurrente, sobre el que volveremos, se regulan aquí un deber y una facultad del Superior jerárquico que ha de resolver el recurso.

El Superior tiene el deber de nombrar de oficio patrono al recurrente si lo considera necesario y éste no lo ha hecho. Se trata de una decisión dejada a la apreciación del Superior que, a la vista de la situación, habrá de decidir si en el caso concreto la ausencia de patrono puede producir indefensión o notable desventaja al recurrente, porque éste no se muestre capacitado para defender personalmente de manera adecuada sus intereses: de ser así, *debe* designarle patrono de oficio. No ha de hacerlo, en cambio, si no aprecia razonablemente esa necesidad.

Además, se establece que, aun en los casos en que el recurrente actúe representado por un patrono, designado por él o de oficio, el Superior «puede siempre» citarle para que comparezca personalmente y sea interrogado. También en este caso queda a la apreciación del Superior la oportunidad o necesidad de ordenar la comparecencia personal del interesado.

2. El inciso «vitatis inutilibus moris»

En materia de recursos administrativos puede decirse que el acortamiento de la situación de conflicto pendiente es un valor especialmente buscado, lo cual se manifiesta, por ejemplo, en la brevedad de los plazos (*vide* comentario al c. 1737: n. II, 1), o en el establecimiento de un plazo más breve que el general para el silencio administrativo ante la «supplicatio» (*vide* comentario al c. 1735).

Aquí se advierte una vez más ese interés, manifestado ahora en la expresión «vitatis inutilibus moris», que se añade a la declaración del derecho a servirse de abogado o procurador que tiene «siempre» el recurrente. La expresión aparece desde los primeros *schemata* «De procedura administrativa», en los que se encontraba también otra fórmula semejante referida a la intervención de perito o patrono en el procedimiento de formación del acto administrativo, que finalmente no se recogió en el CIC. Tal como se puso de manifiesto al explicar el contenido de esos *schemata* y al responder a las observaciones planteadas a ellos ³, no puede interpretarse ese inciso como una fórmula restrictiva del derecho a la asistencia letrada, que se da *siempre* en el recurso, sino simplemente como una exhortación a evitar dilaciones innece-

2. Cfr también, sobre los abogados, JUAN PABLO II, m.p. *Iusti Iudicis*, 28.VI.1988, en AAS 80 (1988), pp. 1258 ss., desarrollado por SEC, *Ordinatio* de 23.VII.1990, en AAS 82 (1990), pp. 1630-1634.

3. Cfr *Comm.* 2 (1970), pp. 192-194; 5 (1973), p. 238.

sarias, en la línea del principio de celeridad que parece presidir el procedimiento de los recursos administrativos. Por tanto, si el recurrente estima que ha de valerse de abogado o procurador, el Superior que resuelve el recurso *no puede oponerse a ello*. A lo sumo, podrá ejercer una actividad impulsora y ordenadora del procedimiento, velando para que no se produzcan demoras que no sean estrictamente necesarias, pero siempre sin causar indefensión.

3. *La intervención de abogado por parte del autor del acto*

Una de las excepciones que impone el c. 1481 a la regla general de posibilidad de actuación personal de las partes en el juicio contencioso son las causas en las que entra en juego el bien público: en ellas es siempre preceptiva la designación de defensor de oficio a la parte que no lo tiene.

En el recurso contra un acto administrativo siempre está en juego, o puede estarlo de algún modo, el bien público, puesto que ese fin ha de presidir toda la actuación legítima de la autoridad eclesiástica. Sin embargo, no se impone aquí la intervención de abogado o procurador por parte del autor del acto impugnado, probablemente por dos motivos: en primer lugar, porque se supone al autor del acto administrativo la capacidad de tutelar la parcela del bien público afectada —que es «su interés» en estos casos— por sí mismo; en segundo lugar, porque el Superior que resuelve el recurso tiene también, *ex officio*, la función de velar por esos mismos bienes, pero en una posición jerárquicamente superior (*vide* comentario al c. 1739). Por tanto, la no intervención de abogado o procurador por parte de la autoridad cuyo acto se impugna no tiene por qué poner necesariamente en peligro el bien público en juego. No obstante, nada impide tampoco que el autor del acto impugnado sea representado por un abogado o procurador⁴, si lo estima oportuno.

4. Cfr E. LABANDEIRA, *comentario al c. 1738*, en *CIC Pamplona*.

1739 Superiori, qui de recursu videt, licet, prout casus ferat, non solum decretum confirmare vel irritum declarare, sed etiam rescindere, revocare, vel, si id Superiori magis expedire videatur, emendare, subrogare, ei obrogare.

Según lo requiera el caso, el Superior que resuelve el recurso puede no sólo confirmar o declarar nulo el decreto, sino también rescindirlo o revocarlo o, si lo juzga más conveniente, corregirlo, sustituirlo por otro o abrogarlo.

FUENTES: No constan

CONEXOS: cc. 10, 35, 51, 124, 1734, 1737

COMENTARIO

Jorge Miras

1. La posición del Superior en el recurso jerárquico

a) El Superior como autoridad administrativa competente

La enumeración de las facultades de resolución que competen al Superior, considerada en su íntima conexión con la amplitud admitida en la motivación del recurso (*vide* comentario al c. 1737: n. II, 3) confirma la opción del Código por un recurso jerárquico concebido como verdadero recurso administrativo. En efecto, en las *animadversiones praeviae* al Schema «De procedura administrativa» que fue enviado el 20.IV.1972 a las Conferencias Episcopales y a los dicasterios de la Curia romana, se explicaba: «d) superior hierarchicus, de recursu decernens, ordinarie potest non solum actum confirmare vel irritum declarare, sed etiam reformare, iisdem utens potestatibus, quas auctor habebat: tribunal administrativum autem potest tantum actum confirmare vel irritum declarare, dum ipsi auctori decreti datur facultas et onus, si casus ferat, novum decretum ferendi»¹.

El Superior, como puede advertirse, no se encuentra limitado, en cuanto a sus posibilidades de resolución, por las restricciones que afectan al juez en el recurso contencioso-administrativo, que sólo puede ser admitido por motivos de legitimidad (cfr c. 1445 § 2; PB, 123)². Y ello es así porque la tarea

1. Cfr *Comm.* 4 (1972), p. 38; cfr también *Comm.* 2 (1970), p. 193.

2. Cfr, sobre el sentido de la legitimidad en el contencioso-administrativo, J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico en la Constitución Apostólica «Pastor Bonus»*, en «*Ius Canonicum*» 60 (1990), pp. 409-422.

propia del juez no es tomar decisiones de gobierno, sino simplemente juzgar si una determinada medida adoptada por la autoridad administrativa es conforme o no con el ordenamiento canónico, e imponer a las partes en conflicto su sentencia. En cambio, el Superior jerárquico es autoridad administrativa, y resuelve el recurso *administrando*, gobernando *in actu* sobre la misma materia objeto de la decisión del autor del acto impugnado, que ha pasado a ser de su competencia; y sus atribuciones sobre la cuestión son las mismas que tenía el autor del acto, pero en un grado jerárquicamente superior³.

En consecuencia, el superior no tiene por qué limitarse a verificar la legitimidad del acto administrativo recurrido, sino que puede —si lo considera más oportuno— volver sobre el asunto y tomar una nueva decisión, que se encuentre entre las posibilidades de solución igualmente legítimas, basada en su propia autoridad y en el conocimiento adquirido durante la sustanciación del recurso. Es significativo, a ese respecto, el tenor literal del canon: «Superiori (...) licet, prout casus ferat, non solum decretum confirmare vel irritum declarare —hasta aquí, podría entenderse que nos movemos en el terreno de la legitimidad—, sed etiam (...), vel si id Superiori magis expedire videatur (...)». En esa redacción se tiene en cuenta, ciertamente, la consideración de cuestiones de legalidad, de requisitos de validez, pero también se incluye la posibilidad de resolver el recurso atendiendo a motivos de oportunidad, de conveniencia, de buena administración, etc.

Lo confirma la interpretación que hace de esta norma el RGCR, cuando establece que los dicasterios, al resolver recursos, los examinan tanto por lo que se refiere a la legitimidad, como por lo que se refiere al «merito» (art. 120 § 1).

b) El concepto de «oportunidad»

Pero ha de tenerse en cuenta que una decisión adoptada por motivos de oportunidad no equivale a una decisión inmotivada, y que, por tanto, un recurso planteado por motivos de oportunidad no es tampoco un recurso inmotivado. A este respecto se ha escrito, luminosamente: «si queremos tomar la oportunidad como motivo para impugnar el acto, deberemos darle un sentido objetivo. En principio puede decirse que oportuno es el acto adecuado para alcanzar el fin social que de él se espera; en cambio inoportuno es el acto carente de esa virtualidad. Pero aún hay más: para que esa oportunidad o inoportunidad sean tomadas en consideración por el derecho, no basta que el

3. Cfr, para otras consecuencias de esa concepción, sobre todo en cuanto a la posibilidad de «reformatio in peius», E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, p. 449.

acto haya fracasado, es decir, que haya sido inútil o perjudicial. Es preciso también que en el momento en que se dicta infrinja una regla no jurídica, ya sea de buena administración, científica, técnica, etc. La oportunidad opera en el mundo de la discrecionalidad, y viene a limitar la libertad de la Administración. Cuando el ordenamiento otorga una potestad discrecional, se preocupa de que sea controlado su ejercicio en relación a ciertas finalidades»⁴.

Así pues, el concepto de «oportunidad» que se utiliza en el ámbito del Derecho administrativo no es sinónimo de arbitrariedad, de capricho o de ausencia de motivos. Ante todo presupone la legitimidad: entre legalidad estricta e ilegalidad manifiesta hay una banda —más o menos ancha, según los casos— en la que juega la discrecionalidad, que no es mero espacio para el ejercicio caprichoso de la autoridad, sino *posibilidad de elección entre diversas medidas igualmente legítimas* ante un caso concreto. Y la elección, la decisión que se adopte en cada caso, se basará en unos determinados motivos, criterios, apreciaciones, etc.

Ante un ámbito de discrecionalidad, los criterios de oportunidad, conveniencia, buen gobierno, buena administración, eficacia, etc., que deciden no son puramente imaginativos, o subjetivos; por eso el canon supedita los amplios poderes concedidos al Superior a un ejercicio «*prout casus ferat*», o a la decisión que «*magis expedire videatur*». En ese terreno intervienen criterios que no revisten la forma de mandatos jurídicos, pero que contribuyen a precisar hacia qué fines deben encaminarse las medidas discrecionales de la autoridad, qué valores o preferencias deben tener presentes, etc.⁵: muchas veces se tratará de orientaciones pastorales o exhortaciones; otras habrá que recurrir a criterios tomados de alguna ciencia, o del arte, o de la economía... La falta de ponderación de ese tipo de criterios no hace estrictamente ilegítimo un acto discrecional, pero puede hacerlo inoportuno y, por ello, impugnabile.

2. La resolución del recurso

El recurso jerárquico se resuelve mediante un decreto singular del Superior competente, dado por escrito, que debe hacer constar los motivos en los que se basa (c. 51). En cuanto a su contenido, como hemos dicho, la decisión puede adoptar diversas modalidades, en una gama que va desde su total confirmación hasta su total sustitución por un acto contrario. Veámoslo con detenimiento.

4. E. LABANDEIRA, *Il ricorso gerarchico canonico: «petitum» e «causa petendi»*, en VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 80-81 (versión cast. en ID., *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1993, pp. 506-507).

5. Para algunos ejemplos, cfr *ibid.*

a) *Confirmación del acto recurrido*

Supone al menos que el Superior considera legítima la decisión contenida en el acto recurrido, ya que la legitimidad es en todo caso requisito necesario —aunque no siempre suficiente o decisivo— para la confirmación del acto. Esta decisión implica el rechazo de todas las peticiones del recurrente y la subsistencia del acto administrativo impugnado en los mismos términos en que se emitió.

b) *Declaración de nulidad*

La segunda posibilidad de decisión que contempla la norma es declarar nulo («*irritum declarare*») el acto recurrido. En algunos casos, el acto administrativo es nulo *ipso iure*, por falta absoluta de potestad o de competencia en su autor (cfr c. 35), por carencia de algún elemento esencial, por ausencia de alguno de los requisitos establecidos por el Derecho para la validez de ese tipo de actos (cfr c. 124 § 1), o por la presencia de algún vicio de procedimiento sancionado expresamente con la nulidad (cfr c. 10). Pero esa nulidad no opera automáticamente, puesto que los actos administrativos, además de la presunción de validez que sostiene a todo acto jurídico aparente (cfr c. 124 § 2) gozan, por su naturaleza de actos de la autoridad, de una presunción de legitimidad que sólo cede ante la prueba en contra. Por tanto los actos pretendidamente nulos que afectan al fuero externo —sólo a esos actos se refieren las normas sobre el recurso jerárquico: cfr c. 1732— vinculan a sus destinatarios mientras no se produzca la declaración de nulidad.

Si ésta se llega a dar, puesto que los efectos —jurídicos y *materiales*— eventualmente producidos hasta ese momento dependían de un acto absolutamente inválido, la declaración de nulidad tendrá también eficacia desde la fecha de la emisión del acto cuya nulidad se declara (*ex tunc*), en la medida de lo posible. En estos casos, el Superior deberá tener en cuenta también la cuestión de los posibles daños, que habrán de ser reparados a tenor del c. 128 (*vide infra*). La prudente previsión de esta eventualidad puede ser una de las causas que aconseje la suspensión de la ejecución del acto administrativo (cfr cc. 1734 § 1, 1736 y 1737 § 3).

c) *Anulación (rescisión)*

Puede suceder también que el acto impugnado se vea afectado por algún vicio que no implique su nulidad absoluta o *ipso iure*, pero que sí podría dar pie a su anulación a instancia del interesado, que en Derecho canónico se

denomina tradicionalmente rescisión⁶ (cfr, p. ej., cc. 125 § 2, 126, 1451 § 2). Se trata de supuestos de *anulabilidad*, en los cuales, mientras no se solicite y se obtenga la anulación, el acto continúa siendo eficaz (cfr, p. ej., cc. 149 § 2, 166 § 2).

En estos casos —a diferencia de los supuestos de nulidad absoluta— la decisión del Superior no es meramente declarativa (el vicio no bastaría por sí sólo para anular el acto, de no mediar esa decisión), sino *constitutiva* (causante de esa nulidad), por lo que la anulación producirá efectos desde su fecha (*ex nunc*), y no automáticamente desde el momento de la emisión del acto anulado.

La justicia exigirá, en hipótesis de este tipo, conjugar adecuadamente la posible retroactividad —total o parcial— de los efectos de la anulación con la legitimidad de las situaciones que pudieran haber nacido al amparo de un acto que era válido (eficaz) hasta ese momento, pero anulable.

d) *Revocación*

La revocación es el modo normal de cesación de los actos administrativos en general (c. 47; cfr c. 58 § 1 para los decretos, c. 79 para los rescriptos que conceden privilegios, c. 93 para los que conceden dispensas), y consiste en la emisión de un decreto cuyo objeto es precisamente dejar sin efecto el acto anterior, sin necesidad de establecer en su lugar otro acto referido a la cuestión afectada.

El acto revocado no posee vicios de nulidad, ni otros defectos que lo hagan anulable: en tales casos la medida adecuada sería, bien la declaración de nulidad, o bien la rescisión. Se trata, pues, de un acto que podría subsistir, pero que el Superior revoca por motivos de oportunidad, es decir, porque estima que es innecesario, o contraproducente de algún modo, o ineficaz, o desproporcionadamente gravoso para el fin que pretende, etc. Como ya hemos señalado (*vide supra*), la *oportunidad* administrativa no posee los contornos perfectamente definidos de la legitimidad, pero tampoco constituye una esfera de voluntarismo arbitrario o casual en el ejercicio de la autoridad: todo acto administrativo ha de responder a unos criterios, a una valoración de las circunstancias, a un juicio sobre el bien común y el bien particular en el caso, que son los que llevan a la autoridad a tomar esa decisión y no otra. Y lo mismo cabe decir del acto por el que se decide revocar un acto administrativo anterior.

6. Sobre la rescindibilidad en Derecho canónico, cfr E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., pp. 399-401.

e) *Enmienda o corrección*

La corrección se da cuando el Superior considera que debe mantener parcialmente el acto impugnado, pero enmendando algunos extremos. Los aspectos objeto de enmienda pueden ser, por ejemplo, errores materiales, o algunas circunstancias colaterales que el superior no considera oportunas, o unos determinados plazos establecidos en el acto impugnado, o el cómputo de una antigüedad, etc. Pero siempre se mantiene en sustancia el mismo contenido del acto impugnado: de lo contrario, nos hallaríamos ante una revocación o ante una sustitución (*vide infra*).

Además, la corrección podría llevarse a cabo, ciertamente, para satisfacer al recurrente —de hecho, al presentar la «supplicatio», una de las peticiones que éste puede hacer es la de enmienda del acto: cfr c. 1734—; pero también como un modo de perfeccionar, en algunos aspectos defectuosos o menos oportunos, el acto que el Superior considere sustancialmente correcto, pero que no estime conveniente —o posible— confirmar *sic et simpliciter* en su redacción original.

Por último, ha de notarse que la corrección se distingue en el CIC tanto de la *sanación* de vicios de nulidad o que hagan rescindible el acto (cfr, para las sentencias judiciales, cc. 1616, 1619 y 1622), como de la convalidación, que no sería ya una mera enmienda.

f) *Sustitución*

La última de las posibles decisiones previstas en este canon es la sustitución del acto administrativo por otro. Nótese que aquí no se trata de revocación, porque aunque también la revocación se lleva a cabo mediante un nuevo acto administrativo, éste no tiene por finalidad establecer una nueva situación, sino dejar sin efecto el acto anterior (*vide supra*); en cambio, los supuestos de sustitución se dan cuando en lugar del acto impugnado se pone otro de contenido diverso. Y tampoco se trata de una simple corrección o enmienda, porque no puede hablarse de sustitución si el nuevo acto mantiene sustancialmente el anterior.

Propiamente se da una sustitución cuando el contenido del nuevo acto es diverso, es decir, cuando no cabe apreciar identidad sustancial con el acto impugnado. Esta posibilidad aparece en el texto del canon bajo dos denominaciones que, si no son redundantes, podrían referirse a dos especies de sustitución:

— *subrogatio*: es la sustitución del acto impugnado por otro acto distinto (el Código usa ese verbo, además de en este caso, para referirse a las sustituciones de personas: cfr cc. 1425 § 5, 1624);

— *obrogatio*: es la sustitución del acto impugnado por otro, no ya simplemente distinto, sino contrario, tal como se deduce del uso de ese mismo verbo

que hace el c. 53. Tal podría ser la resolución adecuada, por ejemplo, en los casos en que el Superior aprecie que el acto impugnado vulnera un derecho verdadero y propio, y estima que no es suficiente la revocación del acto lesivo, sino que conviene hacer constar el reconocimiento de ese derecho violado, mediante un acto administrativo que lo tutele expresamente.

3. *La cuestión del resarcimiento de daños*

Para finalizar, conviene tener en cuenta que, excepto en los supuestos de confirmación, el Superior deberá tener presente la posible responsabilidad por daños (c. 128), que el c. 57 declara expresamente aplicable en materia de actos administrativos.

La Const. *Pastor Bonus* ha establecido en su art. 123 un cauce de reclamación en vía jurisdiccional de esa posible responsabilidad de la Administración, a petición del interesado; pero en la vía jerárquica debe ser una de las cuestiones que el Superior examine de oficio, incluso cuando el interesado no la incluya en el recurso entre sus *petita*. A efectos prácticos, el recurrente se verá beneficiado si al plantear el recurso incluye ya entre sus peticiones la relativa al eventual resarcimiento de daños, sin aguardar a la interposición, en su caso, del contencioso-administrativo, ya que de ese modo puede contar al menos con dos pronunciamientos sobre la cuestión. El CCEO, posterior al CIC en su redacción definitiva, sí contempla explícitamente entre los *petita* del recurso jerárquico el resarcimiento de daños (c. 1000 § 3) y establece el criterio para indicar qué autoridades incurren en responsabilidad y en qué medida, en el caso de un acto impugnado (c. 1005), extremos que están ausentes en el CIC, y que habrán de ser integrados cuando menos jurisprudencialmente.