# TITULUS IV De actibus administrativis singularibus

*T. IV. De los actos administrativos singulares*

## INTRODUCCIÓN

*Jorge Miras*

### 1. *La categoría formal de los actos administrativos singulares*

Este título recoge por primera vez en la legislación canónica la categoría técnica de «acto administrativo singular». Se trata de una novedad decisiva para la distinción de funciones solicitada por los principios directivos para la reforma del Código [1] y constituye un avance indudable en la construcción técnica del Derecho administrativo canónico. Una opción técnica de ese tipo permite que el peso de la regulación jurídica de los actos que se integran en esa categoría pueda desplazarse marcadamente hacia sus elementos comunes —sujetos, potestad, competencia, forma, procedimiento, impugnación, etc.—, en lugar de gravitar primariamente sobre los distintos contenidos posibles de los diversos actos, que simplemente añadirán unas u otras características o requisitos específicos a las normas comunes a todos ellos. Esto, al evitar la dispersión y la heterogeneidad innecesarias en cuanto al régimen jurídico de esos actos, contribuye a una regulación más clara y rigurosa del ejercicio de la potestad eclesiástica, que redunda en una mayor certeza y seguridad jurídicas y, en definitiva, en bien de la vida de la Iglesia y de los fieles [2].

El cap. I, que se dedica a las «normas comunes», consagra el concepto de acto administrativo singular, que incluye dos especies: decretos singulares y rescriptos (*vide* comentario al c. 35), reguladas en los capítulos sucesivos. La naturaleza jurídica y la regulación de los distintos tipos de actos administrativos se han adaptado conscientemente a ese concepto genérico, que constituye el núcleo común al que se añaden posteriormente los caracteres específicos de cada acto. Centraremos esta breve introducción sobre este capítulo, ya que su

1. Cfr Principia, 7: «potestatis ecclesiasticae clare distinguantur diversae functiones, videlicet legislativa, administrativa et iudicialis, atque apte definiatur a quibusdam organis singulae functiones exerceantur».

2. Cfr *ibidem*: «Proclamare idcirco oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitrarietatis suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat».

posición y su significado son de especial importancia para la interpretación del contenido de los caps. II-V.

Puesto que esas «normas comunes» son el marco para interpretar armónicamente las normas específicas sobre cada tipo de acto, no sería lógico, una vez que el legislador ha realizado esta opción técnica, prescindir de ella para realizar una interpretación discordante de las normas, que vendría a recoger el eco de viejas incertidumbres y confusiones doctrinales, propiciadas por el Derecho antiguo [3] y haría inoperantes las ventajas de un sistema unitario —aún incipiente— de Derecho administrativo. Por el contrario, a nuestro juicio, ha de partirse de las normas comunes para interpretar a su luz de manera armónica los aspectos que pueden haber quedado algo oscuros en el conjunto de la regulación jurídica (*vide*, también a este propósito, comentario al c. 35). Precisamente la posibilidad de constituirse en base para una doctrina coherente, y para una jurisprudencia que vaya construyendo un sistema cierto y eficaz de Derecho administrativo en la Iglesia, es una de las virtualidades más esperanzadoras de esta nueva regulación.

Sin embargo, esta valoración positiva de conjunto [4] sobre la opción técnica que comentamos no impide que al analizar en detalle la regulación general de los actos administrativos puedan señalarse algunos aspectos deficientes o insatisfactorios.

Concretamente, es preciso indicar que el contenido del cap. I resulta más bien magro e incompleto. Podría decirse que, si bien todas las normas que contiene son comunes, en cambio no contiene todas las normas comunes; al menos no todas las que podría haber contenido. Es más, acusa un claro desequilibrio en cuanto a composición, y una lectura detenida pone de manifiesto lagunas de importancia. Por ejemplo, resulta claramente desproporcionado que seis de los trece cánones del capítulo traten sobre la ejecución de actos administrativos (cc. 40-42), mientras que no hay una sola norma general dedicada propiamente al procedimiento para la *emisión* de los actos administrativos (laguna que, por lo demás, tampoco se colma satisfactoriamente en las normas específicas sobre decretos y sobre rescriptos, que son muy escuetas a ese respecto: *vide* comentario al c. 50).

Llama la atención, además, que el grueso de las normas comunes proceda de los antiguos cánones *De rescriptis*. La regulación de los rescriptos ha estado siempre muy influenciada por la naturaleza graciosa de sus principales contenidos —dispensas, privilegios—, y por su carácter de respuesta a unas «preces» en las que el propio peticionario aporta la motivación. En el cap. I se han recogido las normas sobre rescriptos que parecían adaptables para

3. Puede verse esa intención explicada en los trabajos de reforma del CIC 17. Cfr, p. ej., *Comm.* 3 (1971), pp. 88-90; cfr también *Comm.* 9 (1977), p. 233.

4. Cfr, a este respecto, Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*, en VV.AA., *Il nuovo codice di diritto canonico. Novità, motivazione e significato*, Roma 1983, pp. 502-522.

todos los actos administrativos, y se ha prescindido de las que no resultaban aplicables a los decretos; sin embargo las lagunas resultantes no se han cubierto con las nuevas normas comunes necesarias (las novedades a este respecto se han introducido en el capítulo sobre los decretos singulares, no entre las normas comunes).

Pero sucede que el rescripto no es el paradigma de acto administrativo singular, del mismo modo que la concesión de gracias no refleja la parte más sustancial de la función de gobierno en la Iglesia. Por eso unas normas preparadas a base de una adaptación de los cánones *De rescriptis* no resultan las más adecuadas para los decretos, ni para una disciplina general de los actos administrativos, que queda así regulada de manera excesivamente esquemática. Se ha señalado con acierto que unas «normas comunes» deberían permitir elaborar a partir de ellas una teoría general de los actos administrativos, cosa que no es posible en este caso [5]. Para esbozar una teoría general, o al menos para dar una definición basada en los caracteres principales de los actos administrativos, es preciso acudir al conjunto de los cánones del tit. IV y a alguno de los que regulan el recurso jerárquico, concretamente el c. 1732 § 1.

### 2. *Definición de acto administrativo singular*

Labandeira ha definido brevemente el acto administrativo, en cuanto categoría formal e independientemente de sus contenidos concretos, como «acto jurídico unilateral, singular y extrajudicial de una autoridad ejecutiva» [6]. Detengámonos brevemente en estas características.

a) Se trata de un *acto jurídico*, por lo que se excluyen de este concepto los actos meramente materiales o de gestión de la Administración eclesiástica. Además, es un acto jurídico dispositivo, o sea, un acto de voluntad destinado precisamente a producir determinados efectos jurídicos. Puede decirse que en Derecho canónico se excluyen de este concepto los actos meramente declarativos, o los actos de trámite. Sólo se incluyen los actos jurídicos directamente impugnables. Además los actos administrativos son especialmente de fuero externo (cfr cc. 37, 130): los que son de fuero interno poseen una eficacia jurídica peculiar y un régimen especial en cuanto a su publicidad. Por otra parte, el Código los declara inimpugnables por los procedimientos previstos para los demás actos administrativos (*vide* comentario al c. 1732).

b) Acto *de una autoridad ejecutiva*. (Para un comentario de esta característica, que es esencial y por tanto rigurosamente común a todo acto adminis-

5. Cfr E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, p. 293.

6. E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., pp. 293-294.

trativo, *vide* comentario al c. 35). La consecuencia más evidente de esta nota de los actos administrativos es su sumisión al principio de legalidad, que *se da también en todo caso*. Eso no significa que no puedan darse actos administrativos *contra legem* (cfr, p. ej. cc. 36 § 1, 38, 85-93), o *praeter legem* (cfr, p. ej., cc. 49, 76-84): pueden darse en los casos y con los requisitos que la ley establece, y por eso cumplen también el principio de legalidad, que no ha de ser entendido como si asignara a los actos administrativos una mera función reduplicativa o determinativa de las disposiciones ya contenidas en las normas generales. La función propia de la potestad ejecutiva es mucho más amplia, y lo es precisamente porque su legalidad así la configura.

c) Que el acto administrativo es *singular* significa que no constituye en ningún caso una norma general y abstracta que suponga una innovación del ordenamiento jurídico. Por el contrario, todo acto administrativo posee una eficacia «concreta»: afecta a una situación precisa, a una persona o personas determinadas y no debe extenderse a otros casos fuera de los que contempla directamente (cfr las expresiones de los cc. 48, 49, 52, 36 § 2, 59).

d) El carácter de acto *unilateral* es propio de los actos de autoridad: producen sus efectos jurídicos sin necesidad de que concurra para la perfección del acto otra voluntad que la de la autoridad competente. Un acto administrativo eficaz produce sus efectos con independencia de la oposición o de la anuencia del interesado. Cuestión distinta es la de la legitimidad de ese acto o la de las causas de ineficacia o invalidez que puedan darse en los supuestos concretos.

e) El carácter *extrajudicial* (cfr cc. 1342, 1363, 1718, 1720, 1732) es también nota definitoria de los actos administrativos: para los efectos que aquí nos interesan, baste decir que esa característica indica que se producen fuera del proceso judicial, por la vía propia de ejercicio de la potestad ejecutiva. Por tanto, existen actos extrajudiciales que no pueden ser catalogados como actos administrativos, pero no existen actos administrativos que no sean extrajudiciales. Por eso el régimen de impugnación propio de los actos administrativos es de aplicación sólo a los actos extrajudiciales (c. 1732).

Estas breves anotaciones pueden ilustrar suficientemente el concepto de acto administrativo que subyace en todas las normas que integran este tit. IV.

# Caput I Normae communes

*C. I. Normas comunes*

**35** **Actus administrativus singularis, sive est decretum aut praeceptum sive est rescriptum, elici potest, intra fines suae competentiae, ab eo qui potestate exsecutiva gaudet, firmo praescripto can. 76 § 1.**

*El acto administrativo singular, bien sea un decreto o precepto, bien sea un rescripto, puede ser dado por quien tiene potestad ejecutiva, dentro de los límites de su competencia, quedando firme lo prescrito en el c. 76 § 1.*

**FUENTES:** No constan

**CONEXOS:** cc. 49, 59 § 1, 76, 85, 135-144

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *El concepto de «norma común»*

El c. 35 encabeza el primer capítulo del título que el CIC 83 dedica a los actos administrativos singulares: *normae communes*. Es, por tanto, la primera de las normas comunes que afectan a los actos administrativos. Parece oportuno comenzar este comentario subrayando la significación que posee el concepto de *norma común*, pues no por evidente deja de tener una especial relevancia para la labor interpretativa.

Cuando el legislador establece unas normas comunes junto a las normas propias de cada una de las especies que se integran en un género jurídico, está intentando —con un acierto que puede ser mayor o menor— afirmar elementos esenciales que se verifican en todos los supuestos. Ello implica que los aspectos regulados por las normas comunes serán de aplicación, en principio, para la generalidad de los casos. En concreto, las normas propias del género: *a)* constituyen el marco jurídico mínimo de las distintas especies; *b)* integran a las especies dentro del género, estableciendo los elementos que las aúnan, sin que sean óbice sus elementos distintivos; y *c)* marcan la pauta para la interpretación armónica y coherente de las normas específicas aplicables a cada caso, que habrán de entenderse de tal modo que no se presuma su contradictoriedad con las normas generales, sino que las maticen y comple-

menten: esto último es válido, lógicamente, sobre todo para lo que se refiere a los caracteres esenciales del género.

Así, en el asunto que nos ocupa, el cap. I establece una serie de normas que son válidas para todos los actos administrativos singulares, sean del tipo que sean. De ese modo se obtiene una cierta uniformidad en el régimen jurídico de toda una serie de actos propios de la autoridad eclesiástica, lo que permitirá un tratamiento unitario de muchos de sus presupuestos, requisitos, efectos y consecuencias, y propiciará de ese modo una deseable economía normativa.

### 2. *Tipología de los actos administrativos singulares*

El c. 35 quiere ser aplicable, pues, con carácter general; y el legislador manifiesta expresamente esa voluntad al desglosar el concepto común de acto administrativo singular mediante la explicación «bien sea un decreto o precepto, bien sea un rescripto». Se trata de una *bipartición* exhaustiva, puesto que todos los actos administrativos singulares regulados por el CIC 83 adoptan la forma de una de esas dos categorías fundamentales, en torno a las que se ha construido toda la disciplina: decretos singulares o rescriptos. En efecto, el precepto singular no es sino un tipo de decreto (cfr c. 49); y los privilegios y dispensas —cuyas normas específicas constituyen el contenido de los caps. IV y V de este título— no son propiamente actos administrativos, sino *gracias* otorgadas mediante un rescripto; es decir, constituyen el contenido propio y peculiar de un acto administrativo (cfr cc. 59 § 1; 76 y 85).

Por consiguiente, el exordio del canon que comentamos reclama la siguiente lectura: «todo acto administrativo singular, cualquiera que sea su especie». Sobre ese horizonte de máxima extensión se proyecta el contenido propio de la norma, que determina la potestad requerida con carácter general para ser legítimamente autor de un acto administrativo válido, es decir, los requisitos mínimos que debe reunir el autor, a los que se añadirán, en su caso, otros requisitos específicos del tipo de acto administrativo del que se trate, además de las condiciones que exija el propio supuesto concreto por razón de la materia, las personas afectadas y las circunstancias que concurran.

### 3. *Requisito esencial en el autor: potestad ejecutiva*

«El acto administrativo singular puede ser dado por quien tiene potestad ejecutiva». La enunciación de este principio general sugiere, al menos, tres acotaciones distintas, aunque complementarias entre sí:

a) *El acto administrativo es un acto de autoridad, es decir, un acto jurídico de una autoridad eclesiástica que actúa en cuanto tal, con potestad pública.* No todo acto de una autoridad eclesiástica es un acto administrativo, como es

bien sabido: no lo son, evidentemente, los actos no jurídicos, ni tampoco los actos privados (en los que el titular de un oficio actúa como persona privada). Pero tampoco lo son los actos jurídicos realizados en virtud de una potestad pública que no sea ejecutiva: para dar un acto administrativo singular es necesaria la potestad ejecutiva. No es suficiente, como veremos, ese solo requisito, pero sí es imprescindible, ya que la potestad ejecutiva es el elemento configurador esencial, sin el cual no hay acto administrativo.

b) *El acto administrativo es propiamente acto de una autoridad ejecutiva.* El CIC 83, que ha adoptado la distinción de la potestad de gobierno en legislativa, ejecutiva y judicial (c. 135), favorece con la norma que comentamos una regulación más clara, uniforme y coherente de los actos administrativos, al excluir de este concepto todos los actos procedentes de las potestades legislativa y judicial, que poseen su propio régimen. Así pues, las normas codiciales que afectan directamente a la determinación del autor de los actos administrativos singulares son exclusivamente las referentes a la potestad ejecutiva (cfr sobre todo, cc. 134 y 136-144), o dicho de otro modo, son las normas necesarias para determinar quién es en cada caso la «autoridad ejecutiva».

Hay en la vida de la Iglesia también actos de gobierno que no provienen propiamente de la potestad eclesiástica de régimen: es el caso, señaladamente, de los institutos de vida consagrada cuyos Superiores no posean esa potestad (cfr c. 596 § 1). Además de las normas específicas que establezcan las constituciones, a nuestro juicio, a efectos prácticos, pueden aplicarse también a esos actos —*congrua congruis referendo*— las normas del CIC sobre actos administrativos singulares, toda vez que a la potestad de esos Superiores, aunque no sea potestad ejecutiva, se le aplican las normas sobre la potestad ejecutiva (cfr c. 596 § 3).

c) *Todo acto administrativo se da en virtud de la potestad ejecutiva, pero no todo acto jurídico de la potestad ejecutiva es un acto administrativo singular.* Existen actos propios de la potestad ejecutiva que tienen carácter normativo, puesto que contienen prescripciones de carácter general, es decir, normas generales (cfr, p. ej., cc. 31-34), distintas e inferiores a las leyes. En realidad, si se quiere adoptar una terminología clara y acorde con las prescripciones del Código, parece preferible —y hasta necesario— contraponer conceptualmente dos tipos de actos de la potestad ejecutiva: actos administrativos singulares (o, simplemente, actos administrativos) y normas administrativas (generales), y no aplicar la denominación de *actos* a las normas generales o la de *normas singulares* a los actos administrativos.

### 4. *Condición de ejercicio de la potestad ejecutiva: competencia*

La potestad ejecutiva, como hemos dicho, es condición necesaria, pero no suficiente para la emisión legítima de un acto administrativo. Quien tiene potestad ejecutiva debe, además, poder ejercerla en el caso del que se trate;

es decir: ha de ser, en cada caso, no sólo «autoridad ejecutiva», sino la «autoridad ejecutiva competente» (cfr, para el uso de esa expresión, cc. 48, 59 § 1).

La competencia se determina en el caso concreto conjugando diversos criterios establecidos por el Derecho: hay que atender *simultáneamente*, según las circunstancias, a la materia y tipo de acto de que se trate (competencia material); al lugar (competencia territorial) y a las personas afectadas (cfr, p. ej., c. 476), en relación con los criterios legales acerca del ámbito de ejercicio de la potestad ejecutiva (cfr c. 136); y a la posible intervención de autoridades ejecutivas jerárquicamente superiores (competencia funcional: cfr c. 139), incluso mediante reservas (cfr, p. ej., c. 479 § 1).

Las normas que determinan la competencia pueden contener cláusulas generales de atribución de competencia (así, las normas que describen el contenido de la potestad de los diversos oficios eclesiásticos: cfr, p. ej., cc. 381, 479), o bien atribuciones específicas para casos determinados (cfr, p. ej., c. 504). A esas normas hay que añadir las que regulan la posibilidad de delegación de la potestad ejecutiva (cfr cc. 131-133, 137-142).

### 5. *Un requisito especial de competencia para los rescriptos que contienen privilegios: el § 1 del c. 76*

El último inciso del canon que comentamos contiene una salvedad que conviene comentar específicamente: «firmo praescripto can. 76 § 1». En el parágrafo primero del c. 76 se dice que el privilegio puede ser otorgado «por el legislador» o «por la autoridad ejecutiva a quien el legislador hubiera otorgado esa potestad». ¿Significa esto que quiebra en el caso de los privilegios el principio general según el cual todo acto administrativo se da en virtud de la potestad ejecutiva? Tal interpretación resultaría cuando menos apresurada, ya que no tendría en cuenta precisamente el carácter de *norma común* que posee este c. 35, y excluiría a los privilegios del concepto de acto administrativo, destruyendo la unidad de régimen jurídico que el legislador ha querido establecer.

¿Entonces, pueden armonizarse el carácter absoluto del c. 35 y la prescripción del c. 76 § 1? A nuestro juicio, sin duda, se trata de normas complementarias, no contradictorias. En efecto, el c. 35 afirma que todo acto administrativo, *sea decreto o rescripto*, puede ser dado por quien tiene potestad ejecutiva, dentro de los límites de su competencia; por su parte, el c. 59, al regular los rescriptos —actos que sirven de vehículos a los privilegios, entre otras concesiones—, establece que los da «la competente autoridad ejecutiva»; y el c. 75, finalmente, añade que si el rescripto contiene un privilegio, «deben observarse además [no *en vez de las anteriores*] las normas que siguen».

Entre esas «normas que siguen», la primera es la del c. 76, que no anula las anteriores, puesto que no afirma que los privilegios se den *en virtud de la potestad legislativa* —esa afirmación sí sería contradictoria, y disolvente, en el conjunto de la disciplina jurídica de los actos administrativos—, sino que *quien los puede dar es el legislador*; es decir, que cuando el rescripto contiene un privilegio, la «competente autoridad ejecutiva» a la que se refiere el c. 59 es precisamente «el legislador». Como es sabido, en la Iglesia los oficios capitales (Romano Pontífice, Colegio Episcopal, Obispos) poseen simultáneamente los tres aspectos de la potestad de gobierno (cfr c. 135), de tal modo que sobre las autoridades inferiores, que sólo gozan de uno de los aspectos de la potestad —ejecutiva o judicial—, se sitúan los oficios capitales, que son los únicos que gozan de potestad legislativa. Así pues, cuando se habla del *legislador*, en este contexto, se está aludiendo a la *autoridad ejecutiva suprema en su ámbito*, que es la única competente para otorgar privilegios, o para delegar esa potestad (en el mismo sentido se usa la expresión «legislator» en el c. 90, relativo a las dispensas, que hay que interpretar de modo que no contradiga a los cc. 35, 59 y 85) [1].

Ha de entenderse, por tanto, que nos hallamos ante una reserva de competencia en favor de la autoridad ejecutiva suprema en cada ámbito (Iglesia universal o Iglesia particular). Dicho de otro modo, el c. 76 § 1 no establece un nuevo requisito de potestad, sino más bien un requisito específico de competencia para el ejercicio de la potestad ejecutiva en ciertos casos. Por tanto, el último inciso del c. 35 no contradice, sino que complementa el alcance universal de su cláusula primordial: todo acto administrativo, cualquiera que sea su especie, se da en virtud de la potestad ejecutiva.

1. Cfr, para un tratamiento pormenorizado de toda esta cuestión, E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, pp. 328 ss.

**36** **§ 1. Actus administrativus intellegendus est secundum propriam verborum significationem et communem loquendi usum; in dubio, qui ad lites referuntur aut ad poenas comminandas infligendasve attinent aut personae iura coarctant aut iura aliis quaesita laedunt aut adversantur legi in commodum privatorum, strictae subsunt interpretationi; ceteri omnes, latae.**
**§ 2. Actus administrativus non debet ad alios casus praeter expressos extendi.**

*§ 1. El acto administrativo se ha de entender según el significado propio de las palabras y el modo común de hablar; en caso de duda, se han de interpretar estrictamente los que se refieren a litigios o a la conminación o imposición de penas, así como los que coartan los derechos de la persona, lesionan los derechos adquiridos de terceros o son contrarios a una ley a favor de particulares; todos los demás deben interpretarse ampliamente.*
*§ 2. El acto administrativo no debe extenderse a otros casos fuera de los expresados.*

**FUENTES:** § 1: cc. 49, 50; SCSO Resp., 6 dec. 1966
§ 2: c. 49

**CONEXOS:** cc. 16 § 3, 17, 18, 19, 38, 57 § 1, 124 § 2, 1319, 1342, 1400 § 2, 1734, 1739

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

El primer parágrafo contiene las reglas comunes de interpretación de los actos administrativos singulares; es decir, las normas que determinan con qué criterios se ha de establecer el exacto sentido de un acto administrativo que por su tenor literal pueda prestarse a interpretaciones diversas.

### 1. *Regla general: el acto administrativo quiere decir lo que dice*

Evidentemente, un acto administrativo expresado en términos inequívocos no requerirá interpretación; de ahí que el legislador, con criterio análogo al que expresa para las leyes en el c. 17, imponga como regla general la que ya se contenía en el c. 49, *De rescriptis*, del CIC 17: la comprensión literal de los actos administrativos —que no es propiamente *interpretación*, sino el resultado de una simple lectura—; y de ahí también que limite posibles intentos de manipulación u oscurecimiento artificioso del tenor literal, advirtiendo que las palabras han de entenderse en su sentido propio y según el modo común de hablar. De manera que no se presumirá, por ejemplo, que la autoridad

utiliza las palabras en sentido metafórico o con valor hiperbólico, o que otorga las acepciones más inusuales a sus expresiones. Por el contrario, la presunción de partida es que la autoridad quiere decir precisamente lo que dice, y por tanto se eleva a norma el principio que su voluntad se ha de entender en los términos en que la manifiesta.

Esta norma contiene, pues, implícitamente, una exhortación a la Administración pública para que exprese con propiedad y claramente su voluntad en los actos administrativos. Hay que advertir, no obstante, que la referencia al «modo común de hablar» no indica que haya de usarse en los actos administrativos un lenguaje vulgar. En efecto, esa advertencia no excluye que se usen expresiones técnicas, que poseen un significado preciso en el lenguaje jurídico; o fórmulas acuñadas en el estilo de la Curia romana —piénsese en las cláusulas de estilo con las que se suele responder a las peticiones en muchos rescriptos—, que cuentan con un sentido muy determinado por la praxis y el uso, aunque sean poco menos que impenetrables para los no iniciados. Se ha de entender, por tanto, que se trata del modo común de hablar en el contexto en el que se suelen usar esas expresiones: bien en lenguaje jurídico, si se trata de expresiones técnicas; bien en el lenguaje corriente al uso, cuando se trate de palabras corrientes; bien en el lenguaje propio del ámbito del que se trate, cuando se usan, por ejemplo, términos propios de una ciencia o de un saber determinado.

El uso de la expresión adecuada en cada caso es precisamente lo que permitirá que los actos administrativos se entiendan según el sentido propio de las palabras, sin necesidad de interpretación.

### 2. *Interpretación de los actos administrativos de tenor dudoso*

Puede suceder, sin embargo, que a pesar de todo existan dudas sobre distintos aspectos de un acto administrativo: porque su contenido no esté expresado con precisión, o porque no mencione algún aspecto característico o importante de la situación a la que pretende afectar, o por otros motivos. Hay que advertir que la norma del c. 36 no afecta directamente a los casos en los que se duda sobre la validez del acto en sí. Para esos supuestos se establece, por una parte, una presunción general de validez —común a todo acto jurídico—, si el acto se ha realizado debidamente en cuanto a sus elementos externos (c. 124 § 2); por otra, la obligación de recurrir a la autoridad que lo emitió, cuando el objeto de duda es precisamente la validez de un rescripto (c. 67 § 3).

El c. 36 se refiere directamente a la situación que se produce cuando tras la lectura del tenor literal de un acto administrativo que se tiene por válido, se suscitan dudas acerca de su exacto sentido o de su alcance. Para esos casos, el Código recoge reglas que, en sustancia, han estado presentes

desde hace siglos en la tradición canónica [1], y establece dos criterios contrapuestos, según el contenido de los actos que se hayan de interpretar.

La regla general es que los actos administrativos dudosos en cuanto a su sentido literal se interpretan ampliamente, es decir, de tal modo que su alcance no se vea limitado por restricción alguna que no haya sido expresamente incluida en el propio acto o prevista con carácter general por el ordenamiento jurídico. Aunque el canon que comentamos no lo señala expresamente, esta interpretación amplia afectará fundamentalmente a los actos administrativos cuyo contenido pueda ser calificado, con expresión clásica, de *favorable*. Así, por ejemplo, se impone expresamente la interpretación favorable en el caso de los privilegios, que se han de interpretar literalmente, pero siempre de modo que el beneficiario consiga realmente alguna ventaja (c. 77).

En cambio, se impone la interpretación estricta para una serie de actos administrativos cuyo contenido ha recibido tradicionalmente la calificación de *odioso*, y se completa así la aplicación del antiguo adagio «favorabilia amplianda, odiosa restringenda». Este principio —al igual que el anterior— fue acogido ya en el CIC 17, en relación con los rescriptos (cfr c. 50 CIC 17), y aquí se formula de un modo general para todos los actos administrativos. Veamos los supuestos previstos por el canon.

a) *Actos que se refieren a litigios o a la conminación o imposición de penas*. Se pueden señalar, a título de ejemplo, como actos administrativos relativos a la conminación o imposición de penas, los preceptos penales del c. 1319 (*vide* comentario al c. 49) y los decretos penales o de imposición de penas mediante procedimiento administrativo (c. 1342); y como actos referidos a litigios, el decreto que decide sobre la *supplicatio* previa al recurso jerárquico, o el que decide sobre el propio recurso (cfr cc. 1734-1735, 1739); y, en general, todo acto administrativo relacionado con una controversia de las mencionadas en el c. 1400 § 2.

b) *Actos que coartan los derechos de la persona*. Se entienden incluidos aquí los actos administrativos en virtud de los cuales se impide, suspende o limita el goce de derechos, por ejemplo endureciendo sus condiciones de ejercicio; aquellos por los que se imponen nuevas obligaciones, o se agravan las ya existentes (cfr, p. ej., c. 49); los actos que restringen facultades o atribuciones, etc.

c) *Actos que lesionan los derechos adquiridos de terceros*. Como podrían ser, por ejemplo, los actos administrativos relacionados con remociones de oficios y nombramiento de nuevos titulares (cfr c. 192), con dispensas de votos (c. 1196), con la asignación de destino a los bienes de una persona jurídica extinguida (cfr c. 326), etc. (sobre el concepto de derecho adquirido *vide* también comentario a los cc. 4 y 9).

1. Cfr *VI Reg. Iur.* XV: «Odia restringi et favores convenit ampliare»; *VI Reg. Iur.* XXX: «In obscuris, minimum est sequendum»; *VI Reg. Iur.* XLIX: «In poenis benignior interpretatio est facienda».

d) *Actos contrarios a una ley en favor de particulares*. En esta categoría se integran precisamente los conceptos de privilegio y dispensa, que por su propia naturaleza son actos contrarios a una ley —precisamente porque la ley los prevé y permite, con determinadas condiciones— (nótese que no se trata de actos contrarios a *la* ley, o sea, ilegales) [2]. Las normas específicas sobre estos actos insisten en la necesidad de interpretación estricta, remitiéndose al canon que comentamos (cfr cc. 77 y 92).

La exigencia de interpretación estricta en los supuestos c) y d) es rigurosa, ya que responde a dos principios tan importantes como los de respeto a la ley y a los derechos adquiridos [3]. Hasta tal punto es así que, a tenor del c. 38, los actos administrativos mencionados sólo pueden afectar a derechos adquiridos o impedir la aplicación de una ley a un caso concreto si su autor, mediante la aposición de la llamada «cláusula derogatoria expresa», manifiesta expresamente que pretenden obtener precisamente esa eficacia; de lo contrario, esos actos carecen de efecto (para la cuestión de la naturaleza de la cláusula derogatoria expresa, *vide* comentario al c. 38).

### 3. *Prohibición de la extensión analógica de los actos administrativos singulares*

La norma que contiene el § 2 rompe el paralelismo que podría establecerse a primera vista entre el primer parágrafo de este canon y las normas de interpretación de la ley (cc. 17-18), y caracteriza de modo preciso la diferente naturaleza de los dos tipos de actos, al prohibir expresamente que se haga respecto a los actos administrativos —ni siquiera cuando son favorables— lo que el c. 19 manda para el caso de laguna legal. La misma norma se reitera específicamente para los decretos singulares en el c. 52 (*vide* comentario). Se trata de un principio que aparecía ya en el c. 49, *De rescriptis*, del CIC 17, y que responde al contenido de la *Regula Iuris* LXXIV, del *Liber Sextus*: «Quod alicui gratiose conceditur, trahi non debet ab aliis in exemplum».

El tenor literal de esa *regula iuris*, al basar la prohibición de extensión analógica exclusivamente en el carácter gracioso —no debido en justicia— de la concesión, la hacía aplicable especialmente a los rescriptos, que son los actos administrativos que sirven de vehículo a la concesión de gracias (cfr c. 59 § 1). Sin embargo, es coherente el deseo del legislador de extender esa prohibición a todos los actos administrativos singulares, y ello no ya por tratarse de actos graciosos —naturaleza que no comparten la mayoría de los actos administrativos—, sino precisamente por su condición de actos *singula-*

2. Sobre la naturaleza jurídica de privilegios y dispensas, a la luz del Derecho vigente, cfr E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, pp. 319 ss.

3. Sobre la tradición del respeto a los derechos adquiridos en el ordenamiento canónico, cfr, por ejemplo, *VI* I, 3, 7 y 10; *VI* III, 7, 8.

*res*. En efecto, al emitir un acto administrativo, la autoridad ejecutiva no está proponiendo una norma general, sino adoptando una decisión que tiene en cuenta las condiciones peculiares de la situación a la que va a afectar jurídicamente (cfr, p. ej., c. 50), condiciones que no son extrapolables a otras situaciones. Puesto que la decisión depende de todo un conjunto de factores variables, de tal modo que podría perfectamente ser distinta en otra situación semejante, resulta ser característica esencial de los actos administrativos singulares el no ofrecer soluciones concretas y válidas más que para el caso que contemplan. Los casos semejantes anteriores podrán servir de orientación o antecedente, pero será necesaria siempre una nueva decisión *ad hoc*, sin que quepa interpretar o presumir que la voluntad de la autoridad eclesiástica ha de ser idéntica a la ya manifestada en relación con otros supuestos.

En definitiva, podría decirse, gráficamente, que el § 2 prohíbe que se interpreten ampliamente los actos administrativos (cfr § 1) cuando lo dudoso —lo que ha de *interpretarse*— es precisamente el caso o las personas a las que se refiere.

**37** **Actus administrativus, qui forum externum respicit, scripto est consignandus; item, si fit in forma commissoria, actus huius exsecutionis.**

*El acto administrativo que afecta al fuero externo debe consignarse por escrito; igualmente su acto de ejecución, si se realiza en forma comisoria.*

**FUENTES:** c. 56; SACRA CONGREGATIO PRO CAUSIS SANCTORUM, Decr. *Ne ob diuturnam*, 3 apr. 1970 (AAS 62 [1970] 554-555)

**CONEXOS:** cc. 10; 36 § 2; 51; 54; 57; 58 § 2; 59; 62; 74; 124 § 1; 130

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *Forma de emisión de los actos administrativos: norma general*

Con este canon —que extiende a todos los actos administrativos otra norma que el CIC 17 (c. 56) destinaba sólo a los rescriptos— comienzan a regularse algunas exigencias relativas a la forma de emisión o «forma extrínseca» de los actos administrativos, que gran parte de la doctrina distingue de la «forma intrínseca» o procedimiento de formación del acto.

El primer requisito formal que imponen las normas comunes es la *forma escrita*, que se configura como un deber de la autoridad administrativa para la emisión de todos los actos que afectan al fuero externo, es decir, para los actos que constituyen la regla general entre los procedentes de la potestad de gobierno (cfr c. 130). Por consiguiente, sólo se excluyen de la exigencia general de forma escrita los actos destinados a producir efectos únicamente en el fuero interno de tal modo que sus efectos no se reconozcan en el externo (cfr c. 130); pero si han de tener algún reflejo en el fuero externo —por las circunstancias o por la propia naturaleza del acto de que se trate (p. ej., cuando se trata de la absolución de censuras declaradas)—, parece lógico que se exija también la forma escrita. Por eso se establece que las gracias concedidas oralmente (c. 59 § 1) pueden usarse con toda libertad en el fuero interno, pero deben ser probadas cuantas veces sea exigido si quieren usarse en el fuero externo (c. 74). El CIC contempla también la posibilidad de que la autoridad vincule a alguien mediante un precepto oral, pero ese precepto sólo obliga al afectado mientras no cese la potestad de quien lo dio (c. 58 § 2), y cabe dudar razonablemente de su eficacia jurídica para vincular en el fuero externo (*vide* comentario al c. 54 § 2).

2. *Importancia de la forma escrita*

La forma escrita tiende a garantizar la certeza y seguridad de las situaciones jurídicas (cfr, p. ej., c. 36 § 2), haciendo posible su prueba documental, de una gran importancia, como ha demostrado la experiencia jurídica multisecular. Por ese motivo el CIC 83 exige explícitamente forma escrita en la regulación específica de muchos actos de la autoridad, además de establecerla en este canon como norma general común para todos los actos administrativos de fuero externo: así lo hace, por ejemplo, en el c. 156 para la provisión de cualquier oficio eclesiástico; en el c. 267 para la excardinación y sucesiva incardinación de un clérigo que pasa de una Iglesia particular a otra; en el c. 382 para el nombramiento del Obispo diocesano; etc.

3. *Consecuencias de la ausencia de forma escrita*

La redacción de esta norma general sólo afirma literalmente que el acto administrativo llamado a producir efectos en el fuero externo «scripto est consignandus», lo cual ha de entenderse, ciertamente, como un requisito vinculante para la autoridad administrativa; pero ¿qué consecuencias jurídicas precisas tendrá la infracción de esta norma?

Ante todo, hay que hacer notar que no se impone con carácter general la sanción de invalidez para los actos administrativos que no se consignen por escrito. En efecto, según el c. 10, para que una norma pueda considerarse invalidante debe decir expresamente que un acto es nulo, cosa que no hace el c. 37.

Por consiguiente, para determinar las consecuencias precisas de la omisión de la forma escrita habrá que estar, en primer lugar, a la regulación específica de cada tipo de acto administrativo, y a las normas aplicables a los contenidos propios del acto en cuestión. Así, por lo que se refiere a la regulación de los dos tipos básicos de actos administrativos, el c. 59 § 1 señala la forma escrita como elemento esencial del rescripto, y por tanto un rescripto no escrito es, por naturaleza, inexistente como tal rescripto (cfr c. 124 § 1), lo cual no significa que no puedan otorgarse oralmente las gracias que constituyen el contenido habitual de los rescriptos (c. 59 § 2), eso sí, ateniéndose a las consecuencias de la falta de escritura que impone el c. 74, como ya hemos dicho. Por su parte, el c. 51 reitera la exigencia de forma escrita para los decretos singulares, aunque no establece tampoco expresamente una sanción general de nulidad por defecto de esa forma: no contempla esa hipótesis más que en caso de que el decreto contenga precisamente un precepto, como ya hemos visto (sobre las consecuencias de la omisión de forma escrita, *vide*, en especial, comentario a los cc. 51, 54, 55 y 58).

En cuanto a las normas aplicables a los contenidos de las diversas actuaciones que pueden adoptar la forma de acto administrativo, ya hemos señalado que el Código exige forma escrita en numerosos casos (cfr, p. ej., cc.

179, 186, 190, 193, 268 § 1, 312 § 2, 973, etc.). Habrá que analizar cada uno de ellos para determinar las consecuencias de la ausencia de escritura según el tenor literal de la norma. Así, por ejemplo, el c. 474 afirma expresamente que los actos de la curia diocesana llamados a producir efectos jurídicos —entre ellos se cuentan los actos administrativos— deben ser suscritos (y por tanto, previamente deben estar escritos) por el Ordinario del que provienen, «como requisito para su validez». En este caso la invalidez se produce tanto si el acto se consigna por escrito, pero sin la firma del Ordinario, como si no se pone por escrito, y por tanto no puede ser firmado, de manera que, por vía indirecta, la forma escrita constituye uno de los requisitos de validez de estos actos.

4. *Los actos administrativos realizados en forma comisoria*

El c. 37 impone la forma escrita también para los actos de ejecución de los actos administrativos «en forma comisoria». Se dice que han sido dados en forma comisoria los actos administrativos que suspenden el comienzo de su propia eficacia hasta el momento de la aplicación, que lleva a cabo una persona distinta de su autor (ejecutor), a quien se encomienda (*committitur*) esa misión. Así, por lo que se refiere a los decretos singulares, el CIC dispone que surten efecto desde la fecha de su ejecución, si han sido dados en forma comisoria, o desde su notificación al interesado, en caso contrario (c. 54 § 1); y en cuanto a los rescriptos se establece una norma análoga, con la diferencia de que si no se han dado en forma comisoria, surten efectos desde la fecha de expedición del documento (c. 62). Por tanto, todos los actos dados en forma comisoria requieren para su eficacia, además de su emisión por la autoridad competente, un posterior acto —o conjunto de actos— de ejecución, que se regulan en cuanto a sus normas comunes en los cc. 40-45. En tanto no se produzca la ejecución, el acto es *perfecto* —apto por sí mismo para producir sus efectos—, pero *ineficaz*. Pues bien, el canon que comentamos establece también la necesidad de hacer constar por escrito que se ha llevado a cabo la ejecución, de manera que exista certeza jurídica del momento en que el acto del que se trate ha comenzado a surtir efectos.

¿Producirá sus efectos un acto cuya ejecución no se haya hecho constar por escrito? Sólo existe sanción general de nulidad de las actuaciones cuando la forma escrita omitida sea parte de la «forma sustancial de proceder» (cfr c. 42). En la práctica, por lo que se refiere a la eficacia de las ejecuciones no consignadas por escrito, pensamos que habrá que resolver la cuestión con arreglo a los mismos criterios señalados en cada caso para el acto principal. No obstante, puesto que el ejecutor ha de dar cuenta de sus actuaciones a la autoridad que le encomendó la ejecución, la eventualidad de omisión de la forma escrita para el acto de ejecución se puede producir más raramente que para los actos administrativos principales, en los que el autor es en cierto modo soberano y no ha de dar cuenta habitualmente de sus decisiones a una autoridad superior.

**38** **Actus administrativus, etiam si agatur de rescripto *Motu proprio* dato, effectu caret quatenus ius alteri quaesitum laedit aut legi consuetudinive probatae contrarius est, nisi auctoritas competens expresse clausulam derogatoriam addiderit.**

*Todo acto administrativo, aunque se trate de un rescripto dado* Motu proprio, *carece de efecto en la medida en que lesione el derecho adquirido de un tercero o sea contrario a una ley o a una costumbre aprobada, a no ser que la autoridad competente hubiera añadido de manera expresa una cláusula derogatoria.*

**FUENTES:** c. 46

**CONEXOS:** cc. 35, 36 § 2, 50, 1732-1739

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *Determinación del supuesto afectado por la norma*

Los elementos que intervienen en el supuesto al que se refiere este canon son:

a) *Un acto administrativo singular*. Por tanto no se trata aquí de una ley (para los conflictos de leyes cfr cc. 20-21) ni de otra norma general inferior a la ley (cfr cc. 33 § 1, 34 § 2). Se trata de un acto singular que, además, ha de ser apto para contradecir una ley o costumbre aprobada o capaz de lesionar un derecho adquirido. Examinaremos primeramente el problema de los actos contrarios a una ley o costumbre. Evidentemente esa contrariedad a una ley o costumbre no puede consistir en un incumplimiento de las normas que regulan los elementos esenciales de ese acto, o de las que regulan la competencia y el procedimiento: estaríamos entonces simplemente ante un acto administrativo ilegítimo —ilegal: contrario a *la ley*, no a *una ley*— y por tanto, nulo o anulable (cfr, en general, c. 124 § 1 y c. 86). Esa virtualidad de un acto administrativo (que es siempre acto de una autoridad ejecutiva: cfr c. 35) para contradecir una ley no puede provenir más que de otra ley, que autoriza —con carácter general, o mediante previsiones específicas para ciertos actos— la posibilidad de que determinados actos, con determinadas condiciones, establezcan legítimamente situaciones jurídicas que, de no mediar esos actos, serían ilegítimas. Por tanto, la contrariedad se da entre el régimen previsto con carácter general por una ley o costumbre y el régimen creado por un acto administrativo singular para la situación a la que se refiere. Y, en consecuencia, ese acto no afecta a la ley, ni modifica el ordenamiento jurídico

—no posee esa virtualidad—, sino una situación jurídica subjetiva, dejando intacto el ordenamiento, que sigue afectando de modo idéntico a todos los demás casos no contemplados directamente en el acto singular (cfr c. 36 § 2). Los actos de la potestad ejecutiva que poseen típicamente estas características, es decir, que tienen reconocida por la ley la virtualidad de contradecir legítimamente a una ley en un caso determinado, son fundamentalmente el privilegio *contra legem* (cfr cc. 76 ss.), y la dispensa (cc. 85 ss.), que suelen concederse mediante rescripto (c. 59).

b) *Una ley o costumbre aprobada.* El CIC 17 (cfr c. 46) exigía la cláusula derogatoria expresa exclusivamente para la hipótesis de un rescripto contrario a la *costumbre particular* o a *normas peculiares*, porque partía de la base de que la autoridad conocía suficientemente —y, por tanto, podía tener en cuenta— el Derecho universal, al tomar sus decisiones; en cambio su conocimiento de la normativa particular o peculiar no se presumía.

El canon que comentamos hace extensiva esta norma a todos los actos administrativos, ya no sólo a los rescriptos, aunque ciertamente no es fácil imaginar un decreto que sea legítimamente contrario a una ley o costumbre aprobada, ya que los actos que poseen el respaldo legal necesario para esos efectos son los rescriptos que contienen privilegios o dispensas. En cambio sí caben decretos legítimamente contrarios a derechos adquiridos (*vide infra*).

Por lo demás, el Código ha eliminado en este punto la restricción expresa del antiguo Código, de manera que la disposición de este canon es de aplicación para los actos administrativos cuyo contenido sea contrario a una norma de Derecho universal o particular, común o peculiar, general o especial, siempre que sea meramente eclesiástica. Se trata, a nuestro juicio de una modificación acertada, ya que la seguridad jurídica hace razonable que se exijan idénticas garantías de certeza para disponer eficazmente en contra de una norma vigente, cualquiera que sea su ámbito de vigencia.

c) *Un derecho adquirido de un tercero.* La lesividad del acto administrativo en cuestión hacia el derecho adquirido de un tercero (para el concepto técnico de derecho adquirido, *vide* comentario a los cc. 4 y 9) puede coincidir con la contrariedad a una ley o costumbre aprobada (p. ej., en un privilegio que, indirectamente, perjudica a otro en el ejercicio de una facultad), o también darse sin ella, en un acto que no pretenda establecer situaciones particulares contrarias a ninguna norma general vigente.

Parece claro que debe interpretarse la expresión «alteri» (traducción castellana: «de un tercero») en un sentido amplio, de modo que incluya también al propio destinatario del acto administrativo [1]. En efecto, mientras esta norma, en el CIC 17, se refería sólo a los rescriptos, era coherente —y suficiente— interpretar esa expresión como referida principalmente a un

1. Cfr, en ese sentido, E. LABANDEIRA, *Gli atti giuridici dell'Amministrazione ecclesiastica*, en «Ius Ecclesiae» 2 (1990), pp. 225-260 (*ad* c. 38).

sujeto distinto del destinatario, ya que por definición los privilegios y dispensas se dan en favor de sus beneficiarios, y por tanto no lesionan sus propios derechos adquiridos, sino los de otros; en cambio, desde el momento en que se aplica también a los decretos, es perfectamente posible concebir un acto administrativo que se considere lesivo de los derechos adquiridos del propio destinatario (p. ej., un decreto de remoción o de traslado).

2. *Autoridad competente*

Para este tipo de actos es competente la autoridad ejecutiva, con arreglo a la norma común para todos los actos administrativos (cfr c. 35). Cuando se trata de un privilegio, la autoridad ejecutiva competente es el legislador o aquel a quien el legislador habilite (c. 76; para el sentido técnico de la expresión «el legislador», *vide* comentario al c. 35); si se trata de una dispensa, son competentes también las autoridades ejecutivas inferiores (cfr c. 85), dentro de su propio ámbito (cfr, en general, cc. 87-89). Para los decretos que puedan afectar a derechos adquiridos, la autoridad competente habrá de tener en cuenta lo establecido en el c. 50, cuya observancia es también garantía de que la decisión que adopte está suficientemente ponderada.

3. *Cláusula derogatoria expresa*

El principio de respeto a los derechos y situaciones jurídicas sustentados por las normas generales vigentes, y a los demás derechos adquiridos, justifica la exigencia de que la autoridad manifieste expresamente su intención de afectarlos al emitir un acto administrativo: para decirlo en términos clásicos, se trata de una voluntad *odiosa* que no se puede —y no se quiere— presumir. Este requisito formal garantiza que no se producirán esos efectos sin que la autoridad competente los haya previsto y pretendido, manifestando expresamente esa pretensión. El mismo sentido posee el inciso *etiam si agatur de rescripto motu proprio dato*, que confirma la doctrina tradicional al respecto[2]. Se entiende que la intención liberal de la autoridad que otorga por propia voluntad —con o sin petición previa— una gracia, y lo hace constar añadiendo al rescripto la cláusula *motu proprio* basta para suplir el posible vicio de subrepción en que hubiera incurrido el solicitante (cfr c. 45 CIC 17; c. 63 § 1 CIC 83); sin embargo esa cláusula no es suficiente para interpretar que la liberalidad se extiende hasta el extremo de pretender oponerse a una norma contraria o afectar a un derecho adquirido: esta intención debe hacerse constar expresamente.

2. Cfr A. Van Hove, *De rescriptis (Commentarium Lovaniense in C.I.C., I-4)*, Mechliniae-Romae 1936, pp. 165-167, 170.

Al hablar de «cláusula derogatoria» el presente canon, que reproduce en ese punto el tenor de su antecedente en el CIC 17 (c. 46, *De rescriptis*), utiliza una expresión imprecisa, o que puede dar lugar a confusión. En efecto, en el caso de la ley no se trata propiamente de una derogación. Quizá el uso de esa expresión estuviera justificado en el CIC anterior por la influencia de la noción clásica de dispensa como *casualis derogatio* de una ley; pero en realidad, como hemos señalado, un acto administrativo singular no afecta nunca directamente a la ley o costumbre, que siguen vigentes e intactas: simplemente impide que sus efectos normales se produzcan en un caso determinado. En el caso de la cláusula contraria a un derecho adquirido, sí afecta directamente al derecho en cuestión, en la medida en que la eficacia del acto administrativo sea incompatible con él, pero no se trata tampoco aquí de una derogación del Derecho objetivo, sino de una modificación, más o menos amplia, de la situación jurídica peculiar del afectado o los afectados.

La naturaleza y eficacia de esa cláusula pueden apreciarse en el tenor del ejemplo que aporta un comentador del anterior CIC: «Huiuscemodi *clausula* est v. g. clausula 'non obstante quacumque consuetudine vel statuto vel iure alteri quaesito'» [3]; como se ve, la locución no tiene en modo alguno alcance derogatorio, hablando propiamente. Por eso tal «cláusula derogatoria» puede ponerse en virtud de la potestad ejecutiva, que es la propia de la *autoridad competente* para todo acto administrativo; y ello aunque la autoridad ejecutiva que la pone sea el legislador. Los actos jurídicos públicos se realizan en virtud de la potestad que requiere su propia naturaleza, y en el caso que contemplamos no se da una derogación —que requeriría necesariamente potestad legislativa—, sino un efecto que el Código considera típico de la potestad ejecutiva. La eventual circunstancia de que el autor de un acto administrativo singular goce también de potestad legislativa, en cualquier ámbito, no disminuye en nada las exigencias establecidas por el Derecho para sus actos administrativos singulares (salvo expresa previsión de la ley: cfr p. ej., c. 90 § 1).

Cuestión distinta es si será en todo caso suficiente una «cláusula derogatoria» tan genérica como la que hemos citado por vía de ejemplo. A nuestro juicio, la exigencia de este canon no ha de reducirse a un puro expediente formal: para ajustarse a la mente del legislador no debería bastar una mera cláusula de estilo que prevea la eventualidad de posibles lesiones a derechos adquiridos y justifique así un procedimiento negligente por parte del autor del acto. Para sustentar esta afirmación y hacerse cargo del alcance de la exigencia de cláusula derogatoria *expresa* en estas nuevas normas, basta considerar la disposición del c. 50 (*vide* comentario).

3. H. JONE, *Commentarium in Codicem Iuris Canonici*, I, Paderborn, 2ª ed., 1950, *ad* c. 46.

4. *Consecuencia de la omisión de la cláusula derogatoria expresa*

La consecuencia jurídica de la omisión de la cláusula expresa, a tenor del c. 38 es que el acto administrativo «effectu caret» (en el antiguo c. 46 se decía «non sustinetur»). No se trata, pues, de una sanción de invalidez radical [4]: se trata de una ineficacia más o menos amplia, en la medida (*quatenus*) en que el contenido del acto, o parte de él, sea contrario a una ley o costumbre o a un derecho adquirido (y en este caso, la interpretación estricta viene impuesta por el Derecho: cfr c. 36). Además, esa ineficacia no es automática (cfr c. 124 § 2), sino que será declarada a instancia de parte (cfr cc. 1732-1739; PB, 123), de tal modo que, si no hay oposición, el acto administrativo surtiría sus efectos.

4. Cfr A. VAN HOVE, *De rescriptis*, cit., p. 169-170; E. LABANDEIRA, *Gli atti giuridici...*, cit.

**39** **Condiciones in actu administrativo tunc tantum ad validitatem censentur adiectae, cum per particulas *si, nisi, dummodo* exprimuntur.**

*Sólo afectan a la validez del acto administrativo aquellas condiciones que se expresen mediante las partículas «si», «a no ser que» o «con tal que».*

**FUENTES:** c. 39; SCSO Resp., 14 ian. 1960

**CONEXOS:** cc. 10, 36, 124 § 1

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *La condición en los actos administrativos*

La condición es uno de los posibles *contenidos eventuales* de los actos administrativos. Podría definirse, para el ámbito específico que ahora nos interesa, como toda circunstancia incierta o ignorada de la que se hace depender, expresamente —el canon que comentamos no afecta a la posibilidad de condiciones implícitas— y en mayor o menor medida, la eficacia de un acto jurídico.

El Código habla aquí de condiciones «ad validitatem», pero se trata de una expresión imprecisa: en rigor, lo que se condiciona no es la validez del acto administrativo, ya que ésta depende de que contenga sus elementos esenciales, haya sido emitido por la autoridad dentro de los límites de su competencia y cumpla las formalidades esenciales establecidas por el Derecho para ese tipo de actos (cfr c. 124 § 1). Si se cumplen esos requisitos, el acto es válido, pero sus efectos no se producirán si no se verifica la condición. Como se ha observado agudamente, «en realidad las condiciones no afectan a la validez del acto, sino a su eficacia: si el acto condicionado no fuera válido, tampoco lo sería la condición, y entonces ésta no produciría efecto» [1].

1. E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, p. 355. Para un tratamiento en profundidad de la perfección, validez y eficacia de los actos administrativos, cfr *ibid.*, pp. 368-405.

2. *Alcance del carácter taxativo de la disposición*

En el CIC 17 se establecía que las condiciones añadidas a los rescriptos solamente se consideraban esenciales si se expresaban mediante las partículas «si, *dummodo*, vel aliam eiusdem significationis» (c. 39). El Código vigente ha eliminado la posibilidad de usar fórmulas equivalentes, que a la postre constituía una fuente de incertidumbre capaz de diluir el efecto pretendido por la norma. Por consiguiente, la relación de partículas que incluye el c. 39 es cerrada. Pero ¿qué eficacia posee, en la práctica, el carácter taxativo de esa enumeración? Cabe plantearse algunas cuestiones que, a nuestro juicio, pueden contribuir a clarificar el sentido de esta norma:

a) *¿Siempre que aparezca alguna de esas partículas en el texto de un acto administrativo ha de interpretarse, por ese solo hecho, que se está introduciendo una condición para la eficacia del acto?* Una simple lectura del texto muestra que no es precisamente eso lo que dice. Por otra parte, ya anteriormente la doctrina, a propósito de la disposición paralela del CIC 17, entendía que cabría expresar mediante alguna de estas fórmulas una condición ya exigida por otro título sólo para la licitud del acto: en tal caso, «de ordinario no se modifica la fuerza de dicha condición» [2]; y no nos parece que la actual redacción del canon haya hecho cambiar sustancialmente esa posibilidad.

b) *¿Cabría, según este canon, introducir condiciones esenciales para la eficacia del acto mediante una fórmula inequívoca, que no deje lugar a dudas sobre su alcance, pero que no use las partículas indicadas? En nuestra opinión, sí. Sostener lo contrario llevaría a conclusiones desmesuradas, aunque sólo fuera porque el texto oficial del CIC es latino, mientras que generalmente los actos administrativos no se redactan en latín, ni siquiera todos los que se producen en la Curia romana (cfr PB, 16; RGCR, 128 § 1), y no es fácil hallar en todas las lenguas equivalentes exactos para la traducción de esas partículas.*

*Así pues, puede afirmarse que ni la presencia de esas partículas indica siempre la existencia de una condición esencial, ni toda condición esencial ha de aparecer necesariamente —al menos en hipótesis— expresada mediante una de esas partículas.*

*Para comprender mejor esa afirmación, que parece contradecir la letra del canon, es interesante advertir que la redacción original, construida en torno al verbo «censeo» (al igual que la del CIC 17: cfr c. 39), parece indicar que no se trata aquí de una norma que establezca una forma necesaria (esencial:* c. 124 § 1) para determinados actos, sino de un *criterio legal para la interpretación* de los actos administrativos condicionados o, si se quiere, de la virtualidad jurídica de las condiciones añadidas al acto administrativo.

2. *Comentario al c. 39*, en L. Miguélez-S. Alonso-M. Cabreros, *Código de Derecho Canónico y legislación complementaria. Texto latino y castellano con jurisprudencia y comentarios*, 8.ª ed., Madrid 1974.

3. *El c. 39 entendido como regla de interpretación*

Si se entiende este canon como norma de interpretación, se advierte que el legislador no prejuzga aquí la importancia que el autor de un acto pueda conceder en la práctica a la condición que impone, ni tampoco la importancia objetiva que pueda tener la circunstancia que actúa como condición: simplemente establece una regla formal, a tenor de la cual quien pretenda condicionar esencialmente la eficacia de un acto administrativo debe hacerlo constar mediante una fórmula totalmente inequívoca, que garantice la certeza sobre las situaciones jurídicas afectadas por el acto condicional. De no hacerlo así, se aplicaría a esa condición una interpretación restrictiva (en la línea que señala para las leyes el c. 10, o para los actos que coartan derechos el c. 36), y sería considerada —en términos de doctrina clásica— no esencial, sino accidental.

Pero si se trata de una norma de interpretación, será aplicable sólo a los supuestos que la requieran: la norma general no dispone que los actos se interpreten, sino que han de entenderse literalmente (*vide* comentario al c. 36): por tanto, si el tenor literal del acto, usando otras fórmulas, manifiesta de modo inequívoco que se está condicionando su eficacia, no es preciso hacer interpretación alguna. Por el contrario, si del tenor literal, a pesar de que se usen esas partículas, resulta inequívoco que no se pretende condicionar la eficacia del acto, esas condiciones no tendrán valor esencial.

En nuestra opinión, el supuesto al que afectará directamente esta norma es el acto que contenga condiciones expresadas en unos términos que por sí mismos no indiquen el alcance que se les quiere dar. En esos casos, si el autor ha usado las partículas indicadas, se ha de considerar que las condiciones son esenciales, sin que sea necesario subrayar por otros medios el alcance que se pretende dar a la condición.

**40 Exsecutor alicuius actus administrativi invalide suo munere fungitur, antequam litteras receperit earumque authenticitatem et integritatem recognoverit, nisi praevia earundem notitia ad ipsum auctoritate eundem actum edentis transmissa fuerit.**

*El ejecutor de un acto administrativo desempeña inválidamente su función si actúa antes de recibir el correspondiente documento y de haber reconocido su autenticidad e integridad, a no ser que hubiera sido informado previamente del documento con autoridad del que dio el acto.*

**FUENTES:** c. 53; SCR Ind., 2 maii 1955

**CONEXOS:** cc. 10, 37, 41, 42, 54 § 1, 62, 124 § 2, 129 § 2, 131 § 3, 133-142, 144

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

### 1. *Condición de validez para la actuación del ejecutor*

Los actos administrativos que no están llamados a producir sus efectos de manera inmediata y directa (cfr cc. 54 § 1 y 62) han de ser ejecutados, o bien por su propio autor, o bien mediante otra persona, llamada ejecutor. En este último supuesto, se habla de actos realizados «en forma comisoria» (*vide* comentario al c. 37, 4). Los cc. 40-45 adaptan las normas fundamentales del CIC 17 sobre los rescriptos dados en forma comisoria (cc. 52-59 CIC 17), constituyendo un bloque de normas comunes para la ejecución de todo acto administrativo. Además de estas normas comunes, puesto que el encargo de ejecutar un acto administrativo constituye una verdadera delegación, son de aplicación con carácter supletorio a estos supuestos las normas sobre potestad delegada, especialmente las contenidas en los cc. 131 § 3, 133-142 y 144 [1].

El presente canon establece la primera condición de validez (las restantes se encuentran en el c. 42) para la actuación del ejecutor: haber recibido el legítimo mandato o *commissio* para ejecutar el acto administrativo, ya que la ejecución constituye una actividad jurídica de carácter público, que requie-

1. Cfr E. LABANDEIRA, *Los actos jurídicos de la Administración eclesiástica*, en IDEM, *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1993, p. 441.

re que el sujeto goce de potestad y competencia, y se cerciore de ello antes de actuar.

La certeza de contar con el mandato de ejecución se alcanzará inequívocamente cuando el sujeto esté en posesión de las letras en las que se le nombra ejecutor y pueda comprobar su autenticidad e integridad. Sin duda, cabe presumir razonablemente la autenticidad de un mandato escrito que se reciba por los cauces ordinarios, sin que sea preciso solicitar confirmación del mandante, salvo que haya alguna circunstancia o elemento del escrito que suscite dudas o perplejidad. En cuanto a la integridad del documento, el ejecutor debe comprobar que han llegado a su poder todas las páginas, con los anexos que se mencionen en el texto, y que no existen, aparentemente, omisiones o enmiendas no salvadas, de manera que pueda realizar la ejecución con un conocimiento de causa proporcionado a la amplitud de la actuación que se le encomienda (cfr, sobre los distintos tipos de ejecución, cc. 41-42).

Pero el canon que comentamos considera también válida la actuación del ejecutor cuando, sin haber recibido las letras comisorias, haya sido informado, por autoridad del mandante (es decir, por un verdadero acto oficial de autoridad y no a través de una mera información oficiosa), de ese encargo. En esta segunda posibilidad se exime al ejecutor de la obligación de aguardar a recibir el mandato auténtico y, por consiguiente, de comprobar su autenticidad e integridad. No obstante, deberá constar suficientemente al ejecutor la autoridad de la comunicación y, dependiendo del tipo de ejecución que se le encomiende (cfr c. 41), no sólo la existencia del encargo, sino también todos los extremos del asunto necesarios para llevar a cabo debidamente la ejecución (cfr c. 42).

El contraste entre el rigor de la primera exigencia y la agilidad de esta segunda alternativa se justifica sólo por la urgencia del caso al que se refiera el mandato de ejecución. No ha de considerarse que nos encontramos ante dos alternativas indistintas para la ejecución válida, ya que en tal caso la primera parte del canon resultaría inútil: se trata más bien de una norma general que admite una excepción («nisi...»). Efectivamente, en un momento de los trabajos de reforma del CIC 17 se planteó, a propósito de una redacción de esta norma virtualmente idéntica a la definitiva, la oportunidad de exigir en todo caso, por motivos de certeza y seguridad, la efectiva recepción del mandato: «Exc.mus primus consultor animadvertit melius esse si exsecutor semper agat post litterarum receptionem ut fundamentum et probationem suae legitimae activitatis habeat.

»Rev.mus nonus consultor, tamquam agens precum in Curia plurium dioecesium, tenet omnino necessarium esse ut textus servetur uti est; nam, hodie saepe saepius agitur secundum alteram canonis partem.

»Rev.mus quartus consultor proponit ut adiungatur 'in casu necessitatis'.

»Respondet Rev.mus Secretarius Ad. rem per se patere.
»Placet canon» [2].

2. *El ejecutor*

La ejecución es una actividad jurídica que se realiza con potestad ejecutiva; además, en algunos casos la naturaleza propia del acto que se ejecuta —sobre todo cuando se trata de actos de fuero interno— puede exigir el marco propio del ejercicio del orden sagrado. En estos últimos casos resulta evidente que el ejecutor ha de haber recibido el orden correspondiente; por lo demás, es praxis común encomendar la ejecución de los actos administrativos al Ordinario o a clérigos que por razón de su oficio gozan de alguna potestad.

La doctrina ha discutido si puede ser ejecutor un laico, evidentemente en los supuestos que no requieren que el sujeto posea el orden sagrado. A la luz de las disposiciones vigentes sobre la posibilidad de cooperación de los laicos, a tenor del Derecho, en el ejercicio de la potestad de jurisdicción (cfr cc. 129 § 2 y 228 § 1), nada parece impedir que pueda confiarse la ejecución de determinados actos administrativos a laicos, y así lo entienden diversos autores [3].

Aún resta hacer mención, en este punto, de una cuestión no irrelevante, a propósito de la recepción del mandato de ejecución de un acto administrativo. Según la doctrina generalmente admitida, la validez del acto de delegación de potestad no requiere la aceptación del delegado. Del mismo modo podría decirse que el mandato de ejecución de un acto administrativo no requiere, para su validez, la aceptación por parte del comisionado. Ahora bien, ¿el ejecutor designado tiene en todo caso obligación de aceptar la comisión y ejecutarla? La pregunta tiene sentido porque la ejecución de un acto administrativo supone también unas cargas (cfr cc. 41-42) que el ejecutor puede no estar en condiciones de afrontar, como admiten implícitamente, por ejemplo, los cc. 43-44. Algunos autores distinguen dos supuestos, para responder a esta cuestión: si el ejecutor designado está sometido a la autoridad de quien le encomienda la ejecución, no se requiere su aceptación para que quede vinculado por el encargo; pero si el mandante no tiene autoridad para vincular jurídicamente al ejecutor designado, entonces éste no se encuentra obligado a desempeñar la comisión mientras no se haya comprometido por

2. *Comm.* 23 (1991), p. 30.
3. Cfr, p. ej., E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, p. 376; J.M. PIÑERO CARRIÓN, *La Ley de la Iglesia*, I, Madrid 1985, p. 187.

la aceptación [4]. No obstante, aparte de la cuestión técnica de la existencia o no de obligación jurídica estricta de asumir las cargas de la ejecución, ha de tenerse presente siempre la necesidad de fomentar un espíritu abierto de disponibilidad para cooperar en todo lo que se refiera al bien común de la Iglesia y al bien de los demás fieles, en la medida de las propias posibilidades.

### 3. *Consecuencia de la ejecución sin mandato legítimo ni noticia oficial*

Si partimos de que el acto de ejecución es un acto accesorio o complementario del acto administrativo principal, que es el que se ejecuta (cfr c. 37, que distingue el acto administrativo y su acto de ejecución), se advierte con claridad que el canon que comentamos condiciona precisamente la validez de la actuación del ejecutor: «exsecutor invalide munere suo fungitur». En efecto, para entender con claridad el supuesto, hay que considerar, por una parte, la invalidez del acto de ejecución, establecida por la norma; por otra, la apariencia de validez de una ejecución llevada a cabo externamente de modo correcto, aunque sea inválida y, por último, las consecuencias de la invalidez del acto de ejecución proyectadas sobre la eficacia del acto principal, cuya validez no se pone en tela de juicio.

Un acto de ejecución llevado a cabo sin las condiciones establecidas en este canon, pero correctamente realizado en cuanto a sus elementos externos, es inválido por expresa disposición de la ley (cfr c. 10), pero cuenta a su favor con una presunción de validez (cfr c. 124 § 2) que sólo cesa cuando la autoridad competente declara —a instancias de un interesado o de oficio— que la ejecución fue inválida. Además, el acto administrativo principal es válido y simplemente suspende el comienzo de su eficacia hasta el momento de la ejecución (cfr cc. 54 y 62), de manera que una ejecución aparentemente correcta, aunque sea inválida, puede desencadenar los efectos del acto ejecutado, que comienzan a producirse y no se interrumpen mientras no se impugne la validez del acto de ejecución. La autoridad competente, en algunos casos, podría estimar más conveniente, a la vista de la situación concreta, asumir como válida la ejecución llevada a cabo sin haber recibido el mandato, subsanándola *a posteriori*, si es que no hay otras causas, además de ésta, que aconsejen o exijan la declaración de nulidad; también podría permitir simplemente, si es el caso, que entrara en juego la disposición del c. 144 § 1, de tal modo que se supliera la ausencia de potestad en la actuación del ejecutor. Por su parte, el destinatario del acto inválidamente ejecutado —pero válido en cuanto a su contenido—, podría también impugnar el acto de ejecución o no,

4. Cfr A. BERNÁRDEZ CANTÓN, *La delegación de la potestad eclesiástica*, en *Trabajos de la VII Semana de Derecho Canónico*, Salamanca 1960, pp. 232 ss.; E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., pp. 134-135 y 377.

según las circunstancias. En cualquier caso, si se llegara a una declaración de nulidad, habría obligación de proveer respecto de los efectos producidos bajo la apariencia de validez de la ejecución y, en su caso, de resarcir los daños causados a tenor de los cc. 57 y 128.

Así pues, en la práctica, la «invalidez» sancionada por esta norma se traducirá en la posibilidad de impugnación del acto de ejecución: mientras no se declare la nulidad por decreto o sentencia, la ejecución realizada con apariencia de validez ampara el comienzo de la eficacia del acto ejecutado, y abre la posibilidad a una rica casuística sobre la concatenación de actos y efectos jurídicos eventualmente subsiguientes a esa eficacia claudicante. Esa es la razón de que, salvo en casos de urgencia o necesidad, la norma procure asegurar la constancia del mandato de ejecución de la manera más segura posible.

**41** **Exsecutor actus administrativi cui committitur merum exsecutionis ministerium, exsecutionem huius actus denegare non potest, nisi manifesto appareat eundem actum esse nullum aut alia ex gravi causa sustineri non posse aut condiciones in ipso actu administrativo appositas non esse adimpletas; si tamen actus administrativi exsecutio adiunctorum personae aut loci ratione videatur inopportuna, exsecutor exsecutionem intermittat; quibus in casibus statim certiorem faciat auctoritatem quae actum edidit.**

*El ejecutor de un acto administrativo, a quien se encomienda meramente el servicio de ejecutarlo, no puede denegar la ejecución del mismo, a no ser que conste claramente que dicho acto es nulo, o que por otra causa grave no procede ejecutarlo, o que no se han cumplido las condiciones expresadas en el mismo acto administrativo; pero si la ejecución del acto administrativo parece inoportuna por las circunstancias de la persona o del lugar, el ejecutor debe suspender dicha ejecución; en tales casos, lo pondrá inmediatamente en conocimiento de la autoridad que puso el acto.*

**FUENTES:** c. 54 § 1

**CONEXOS:** cc. 38, 39, 63, 70, 124 § 1, 1739

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *Tipos de ejecución*

La doctrina, a partir de lo establecido por el Código (también por el CIC 17), ha distinguido —con una terminología quizá no muy precisa— entre ejecución obligatoria o necesaria y ejecución libre o voluntaria [1], según la amplitud de poderes que se conceda al ejecutor. Se diferencia así el mandato que simplemente consiste en ejecutar en forma reglada el acto administrativo, de aquel por el que se encarga a una persona la ejecución con carácter discrecional (cfr c. 70) y por tanto, se le otorgan facultades para comprobar los extremos necesarios y en consecuencia ejecutar o no, o ejecutar con un contenido u otro.

En este canon se contempla el supuesto del ejecutor simple, es decir, nos hallamos ante el mandato de ejecución reglada (la llamada «necesaria» u

1. Cfr, por todos, G. MICHIELS, *Normae generales Juris Canonici*, II, Parisiis-Tornaci-Romae 1949, pp. 448-452; E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2 ed., Pamplona 1993, pp. 379-380.

«obligatoria») de un acto cuyo contenido está determinado completamente ya por su autor, de tal modo que el ejecutor no ha recibido otra potestad que la de la mera ejecución («merum exsecutionis ministerium»), a la que no puede negarse en principio.

Pero la ejecución —como, en general, cualquier acto de potestad— es un acto humano, y por tanto no consiste en una respuesta automática al mandato recibido: de ser así, no tendría ninguna utilidad emitir un acto administrativo en forma comisoria, ya que la eficacia automática se produciría con mayor celeridad mediante un acto emitido en forma simple. Por ese motivo este canon prevé algunas causas que permiten al ejecutor obligatorio —precisamente en virtud de su inmediatez respecto a las personas y a las circunstancias afectadas por el acto administrativo— denegar la ejecución, o bien suspenderla, para dar cuenta al autor del acto, que tendrá que proveer con su autoridad.

En realidad, puede decirse que esta disposición, más que a subrayar la obligatoriedad de la ejecución, apunta a poner de relieve que la llamada «ejecución obligatoria» es también una actividad inteligente, de servicio, que no debe permitir que se lesione el bien público (o el bien particular, en su caso) a causa de una ejecución meramente pasiva, material, del acto administrativo. En esta perspectiva, la norma podría leerse con el siguiente matiz: una vez que el ejecutor haya comprobado suficientemente que el acto es válido y que no existe ninguna causa que aconseje denegar o retrasar la ejecución e informar al autor del acto, no debe denegarla sin causa ni retardarla innecesariamente; pero si alberga dudas fundadas sobre la procedencia de la ejecución, no debe proceder a ella precipitadamente.

En el fondo aquí, como en todo el Derecho administrativo, aparece el modo característico de actuar de la Administración pública eclesiástica, que debe procurar salvaguardar en todo caso el bien público, armonizándolo lo mejor posible con el bien particular. Para que ese delicado equilibrio no padezca innecesariamente, la *inmediatez*, la *cercanía*, en la ejecución de las medidas de gobierno —en este caso de los actos administrativos— ha de ser un rasgo fundamental de la actividad administrativa, que se potencia cuando en cada instancia y nivel de gobierno se articulan adecuadamente la sensibilidad para el caso particular, propiciada mediante el oportuno margen de discrecionalidad, y la seguridad y certeza jurídica que otorgan los aspectos reglados del ejercicio de la potestad.

### 2. *Causas de denegación de la ejecución*

Las tres causas que *obligan* al ejecutor a denegar la ejecución del acto tienen en común una característica: han de constar «de modo manifiesto». En efecto, el texto, que nos permitimos modificar, para mayor claridad, con una

subdivisión, se expresa así: «exsecutionem huius actus denegare non potest, nisi manifesto appareat:

a) eundem actum esse nullum

b) aut alia ex gravi causa sustineri non posse

c) aut condiciones in ipso actu administrativo appositas non esse adimpletas».

Veamos esos tres supuestos.

a) *Acto manifiestamente nulo*

La posibilidad de denegar la ejecución se prevé ante todo como medida de seguridad para evitar que se otorgue, mediante la ejecución, apariencia de validez a un acto que es manifiestamente nulo, con el consiguiente despliegue de efectos y consecuencias de hecho que habría que corregir posteriormente. Se considera que un acto es manifiestamente nulo, por ejemplo, cuando carece de algún elemento esencial; cuando ha sido emitido por sujeto manifiestamente incompetente para el asunto, o sin cumplir las formalidades esenciales establecidas por el Derecho para ese tipo de actos (cfr c. 124 § 1); cuando se basa en subrepción u obrepción, en los términos del c. 63; etc.

b) *Causa grave que obste manifiestamente a la permanencia del acto*

También puede denegarse la ejecución cuando el acto, aun siendo válido —o al menos no manifiestamente inválido—, no debe mantenerse por alguna causa grave. Puede que esa causa grave se haya manifestado en el espacio de tiempo que media entre la emisión del acto administrativo y la recepción del mandato de ejecución, o puede ser también que existiera ya en el momento de la emisión del acto, pero no fuese conocida por su autor. Por ejemplo, podría suceder que el autor del acto no hubiera tenido en cuenta que el acto lesiona derechos adquiridos de terceros (*vide* comentario al c. 38), y no hubiera añadido la llamada «cláusula derogatoria» que exige el c. 38 (precisamente el c. 46 del CIC 17, antecedente del actual c. 38, en lugar de usar la expresión «effectu caret» que emplea hoy ese canon, decía que los actos incluidos en los supuestos que allí se mencionaban «non sustinentur», fórmula paralela a la del canon que comentamos: «sustineri non posse»).

Ha de tratarse aquí de una «causa grave» —de una gravedad equiparable a la nulidad del supuesto anterior— que exija de modo claro («manifeste constet... alia ex gravi causa sustineri non posse») la revocación del acto administrativo, de tal modo que el ejecutor se vea obligado a denegar su ejecución. Si se tratase simplemente de un motivo de oportunidad menos grave, o menos claro, a causa del cual, a juicio del ejecutor, la ejecución del acto pareciese inconveniente en ese momento o en esas circunstancias, lo procedente no sería ya la denegación, sino la suspensión (*vide infra*).

c) *Incumplimiento manifiesto de las condiciones señaladas en el acto administrativo*

Si el acto administrativo es expresamente condicional, el ejecutor debe comprobar que se cumplen las condiciones establecidas antes de proceder a la ejecución. En este caso, puesto que se trata de una norma *odiosa*, ha de interpretarse estrictamente la disposición, que habla de incumplimiento manifiesto y de «conditiones appositae», por lo que no podrá denegarse la ejecución de un acto administrativo en caso de duda sobre el cumplimiento de alguna condición, o sobre la suficiencia del cumplimiento de las condiciones; ni tampoco cuando a juicio del ejecutor no se cumplen condiciones que han de considerarse implícitas en el acto administrativo: en esos casos, estaríamos más bien ante una causa de las que permitirían suspender la ejecución (*vide infra*).

Sin embargo, el texto no distingue entre condiciones para la validez o para la licitud: no debe ejecutarse el acto aunque las condiciones incumplidas no afecten más que a su licitud, ya que el ejecutor no debe ejecutar a sabiendas un acto cuya eficacia se desplegaría ilícitamente [2] (sobre el alcance y la eficacia de las condiciones añadidas a los actos administrativos, *vide* comentario al c. 39).

3. *Causas de suspensión de la ejecución*

A diferencia de la denegación, la suspensión, por su propia naturaleza, tiene carácter provisional, y no se basa en una causa manifiesta que impida la ejecución, sino en una valoración de su oportunidad por parte del ejecutor, que transmite al autor del acto su opinión para que éste reconsidere la decisión con mayor conocimiento de causa (sobre el concepto de oportunidad administrativa, *vide* comentario al c. 1739: 1, b).

Aquí adquiere un papel relevante la *inmediatez* a la que hemos hecho referencia. Podría decirse que la ley confía en la circunspección del ejecutor, y se remite al conocimiento cercano de éste acerca de las circunstancias y de las personas afectadas en el caso como garantía de que el autor del acto, más lejano que el ejecutor designado, no adoptará una decisión que pueda resultar inconveniente o inoportuna. El c. 54 § 1 del CIC 17, antecedente del que comentamos, en lugar de la referencia general a la inoportunidad actualmente vigente, establecía: «aut qui rescriptum impetravit adeo, iudicio exsecutoris, videatur indignus ut aliorum offensione futura sit gratiae concessio». Es claramente un supuesto de oportunidad, como lo sería la prudente previsión de que el acto va a ser inútil, o producirá escándalo o división, o va a resultar

2. Cfr E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., p. 380.

desproporcionadamente gravoso para el interesado o para otros fieles, o va a defraudar expectativas legítimas y atendibles —siempre a juicio del ejecutor— de personas o instituciones que no han podido personarse en el expediente, o pasa por alto antecedentes especialmente valorados en el lugar; etc. Todo ello, se entiende, a no ser que el autor del acto hubiera previsto ya esos efectos colaterales de su decisión, contando con ellos, y así lo hubiera hecho saber al ejecutor.

4. *Comunicación al autor del acto*

Tanto si deniega la ejecución, como si decide suspenderla («quibus in casibus»), el ejecutor debe «statim» comunicarlo al autor del acto, remitiéndole las informaciones necesarias, para que éste provea.

En este punto hay que tener en cuenta que la ejecución de la que hablamos no es un acto de gracia, ni siquiera cuando lo que se ejecuta es la concesión de una gracia, puesto que la concesión ya ha sido acordada por la autoridad competente y esa concesión genera una expectativa de justicia en la persona o personas interesadas; de ahí que la norma diga: «exsecutionem denegare non potest». Esta caracterización del acto de ejecución nos lleva a apuntar la posibilidad de reacción del interesado o interesados —en la medida en que conozcan las vicisitudes de la ejecución del acto que les afecta— contra la decisión de denegar la ejecución, e incluso contra la mera suspensión. Dependiendo de los casos, esa reacción podría adoptar la forma de recurso propiamente dicho, o la de simple denuncia, reclamación, instancia o presentación de alegaciones a la autoridad competente.

**42** **Exsecutor actus administrativi procedere debet ad mandati normam; si autem condiciones essentiales in litteris appositas non impleverit ac substantialem procedendi formam non servaverit, irrita est exsecutio.**

*El ejecutor de un acto administrativo debe proceder conforme al mandato; y la ejecución es nula si no cumple las condiciones esenciales señaladas en el documento, o no observa la forma sustancial de proceder.*

**FUENTES:** c. 55

**CONEXOS:** cc. 10, 40, 45, 124 § 2, 133, 138

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *El mandato como norma para la ejecución válida*

La norma fundamental por la que ha de regirse la ejecución es el mandato recibido por el ejecutor. Esto constituye una aplicación específica de la regla establecida con carácter general por el c. 133 § 1 para los actos realizados en virtud de delegación: «Lo que hace un delegado excediéndose de los límites de su mandato, respecto al objeto o a las personas, es nulo».

Habrá que estar, pues, al contenido del mandato de ejecución para determinar el margen de actuación válida que posee el ejecutor. Sin embargo, el mandato no tiene por qué ser explícito en cuanto a todas las actuaciones —preparatorias (cfr c. 43), materiales y jurídicas— que puede requerir la ejecución de un acto administrativo, por lo que habrá de aplicarse aquí la regla del c. 138, según la cual la delegación para un solo caso ha de interpretarse estrictamente, pero siempre entendiendo que «quien tiene una potestad delegada tiene también concedido todo lo necesario para que esa potestad pueda ejercerse»; de lo contrario un mandato insuficientemente explícito haría imposible en la práctica la ejecución.

Por consiguiente, sólo han de considerarse *límites* esenciales para la ejecución los expresamente establecidos con ese carácter en el mandato. El canon que comentamos menciona dos posibles limitaciones de ese tipo, que vinculan necesariamente al ejecutor, so pena de nulidad de su actuación.

a) *Las condiciones esenciales establecidas en el mandato*

El texto se refiere a las condiciones esenciales «in litteris appositis». Es preciso distinguir con claridad este supuesto del que se refiere a la ejecución de un acto administrativo condicionado: cuando las condiciones expresadas *en el acto que ha de ejecutarse* no se han cumplido, nos hallamos en uno de los supuestos del c. 41, en virtud del cual ha de denegarse la ejecución. Aquí, en cambio, se trata de condiciones impuestas *para la validez de la ejecución* en las letras por las que se confiere ese mandato al ejecutor; y es él —no el destinatario del acto que se ejecuta— quien ha de cumplir esas condiciones, con independencia de que el acto que se ejecuta incluya también sus propias condiciones o no.

Puesto que se trata de una ley irritante, ha de interpretarse estrictamente la referencia a las condiciones «esenciales», que habrán de constar de modo que no dejen lugar a dudas sobre su intención de condicionar la validez de la ejecución (*vide* comentario al c. 39).

b) *Omisión de la forma sustancial de proceder*

La forma sustancial de proceder será en cada caso la establecida por el Derecho como *necesaria para la eficacia* del acto del que se trate. También podría elevarse a forma sustancial para el caso concreto la que imponga en el mandato el autor del acto como requisito para la validez de la ejecución: así, el c. 133 § 2, aplicable también en este supuesto, aclara que el delegado no se excede de los límites de su mandato (y por tanto no actúa inválidamente: cfr c. 133 § 1) si simplemente realiza los actos encomendados de un modo distinto al que se determina en el mandato, «a no ser que el delegante hubiera prescrito ese modo para la validez», elevándolo así a forma sustancial de proceder.

2. *La sanción de invalidez*

Si el ejecutor no cumple las condiciones esenciales establecidas o no observa la forma sustancial de proceder, la ejecución es nula («irrita est exsecutio»). Además, si el ejecutor se excede por otros capítulos de los límites de su mandato respecto al objeto o a las personas, lo que haga es nulo («nihil agit»: c. 133 § 1).

¿Qué traducción tienen en la práctica esas sanciones? Sin duda se trata de sanciones expresas de nulidad (cfr c. 10) y, en consecuencia hacen verdaderamente nulo el acto de ejecución, pero la paralización de la eficacia del acto ejecutado no se produce, por lo general, automáticamente, ya que el acto de ejecución, pese a ser inválido, si se ha realizado correctamente en cuanto

a sus elementos externos, cuenta a su favor con una presunción de validez que sólo se destruye por prueba en contrario (c. 124 § 2). Por ese motivo, dependiendo de la mayor o menor relevancia externa de los elementos que se incumplan en la ejecución, es muy posible que haya de hacerse efectiva esa nulidad por una declaración de la autoridad competente, mediante decreto o sentencia (*vide* comentario al c. 40, 3). Por lo demás, si el ejecutor advierte a tiempo que la ejecución ha sido nula, tiene la posibilidad de repetirla, al amparo de lo dispuesto en el c. 45.

**43** **Actus administrativi exsecutor potest alium pro suo prudenti arbitrio sibi substituere, nisi substitutio prohibita fuerit, aut electa industria personae, aut substituti persona praefinita; hisce autem in casibus exsecutori licet alteri committere actus praeparatorios.**

*El ejecutor de un acto administrativo puede nombrar un sustituto según su prudente arbitrio, a no ser que se haya prohibido la sustitución, o la persona hubiera sido elegida por razón de sus cualidades personales, o estuviera fijada de antemano la persona del sustituto; pero, aun en estos casos, puede el ejecutor encomendar a otro los actos preparatorios.*

**FUENTES:** c. 57

**44** **Actus administrativus exsecutioni mandari potest etiam ab exsecutoris successore in officio, nisi fuerit electa industria personae.**

*Quien sucede en su oficio al ejecutor puede también ejecutar el acto administrativo, a no ser que el ejecutor hubiese sido elegido mirando a sus cualidades personales.*

**FUENTES:** c. 58

**CONEXOS:** cc. 40, 41, 124 § 1, 137, 145 § 1

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *La sustitución*

En estos cánones se contemplan dos supuestos diferentes de transmisión de la carga —del deber— y de la potestad de ejecutar el acto administrativo: la sustitución y la sucesión. La regla general del c. 43 es que el designado para ejecutar un acto administrativo puede hacerse sustituir por otro, según su prudente arbitrio. Entre los extremos dejados al «prudente arbitrio» del ejecutor se encuentra, ciertamente, la comprobación de que el sustituto que pretende designar reúne las condiciones necesarias para llevar a cabo ese encargo válida, lícita y competentemente.

Basta una simple comparación para advertir que se trata de una posibilidad concebida en términos más amplios que la facultad de subdelegación (cfr c. 137 §§ 2-3), que podría señalarse como el género al que pertenece la

facultad de designar sustituto. Quizá el motivo venga dado por la misma especificidad del supuesto: aquí ya no se trata de potestad delegada en general —que podría dar lugar a gran diversidad de fenómenos jurídicos—, sino precisamente del mandato de ejecución de un acto administrativo, cuyo cumplimiento no debe retrasarse sin necesidad (cfr c. 41). Comúnmente el encargo de ejecutar se confía a personas que ocupan algún oficio o cargo, o que ya ejercen alguna otra función, y por eso podría suceder con cierta facilidad que encontrasen dificultades al tener que añadir esa comisión a sus obligaciones habituales. La posiblilidad de ausencias, de enfermedad o de compromisos inaplazables, la escasez de tiempo u otras eventualidades, hacen preferible en general la amplitud en la facultad de sustitución, que garantiza más ágilmente la prontitud y diligencia deseada en la ejecución, sin necesidad de volver a acudir al mandante para darle cuenta de esas circunstancias.

Sin embargo, el c. 43 establece tres casos en los que queda excluida esa posibilidad.

a) *Cuando se prohíbe la sustitución*. Ha de tratarse de una prohibición expresa, bien de carácter general, establecida por el Derecho para el acto preciso que ha de ejecutarse, o bien establecida por el autor del acto en las *litterae* en las que designa ejecutor.

b) *Cuando el ejecutor haya sido elegido en atención a sus cualidades personales*. Lógicamente ha de constar de algún modo al ejecutor que ha sido designado precisamente en consideración de algunas cualidades personales, ya que es él quien debe abstenerse de usar la posibilidad de sustitución. Por consiguiente, si se designa un ejecutor de este modo, ha de expresarse en el mandato esta circunstancia —lo cual equivale a una prohibición indirecta de sustitución—, o al menos debe informarse adecuadamente de ella a la persona designada (cfr c. 40). El autor del acto habrá de hacer constar también esa circunstancia para evitar, en su caso, que juegue automáticamente la disposición del c. 44, si es su intención excluirla (*vide infra*).

c) *Cuando ya existe un sustituto designado*. Si en el mandato se ha previsto la eventualidad de que el ejecutor designado en primer lugar no pueda hacerse cargo de la comisión y se ha establecido quién ha de ser el sustituto, el ejecutor (salvo que se haya previsto un mecanismo automático de sustitución) puede hacerse sustituir todavía «según su prudente arbitrio» —no así en los dos supuestos anteriores—, pero sólo y necesariamente por la persona designada.

El canon no señala ninguna disposición especial para la hipótesis de sustitución del sustituto. Normalmente, las relaciones entre ejecutor y sustituto serán mucho más inmediatas y ágiles que las que median entre el ejecutor y el autor del acto, de manera que, ante la imposibilidad del sustituto inicialmente pensado, el ejecutor podrá designar otro con bastante rapidez. Cuando la facultad de nombrar sustituto esté limitada de alguno de los modos que acabamos de exponer, deberá proveer de nuevo el autor del mandato.

En ausencia de disposición expresa, ha de entenderse aplicable aquí el c. 137 § 4, de tal modo que, salvo que lo permita expresamente en el mandato el autor del acto, el sustituto no puede a su vez hacerse sustituir.

2. *La sucesión*

El c. 44 regula lo que podría considerarse un supuesto especial de sustitución automática: la sucesión, que se produce generalmente cuando el mandato de ejecución se otorgó al titular de un oficio eclesiástico (cfr c. 145 § 1), precisamente por serlo —a veces incluso se designa el ejecutor no por su nombre, sino por el oficio: el Ordinario, el párroco, el penitenciario, etc.—, sin atender de manera especial a sus cualidades personales.

En esos casos, quien sucede en el oficio al ejecutor le sucede también en la ejecución, si todavía no se ha llevado a cabo. A diferencia de los supuestos de sustitución propiamente dicha, en los que el ejecutor podría ejecutar por sí mismo, pero confía su encargo a un sustituto, en la sucesión el deber y la potestad de ejecutar pasan automáticamente al sucesor, de modo que quien cesó en el oficio deja de ser competente para la ejecución.

Cuando el titular de un oficio haya sido designado ejecutor en atención a sus cualidades personales —siempre que haya constancia de ello— no se produce esta sucesión, ni —como hemos visto— cabe la posibilidad de nombrar libremente sustituto[1], de manera que, si cesa en el oficio sin haber llevado a cabo la ejecución, deberá proveer de nuevo el autor del acto.

3. *Consecuencias de la designación indebida de sustituto*

¿Qué consecuencias tendría la designación de sustituto en contra de las limitaciones establecidas en el c. 43?

El nombramiento de sustituto en contra de prohibición expresa sería, en principio, nulo (cfr c. 42), y daría lugar a una ejecución igualmente nula, si se llevara a cabo, puesto que se trataría de un acto realizado por persona inhábil (cfr c. 124 § 1). La misma consecuencia cabría atribuir a la designación de un sustituto distinto del establecido como necesario por el mandante.

En cuanto a la designación de un sustituto por el ejecutor que conoce que ha sido designado precisamente en virtud de alguna cualidad personal, habría que decir igualmente que es nula, ya que la expresión de esa circunstancia es equiparable a una prohibición indirecta. En cambio, si no se ha hecho constar suficientemente ese extremo, de modo que el ejecutor lo ignore, la sustitución y la actuación del ejecutor serían válidas —lo mismo

1. Cfr, para la doctrina subsiguiente al CIC 17, G. MICHIELS, *Normae generales Juris Canonici*, Parisiis-Tornaci-Romae 1949, p. 464.

cabe decir de la sucesión—, a no ser que la cualidad precisa querida en el ejecutor pueda considerarse esencial para la validez del acto de ejecución y no se dé en el sustituto (cfr c. 124 § 1).

En cualquier caso, incluso en aquellos en los que está limitada o excluida la facultad de sustitución, el ejecutor puede siempre encomendar a otro los actos preparatorios de la ejecución propiamente dicha: por ejemplo, el eventual interrogatorio de testigos, la verificación del cumplimiento de las condiciones exigidas, la obtención de determinadas informaciones, ciertas formalidades previas, actos materiales, etc.

## 45 Exsecutori fas est, si quoquo modo in actus administrativi exsecutione erraverit, eundem actum iterum exsecutioni mandare.

*Si, en la ejecución de un acto administrativo, el ejecutor hubiera incurrido en cualquier error, le es lícito realizarla de nuevo.*

**FUENTES:** c. 59 § 1

**CONEXOS:** cc. 42, 66, 126, 1616

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *Tipos de error incluidos en la norma*

Con el presente canon se cierra el bloque de normas relativas a la ejecución de los actos administrativos en general. Esta última disposición contempla la posibilidad de que el ejecutor hubiera incurrido en errores al ejecutar el acto. Puesto que el canon no hace distinciones, ha de interpretarse en sentido amplio —interpretación avalada por el hecho de que se trata de una norma tendente a simplificar la actividad administrativa, es decir, una norma «favorable»—, y por tanto, caben en la expresión todo tipo de errores: materiales, accidentales, o sustanciales.

Ahora bien, para una interpretación lógica, ha de buscarse la proporción adecuada entre la facultad que concede la norma y el tipo de error del que se trate. Es importante advertir que no se regula aquí un procedimiento para la simple corrección de errores, materiales o no, sino que se concede al ejecutor precisamente la facultad de *realizar de nuevo la ejecución* («eundem actum iterum exsecutioni mandari»). Es necesaria esa concesión porque el ejecutor no es la autoridad competente sobre el asunto: su competencia se limita a la ejecución y se agotaría, en principio, una vez realizada, con lo que quedaría privado desde ese momento de toda potestad para actuar de nuevo en el caso. Pero si una vez llevada a cabo la ejecución advirtiera que ha cometido algún error, de no existir esta norma, necesitaría comunicarlo al autor del acto —autoridad competente— para que convalidara, en su caso, la ejecución mal realizada, o para recibir mandato de ejecutar de nuevo, con el consiguiente retraso, que prolongaría la incertidumbre sobre la cuestión en las personas interesadas.

2. *Uso de la facultad de repetir la ejecución*

Una vez adoptada esa perspectiva, ¿en qué casos cabría usar esa facultad de repetir la ejecución? Sin duda, podría usarse para el caso de errores puramente accidentales, o incluso sólo materiales («si quoquo modo in exsecutione actus administrativi erraverit»), pero resultaría desproporcionada —o incluso ciertamente inconveniente— esa actuación en muchos casos de error.

En la práctica, hay errores que hacen nula la ejecución o que, sin anularla, la hacen incierta o dudosa; otros, en cambio, no afectan para nada a la validez de la ejecución, por lo que, desde su fecha, el acto ejecutado comienza indudablemente a producir sus efectos: si se reiterase la ejecución en esos supuestos, se introduciría un factor de incertidumbre o de desconcierto sobre la eficacia de un acto cuya ejecución ha sido ciertamente válida.

¿Cuándo es ciertamente válido el acto de ejecución? Por ejemplo, para los rescriptos, el c. 66 establece el principio de que los errores accidentales no impiden su validez, «con tal que, a juicio del Ordinario, no quepa dudar sobre la identidad del sujeto y del objeto». Lógicamente, cabe aplicar ese mismo criterio en lo relativo al acto de ejecución del rescripto. Más en general, el c. 126 dispone para todo acto jurídico —por tanto también para los actos administrativos, en ausencia de otras normas específicas aplicables al caso de que se trate— el principio de que, salvo disposición en contra, sólo afectan a la validez los errores que versan sobre la sustancia del acto o sobre alguna condición *sine qua non* (cfr, para la ejecución de los actos administrativos, c. 42).

Parece que la intención del legislador se inclina a restar importancia a los errores que no afecten a la validez. De hecho, como hemos visto, no se ha creído necesario dar norma alguna para la simple corrección de errores (cfr, para las sentencias judiciales, c. 1616). Quizá podría formularse el siguiente *principio práctico de actuación* para el ejecutor: cuando un acto de ejecución es válido, si el error no perjudica a nadie y la eficacia del acto ejecutado no va a quedar supeditada a posibles impugnaciones, es preferible dejarlo producir sus efectos sin multiplicar sobre él actuaciones innecesarias. Queda en manos de la autoridad competente asumir el acto de ejecución y subsanar los posibles errores accidentales, o advertir, si es el caso, que el error producido va más allá de lo accidental y proveer en consecuencia. De este modo se favorece una sana economía en la tramitación, que redundará en bien de las almas y en la eficacia de la acción de gobierno.

A nuestro juicio, el supuesto en el que habría que usar esta facultad se daría más bien cuando el ejecutor hubiera cometido errores que afecten a la validez o que al menos hagan dudoso o eventualmente atacable el acto de ejecución. En esos casos:

a) si se apercibe del error antes de remitir al autor del acto las actas de la ejecución, puede y *debe* repetir la ejecución: de otro modo, incumpliría *negligentemente* el mandato recibido, puesto que el Derecho le concede la

facultad necesaria para no tener que devolver la cuestión sin resolver al autor del acto;

b) si, por el contrario, un error de esta naturaleza le pasa inadvertido y remite las actas al superior, estaremos ante un supuesto de invalidez de la ejecución (*vide* comentario al c. 42). Aquí, naturalmente, no entraría en juego el canon que comentamos, porque el ejecutor cree haber llevado a cabo correctamente su comisión y no se plantea la posibilidad de usar esa facultad. Sin embargo si, una vez enviadas las actas, cayera en la cuenta del error cometido, debería comunicar al superior por el medio más urgente esa circunstancia, advirtiendo que se dispone a repetir la ejecución, salvo indicación en contra.

La facultad que este canon concede al ejecutor ha de entenderse también concedida, por las mismas razones, a su sustituto y a su sucesor (cfr cc. 43-44), es decir, a toda persona que legítimamente actúa como «ejecutor» de un acto administrativo.

## 46 Actus administrativus non cessat resoluto iure statuentis, nisi aliud iure expresse caveatur.

*El acto administrativo no cesa al extinguirse la potestad de quien lo hizo, a no ser que el derecho disponga expresamente otra cosa.*

**FUENTES:** c. 61

**CONEXOS:** cc. 58 § 2, 81

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

### 1. *La regla general y su «ratio»*

Un acto administrativo singular se emite en ejercicio de la función —ministerio— de gobierno, en uso de la potestad pública por parte de la autoridad ejecutiva competente, que ejercita la función de apreciar en el caso particular las exigencias del bien público —del fin de la Iglesia *en concreto*— y toma la decisión que estima más adecuada para ese fin. Por tanto, no es un acto privado, que forme parte de la esfera jurídica personal de su autor, como si se hubiera dado al modo de las decisiones de puro y simple albedrío —arbitrio— y dependiera exclusivamente de la voluntad o del talante de quien lo da. Más bien hay que considerar que los actos administrativos —como toda la función administrativa— están presididos por una peculiar racionalidad, que vincula al autor incluso en los supuestos más discrecionales de ejercicio de la potestad. En efecto, por amplio que sea el margen de discrecionalidad concedido en cada caso, siempre están reglados al menos dos aspectos de la actuación de la autoridad pública: el fin del acto y la competencia [1]. Por consiguiente, el acto administrativo, una vez emitido legítimamente, se *independiza* de su autor —que no puede revocarlo sin causa— y pasa a tener vida propia en el mundo de las relaciones jurídico-públicas, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas de variada índole.

Es natural, por eso, que el principio general establecido por el Código sea la permanencia de los efectos de un acto administrativo legítimo con

1. Cfr, p. ej., E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, pp. 192-197; 357-365.

independencia de la continuidad de su autor en el ejercicio de la potestad en virtud de la cual lo emitió: basta que en el momento de la decisión tuviera potestad y competencia, y actuara legítimamente. De lo contrario desaparecería del horizonte de la vida de la Iglesia un bien tan importante como la certeza y seguridad de las situaciones jurídicas, para ser sustituido por una suerte de precariedad esencial de todas las decisiones de gobierno, que quedarían sujetas a las vicisitudes de las personas.

En cambio, la norma general es que los actos administrativos legítimos —siempre que no tengan fijado un término de extinción o su eficacia no se agote en uno o varios casos— cesan por revocación, es decir, por un nuevo acto de la autoridad competente, basado en razones de oportunidad o de buen gobierno, es decir, en una nueva apreciación de las exigencias del bien público en relación con las circunstancias de las personas, tiempos y lugares, llevada a cabo por la autoridad competente en ese momento, que puede ser el mismo autor del acto anterior, o su sucesor, o su superior (*vide* comentario al c. 47).

### 2. *Cesación excepcional del acto administrativo al cesar la potestad de su autor*

El canon admite la posibilidad de que el Derecho prevea expresamente, para algún caso, la cesación del acto administrativo cuando cesa la potestad de quien lo dio. Así lo dispone el c. 58 § 2 para los preceptos singulares que no se hayan impuesto mediante documento legítimo: cesada la potestad de su autor, desaparece la base de sustentación de la certeza de las situaciones jurídicas dependientes de esos decretos. De aplicarse también a estos supuestos la norma general de permanencia de los actos, se estaría dando continuidad a situaciones jurídicas de base incierta, lo cual iría precisamente en contra de la *ratio* de esa norma general. Por lo demás, el autor de estos decretos puede asegurar fácilmente que permanecerán cuando se produzca su cese: basta que los haga constar mediante documento legítimo (*vide* comentario al c. 58).

El c. 81 —aplicable también a las dispensas de tracto sucesivo a tenor del c. 93— admite excepcionalmente la cesación en este supuesto de los privilegios concedidos con determinadas cláusulas, que precisamente los hacen depender durante todo el periodo de su vigencia de la perseverancia de la voluntad concesiva de su autor.

La motivación de las posibles excepciones que establezca el Derecho al principio general consagrado por el presente canon puede ser variada, por lo que en cada caso habrá que analizar cuál es el motivo preciso de que el legislador —o en su caso, el autor del acto, aunque no es ése el supuesto contemplado aquí— manifieste expresamente su voluntad de limitar la duración de la eficacia de un acto administrativo al tiempo de permanencia de su autor en el desempeño del oficio o en el uso de la potestad.

De cualquier modo, el hecho de que se admitan excepciones a esta norma no perjudica al interés de proteger la estabilidad y certeza de las situaciones jurídicas, ya que la excepción ha de constar *expresse*, lo cual garantiza que sea conocida por todos los interesados ya desde el momento de emitir un acto administrativo sometido a esa limitación, e impide que se creen falsas expectativas o conflictos de derechos adquridos.

**47** **Revocatio actus administrativi per alium actum administrativum auctoritatis competentis effectum tantummodo obtinet a momento, quo legitime notificatur personae pro qua datus est.**

*La revocación de un acto administrativo por otro acto administrativo de la autoridad competente sólo surte efecto a partir del momento en que se notifica legítimamente a su destinatario.*

**FUENTES:** c. 60 § 1

**CONEXOS:** cc. 36 § 1, 54-56, 58, 73, 79, 93

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *La revocación*

Con este canon concluyen las normas comunes que dedica el CIC a los actos administrativos singulares. Y concluyen estableciendo que la legítima notificación a la persona directamente afectada por el nuevo acto («pro qua datus est») determina el momento inicial de los efectos de la revocación.

Se afirma aquí implícitamente que el modo ordinario de cesación de los actos administrativos que no tengan un término, condición (resolutoria) o modo prefijados para agotar su eficacia es precisamente la revocación mediante un nuevo acto administrativo de la autoridad competente (cfr c. 58 § 1 para los decretos singulares, c. 73 para los rescriptos, c. 79 para los privilegios, c. 93 para las dispensas).

La revocación se realiza siempre mediante un nuevo acto administrativo de la autoridad competente, lo cual supone que ésta ha vuelto a realizar una valoración del asunto, teniendo en cuenta las circunstancias personales, locales, temporales, etc., que concurren en él, y ha tomado una nueva decisión que considera más oportuna, conveniente, acertada o beneficiosa que la anterior.

Autoridad competente puede ser el propio autor del acto revocado (cfr cc. 1734-1735), o su superior jerárquico (cfr c. 1739), o su sucesor en el oficio; y puede llevar a cabo la revocación por propia iniciativa o a instancia de parte interesada.

La revocación puede ser explícita (cfr cc. 1734, 1739) o implícita, cuando no se hace mención expresa del acto que se revoca, pero éste queda de todos modos sin efecto (cfr, p. ej., c. 53 *in fine*). Para precisar adecuadamente el alcance de los supuestos de revocación implícita habrán de tenerse presentes, si es el caso, las reglas establecidas por el c. 36 (cfr también c. 38).

*2. La notificación legítima*

Técnicamente, es preciso distinguir la revocación, que es una medida ordinaria de gobierno adoptada por motivos de oportunidad, de otros supuestos que se basan en la nulidad o anulabilidad del acto, o de las posibles enmiendas o correcciones que mantienen sustancialmente en vigor el mismo acto (*vide* comentario al c. 1739). Sin embargo, en cualquier caso el momento inicial de la eficacia de esas decisiones será siempre la fecha de notificación (cuestión distinta es la retroactividad o no de esa eficacia).

El hecho de situar precisamente en la notificación legítima el comienzo ordinario de la eficacia de los actos no constituye una quiebra del concepto de acto administrativo como acto unilateral de autoridad, ni revela una supuesta estructura semejante a la de los negocios privados, que requiere la aceptación del destinatario. Es simplemente una norma favorecedora de la seguridad jurídica, en virtud de la cual la posición del interesado y los actos que realice en el intervalo que media entre las fechas de revocación y notificación se rigen todavía por el acto revocado, de manera que no exista un periodo de régimen jurídico incierto.

Sorprendentemente, las normas comunes para los actos administrativos no establecen ninguna regla acerca de la notificación legítima; sin embargo, el canon que comentamos parece favorecer la idea de que el acto administrativo por el que se revoca otro anterior es un decreto singular, ya que la norma que estamos estudiando es plenamente equivalente a la establecida por el c. 54 § 2 para los decretos (cfr, en cambio, para los rescriptos, c. 62). Pueden aplicarse, por tanto, a la notificación del decreto revocatorio las normas de los cc. 54-56 (sobre los distintos supuestos de notificación, *vide* comentario a los cc. 54-56).

# Caput II De decretis et praeceptis singularibus

*C. II. De los decretos y preceptos singulares*

**48** **Decretum singulare intellegitur actus administrativus a competenti auctoritate exsecutiva editus, quo secundum iuris normas pro casu particulari datur decisio aut fit provisio, quae natura sua petitionem ab aliquo factam non supponunt.**

*Por decreto singular se entiende el acto administrativo de la autoridad ejecutiva competente, por el cual, según las normas del derecho y para un caso particular, se toma una decisión o se hace una provisión que, por su naturaleza, no presuponen la petición de un interesado.*

**FUENTES:** No constan

**CONEXOS:** cc. 35-47, 49-58, 59, 1732-1739

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *Los decretos singulares: una categoría de actos administrativos*

Después de haber dado las normas comunes, el Código pasa a enunciar sucesivamente las normas específicas sobre las dos categorías de actos administrativos: decretos singulares y rescriptos.

Podría decirse que en este canon, en cierto modo, se define el decreto singular —aunque para dar una definición técnica más precisa hay que tener en cuenta otros elementos que se desprenden del conjunto de los cánones 48-58—, pero quizá más que una definición, se lleva a cabo la inclusión de toda una serie de actos jurídicos heterogéneos de la autoridad eclesiástica dentro de la categoría de los decretos singulares. En efecto, la virtualidad más importante de este canon no es *definir* con precisión científica, sino *declarar* que los actos singulares de la autoridad que no hayan de darse mediante rescripto (cfr c. 59) ha de entenderse que son decretos y poseen un régimen jurídico cierto, establecido por las normas comunes y los cánones que siguen. El Código ha querido abarcar todos los actos administrativos de la autoridad eclesiástica en una u otra de esas dos categorías formales, por razones prácticas: es más simple, económico —en cuanto a política normativa— y seguro dar normas para una categoría de actos, en la que cabe una gran multiplici-

dad de supuestos, que establecer normas peculiares para cada uno de los tipos de actos ahora incluidos en esa categoría, lo cual daría lugar, sin duda, a enojosas reiteraciones y, lo que es peor, a lagunas e incertidumbres.

### 2. *Características enunciadas por el c. 48*

¿Qué características han de reunir los actos jurídicos que se entienden incluidos bajo la denominación de decreto singular? El canon enumera algunas, que merecen desigual valoración.

#### a) *Acto administrativo*

En realidad, al adoptar esa expresión técnica, que ya ha usado en las normas comunes, el canon podría haber omitido las restantes características comunes a todo acto administrativo, limitándose a explicitar las características diferenciales respecto al rescripto. La afirmación de que el acto administrativo del que se trata aquí es dado por la autoridad ejecutiva competente, según las normas del Derecho y para un caso particular, no distingue en nada el decreto singular de los restantes actos administrativos: cabría decir igualmente del rescripto: «rescriptum intelligitur actus administrativus a competenti auctoritate exsecutiva editus quo secundum iuris normas pro casu particulari...». A esa inclusión expresa en el género de los actos administrativos singulares es necesario añadir todavía las notas distintivas del decreto singular.

Sin embargo no puede decirse que se trate de una afirmación puramente pleonástica, ya que posee la virtud de diferenciar el decreto singular de otros decretos que son propiamente normas generales, dadas también por la competente autoridad ejecutiva (cfr cc. 31-33). De ese modo se evita que la similitud de denominación pueda inducir a error sobre la naturaleza y régimen jurídico de los actos de los que se trata en estos cánones.

#### b) *Contenido de los decretos singulares*

La primera diferencia específica que señala el canon para caracterizar a los decretos singulares se refiere a su contenido: mediante decreto «se toma una decisión o se hace una provisión para un caso particular». Los términos «provisión» y «decisión» son, evidentemente, imprecisos y genéricos, aptos para designar una amplia gama de medidas concretas de gobierno (nombramientos, decisiones, provisiones, remociones, erecciones, extinciones, resoluciones, confirmaciones, revocaciones, sustituciones, etc.). Las decisiones pueden versar sobre conflictos (cfr, p. ej., cc. 51, 1734 § 3,2°, 1735), pero no necesariamente; y las provisiones pueden ser relativas a los oficios eclesiásti-

cos (cfr, p. ej., cc. 146-156), pero no sólo se han de referir a estos casos. En realidad puede incluirse bajo esos conceptos cualquier disposición concreta de gobierno que verse sobre un caso particular, salvo las concesiones de gracias a petición de los interesados, que constituyen el contenido específico de los rescriptos. Por consiguiente, puede decirse que el acto administrativo singular por excelencia, en Derecho canónico, es el decreto singular, ya que revestirán esa forma todos los actos administrativos que no conste que hayan de adoptar la forma de rescripto [1]. Lo confirma el propio Código, al regular el recurso contra los actos administrativos bajo la rúbrica: «De recursu adversus decreta administrativa» (*vide* también comentario al c. 1734).

c) *La iniciativa en los decretos singulares*

El texto del canon añade un matiz que precisa en cierta medida la amplitud de los conceptos de «decisión» y «provisión»: se trata de decisiones o de provisiones que «por su naturaleza no presuponen una petición hecha por alguien» («petitionem ab aliquo factam non supponunt»).

El propósito de esa expresión no es establecer la imposilidad de que la emisión de un decreto sea precedida —o incluso forzada— por la petición de algún interesado; por el contrario, en muchos casos así sucederá, y por eso se ha previsto la norma del c. 57 (*vide* comentario). Lo que se quiere significar precisamente es que la decisión o provisión de que se trate son adoptadas soberanamente por la autoridad competente en uso de su potestad de gobierno, a partir de su propia valoración de los hechos, de las circunstancias y de las necesidades —de los eventualmente manifestados por el posible peticionario, pero también de otros—, y de su propia apreciación de lo más justo, conveniente o adecuado en el caso para el bien público (cfr c. 50), al que debe tender «por su naturaleza» toda decisión o provisión en el marco de la función administrativa, aunque la intervención de la autoridad haya sido instada por una petición.

No sucede exactamente así en el caso de los rescriptos: en la concesión de gracias la autoridad se mueve fundamentalmente a petición del interesado, y considera los motivos que éste expone en las «preces» (de ahí la peculiar relevancia de vicios como la subrepción y obrepción, y la necesidad de que al menos una de las causas motivas alegadas sea verdadera: cfr c. 63), evaluando su suficiencia y la ausencia de obstáculos para conceder lo pedido.

Quizá la clave de interpretación de la expresión que comentamos pueda encontrarse en uno de los elementos de distinción entre decreto y rescripto que expuso Labandeira: «el fin inmediato y principal del decreto es ordinaria-

1. Cfr E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, pp. 306 ss.

mente el bien público, lo cual no es óbice para que tenga un destinatario concreto que unas veces resulta favorecido por él y otras sale perjudicado (cc. 50 y 52). En cambio, aun cuando el fin último del rescripto sea el bien público, el inmediato es favorecer a una o varias personas concretas, otorgándoles una gracia, un favor o una ventaja (cc. 59, 61, 71, 77 y 80), e incluso estableciendo algo contrario a una norma en favor de particulares (c. 36)» [2].

3. *Otras características*

Además de las enunciadas por el canon, existen otras características fundamentales del decreto singular. El conjunto de los cánones de este cap. II permite afirmar que el legislador ha querido dotar de unidad de régimen jurídico a todo un conjunto heterogéneo de decisiones singulares de gobierno que no cabe encuadrar en el otorgamiento de gracias, mediante la categoría del decreto singular, que aparece caracterizado como acto formal dispositivo de amplísimo alcance. Piénsese que nos encontramos ante la forma de acto administrativo por antonomasia: bajo esta forma la autoridad adopta decisiones capaces de crear, modificar o extinguir unilateralmente situaciones jurídicas variadísimas, por iniciativa propia, protegidas por una presunción de legitimidad y capaces de incidir inmediatamente sobre la esfera jurídica de los fieles y sobre el bien público.

Por ese motivo las normas generales sobre los decretos singulares constituyen un régimen jurídico caracterizado por una especial presencia de las garantías. En este sentido —además de las precisas garantías que suponen los requisitos establecidos por las normas sustantivas aplicables a las situaciones a las que afecten los posibles decretos—, pueden señalarse como aspectos de especial importancia en estos actos administrativos:

— el procedimiento, y en especial, la audiencia de los interesados (cfr c. 50);

— la obligación de la Administración de responder a las peticiones legítimas de los fieles, adoptando las oportunas decisiones o provisiones en el ámbito de su competencia. En este aspecto es de extraordinaria importancia la introducción de la disciplina del silencio administrativo en la Iglesia (cfr c. 57 §§ 1-2);

— la forma escrita y la motivación de las decisiones (cfr cc. 51 y 58 § 2);

— la legítima notificación al interesado (cfr cc. 54-56);

— la responsabilidad de la Administración pública eclesiástica por los daños causados (cfr c. 57 § 2).

2. Cfr *ibid.*, p. 305.

Además, se establece con carácter general en el Código la posibilidad de que quien se considere perjudicado por un decreto pueda recurrirlo ante el superior jerárquico de quien lo dio, lo cual constituye una nueva garantía para el recto ejercicio de la función de gobierno manifestada en estos actos administrativos (*vide* comentario a los cc. 1732-1739; cfr también cc. 1400 § 2, 1445 § 2 y PB, 123).

**49** **Praeceptum singulare est decretum quo personae aut personis determinatis aliquid faciendum aut omittendum directe et legitime imponitur, praesertim ad legis observantiam urgendam.**

*El precepto singular es un decreto por el que directa y legítimamente se impone a una persona o personas determinadas la obligación de hacer u omitir algo, sobre todo para urgir la observancia de la ley.*

**FUENTES:** No constan

**CONEXOS:** cc. 35-58, 136, 1319

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

### 1. *Un decreto singular cuyo contenido es una orden directa*

En este canon se da el nombre de precepto singular a un decreto caracterizado por su contenido, que consiste en una orden directa dada a una o varias personas determinadas.

El motivo de esta mención específica —es el único tipo de decreto que se menciona— ha de buscarse en la propia naturaleza del precepto singular, que vincula directa e inmediatamente las conductas de los fieles afectados por él, imponiéndoles una obligación. Como puede advertirse fácilmente, la especificación de este tipo de decretos en el Código no se ha hecho para indicar a continuación una serie de normas especiales para los preceptos, sino más bien para regular los preceptos sometiéndolos a las mismas garantías establecidas para los demás decretos singulares. De hecho, la única norma especial dada para los preceptos constituye precisamente un reforzamiento de las garantías comunes: el precepto no impuesto mediante documento legítimo cesa al cesar la potestad de quien lo dio (*vide* comentario al c. 58 § 2).

### 2. *Características del precepto singular*

El precepto aparece expresamente configurado como acto administrativo, con lo cual se superan antiguas incertidumbres —surgidas ante la figura de los «praecepta singulis data», objeto del c. 24 CIC 17—, que llevaban a una parte de la doctrina anterior al Código a considerarlo acto legislativo. Es más, el Código sólo se ocupa aquí de los preceptos dados por la autoridad eclesiástica competente en virtud de la potestad ejecutiva, prescindiendo de

otras figuras afines: se dice, en efecto, que el precepto es un decreto, o sea, «actus administrativus a competenti auctoritate exsecutiva editus». Por tanto, sus características son las comunes a todo acto administrativo, más las propias de los decretos singulares, y alguna nota específica:

a) es un acto administrativo (cfr cc. 35 ss.), que contiene una decisión para un caso singular (cfr c. 48);

b) esa decisión consiste en imponer a una o varias personas determinadas un mandato (orden de hacer algo) o una prohibición (orden de abstenerse de algo);

c) se trata de una orden de la «autoridad ejecutiva competente», y por tanto su destinatario es alguien sujeto por algún concepto a la potestad de quien da el precepto (cfr cc. 35, 48, 136);

d) ha de imponerse «legitime», es decir, «secundum iuris normas» (c. 48); de modo que, además de las normas aplicables a la situación a la que se refiera el precepto de que se trate, han de observarse especialmente las normas sobre competencia, procedimiento (cfr c. 50), forma (cc. 51, 58 § 2) y notificación (cc. 54-56);

e) una vez impuesto legítimamente, obliga a su destinatario o destinatarios en todo lugar, salvo que conste expresamente otra cosa (c. 52).

### 3. *Principales tipos de precepto singular*

Prescindiendo ahora de otras distinciones que se podrían establecer a partir del contenido de los preceptos, del modo en que preceptúan o de las modalidades en que se expresa su eficacia vinculante, citaremos dos que nos parecen de especial interés.

#### a) *Precepto simple y precepto penal*

La obligación de hacer o de omitir en que consiste esencialmente el contenido de un precepto puede imponerse simplemente o también llevar aneja la conminación de una pena para el caso de incumplimiento. En estos casos se habla precisamente de «precepto penal» (cfr cc. 1314 ss.), figura cuyo régimen aparece simplificado en el Código, que le asigna las características y el régimen de los actos administrativos. El c. 1319 establece que, en la medida en que alguien, en virtud de su potestad de régimen, puede imponer preceptos en el fuero externo (es decir, en la medida en que es la «autoridad ejecutiva competente»: cfr cc. 48-49), puede también conminar mediante precepto con penas determinadas, excepto las expiatorias perpetuas. Por tanto, la autoridad ejecutiva puede reforzar el precepto legítimo con la conminación de una pena, que agrave las consecuencias del posible incumplimiento o, dicho de modo positivo, que haga más urgente y eficaz el mandato, aunque

manda el legislador que no adopte esa medida, cuya amplitud limita expresamente, sin una diligente reflexión (cfr c. 1319 § 2).

Para estos casos, además de las garantías propias de todo precepto, son de aplicación las peculiares garantías relativas a la materia penal, incluida la que supone la interpretación estricta impuesta por el c. 36 § 1 a estos actos que se refieren «a la conminación o imposición de penas» [1].

b) *Preceptos que urgen una obligación legal preexistente y preceptos que imponen obligaciones «praeter legem»*

En los trabajos de reforma del CIC 17 aparecía, hasta cierto momento, el precepto singular concebido como simple medio de urgir la observancia de obligaciones preexistentes: «c. 48: Praeceptum singulare intelligitur decretum quo directe alicuius normae canonicae aut decreti observantia urgetur contra invitos» [2]. Pero la redacción final del canon admite —coherentemente con el concepto de acto administrativo— otras posibilidades, al establecer que el precepto singular se impone «praesertim ad legis observantiam urgendam».

Urgir la observancia de la ley no es, por tanto, la única función posible del precepto, sino sólo la principal [3]. La autoridad ejecutiva, en el ámbito de su competencia, puede también imponer obligaciones determinadas que no están previamente establecidas por la ley, y ello no significa que en esos casos el precepto posea naturaleza legislativa, o que vulnere el principio de legalidad. La legalidad característica de los actos de la potestad ejecutiva —o, en general, de la función administrativa— no debe entenderse como una limitación de su función a la mera ejecución automática de la ley (si la ley pudiera prever todas las eventuales necesidades concretas que van a surgir en los distintos tiempos y lugares, dando *a priori* la solución a cada una de ellas, no sería precisa la función administrativa). La legalidad consiste más bien en que la actuación de la autoridad ejecutiva ha de producirse siempre «legitime», «secundum iuris normas». Eso significa que en unas ocasiones la autoridad necesariamente ha de actuar de un modo preestablecido por el Derecho —supuestos de potestad reglada—, y en otras ha de decidir la actuación más conveniente para el fin que se le encomienda en la Iglesia, basándose en la capacidad y margen de decisión que le concede el Derecho, usando los recursos —también jurídicos— propios de la potestad que tiene asignada y

1. Cfr, sobre el precepto penal, E. LABANDEIRA-J. MIRAS, *El precepto penal en el CIC 83*, en «Ius Ecclesiae» 3 (1991), pp. 671-690.

2. *Comm.* 23 (1991), p. 32.

3. Cfr, en contra, con distintos matices, B. GANGOITI, *comentario al c. 49*, en A. BENLLOCH POVEDA (Dir.), *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe, fuentes y comentarios de todos los cánones*, 3ª ed., Valencia 1993; P. LOMBARDÍA, *comentario al c. 49*, en *CIC Pamplona*.

siempre manteniéndose dentro de los límites determinados por el Derecho para su actuación (supuestos de potestad discrecional).

Así, cuando una autoridad ejecutiva, mediante precepto singular, establece *legítimamente* una obligación «praeter legem», en realidad está actuando «secundum legem», puesto que el Derecho le confiere esa posibilidad de actuación: lo que la legalidad exige no es que el contenido del precepto esté predeterminado por la ley, sino que el precepto sea dado «secundum iuris normas». Por eso puede decirse que lo propio de *todo* precepto singular —como de cualquier acto administrativo— es precisamente que «en un caso concreto crea, modifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas *de modo subordinado a la ley y en virtud de una potestad atribuida por ésta*» [4].

4. E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, pp. 310-314.

**50** **Antequam decretum singulare ferat, auctoritas necessarias notitias et probationes exquirat, atque, quantum fieri potest, eos audiat quorum iura laedi possint.**

*Antes de dar un decreto singular, recabe la autoridad las informaciones y pruebas necesarias, y en la medida de lo posible, oiga a aquellos cuyos derechos puedan resultar lesionados.*

**FUENTES:** No constan

**CONEXOS:** cc. 10, 51, 57, 128, 212, 1526-1586

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *La regulación del procedimiento de formación de los decretos*

Para el comentario de este canon distinguiremos el procedimiento de *formación* de los actos administrativos (el *iter* de un expediente desde que se inicia hasta que se llega a la decisión), de las normas relativas a la forma —de emisión— (c. 51), notificación (cc. 54-56) y ejecución (cc. 40-45).

Como es sabido, el contenido de los proyectos para una ley *de procedura administrativa* pasó sólo en parte a integrarse en diversos lugares del Código. En definitiva, la regulación vigente del procedimiento de formación de los actos administrativos en general resulta excesivamente escueta: está integrada por un par de indicaciones que pueden espigarse de entre las normas comunes a los actos administrativos (cfr, en especial, c. 38); algunas disposiciones para supuestos específicos que se encuentran dispersas por el CIC (cfr, p. ej., cc. 1748-1752, para la remoción y traslado de párrocos; c. 1720 para la aplicación de penas por decreto), junto a algunas otras normas que establecen requisitos que ha de cumplir la autoridad que emite el decreto: petición de dictámenes o consejos, audiencia de determinadas personas (cfr, por todos, c. 127 § 1) y, por último, las escasas normas que inciden sobre el procedimiento entre los cánones relativos a los decretos singulares y a los rescriptos. Bien puede decirse, por tanto, que no existe una regulación completa, unitaria y clara de este procedimiento.

Por lo que se refiere específicamente al «procedimiento de formación» propio de los decretos singulares, sólo se encuentra en el Código una norma de alcance general, que es la que comentamos. Fuera del Código existen algunas otras normas de procedimiento, para los dicasterios romanos, en el RGCR (cfr arts. 82-122), que pueden ser completadas por disposiciones con-

tenidas en las normas especiales de cada dicasterio. Nada impide, por lo demás, que el Obispo dicte ciertas normas de procedimiento, que considere necesarias o convenientes, para la curia diocesana. Pero lo cierto es que, si nos atenemos al contenido del Código, la regulación del procedimiento administrativo es muy limitada.

Son de lamentar la parquedad y la falta de unidad de estas normas, pues se trata de una materia de gran importancia. Sin duda, una adecuada regulación del procedimiento para la formación de los actos administrativos tiende a propiciar una correcta toma de decisiones por parte de la autoridad y, como manifestación concreta del principio de legalidad garantiza un desempeño justo y cabal de la función de gobierno —pastoral— en la Iglesia [1]. Por ese motivo, no han de verse estas normas como trabas o cortapisas a la agilidad y eficacia del gobierno en la Iglesia, sino como un verdadero servicio, tanto a quien desempeña esta función (que es el primer interesado en ejercerla de manera eficaz, pero siempre legítima, justa y oportuna, sin causar perjuicios innecesarios), como a los gobernados, en la medida en que se evita en lo posible la improvisación y hasta la «sospecha de arbitrariedad» en las decisiones que puedan afectarles [2].

### 2. *Contenido del procedimiento esbozado en el c. 50*

El texto de este canon expone sucintamente dos objetivos-tendencia del procedimiento de formación de los decretos, aunque sin precisar los medios por los que ha de llegarse a ellos ni las consecuencias del eventual incumplimiento de esta disposición por parte de la autoridad ejecutiva. Puede decirse, pues, que no se trata propiamente de una norma de procedimiento, en el sentido de que vincule directamente y expresamente la validez de los actos de la autoridad al cumplimiento de determinados requisitos. Se trata más bien de una exhortación fuerte a la autoridad [3], que deja supeditada en gran medida la eficacia de la tutela jurídica (cfr Principia, 7) a la sensibilidad y al sentido jurídico que posea el autor del acto administrativo. Veamos por separado los dos frentes de actuación que menciona el canon.

1. Cfr, p. ej., 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, pp. 30-31.

2. Cfr Principia, 7.

3. Cfr, sobre el carácter jurídicamente vinculante de las diversas expresiones codiciales, P. ERDŐ, *Expressiones obligationis et exhortationis in Codice Iuris Canonici*, en «Periodica» 76 (1987), pp. 3-27.

a) *Recabar las necesarias informaciones y pruebas*

Es ésta una actividad que precede lógicamente a la emisión de un decreto: evidentemente, la autoridad ha de procurar siempre actuar con conocimiento de causa, que se adquiere durante la sustanciación del expediente. Pero se alude aquí a las «necesarias» informaciones y pruebas: no se trata de conocer la materia en general, sino de estudiar diligentemente todos los aspectos específicos del asunto que pudieran influir en la decisión final, ya que se trata de un decreto singular, dado para un caso particular. Así, las informaciones que han de procurarse pueden ser variadísimas, según los casos, y deben permitir al autor del acto tener una idea exacta de los perfiles peculiares de la situación sobre la que va a incidir su decisión, de modo que el decreto sea, ante todo, válido y eficaz (cfr, p. ej., c. 38), pero también lícito, útil y oportuno.

En ocasiones, las normas del Código indican los extremos que han de investigarse (cfr, p. ej., c. 114 § 3), y a veces determinan también las consecuencias de la actuación que se llevara a cabo pasando por alto la adquisición de los datos necesarios: así, por ejemplo, si se trata de la provisión de un oficio, ha de comprobarse que está vacante (c. 153 § 1) y obtenerse información acerca de los extremos mencionados en el c. 149 § 1. Además, la autoridad competente, a la vista del asunto, puede considerar necesario cerciorarse también de otros elementos, aunque no constituyan un requisito legal para la validez del acto.

En cuanto a las *pruebas* propiamente dichas, son *necesarias* cuando un decreto depende de que conste con certeza que una circunstancia esencial es verdadera. Así sucede, singularmente, en los decretos que imponen penas (cfr c. 1720), pero también en otros casos en los que el decreto responde a la alegación de determinadas circunstancias por parte del interesado (cfr, p. ej., cc. 166 § 2, 179 § 1, 182 § 2, etc.), y especialmente en el decreto que resuelve un recurso jerárquico. A falta de normas específicas, cabe aplicar a estas pruebas, al menos orientativamente, los cc. 1526 ss.

Las informaciones y pruebas valoradas, en la medida en que determinan la decisión que se adopte, constituirán, lógicamente, la sustancia de la motivación del decreto (*vide* comentario al c. 51).

b) *Oír a aquellos cuyos derechos puedan resultar lesionados*

Durante los trabajos de reforma del Código esta cuestión se estudió, como hemos dicho, en los *Schemata De procedura administrativa*. Por ejemplo, en 1970 se aludía a ella en estos términos: «Summarie indicatur in Schemate [en el *Schema* de 16.XI 1970, que constaba de 21 cánones] qua via procedere debeat Superior in actu administrativo ferendo: necessarias notitias et probationes exquirat; eos audiat, quorum interest, nisi omnino id superfluum sit;

petitori vel recurrenti notitias et probationes patefaciat, quae sine publico vel privato detrimento cognosci possint, et rationes forte contrarias ostendat, data ei facultate respondendi, et etiam, dum ne celeritate vel iustitiae noceat, patronum et peritum constituendi» [4].

En esta relación se diseña un contenido del trámite de audiencia de los interesados que les permite *personarse* en el expediente que les afecta, conociendo las razones en las que se basa la medida que se va a adoptar, se les da la posibilidad de hacer alegaciones e incluso de contar con el asesoramiento de un perito o de un abogado. En el texto del canon que estudiamos, en cambio, queda simplemente la lacónica indicación: «quantum fieri potest, eos audiat quorum iura laedi possint».

Por el tenor de las discusiones que conocemos, en el seno de los *coetus* que trabajaban en la reforma del CIC 17, puede advertirse que la introducción de la expresión «quorum iura laedi possint», en lugar de «quorum interest» u otras semejantes, responde sobre todo a la preocupación de determinar con mayor precisión los sujetos que han de ser oídos, ante el temor de la posible indefinición de un concepto tan amplio como el de «interesados», que podría tener en la práctica un efecto paralizador para la autoridad [5]. Y no carece de sentido esa preocupación. Sin embargo, pensamos que hubiera estado más justificada esa restricción si la audiencia se hubiera planteado formalmente como un trámite vinculante para la autoridad, como un requisito de validez del acto. En cambio, desde el momento en que se introduce la expresión «quantum fieri potest», pedir en el canon la audiencia de los «interesados» (y no sólo de quienes posean un derecho que pueda ser lesionado) no hubiera supuesto un estorbo innecesario para la acción de gobierno, toda vez que habría quedado en manos de la autoridad competente valorar la posibilidad de oír a unas personas u otras, dependiendo de la entidad de su posible interés en el asunto.

En efecto, «quantum fieri potest» es también una cláusula introducida para señalar de algún modo un criterio que permita a la autoridad dar por concluido el expediente en el momento oportuno; o, dicho de otro modo, estimar que, habiendo oído —o intentado oír— a quienes considera necesario, puede pasar ya a dar el decreto. De ese modo, ante la imposibilidad o notable dificultad de oír a los posibles afectados que pudiera darse en algunos casos, no sería necesario demorar, por imposición de un requisito rígidamente vinculante, una decisión cuyo retraso podría perjudicar al bien público.

Así pues, la redacción «quantum fieri potest, eos audiat quorum iura laedi possint» manifiesta que no se ha querido vincular estrictamente a la

4. *Comm.* 2 (1970), pp. 192-194.

5. Para un ejemplo de las discusiones habidas sobre esta cuestión, cfr *Comm.* 23 (1991), pp. 32-33.

autoridad eclesiástica, para evitar el peligro de que pudiera obstaculizarse —o hasta paralizarse— en algunos casos la necesaria acción de gobierno. Pero al leerla ha de huirse también del peligro contrario, que sería despojar de sentido a la norma —cuya introducción ciertamente se debe al deseo de establecer una regulación mayor del ejercicio de la potestad y una mejor tutela de los derechos de los fieles—, interpretándola en la práctica como si la regla general fuera la audiencia restrictiva de los afectados, o la fácil omisión de ese trámite.

Es conocida y valorada la particular importancia del *diálogo* —entendido en sus justos términos— en la Iglesia; también en las relaciones entre la Administración y los fieles, por lo que no nos extenderemos aquí en el tratamiento de esta cuestión (*vide*, a este propósito, comentario al c. 1733); sin embargo, no puede dejar de tenerse presente que el deber gustoso de obediencia a los legítimos Pastores se ve muy facilitado por un estilo de ejercicio de la potestad que, siempre que sea posible, se muestre sensible a las peticiones y a los puntos de vista que los interesados pudieran manifestar (cfr c. 212), con más razón cuando pueden verse afectados negativamente —aun cuando lo fueran de manera legítima— en sus derechos o situaciones.

Desde ese punto de vista, la sensibilidad que requiere el sometimiento de la actividad de la Administración a esta norma debería plasmarse, a nuestro juicio, en una interpretación estricta del «quantum fieri potest» y en una interpretación amplia del «quorum iura laedi possint».

El inciso «quantum fieri potest» exige, ciertamente, una interpretación restrictiva (cfr c. 18), en la medida en que, de ser interpretado ampliamente, redundaría en una reducción de las garantías jurídicas. Una interpretación estricta implica que, si la autoridad decide legítimamente continuar con el expediente sin haber dado audiencia a todos o a alguno de los afectados, ha de ser porque en efecto no ha sido física o moralmente posible actuar de otro modo: por ejemplo, porque se desconocía sin culpa la existencia o el interés de la persona en cuestión, o porque ésta se niega a hablar con la autoridad, o está ilocalizable; porque adopta una conducta deliberadamente dilatoria; porque se prevé prudentemente —fundadamente— que la entrevista sería perjudicial, o que comportaría una demora desproporcionadamente lesiva del bien de las almas u otros gravísimos inconvenientes, etc.

Por su parte, el inciso «quorum iura laedi possint» ha de interpretarse ampliamente, es decir, de modo que no se restrinja la audiencia exclusivamente a las personas que conste que son titulares de un derecho estricto que vaya a verse efectivamente lesionado. La autoridad puede —y debe— dar audiencia también a otros posibles afectados. Como criterio práctico puede decirse que debería concederse el trámite de audiencia al menos a quienes, previsiblemente, podrían estar legitimados en el futuro para recurrir el decreto que va a darse, es decir a quienes podrían «considerarse perjudicados por el decreto» (para mayores precisiones, *vide* comentario al c. 1737).

3. *Consecuencias de la omisión del procedimiento del c. 50*

Como ya hemos señalado, el canon que comentamos no establece expresamente la nulidad de los decretos que se emitan sin atenerse a él y, en consecuencia, la omisión de este procedimiento no acarrea directamente la nulidad del acto (c. 10). Pero eso no significa que, en su caso, la omisión indebida no tenga consecuencias jurídicas.

En primer lugar, la omisión del deber de recabar la información necesaria, podría producir la nulidad del decreto si desembocara en el supuesto de ignorancia o error del c. 126, o si tuviera como consecuencia la inobservancia, por falta de información, de algún requisito que el Derecho establece para la validez o para la eficacia del acto en el supuesto de que se trate (p. ej., si el decreto lesionara un derecho subjetivo de un tercero sin la cláusula expresa a la que se refiere el c. 38).

Además, aun cuando el acto no sea nulo, la omisión de este procedimiento lo hace recurrible, y por tanto, permite su eventual revocación, anulación, corrección o sustitución (cfr cc. 1737, 1739); además de la valoración del superior jerárquico y —en su caso— del tribunal administrativo sobre la justificación de esa omisión, quizá ilegítima.

Por último, en la medida en que la emisión de un decreto con omisión de estos requisitos pueda causar daños ilegítimamente, cabe pedir su resarcimiento a la Administración (cfr cc. 128, 57; PB, art. 123 § 2).

**51** **Decretum scripto feratur expressis, saltem summarie, si agatur de decisione, motivis.**

*El decreto ha de darse por escrito, y si se trata de una decisión, haciendo constar los motivos, al menos sumariamente.*

**FUENTES:** No constan

**CONEXOS:** cc. 37, 48, 54 § 2, 55, 58 § 2

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

El c. 51 se refiere a la *forma de emisión* (o simplemente *forma*) de los decretos singulares, y contiene dos exigencias a este respecto: la escritura y la motivación.

1. *Forma escrita*

Se reitera aquí explícitamente la norma general establecida por el c. 37 para todos los actos de fuero externo (*vide* comentario al c. 37). El legislador establece con toda claridad, de este modo, que el decreto es un acto dispositivo formal de la autoridad, para el que la forma escrita es la única posibilidad contemplada: la expresión del canon no plantea otra alternativa, y el resto de las normas que guardan relación con la forma extrínseca de los decretos da por supuesto que se han dado por escrito: incluso cuando una causa gravísima impida que se notifique también por escrito, la notificación deberá hacerse mediante la lectura del texto del decreto al interesado (*vide* comentario al c. 55). No se prevé más excepción a la forma escrita que el caso de algún precepto singular, cuya eficacia —si es impuesto oralmente— queda notablemente limitada, tanto en el tiempo (cfr c. 58 § 2), como en cuanto a la posiblidad de ser urgido en el fuero externo (cfr c. 54 § 2).

Si se tiene en cuenta que la mayor parte de las disposiciones de gobierno, las decisiones más importantes para el bien público de la Iglesia —que afectan muchas veces al modo de vida, a los derechos y situaciones jurídicas de los fieles (cfr c. 50)—, se adoptan mediante decreto (cfr c. 48), nada tiene de extraño que el legislador exija la seguridad y certeza jurídicas que proporciona la forma escrita: mediante ella pueden conocerse con precisión el tenor, contenido, motivación y alcance de una decisión, y existe un fundamento cierto —documental— para las situaciones jurídicas que se crean, modifican

o extinguen, así como para su revisión, tanto en vía jerárquica como en vía jurisdiccional. Ni que decir tiene que la oralidad de las decisiones de gobierno como sistema llevaría consigo una precariedad generalizada de las situaciones jurídicas, con consecuencias negativas incalculables para la vida de la Iglesia. La incertidumbre, la inseguridad, no es un estado deseable, ni en general, ni siquiera para un solo caso: de ahí que se exija expresamente la forma escrita en los decretos.

¿Qué fuerza tiene esa exigencia? Ya hemos señalado que el legislador no prevé un decreto sin forma escrita: puede decirse que es éste un elemento esencial [1] del concepto de decreto, que condiciona directamente su eficacia jurídica. En efecto, el c. 54 § 2 establece que no puede exigirse el cumplimiento de un decreto singular que no haya sido intimado mediante documento legítimo. Se trata de una norma que se refiere directamente al acto de notificación, pero ya hemos visto que ésta presupone en cualquier caso que el decreto se ha emitido por escrito: el c. 55 dispone que, «sin perjuicio de lo establecido en los cc. 37 y 51» —es decir, la forma escrita en todo caso— en determinadas circunstancias puede notificarse legítimamente el decreto leyendo su texto al interesado ante notario o ante dos testigos. Por tanto, la ausencia de forma escrita hace imposible la notificación legítima y acarrea la ineficacia del decreto.

Además de las normas generales de los cc. 37 y 51, en muchas ocasiones el Código reitera explícitamente la exigencia de forma escrita para muchos decretos específicos (cfr, p. ej., cc. 156, 179 § 3, 190 § 3, 193 § 4, 268 § 1, etc.), indicando también a veces las consecuencias precisas de la omisión de esa forma en el caso de que se trate.

### 2. *Motivación del decreto*

El segundo requisito formal que se recoge en este canon es la exigencia de que se expongan, al menos sumariamente, los motivos del decreto «cuando se trata de una decisión».

Pero ¿qué ha de entenderse por *decisión* a los efectos de este canon? La exigencia de motivar los actos administrativos está relacionada con el abandono de una concepción según la cual la relación de los súbditos con la Administración adoptaría siempre la forma de una *supplicatio*, a la que la autoridad respondería graciosamente y con libertad de disposición. Cuando se introduce en la Iglesia la posibilidad de recurrir contra los actos administrativos, con todo lo que ello supone respecto a la concepción del ejercicio de la potestad en la Iglesia, la doctrina advierte enseguida que es necesaria la

1. Cfr E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, p. 307.

motivación de esos actos, para que puedan ser impugnados eficazmente [2]. Teniendo esto en cuenta, puede decirse que, a efectos de motivación, el concepto de decisión ha de determinarse considerando el tipo de incidencia del decreto en cuestión y la posibilidad —en cuanto sea previsible— de que surja algún interesado en impugnarlo. Esto sucederá siempre que el decreto suponga «una resolución entre posibilidades contrarias, en las que está implicado algún derecho adquirido o al menos pretendido» [3]. Así, habrá que motivar el decreto que resuelva un recurso jerárquico, o dirima otro tipo de conflicto, o imponga una pena [4]; pero también el que deniegue una provisión solicitada —p. ej., cuando la autoridad competente decide no instituir al presentado para un oficio, o no confirmar la elección realizada (cfr cc. 163, 179)—, o el que rechace una petición legítima (cfr c. 57), ya que también en esos casos se da una decisión de la autoridad que podría contradecir derechos, expectativas u otro tipo de pretensiones legítimas, y es lógico pensar que los interesados necesiten conocer la motivación para saber a qué atenerse.

Sólo no será necesario motivar el decreto —si se lee este canon en relación con el c. 48— cuando contiene una *provisión*. A estos efectos han de entenderse las provisiones —de oficios o de otro tipo— como actuaciones en las que la autoridad, velando por propia iniciativa sobre la parcela del bien común que tiene encomendada, aplica los medios (personales, materiales, económicos, etc.) que cree más idóneos para atender a las necesidades que aprecia, y se atiene a los criterios que el Derecho —en su caso— le señale, y a otras normas de prudencia, eficacia, oportunidad, conveniencia, buen gobierno, etc. que estima conveniente tomar en consideración. Pero no hay en estos casos, al menos en principio, conflicto entre la medida adoptada y determinados derechos o intereses: si lo hubiera, se trataría ya, a estos efectos, de una decisión.

La motivación [5] consiste en una exposición de los motivos del acto, que comprende los fundamentos de Derecho, los presupuestos de hecho y las razones que llevan a adoptar precisamente esa decisión, y no otra. El canon que comentamos exige que se exponga la motivación «al menos sumariamente». Quizá valga la pena subrayar que ese inciso no puede interpretarse como si bastara motivar «vagamente», «abstractamente», o «genéricamente» las decisiones: se pide una verdadera motivación, que explique suficientemente qué razones ha apreciado la autoridad y cuáles no ha considerado relevantes para decidir. Otra cosa es que esa motivación no requiera un desarrollo

2. Cfr, por todos, E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., p. 368, nota 58.

3. E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., p. 368.

4. Cfr Principia, 7: «Requiritur... ut in processu sive iudiciali sive administrativo, recurrenti vel reo manifestentur omnes rationes quae contra ipsum invocantur».

5. Para una aproximación a la cuestión en la doctrina y en la jurisprudencia anteriores al Código, cfr G. LOBINA, *La motivazione dei decreti amministrativi. dottrina e giurisprudenza*, en «Monitor Ecclesiasticus» 72 (1983), pp. 279-294.

exhaustivo del razonamiento, sino que baste con enunciarla de manera resumida, es decir, sumariamente.

Puesto que se trata de un requisito exigido de modo absoluto por el canon para todos los decretos que contienen decisiones, no ha de omitirse la motivación, más o menos desarrollada según los casos. La no motivación de esos decretos no causa directamente su nulidad, a tenor del c. 10 (no se establece una sanción expresa de nulidad como se hace para el caso de las sentencias inmotivadas: cfr cc. 1611,3° y 1620,2°), pero indudablemente los hace impugnables en vía jerárquica (cc. 1732 ss.) y posteriormente mediante el recurso contencioso-administrativo (cfr PB, art. 123 § 1).

**52** **Decretum singulare vim habet tantum quoad res de quibus decernit et pro personis quibus datum est; eas vero ubique obligat, nisi aliud constet.**

*El decreto singular afecta sólo a las cosas de que trata y a las personas a las que se dirige; pero las obliga en cualquier lugar, a no ser que conste otra cosa.*

**FUENTES:** c. 17 § 3

**CONEXOS:** cc. 13 § 1, 35, 36 § 2, 48, 49, 51, 136

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *La «singularidad» jurídica de los decretos*

El c. 36 § 2 establece, para todos los actos administrativos, el principio de que no ha de extenderse su eficacia fuera de los casos que contemplan expresamente (*vide*, para la fundamentación de este principio, comentario al c. 36: 3).

Si en esa disposición se prohíbe con carácter general la extensión analógica de los actos administrativos singulares, en el canon que comentamos ahora se precisa positivamente que el decreto singular posee eficacia («vim habet») para afectar jurídicamente sólo a las cuestiones sobre las que trata y en relación con las personas a las que se dirige. Por tanto, puede decirse que el c. 52 determina en su primer inciso el alcance positivo de la nota de «singularidad» propia de estos decretos, en términos de eficacia jurídica.

El contenido del c. 36 § 2, que es una norma de interpretación, ha de servir de complemento a esta taxativa limitación del alcance de la eficacia objetiva de los decretos singulares. En efecto, el robustecimiento de la certeza y seguridad jurídicas que garantiza la norma que comentamos reclama como apoyo necesario el respeto a la exigencia de forma escrita (*vide* comentario al c. 51), y supone por parte de la autoridad un diligente cuidado de la precisión y claridad en el texto de sus decretos. De lo contrario sería de aplicación el c. 36 y entraría en juego, como garantía complementaria, la citada disposición de su § 2. Así, un decreto singular no poseería eficacia para afectar jurídicamente a las personas y situaciones que sólo interpretativamente o de manera dudosa pudieran considerarse comprendidas en él.

2. *Eficacia personal de los decretos singulares, como regla general*

La segunda regla que establece el canon, aunque esta vez admitiendo posibles excepciones, es la eficacia *en principio personal* de los decretos singulares. Puesto que mediante estos decretos se toma una decisión o se hace una provisión para un caso particular (c. 48), la regla lógica en cuanto al ámbito de eficacia es la personalidad, si hay personas directamente afectadas por el decreto —ése es siempre el caso en los preceptos singulares: c. 49—, a diferencia de lo que sucede en el caso de las leyes particulares (cfr c. 13 § 1).

Esta norma es, pues, perfectamente coherente con la naturaleza de los actos cuya eficacia regula: si el decreto crea, modifica o extingue precisamente una situación jurídica subjetiva, es natural que sus efectos sigan a la persona, salvo que por la naturaleza del asunto —p. ej. si se trata de una prohibición impuesta a una persona en relación con un lugar determinado— o por expresa disposición conste otra cosa. Es también plenamente coherente con el ámbito de ejercicio que determina el c. 136 para la potestad ejecutiva, que tiene uno de sus modos propios de manifestación en los actos administrativos. La referencia a este último canon sirve, de paso, para explicitar algo que sobreentiende el c. 52: esa eficacia personal de los decretos presupone, naturalmente, que las personas afectadas son «súbditos» de la autoridad que los dicta, lo cual constituye uno de los aspectos que permiten determinar si la autoridad actúa dentro de los límites de su competencia (cfr cc. 35, 48).

**53** **Si decreta inter se sint contraria, peculiare, in iis quae peculiariter exprimuntur, praevalet generali; si aeque sint peculiaria aut generalia, posterius tempore obrogat priori, quatenus ei contrarium est.**

*Si hay decretos contradictorios entre sí, el peculiar prevalece sobre el general respecto de aquellas cosas que se establecen peculiarmente; si son igualmente peculiares o generales, el posterior deroga al anterior, en la medida en que lo contradice.*

**FUENTES:** c. 48 §§ 1 et 2

**CONEXOS:** cc. 36 § 2, 38, 48, 52, 67 § 2

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

### 1. *Conflicto entre decretos singulares*

Se contienen en este canon las normas que han de aplicarse para resolver los conflictos entre decretos. Hablamos precisamente de *conflictos* porque, según los cc. 36 § 2 y 52, un decreto singular sólo afecta a las materias que trata y a las personas a las que se dirige, de manera que el presupuesto objetivo de aplicación del presente canon es la existencia simultánea de dos o más decretos singulares, igualmente legítimos, que inciden total o parcialmente sobre el mismo «caso particular» (c. 48), o sobre las mismas personas, o sobre los mismos casos y personas; y que son contrarios entre sí, de tal modo que no resulta posible atenerse simultáneamente a todos ellos, sino que hay que determinar cuál resulta aplicable y cuáles quedan sin efecto, y en qué medida.

Para ello, el canon establece dos criterios, que han de aplicarse sucesivamente: ante todo, el grado de «generalidad» de las disposiciones contenidas en el decreto; secundariamente, la sucesión temporal. Veamos más detenidamente estas dos cuestiones.

### 2. *El grado de «generalidad» de los decretos*

Ese primer criterio determina la prevalencia del decreto más peculiar sobre el más general, en aquello que establece peculiarmente. La pregunta inmediata sería: ¿en qué sentido se dice que es «general» un decreto singular, dado para un «caso particular»?

Evidentemente, la generalidad a la que se alude aquí no implica confusión entre acto administrativo singular y norma general, además de que los conflictos entre actos singulares y normas generales constituyen un supuesto diferente del que ahora contemplamos (cfr c. 38).

Se trata de mayor o menor generalidad siempre dentro del carácter singular propio de estos decretos, de manera que en todo caso ha de ser una provisión o decisión dada para un caso particular. Ahora bien, tanto las personas como las materias, o las situaciones jurídicas en general, pueden verse afectadas más o menos directa o específicamente («peculiarmente») por un decreto singular. Ha de tenerse presente que la peculiaridad o generalidad no se predica directamente *del decreto*, sino de la disposición o disposiciones de un decreto que afecten a un caso, o a una persona o personas determinadas. Por ejemplo, un decreto puede ser más «general» (más amplio de contenido) en el sentido de que disponga acerca de tres oficios parroquiales, mientras que otro afecta sólo a uno de ellos (es menos *general* o más restringido). Lo que ha de compararse no es esa «generalidad» sino el modo más o menos peculiar de disponer sobre el oficio afectado por los dos decretos: la peculiaridad de la disposición contenida en el decreto respecto del caso particular o las personas afectadas. Por eso el canon afirma la prevalencia del decreto más peculiar precisamente «respecto de las cosas que se establecen peculiarmente».

La mayor peculiaridad de un decreto indica tanto mayor intención de la autoridad competente de afectar de una manera precisa a una situación determinada, por lo que no se presume un cambio de intención si no es manifestado por la autoridad de un modo al menos igualmente directo y específico. Así, un decreto que imponga una obligación para ciertos sacerdotes relativa a los domingos de un tiempo litúrgico cederá para uno de ellos ante un decreto contrario que le afecte directamente, o que se refiera sólo a uno de esos domingos; y si el decreto más general es posterior y no menciona al anterior, éste sigue vigente, de modo que el sacerdote afectado o el domingo indicado se rigen por él.

Puede decirse además, a nuestro juicio, que en el c. 38 se exige un modo concreto de expresar la «peculiaridad» como condición para la eficacia de los decretos que lesionan derechos adquiridos de terceros (*vide* comentario al c. 38).

### 3. *La sucesión temporal de decretos igualmente peculiares o generales*

Puede suceder que el grado de generalidad o peculiaridad —en el sentido que hemos dado a esas características— de dos decretos sea el mismo, es decir, que afecten —en todo o en parte— de manera igualmente directa —o indirecta— a una situación o a una materia o a una persona o personas. Por eso el canon especifica que el posterior prevalece sobre el anterior «en la

medida en que lo contradice», dejando en pie las disposiciones del decreto anterior que no sean contradictorias con él.

Quizá sea ilustrativo advertir que la norma establecida para la sucesión de los rescriptos está redactada justamente desde el presupuesto contrario a éste (otra cuestión es si será muy diferente en la práctica el resultado de su aplicación). La regla general que establece el c. 67 § 2 es la permanencia del rescripto anterior en el tiempo sobre el posterior, salvo que éste disponga expresamente lo contrario o que el rescripto anterior esté en desuso por dolo o negligencia del beneficiario. El motivo es claro: los rescriptos, por su propia naturaleza, son concesivos de gracias, por lo que determinan el inicio del disfrute de una situación favorable cuyo cese no se presume, salvo que la autoridad indique expresamente que es ésa su intención.

Eso mismo sucede con las situaciones favorables, concretamente con los derechos adquiridos, en el caso de los decretos. En efecto, es la misma lógica jurídica la que sustenta la exigencia de cláusula derogatoria expresa (c. 38) para los decretos que lesionan derechos adquiridos de terceros: en caso contrario no juega la sucesión temporal automática establecida en el canon que comentamos, ya que el decreto «carece de efecto en la medida en que» lesiona un derecho adquirido de un tercero sin manifestar expresamente la intención de derogarlo. En estos casos la expresión «en la medida en que lo contradice», del canon que comentamos, ha de traducirse por «en la medida en que expresamente lo derogue», ya que no bastaría una disposición implícitamente derogatoria.

Sin embargo, en los demás casos la regla es justamente la contraria a la establecida para los rescriptos: el decreto posterior deroga al anterior en aquello en que lo contradice. Puesto que los decretos no son siempre concesivos —como sucede con los rescriptos—, sino que toman decisiones o hacen provisiones, por iniciativa propia de la autoridad, el decreto posterior supone una nueva valoración de las circunstancias por parte de la autoridad competente y la adopción de una nueva medida de gobierno, pensada precisamente para las actuales circunstancias de tiempo, lugar, asunto y personas. Por eso, la regla lógica es que esa disposición, en la medida en que sea contraria a la anterior, la deroga.

**54** **§ 1. Decretum singulare, cuius applicatio committitur exsecutori, effectum habet a momento exsecutionis; secus a momento quo personae auctoritate ipsius decernentis intimatur.**
**§ 2. Decretum singulare, ut urgeri possit, legitimo documento ad normam iuris intimandum est.**

*§ 1. El decreto singular cuya aplicación se encomienda a un ejecutor surte efectos desde el momento de la ejecución; en caso contrario, a partir del momento en que es intimado al destinatario por orden de quien lo decretó.*
*§ 2. Para que pueda exigirse el cumplimiento de un decreto singular, se requiere que haya sido intimado mediante documento legítimo, conforme a derecho.*

**FUENTES:** § 2: c. 24

**CONEXOS:** cc. 37, 40-45, 51, 55-56, 58 § 2, 62

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *Momento inicial de la eficacia de los decretos*

El § 1 señala el momento inicial de la eficacia de los decretos, distinguiendo dos posibilidades, según se trate de un decreto que requiera ejecución o no.

a) *La notificación legítima*

La regla para los decretos cuya aplicación no se encomienda a un ejecutor es que comienzan a ser eficaces desde su intimación o notificación al interesado por autoridad de quien los haya emitido (para la forma de notificación de los decretos, *vide* comentario a los cc. 55-56).

La notificación es pieza clave para la eficacia de los decretos, como se pone de manifiesto en otros lugares del Código: por ejemplo, en el c. 47, para la revocación de actos administrativos; en el c. 190 § 3, para los decretos de remoción de oficios; en el c. 193 § 4 para los de traslado; etc.

Si se compara esta norma con la que marca el comienzo de la eficacia de los rescriptos, puede advertirse una clara diferencia. A tenor del c. 62, «el rescripto en el cual no se designa ejecutor, surte efectos a partir del momento en el que se ha expedido el documento ('a momento quo datae sunt litterae')», no a partir de su recepción por el interesado.

El motivo de esta diferencia hay que verlo en la naturaleza del contenido propio de estos actos administrativos: el rescripto es el vehículo a través del cual se instrumentan las concesiones de gracias, por lo que su contenido es favorable para el interesado. Puesto que la concesión no depende de su aceptación por parte del destinatario, sino de la autoridad rescribente, nada se opone a que la eficacia comience en el momento en que el acto de la autoridad se perfecciona. Esto no impide que, a determinados efectos, la fecha que haya de tenerse en cuenta sea la de notificación (cfr, p. ej., a efectos de posibles recursos, cc. 1734 § 2, 1735).

En cambio, un decreto puede implicar —además de la creación de situaciones jurídicas favorables— el surgimiento de cargas, deberes u obligaciones para el destinatario, o para terceros, por lo que es lógico que no comience a ser eficaz en tanto los interesados no tienen noticia oficial. Además, la fecha de notificación actúa como punto inicial preciso de las modificaciones que se producen en diversas situaciones jurídicas subjetivas, lo cual es de gran importancia para la determinación del régimen jurídico de las situaciones pendientes.

Vale la pena subrayar que se trata de una norma que incide específicamente sobre la *eficacia* de los decretos: también aquí, como en el caso de los rescriptos, la decisión de la autoridad es perfecta en el momento de la emisión del decreto, pero por las razones que hemos apuntado se hace depender su eficacia de la legítima notificación hecha al interesado, como establece el § 2.

b) *La ejecución*

Cuando se trata de un decreto dado en forma comisoria (*vide* comentario al c. 37, 4) sus efectos no se producen mientras no se lleve a cabo correctamente la ejecución, a tenor de los cc. 40-45 (*vide* los comentarios correspondientes). En este caso la norma, por razones obvias, sí coincide con la prevista para los rescriptos dados en forma comisoria (cfr c. 62). La fecha de comienzo de la eficacia del decreto será, por tanto, aquella en la que se concluya el proceso de ejecución, que habrá de constar por escrito a efectos de certeza jurídica (cfr c. 37).

2. *Forma de la notificación*

a) *Regla general: forma escrita*

El § 2 contiene la primera de las normas que el Código dedica a la notificación (cfr también cc. 55-56), y recoge lo establecido por el c. 24 CIC 17 para los preceptos, extendiendo su aplicación a todos los decretos singulares.

La forma de notificación ha de ser escrita, como regla general: «legitimo documento ad normam iuris intimandum est». Esto refuerza la exigencia de forma escrita para los decretos (*vide* comentario al c. 51), por cuanto la notificación mediante documento legítimo consistirá normalmente en la entrega del texto escrito del decreto (cfr c. 55). Sin embargo, mientras que el c. 51 no prevé excepción alguna a la forma escrita para el decreto (cfr, no obstante, c. 58 § 2), el legislador sí ha previsto la posibilidad de que la notificación se realice siguiendo otras formas igualmente legítimas, y por eso el texto que comentamos añade el inciso «ad normam iuris». Eso significa, en primer lugar, que han de observarse las normas específicas sobre notificación que afecten al supuesto sobre el que incida cada decreto, si las hay; y además, que la sanción establecida por este § 2 para los decretos no notificados mediante documento legítimo no es aplicable a los decretos que «ad normam iuris» se notifican de *otro modo legítimo*, es decir, según las formas excepcionales previstas por los cc. 55 y 56.

b) *Consecuencia de la omisión de la forma legítima*

La sanción prevista por el legislador para el supuesto de omisión de la forma legítima de notificación es la imposibilidad de exigir el cumplimiento del decreto. El c. 24 del CIC 17 señalaba que los preceptos «singulis data», si no son impuestos mediante documento legítimo o ante dos testigos, «iudicialiter urgeri nequeunt». Hay cierta diferencia entre las expresiones «imposición» (más general, en cuanto puede aludir igualmente a la validez o a la eficacia del acto) y «notificación». La extensión actual de esta norma a los decretos singulares en general y la existencia de los cc. 51 y 58 § 2 permiten distinguir técnicamente, de un modo más preciso, la perfección del acto de la autoridad en sí mismo y los momentos de comienzo y cese de su eficacia.

El canon que comentamos ahora se refiere específicamente a la notificación: ésta presupone que el decreto se ha emitido en la forma debida (c. 51), que podría ser oral para algún precepto (c. 49), por distintas razones —en ese caso su eficacia cesaría al cesar la autoridad del autor: c. 58 § 2—, y que es válido, o sea, apto para producir sus efectos. Estos comienzan a producirse una vez llevada a cabo la notificación, que, lógicamente, para los preceptos dados oralmente no será escrita (cfr c. 55). Sin la notificación legítima que corresponda en cada caso no puede exigirse el cumplimiento del decreto, lo cual equivale en la práctica a su ineficacia si el destinatario exige la notificación en forma antes de acatarlo.

**55** **Firmo praescripto cann. 37 et 51, cum gravissima ratio obstet ne scriptus decreti textus tradatur, decretum intimatum habetur si ei, cui destinatur, coram notario vel duobus testibus legatur, actis redactis, ab omnibus praesentibus subscribendis.**

*Sin perjuicio de lo establecido en los cc. 37 y 51, cuando una causa gravísima impida que el texto del decreto sea entregado por escrito, se considerará notificado mediante lectura del mismo al destinatario ante notario o ante dos testigos, levantando acta que habrán de firmar todos los presentes.*

**FUENTES:** No constan

**56** **Decretum pro intimato habetur, si is cui destinatur, rite vocatus ad decretum accipiendum vel audiendum, sine iusta causa non comparuerit vel subscribere recusaverit.**

*El decreto se considera intimado si el destinatario, oportunamente convocado para recibirlo o escuchar su lectura, no comparece, o se niega a firmar, sin justa causa.*

**FUENTES:** No constan

**CONEXOS:** cc. 37, 51, 54 § 2, 58 § 2, 482-484, 489, 1598 § 1

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *Normas especiales sobre forma de notificación de los decretos*

Las normas aquí recogidas proceden de los *schemata De procedura administrativa* [1]. El c. 55 comienza con una salvedad: «firmo praescripto cann. 37 et 51». Esos cánones establecen la exigencia de forma escrita para la emisión de todos los actos administrativos en general, y de los decretos en particular (*vide* comentario a los cc. 37 y 51). Por tanto el canon está subrayando desde el comienzo la diferencia entre forma de emisión y forma de notificación, para aclarar que la *forma de emisión* ha de ser escrita *en todo caso* y que el propósito de esta norma no es establecer una excepción a esa disposición general, que

1. Cfr, p. ej., *Comm.* 23 (1991), p. 34.

sigue en pie [2] (cabe la posible excepción, poco favorecida por el legislador, de un precepto oral: *vide* comentario al c. 58 § 2); pero que, sin perjuicio de esta exigencia, podrían ser legítimas en determinadas circunstancias otras *formas de notificación*, además de la ordinaria, escrita. Se trata de formas excepcionales, ya que la norma general, contenida en el c. 54 § 2, supedita la eficacia de los decretos a su notificación mediante documento legítimo; sin embargo, cuando se dan las condiciones previstas para estas formas especiales, su uso constituye también un modo *legítimo* de notificación, por lo que el decreto así notificado comienza a producir sus efectos (*vide* comentario al c. 54).

La lectura conjunta de los cc. 54 § 2, 55 y 56 permite distinguir:

a) dos formas —ordinaria y extraordinaria— de notificación *efectiva* del decreto;

b) una forma de notificación *ficta* o equivalente.

Detengámonos brevemente en cada uno de estos supuestos.

### 2. *La forma ordinaria de notificación*

La forma ordinaria de notificación consiste en la comunicación del decreto al destinatario mediante documento legítimo (c. 54 § 2); es decir, en la entrega del texto escrito del decreto («scriptus decreti textus tradatur»). A estos efectos es indiferente que se una o no al texto una carta o escrito de acompañamiento: lo esencial es que se entregue una copia auténtica del decreto al destinatario, sea por correo (certificado con acuse de recibo, para que conste la fecha de notificación) o en mano.

### 3. *Forma extraordinaria de notificación*

#### a) *Por razón gravísima*

La notificación en forma extraordinaria consiste en dar lectura al texto del decreto para que el destinatario tome conocimiento de él. Es legítimo este modo de notificación sólo cuando una razón *gravísima* impida que el texto del decreto sea entregado al destinatario. En general, puede decirse que lo deseable —así lo manifiesta claramente el legislador— es que el interesado tenga en su poder el texto, para poder conocer y estudiar a fondo la decisión que le afecta y, en su caso, los motivos (que deben hacerse constar, si se trata de una decisión, aunque el texto no se entregue) que la fundamentan, para no disminuir la posibilidad de defensa a efectos de recurso, por ejemplo. En

2. Cfr, en contra, T.I. Jiménez Urresti, *comentario al* c. 55, en *CIC Salamanca*.

cambio, la situación contraria no ha de considerarse normal [3], sino *muy excepcional*: cuando se da una razón gravísima. Hay que subrayar el superlativo que emplea el canon: en todo el Código sólo se utiliza el adjetivo «gravissimus» otras siete veces, además de ésta, mientras que «gravis» o sus comparativos son usados en más de sesenta ocasiones. Sólo ese dato ya da muestras de que se trata de un adjetivo utilizado con toda intención.

¿Qué ha de entenderse por «razón gravísima»? Ante todo, nótese que esa razón gravísima no impide, lógicamente, que el interesado *conozca* el texto del decreto, sino que *se le entregue*, luego la razón ha de estar relacionada con gravísimas dificultades que pudieran derivarse de la eventual circulación del texto oficial, por ejemplo a causa de una situación hostil a la Iglesia en un país, o de unas circunstancias más o menos coyunturales que permitan prever gravísimos daños si el texto llega a otras manos (prensa, tribunales civiles, alguna persona mencionada incidentalmente en el decreto, etc.).

Puede ser orientativo a este respecto el *iter* redaccional de otro de los cánones en los que el legislador usa también el superlativo «gravísimo», y que regula un supuesto en cierto modo similar al que consideramos. Se trata del c. 1598 § 1: «...en las causas que afectan al bien público, el juez, para evitar peligros gravísimos, puede decretar que algún acto no sea manifestado a nadie, teniendo cuidado de que siempre quede a salvo el derecho de defensa». Esa posibilidad, que no contemplaba el correspondiente canon del *Schema* 1976 —simplemente mandaba la publicación de las actas, bajo pena de nulidad— se introdujo en atención a observaciones de este tenor: «Esa publicación parece peligrosa, porque (...) de ella pueden derivarse daños para la fama de los testigos, y porque en las regiones en las que no es reconocida la jurisdicción de la Iglesia pueden ser llevadas ante el tribunal civil, tachándolas de calumniosas, las declaraciones hechas por las partes o por los testigos. Además, en ocasiones las actas de los procesos eclesiásticos se utilizan para promover una acción penal contra una de las partes o contra los testigos ante el tribunal civil» [4]. Ya se ve que el supuesto no es exactamente el mismo (en nuestro caso el destinatario *sí conoce* el decreto), pero es altamente probable que la valoración de la razón gravísima haya de situarse en esas o similares coordenadas. Por lo demás, también en el caso que comentamos ha de salvaguardarse en todo caso el derecho de defensa, de manera que si el interesado decide recurrir, puesto que no podrá presentar, unida al recurso, copia auténtica del decreto, habrá de expedírsele certificación del acta de la notificación. El Superior que admita el recurso deberá solicitar por su parte la necesaria información del autor del decreto.

3. «De decreto notificando vel aliter intimando sunt qui opinentur periculosum esse admittere ut propter gravissima motiva omittatur traditio decreti, ideoque suadent ut saltem patrono decretum tradatur sub secreto, quod tamen aliis videtur periculosius»: *Comm.* 5 (1973), p. 239.

4. Cfr *Comm.* 11 (1979), p. 134.

b) *Requisitos formales*

El primer requisito formal exigido es que la lectura sea hecha, bien ante el notario (es decir: el canciller de la curia u otro de los notarios: cfr cc. 482-484), o bien ante dos testigos que no tengan la condición de notarios. No se establece ninguna disposición especial en cuanto a las cualidades que han de reunir los testigos, por lo que es hábil para esta función, en principio, cualquier persona capaz. No obstante, habrá de tenerse en cuenta prudentemente la naturaleza del asunto, para elegir los testigos adecuados: no se olvide que hay una razón gravísima para no entregar el texto y, por tanto, para que no sea dado imprudentemente a conocer a personas que pudieran proceder sin la requerida reserva.

No se dice quién ha de dar lectura al decreto, pero en caso de que quien lo haga sea un notario —el canciller, el vicecanciller u otro—, no parece bastar su sola presencia, sino que sigue siendo precisa la asistencia de un notario, que cumpla propiamente esa función, o de dos testigos.

Concluida la lectura, se levantará acta que ha de ser firmada por todos los presentes, es decir, al menos por quien leyó el decreto y por el notario, si estaba presente, o por los dos testigos. Debe firmar también, dándose por enterado, el destinatario; pero si se negase, la notificación se tiene por hecha sin su firma, según uno de los supuestos previstos por el c. 56 (*vide infra*).

Lógicamente, en estos casos la «gravissima ratio» que impide que se entregue al interesado el texto del decreto aconsejará que ese texto, unido al acta de su notificación, se custodie en el archivo secreto (cfr c. 489).

4. *Notificación en forma equivalente*

El c. 56 regula dos supuestos esencialmente distintos. El primero de ellos se refiere a la incomparecencia del interesado debidamente convocado para recibir el decreto u oír su lectura (es decir, para su notificación, sea ordinaria o extraordinaria). Cuando el interesado no pueda alegar justa causa para no comparecer, la norma establece que el decreto «pro intimato habetur». Este caso constituye propiamente una notificación en forma equivalente, o «notificación *ficta*» [5]: el interesado no conoce el contenido del decreto por su propia culpa y la ley, para evitar una paralización de la acción de gobierno causada por mala fe del destinatario, establece una ficción en virtud de la cual el decreto comienza a ser eficaz, sin esperar a que el interesado conozca efectivamente el texto. Quien alegue posteriormente que no compareció por causa justa (p. ej., a efectos de cómputo de plazos para recurrir), debe probar su afirmación.

5. Para esas denominaciones, cfr E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, p. 374.

Bien entendido que esta ficción opera sólo en el caso de que el interesado haya sido «rite vocatus». No puede considerarse cumplido este requisito si no consta con certeza ante todo que el interesado ha recibido la citación, oral o escrita [6].

El segundo caso del c. 56 es diferente: no se trata ya de una ficción, porque el interesado sí ha comparecido y conocido el decreto, pero se niega a firmar —se entiende que se niega a firmar el recibo correspondiente o el acta del que trata el c. 55—; por tanto no es preciso que se «tenga por notificado», porque lo ha sido efectivamente. En este supuesto lo que suple la ley es sólo un requisito formal (la ausencia de firma), pero el supuesto, a efectos de constancia documental, se equipara a la notificación *ficta*, porque no consta la firma del interesado en el acta.

Aunque no se dice expresamente, ha de levantarse acta, suscrita por el notario y los demás testigos, no sólo cuando el interesado comparece y se niega a firmar , sino también cuando no comparece: ha de constar con certeza el momento inicial de la eficacia del decreto.

6. Cfr. en este sentido, T.I. JIMÉNEZ URRESTI, *comentario al* c. 55, cit.

**57** **§ 1. Quoties lex iubeat decretum ferri vel ab eo, cuius interest, petitio vel recursus ad decretum obtinendum legitime proponatur, auctoritas competens intra tres menses a recepta petitione vel recursu provideat, nisi alius terminus lege praescribatur.**
**§ 2. Hoc termino transacto, si decretum nondum datum fuerit, responsum praesumitur negativum, ad propositionem ulterioris recursus quod attinet.**
**§ 3. Responsum negativum praesumptum non eximit competentem auctoritatem ab obligatione decretum ferendi, immo et damnum forte illatum, ad normam can. 128, reparandi.**

*§ 1. Cuando la ley prescribe que se emita un decreto, o cuando el interesado presenta legítimamente una petición o recurso para obtener un decreto, la autoridad competente debe proveer dentro de los tres meses que siguen a la recepción de la petición o del recurso, a no ser que la ley prescriba otro plazo.*
*§ 2. Transcurrido este plazo, si el decreto aún no ha sido emitido, se presume la respuesta negativa a efectos de la proposición de un posterior recurso.*
*§ 3. La presunción de respuesta negativa no exime a la autoridad competente de la obligación de emitir el decreto, e incluso de reparar el daño que quizá haya causado conforme al c. 128.*

**FUENTES:** No constan

**CONEXOS:** cc. 48, 200-203, 212 § 2, 221 § 1, 1400 § 2, 1445 § 2, 1732-1739

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

Este canon contiene dos normas novedosas en el ordenamiento canónico: la regulación del «silencio administrativo» (§§ 1-2) y la declaración expresa de la responsabilidad de la Administración eclesiástica por los daños causados ilegítimamente en el ejercicio de su función (§ 3).

### 1. *El silencio administrativo*

El Código recoge en el c. 212 § 2 una declaración general del derecho de todos los fieles a «manifestar a los Pastores sus necesidades, principalmente las espirituales, y sus deseos». Dentro de esa declaración general se puede incluir, ciertamente, el llamado «derecho de petición» (*vide* comentario al c. 212), en virtud del cual los fieles pueden pedir lo que consideren debido, necesario, útil, conveniente o razonable a los Pastores sagrados, siempre que se trate de cuestiones que caen bajo la autoridad de éstos. Algunas de esas

peticiones, porque se encaminan a obtener una respuesta que exige una decisión de la autoridad, o porque requieren una determinada provisión (*vide*, para el sentido amplio de «decisión» y «provisión», comentario al c. 48), puede decirse —usando la expresión del canon— que están hechas «para obtener un decreto» (otras veces los fieles se dirigen a la autoridad para solicitar rescriptos, o se limitan a exponer hechos, u opiniones, sin solicitar ninguna respuesta). Además, en ocasiones, la obtención de ese decreto —que se solicita a veces mediante simple petición: cfr cc. 1734-1735, y a veces mediante recurso: cfr c. 1737— es imprescindible para poder pasar a defender un derecho o una situación jurídica que el fiel considera lesionados, bien en vía administrativa o bien ante el tribunal administrativo (cfr cc. 221 § 1, 1400 § 2, 1445 § 2; PB, 123). Por último, en ocasiones es la propia ley la que manda a la autoridad emitir un decreto, sin necesidad de que lo pida ningún interesado (cfr c. 48): entonces hay un derecho estricto de los interesados a que se dé ese decreto (cfr, p. ej., cc. 116-117, 163).

En todos esos casos, si se diera ausencia de respuesta por parte de la autoridad competente, el interesado quedaría inerme, sin más posibilidad que insistir en su petición hasta que la Administración tuviera a bien responderle, positiva o negativamente. Independientemente de las razones que puedan darse para rechazar una situación semejante en los ordenamientos estatales, es evidente que tanto el fin y las características de la potestad en la Iglesia, como la dignidad de todos los fieles—y de los demás posibles interesados— y la extrema delicadeza de los bienes y derechos sobre los que incide la actuación de la autoridad eclesiástica, hacen especialmente exigible una atención diligente por parte de los sagrados Pastores a las necesidades y pretensiones legítimas de los fieles que caen bajo su competencia; atención que en muchas ocasiones constituye una obligación no sólo moral, sino propiamente jurídica. De ahí que haya de valorarse muy positivamente la introducción del *silencio administrativo* en el Derecho Canónico.

El «silencio administrativo» es un mecanismo —incorporado en época relativamente reciente a los ordenamientos estatales y ahora también al canónico [1]— para evitar que una eventual ausencia negligente de respuesta por parte de la Administración provoque una situación, prolongada más allá de lo razonable, de incertidumbre e indefensión del interesado. Para ello existen diversas fórmulas técnicas que, en síntesis, conducen a que, transcurrido un plazo determinado sin respuesta, el interesado no necesite dirigirse de nuevo a la autoridad que no haya respondido para vencer su inercia, porque la ley atribuye un valor determinado —de afirmación o de negación— a ese silencio. Desde esa fecha el interesado puede proceder sobre la base del silencio administrativo.

1. Cfr, para una valoración de la situación anterior al CIC 83 en esta materia, E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2 ed., Pamplona 1993, pp. 408-409.

El Código ha elegido, en su redacción final, la fórmula técnica de la presunción de respuesta negativa a efectos de ulterior recurso por parte del interesado. Veamos con detenimiento los términos de la regulación canónica del silencio administrativo.

a) *Obligación de proveer ante las peticiones o recursos legítimos*

El fundamento necesario de la posibilidad de vigencia del silencio administrativo es la declaración de la obligación de proveer por parte de la Administración. De hecho, el Código no aplica la norma del silencio administrativo más que a los decretos, sin que ello prejuzgue el carácter debido o no de la respuesta a las *preces* para obtener un rescripto, que es otra cuestión.

Según el canon que comentamos, la autoridad competente tiene verdadera «obligación de emitir el decreto» (§ 3) cuando la ley mande que se emita o cuando un interesado presente legítimamente una petición o un recurso que haya de resolverse por decreto (§ 1).

*Legítimamente*, cuando se refiere a la presentación de recursos, significa que ha de tratarse de un verdadero recurso jerárquico y que, por tanto, debe cumplir los requisitos establecidos para ellos (cfr cc. 1732-1739). La legitimidad de las peticiones incluirá también —si es el caso— el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Derecho, cuando se trate de peticiones regladas (cfr, p. ej., la petición del c. 1734, que ha de hacerse por escrito en el término perentorio de diez días). En los demás casos, no es preciso dar a esa *legitimidad* un contenido restrictivo del derecho de petición [2] (y, correlativamente, del deber de respuesta): será legítima toda petición formal, debidamente presentada por persona capaz, que pueda considerarse «interesada» (en los rescriptos no se exige necesariamente que solicite el interesado: cfr c. 61), y que sea razonable [3].

b) *Presunción de respuesta negativa a efectos de recurso*

Transcurridos tres meses (cfr cc. 200-203) desde la fecha de la petición o recurso (a no ser que la ley determine otro plazo: cfr, p. ej., c. 1735), el Derecho *presume* que la respuesta de la Administración es negativa [4].

2. T.I. JIMÉNEZ URRESTI parece identificar la «legitimidad» de la petición con la existencia de un derecho o una obligación estricta de pedir por parte del interesado: cfr *comentario al* c. 57, en *CIC Salamanca*.

3. Cfr E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., p. 410.

4. Cfr, sobre la posibilidad de que la Administración interrumpa el silencio con una respuesta interlocutoria, RGCR, 120 § 2; en contra de esa posibilidad G.P. MONTINI, *Problemata quaedam de silentio administrativo et recursu iuxta can.* 57 *CIC*, en «Periodica» 80 (1991), pp. 482-483.

El mecanismo técnico de la presunción adoptado finalmente por el Código posee un alcance limitado. En Derecho canónico la ley no atribuye taxativamente un valor al silencio de la Administración, como sucede en otros ordenamientos, sino que simplemente construye sobre él una presunción a efectos de proponer recurso *como si* la petición o el recurso hubieran sido rechazados.

Por tanto, el único efecto que produce el silencio —con carácter general, porque en algunos supuestos la ley puede establecer un silencio de eficacia sustantiva: cfr, p. ej. c. 268 § 1— es abrir al interesado la posibilidad de recurso, de modo que si éste no se llegara a plantear, la situación sigue pendiente de la decisión de la autoridad y no se produce ningún efecto sustantivo.

Puesto que se trata sólo de una presunción, cederá ante la certeza de una verdadera respuesta de la Administración. El transcurso del plazo establecido para el silencio administrativo no exime a la autoridad de la obligación de emitir el decreto (§ 3), por lo que puede hacerlo estando ya el recurso pendiente —no si ya se ha resuelto, porque en ese caso la competencia ha sido asumida por el superior jerárquico—, y cabría la posibilidad de que el contenido del decreto efectivamente emitido dejara sin fundamento, al menos parcialmente, el recurso. En esos casos, «la equidad exige que éste no se paralice automáticamente produciendo un doble daño al interesado, sino que subsista y sea eficaz, a no ser que se haya dado satisfacción a las pretensiones del administrado, supuesto en el cual faltaría al recurso la causa final y el interés actual» [5]. Además, sea uno u otro el contenido del decreto emitido fuera de plazo, habrá que considerar la cuestión de los daños posiblemente causados por el retraso (*vide infra*), que serán al menos los gastos afrontados para interponer el recurso (§ 3).

### 2. *La responsabilidad por daños de la Administración pública eclesiástica*

La segunda novedad importante que introduce el canon que comentamos es el reconocimiento formal de la responsabilidad de la Administración pública eclesiástica. Según el § 3, la autoridad tiene «obligación... de reparar el daño que quizá haya causado conforme al c. 128».

Esto es aplicable a los casos en que el silencio de la Administración cause daños que se hubieran evitado con una respuesta tempestiva a la petición o recurso; pero se trata de una disposición de alcance más amplio que el supuesto de silencio administrativo, porque, como es sabido, el c. 128 establece el principio universal de responsabilidad canónica por todo daño ilegítimamente causado, bien por un acto jurídico, o bien por otro acto

5. E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., p. 411. Cfr también, sobre los decretos emitidos fuera de plazo, G.P. MONTINI, *Problemata quaedam...*, cit., pp. 486-487.

realizado con dolo o culpa. Por tanto, en virtud del c. 57, la autoridad eclesiástica está también sometida a ese principio: responde tanto de los daños causados ilegítimamente por sus actos jurídicos —entre los que se incluyen también los actos administrativos [6]—, como de los causados por otros actos realizados con dolo o culpa.

¿Qué ha de entenderse por *daño* en el ámbito del Derecho canónico? Ciertamente no cabe aplicar un concepto restrictivo, que tenga en cuenta solamente las lesiones ilegítimamente producidas en la esfera patrimonial de los administrados. Si se considera la amplia gama de bienes y derechos peculiares que caen bajo la competencia de la autoridad eclesiástica, en razón de la misión propia de la Iglesia, puede advertirse que el ámbito patrimonial es sólo uno más entre los posibles ámbitos susceptibles de ser lesionados. Piénsese, por ejemplo, en los posibles daños derivados de una culpable desatención espiritual de los fieles y atribuibles a negligencia de la autoridad; en posibles daños de tipo moral causados por un proceder imprudente de la autoridad; etc. Lógicamente, la peculiaridad de los bienes lesionables exigiría que también la eventual reparación pudiese adoptar multitud de formas propias, congruentes con los medios específicos de los que dispone la Iglesia para cumplir su fin y no reductibles a la reparación económica (que no se excluye en los casos en que sea de esa naturaleza la lesión). Así, por ejemplo, el escándalo producido por negligencia de la autoridad en la adopción de medidas de gobierno podría ser reparado con una cualificada atención espiritual de los fieles, con medios extraordinarios de catequesis, con el nombramiento de un pastor idóneo, etc.

Sin duda, es preciso un esfuerzo doctrinal y jurisprudencial —basado en los abundantes elementos que ofrece la propia tradición canónica— para configurar un concepto de daño y de reparación que, sin soslayar los perjuicios materiales y su resarcimiento, acoja también eficazmente los elementos más genuinos del ordenamiento canónico y de la vida de la Iglesia [7].

En cuanto al modo de reclamar esa responsabilidad, además de la vía contencioso-administrativa abierta expresamente por el art. 123 § 2, cabe sin duda presentar esa reclamación en el propio recurso jerárquico (*vide* comentario al c. 1739: 3), o como petición autónoma a la autoridad, cuando la causa del daño no haya sido un acto jurídico (administrativo en este caso) y por tanto no haya lugar a interponer recurso. Esa petición constituiría precisamente un posible supuesto del § 1 de este canon.

6. Cfr J. KRUKOWSKI, *Responsability for Damage resulting from illegal Administrative Act in the Code of canon Law of 1983*, en VV.AA., *Le Nouveau Code de droit canonique*, Ottawa 1986, pp. 231-242.

7. Cfr, a este respecto G.P. MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, en VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 179-200; G. REGOJO BACARDÍ, *Pautas para una concepción canónica del resarcimiento de daños*, en «Fidelium Iura» 4 (1994), pp. 107-162.

**58** **§ 1. Decretum singulare vim habere desinit legitima revocatione ab auctoritate competenti facta necnon cessante lege ad cuius exsecutionem datum est.**
**§ 2. Praeceptum singulare, legitimo documento non impositum, cessat resoluto iure praecipientis.**

*§ 1. El decreto singular deja de tener fuerza por la legítima revocación hecha por la autoridad competente, así como al cesar la ley para cuya ejecución se dio.*
*§ 2. El precepto singular no impuesto mediante documento legítimo pierde su valor al cesar la potestad del que lo ordenó.*

**FUENTES:** § 2: c. 24

**CONEXOS:** cc. 47, 54 § 2, 55-56

## COMENTARIO

*Jorge Miras*

1. *La cesación normal de los decretos singulares*

Los supuestos normales de cesación de los decretos singulares, a tenor del § 1, son dos: la revocación y la pérdida de vigor de la ley que ejecutan, en su caso.

a) *Revocación*

La revocación, si atendemos al c. 47, que es la norma común aplicada explícitamente aquí, se produce por otro acto administrativo, en el que la autoridad competente (o su Superior), en virtud de una nueva consideración de la situación afectada por un decreto singular, adopta una decisión o provisión sobre ella, distinta de la anterior (sobre los distintos supuestos de revocación, *vide* comentario al c. 47). El decreto revocado deja de tener vigor una vez se notifica legítimamente al destinatario el nuevo decreto (c. 47).

b) *Pérdida de vigor de la ley ejecutada por el decreto*

Cesa también el decreto singular, de manera indirecta, al desaparecer la ley «ad cuius exsecutionem datum est». Esta expresión del canon, a nuestro juicio, no ha de entenderse en sentido reductivo, como si afectara sólo a los

decretos que explícitamente constituyen una aplicación específica de una ley (*vide* comentario al c. 49: 3, b) sino más bien como equivalente a la siguiente: «al cesar la ley que constituye el fundamento para la legitimidad de aquello que específicamente dispone el decreto».

2. *El precepto no impuesto mediante documento legítimo*

El § 2 contiene una excepción expresa al principio establecido en el c. 46. Cuando no hay constancia fehaciente, mediante legítimo documento, de la imposición de un precepto singular, al cesar la potestad de quien lo dio desaparece el fundamento de la certeza jurídica de la situación afectada y el legislador considera preferible no prolongar la vigencia de situaciones jurídicas de base incierta; de ahí que disponga este supuesto especial de cesación de preceptos singulares (*vide* comentario al c. 46).

El c. 24 del CIC 17 regulaba los «praecepta singulis data», y disponía que «iudicialiter urgeri nequeunt et cessant resoluto iure praecipientis, nisi per legitimum documentum aut coram duobus testibus imposita fuerint». Por tanto, se establecían dos sanciones simultáneas para el caso de «imposición» de preceptos sin las debidas formalidades: la imposibilidad de urgir su cumplimiento y la cesación al cesar la potestad de su autor.

En el Código se ha hecho una distinción clara entre *forma de emisión* y *forma de notificación* de los decretos. Actualmente la imposibilidad de exigir el cumplimiento de un decreto singular (y también de un precepto, en consecuencia) se deriva de la falta de intimación o notificación legítima (cfr cc. 54 § 2-56). La notificación puede llevarse a cabo oralmente, en supuestos especiales (cfr c. 55), pero presupone siempre la forma de emisión escrita, cuando se trata de actos para el fuero externo. Si la autoridad pretende poder urgir el cumplimiento de un precepto, en cualquier caso debe emitirlo por escrito, aunque las circunstancias aconsejen que el precepto se intime sólo oralmente, ante el notario o ante dos testigos, levantando acta que se custodie en el archivo secreto (*vide* comentario a los cc. 55-56). Pero en ese caso no estaríamos ya ante el supuesto contemplado por el § 2 del canon que comentamos: ese precepto se habría impuesto mediante documento legítimo y sería oral —aunque también legítima— sólo su *forma de notificación*. Por tanto no cesaría al cesar la potestad de su autor.

El supuesto específico que contempla este canon es el precepto oral también en cuanto a su *forma de emisión*. Pero, en nuestra opinión, el Código no contempla como hipótesis «legítima» la notificación de un precepto de fuero externo que se haya emitido oralmente. En efecto, mientras que el c. 24 del CIC 17 autorizaba —en la medida en que no distinguía— tanto la emisión como la notificación oral ante dos testigos, el actual c. 55, que autoriza la notificación oral en determinados supuestos excepcionales, comien-

za reafirmando la vigencia en todo caso de los cc. 37 y 51, que imponen la forma de emisión escrita para los actos de fuero externo. Si no cabe notificación legítima, ha de concluirse que no es posible exigir jurídicamente en ningún caso el cumplimiento de un precepto de fuero externo dado oralmente (c. 54 § 2). La limitada eficacia que pudieran poseer esos preceptos —dependen siempre del acatamiento por parte del destinatario o de la intervención directa de su autor para urgirlos personalmente— desaparece por completo al cesar la potestad de quien los dio.

Quizá se trata de una interpretación complicada, forzada por la conservación en este canon de la poco técnica expresión «*impuesto* mediante documento legítimo», que procede del antiguo c. 24 y no dice por sí misma si, a la luz de la nueva regulación de los actos administrativos, esa «imposición» se refiere a la emisión o a la notificación del precepto. A nuestro juicio, la consideración conjunta de las normas sobre emisión y sobre notificación pone de manifiesto con claridad que el precepto emitido oralmente no goza del favor del Derecho, y se contempla su posibilidad sólo para algunos casos de fuero interno (cfr c. 130). En efecto, desde el momento en que existe la posibilidad de la notificación en forma extraordinaria para los casos «gravísimos» (c. 55), no se comprende bien qué razón podría justificar un precepto externo que no se emita en forma escrita. Por lo demás, esa atípica figura no resulta congruente con la voluntad del legislador de incluir el precepto singular en la categoría de los decretos singulares y, por tanto, de regularlo jurídicamente como acto formal (*vide* comentario al c. 49: 1).