

# RESOLUCIÓN DEL RECURSO JERÁRQUICO

## RESOLUTION OF THE HIERARCHICAL APPEAL

---

---

*Francisco J. Zamora-García<sup>a</sup>*

Fechas de recepción y aceptación: 6 de septiembre de 2016, 27 de febrero de 2017

*Resumen:* El recurso jerárquico es uno de los dos medios de tutela administrativa previstos en el Derecho Canónico, y consiste en la impugnación de un acto administrativo ante el superior jerárquico de la autoridad que lo dictó, circunstancia que implica su tramitación por la misma vía procedimental administrativa en la que se dictó. El superior competente tiene atribuidas amplísimas facultades en orden a la resolución del recurso jerárquico recibido.

*Palabras clave:* Derecho Canónico, recurso jerárquico, tutela administrativa, superior jerárquico, decreto.

*Abstract:* Hierarchical resource is one of the two means of administrative supervision provided for in Canon law, and is to challenge an administrative to hierarchical superior, circumstance that implies its processing by the same administrative procedural in which it was issued. The competent superior has conferred sweeping powers in order to received hierarchical resource resolution.

*Keywords:* Canon law, hierarchical resource, hierarchically superior, administrative guardianship, Decree.

<sup>a</sup> Real Centro Universitario Escorial-María Cristina.

Correspondencia: Paseo de los Alamillos, 2. 28200 San Lorenzo del Escorial (Madrid). España.

E-mail: [fzamora@rcumariacristina.com](mailto:fzamora@rcumariacristina.com)



## 1. EL RECURSO JERÁRQUICO

Cuando en el canon 1400 del *Código de Derecho Canónico* se indican los diversos objetos que darán lugar a juicio en el seno de la Iglesia, se establece que las controversias provenientes de un acto de la potestad administrativa pueden llevarse solo al Superior o al tribunal administrativo<sup>1</sup>. El legislador canónico, a través de la previsión contenida en el citado canon, señala, pues, un doble sistema de tutela en el caso de que la controversia proceda de un acto de la autoridad eclesiástica en ejercicio de una potestad administrativa: a) mediante el recurso jerárquico interpuesto ante el superior; y b) a través del ejercicio de la acción deducida ante un tribunal administrativo. La importancia de este canon es fundamental, ya que de su texto se desprende que las mencionadas controversias, normalmente provocadas por un decreto u otro acto administrativo, no podrán resolverse mediante el ejercicio de una acción deducida ante un tribunal eclesiástico ordinario, sino solo a través del oportuno recurso instado ante el superior jerárquico de la autoridad en cuestión, o bien, ante un tribunal de naturaleza administrativa<sup>2</sup>.

El único tribunal administrativo que existe en la Iglesia es el Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica<sup>3</sup>, órgano encargado de conocer las causas que le vengan dirigidas legítimamente<sup>4</sup>. Sin embargo, de las diferentes previsiones legales se desprende que un proceso judicial ante dicho tribunal puede iniciarse

<sup>1</sup> CIC c. 1400: “§1. Son objeto de juicio: 1.º La reclamación o reivindicación de derechos de personas físicas o jurídicas, o la declaración de hechos jurídicos;

2.º Los delitos, por lo que se refiere a infligir o declarar una pena.

§2. Sin embargo, las controversias provenientes de un acto de la potestad administrativa pueden llevarse solo al Superior o al tribunal administrativo”. Para el presente trabajo se ha utilizado la traducción del *Codex Iuris Canonici* a lengua española realizada en *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe comentada*, ed. DE ECHEVARRÍA, L., Madrid 1984<sup>4</sup>, (= *ComSal*), y el *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe y anotada*, ed. INSTITUTO MARTÍN DE AZPILCUETA, Pamplona 2007<sup>7</sup> (= *ComNav*).

<sup>2</sup> El vigente *Código de Derecho Canónico* prosigue así en el camino que se abrió en 1967 por la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae universae*, de 15 de agosto de 1967 [cf. PAULUS PP. VI, «Constitutio Apostolica “*Regimini Ecclesiae universae*”, de Romana Curia, 15.8.1967», in *AAS*, 59 (1967) pp. 885-928].

<sup>3</sup> No obstante, en los sucesivos esquemas preparatorios del vigente *Código de Derecho Canónico*, las Conferencias Episcopales, primero podían y después debían, instituir tribunales administrativos. Al respecto, cf. DE ECHEVARRÍA, L., en *sub. c. 1739*, en *ComSal*, p. 840.

<sup>4</sup> CIC c. 1445 §2: “Este mismo Tribunal dirime los litigios provenientes de un acto de la potestad administrativa eclesiástica que se lleven a él legítimamente, así como otras controversias administrati-



únicamente cuando se hayan agotado las sucesivas instancias del recurso jerárquico<sup>5</sup>. He aquí la trascendencia que este medio de tutela y justicia administrativa adquiere en el seno del ordenamiento canónico.

En el *Código de Derecho Canónico* no se encuentra una definición de recurso jerárquico. Por esta razón, y acudiendo a las elaboraciones doctrinales, puede entenderse que es la impugnación de un acto administrativo ante el autor del acto o ante su superior jerárquico, circunstancia que implica su tramitación por la misma vía procedimental administrativa en la que se dictó<sup>6</sup>.

Resulta cierto que la revisión de un acto administrativo puede hacerse como respuesta a una simple petición, solicitud o súplica de carácter gracioso, basada en el derecho de petición del interesado. Pero esta situación no responde a las exigencias de un sistema de recursos administrativos propiamente dicho, dado que falta una de sus características esenciales: la impugnación formal. Efectivamente, la revisión de un acto administrativo también acaece a consecuencia de una impugnación, esto es, de una reclamación prevista y regulada por el Derecho, por la que el acto es jurídicamente atacado y se establece una nueva relación jurídica entre autoridad y administrado, no basada en el derecho de petición del interesado, sino en el derecho subjetivo a la impugnación. De esta manera, los sujetos de la relación en la que se ha planteado el acto cuestionado pasan a ser respectivamente sujeto activo y pasivo, o lo que es igual, partes de esa nueva relación entablada entre el recurrente y el recurrido. Como en toda relación jurídica contenciosa habrá una autoridad que resuelve el conflicto, imponiendo, conforme a Derecho, la solución a la partes.

vas que le hayan sido remitidas por el Romano Pontífice o por los dicasterios de la Curia Romana, y los conflictos de competencia entre dichos dicasterios”.

<sup>5</sup> La Constitución Apostólica *Pastor Bonus*, promulgada por Juan Pablo II en 1988 [cf. IOANNES PAULUS PP. II, «Constitutio Apostolica “*Pastor Bonus*”, de Romana Curia, 25.6.1988», in *AAS* 80 (1988) pp. 841-934], desarrollando las previsiones del *Código de Derecho Canónico*, establece en su art. 123 que el Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica: “Además examina los recursos administrativos singulares dados por los Dicasterios de la Curia Romana o sancionados por ellos, siempre que esté en discusión si el acto impugnado ha violado cualquier ley al deliberar o al proceder”.

<sup>6</sup> Cf. LABANDEIRA, E., «La tutela de los derechos en la Iglesia», en *Manual de Derecho Canónico*, ed. INSTITUTO MARTÍN DE AZPILCUETA, Pamplona 1988, p. 750; ID., «El recurso jerárquico ante la Curia Romana», en *Ius Canonicum* 30 (1990) p. 449.



Una vez expuesto el concepto de recurso jerárquico, debe atenderse seguidamente al fundamento que sustenta esta institución jurídica, siendo posible distinguir entre uno próximo o inmediato y otro último o remoto. El fundamento inmediato reside en la existencia de previsiones jurídicas que permitan una necesaria y eficaz tutela de los derechos e intereses de los fieles en la Iglesia, pretensión muy sentida en el Derecho Canónico de los últimos años<sup>7</sup>. El fundamento último o remoto del recurso jerárquico ha de encontrarse en el constante anhelo de la justicia, propósito que, como afirma acertadamente Benito Gangoi<sup>8</sup>, debe infiltrarse en toda actividad administrativa, y que cuando se refiere a la canónica adquiere una trascendencia excepcional. El recurso jerárquico actúa, en consecuencia, como una doble garantía: por un lado, asegura el ejercicio de derechos a través de una justa actuación administrativa; por otro, permite verificar una administración eficaz<sup>9</sup>. De esta manera, el Derecho Administrativo cumple, entre otras, una función garantizadora de los derechos de los administrados<sup>10</sup>, al tiempo que encauza hacia la justicia y eficacia las importantes prerrogativas de las que ha sido investida la Administración para el cumplimiento de sus fines<sup>11</sup>.

Así, el recurso jerárquico se configura como un medio de impugnación de un acto administrativo, es decir, un instrumento jurídico previsto en el ordena-

<sup>7</sup> Sobre este tema puede consultarse: CASTILLO LARA, R. J., «La difesa dei diritti nell'ordinamento canonico», en *Il diritto alla difesa nell'ordinamento canonico. Atti del XIX Congresso canonistico, Gallipoli, settembre 1987*, Città del Vaticano 1988, pp. XVI-XVII; de DIEGO-LORA, C. - LABANDEIRA, E., «La tutela de los derechos en la Iglesia», en *Manual de Derecho Canónico*, cit. pp. 777-807; DEL POZO, M., «Interessi legittimo ed esigenze di tutela contenzioso-amministrativa sostanziali nella Chiesa», en *Fidelium Iura* 15 (2005) pp. 33-61; LABANDEIRA, E., «La defensa de los administrados en el Derecho Canónico», en *Ius Canonicum* 31 (1991) pp. 271-278; MONETA, P., «La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa», en *Fidelium Iura* 3 (1993) pp. 281-306.

<sup>8</sup> Cf. GANGOITI, B., *sub. c. 50*, en *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe, fuentes y comentarios de todos los cánones*, ed. BENLLOCH POVEDA, A., Valencia 1993<sup>5</sup>, p. 43 (= *ComVal*).

<sup>9</sup> El derecho al recto y adecuado ejercicio de la función jerárquica, como interés jurídico, obliga, entre otras cosas, a la concesión de recursos frente a las decisiones de la potestad. Cf. HERVADA, J., *Elementos de Derecho Constitucional Canónico*, Pamplona 1987, p. 146.

<sup>10</sup> Cf. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. Parte general* 1, Madrid 2002<sup>13</sup>, p. 13.

<sup>11</sup> Para el ámbito específico de esta función en el Derecho Canónico, cf. BARBERO, P., *Diritto Amministrativo Canonico*, Lugano 2014; D'OSTILIO, F., *Il Diritto Amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano 1995; LABANDEIRA, E., *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1993; PINTO, P. V., *Diritto Amministrativo Canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Bologna 2006; ZUANAZZI, I., *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli 2005.



miento canónico para rebatir actos de la potestad administrativa. En el orden expuesto, puede concebirse como un conjunto de actuaciones que conducen al fin pretendido o, si se prefiere, como un derecho de impugnación, que no es más que una manifestación concreta del derecho general a accionar o derecho a la tutela, atribuido a todos los fieles en virtud del canon 221 §1<sup>12</sup>, aunque condicionado a su reconocimiento por las disposiciones del *Código de Derecho Canónico* y al cumplimiento para su ejercicio de los requisitos legales que procedan.

Por diversas razones, en el Derecho Canónico no aparece regulado un procedimiento administrativo tipo, común o general, a través del cual se generen los actos administrativos. Sin embargo, dispersos en diferentes partes del código aparecen varios procedimientos administrativos especiales<sup>13</sup>, es decir, que cada uno de ellos tiene por objeto regular la actividad administrativa de la autoridad sobre un ámbito concreto y determinado. Siendo cierta la carencia de un procedimiento tipo en el ordenamiento canónico, no deja de serlo también que la concurrencia de determinados principios en todas las normas reguladoras de los diversos procedimientos canónicos permite aceptar la presencia en ellos de un contenido contradictorio, del que el recurso jerárquico participa plenamente. Sobre la base que proporciona el fondo contradictorio, es posible construir una estructura integrada por elementos comunes a la totalidad de los procedimientos canónicos<sup>14</sup>. Como señala Libero Gerosa: “*un breve análisis de los procedimientos canónicos especiales demuestra que, en sustancia, presentan todas las fases de un proceso judicial, existiendo en Derecho Canónico una única estructura común a todos los procedimientos*”<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> CIC c. 221 §1: “Compete a los fieles reclamar legítimamente los derechos que tienen en la Iglesia, y defenderlos en el fuero eclesiástico competente conforme a la norma de derecho”.

<sup>13</sup> En el caso de erección de personas jurídicas, provisión de oficios, preparación administrativa de algunos sacramentos, remoción y traslado de párrocos, excomunión de un consagrado, expulsión de la vida consagrada, etc.

<sup>14</sup> Las diferencias hay que buscarlas exclusivamente a nivel de las diversas formalidades a respetar en cada procedimiento singular previsto en el *Código de Derecho Canónico*. Estas formalidades oscilan desde las más rigurosas previstas en los procedimientos de naturaleza judicial, hasta las más simples exigidas en algunos procedimientos administrativos especiales, como son los de remoción (cc. 1740-1747) y traslado de los párrocos (cc. 1748-1752), excomunión (c. 686) y expulsión de la vida consagrada (c. 796).

<sup>15</sup> Cf. GEROSA, L., *El Derecho de la Iglesia*, Valencia 1998, p. 144.



Pues bien, tomando como referencia la estructura general de los procedimientos canónicos aludida, y atendiendo ahora a la particular del procedimiento a seguir en los recursos jerárquicos, es necesario acudir primeramente a las disposiciones donde este se encuentra regulado. El recurso administrativo o jerárquico viene previsto en la Parte V, del Libro VII del *Código de Derecho Canónico*, bajo el epígrafe *Del procedimiento en los recursos administrativos y del procedimiento en la remoción o el traslado de los párrocos*. La simple lectura de su rúbrica da idea de que en esta Parte V se contienen normas referidas a dos procedimientos administrativos con objetos y finalidades muy diferentes, como demuestra la circunstancia de que entre sus cánones no se prevean disposiciones comunes a ambos expedientes. Desde el punto de vista sistemático, bien pudieron, y aun debieron, ser objeto de regulaciones independientes.

Dejando de lado lo referente a la remoción o el traslado de los párrocos, en los cánones 1732 a 1739 del *Código de Derecho Canónico* se regula, pues, uno de los dos procedimientos<sup>16</sup>, que a la vista de las previsiones del canon 1400, pueden seguirse para recurrir aquellas controversias provenientes de un acto de la potestad administrativa, y que el recurrente estime injusto o perjudicial para sus legítimos derechos e intereses. Resulta evidente que el procedimiento administrativo, a través de la interposición de un recurso administrativo o jerárquico regulado en los citados cánones, constituye la vía *ordinaria* de tutela o protección de los derechos e intereses, frente a la vía *extraordinaria* que implica el procedimiento judicial mediante la tramitación del correspondiente recurso judicial administrativo ante el tribunal competente, el cual, como se ha visto, no es otro que el Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> En el ámbito canónico, a los procedimientos administrativos también se les denomina *expedientes*.

<sup>17</sup> Aunque referido al *Código de Derecho Canónico* de 1917, sigue siendo muy interesante consultar: DE DIEGO-LORA, C. *Poder jurisdiccional y función de justicia en la Iglesia*, Pamplona 1976. En este ámbito, puede acudirse igualmente a: CANOSA, J., «Presente y futuro de la Justicia Administrativa en la Iglesia», en *Ius canonicum* 49 (2009) pp. 130-131; CIPROTTI, P., «La giustizia amministrativa nella revisione del CIC», en *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di Orio Giacchi* 2, Milano 1984, pp. 44-45; GROCHOLEWSKI, Z., «Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas», en *Fidelium Iura* 8 (1998) pp. 267-306; HERRANZ, J., «La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983», en *Ius Ecclesiae* 2 (1990) pp. 433-453; LOBINA, G., «Nuove prospettive della giustizia amministrativa canonica», en *Diritto, persona e vita sociale. Scritti...2*,



Tras la lectura de los citados cánones, es posible concluir que las fases en las que se estructura el recurso jerárquico coinciden básicamente con las comunes a todos los procedimientos administrativos previstos en el *Código de Derecho Canónico*, y ello entendido sin perjuicio de que, por su peculiar objeto y función, se introduzcan algunas especialidades ciertamente interesantes. De hecho, en la formulación del procedimiento a seguir en el recurso jerárquico es fácil percibir como su tramitación pretende, no solo obtener la protección de derechos e intereses legítimos del recurrente, sino lo que es más importante, promover la verdadera reconciliación y asegurar la plena *communio* eclesiástica entre todos los fieles de la Iglesia<sup>18</sup>.

En la tramitación del recurso jerárquico se observan dos partes muy marcadas, aunque no se encuentran expresamente señaladas en la norma. La primera se refiere a la preparación del recurso, y la segunda a su sustanciación propiamente dicha y resolución. La preparación está integrada por los cánones 1733 a 1736, y en ella se contienen las mayores novedades de la vigente regulación codicial del recurso jerárquico, como son la posible intervención de mediadores y la petición de reforma del acto recurrido. La segunda parte, se regula en los cánones 1737 a 1739, y comprende la interposición del recurso, su sustanciación y resolución, mostrando cierta similitud con las sucesivas fases y actos de los procedimientos judiciales<sup>19</sup>, limitándose la citada normativa a codificar y aclarar lo que en la anterior legislación canónica de 1917 se encontraba disperso en diferentes partes del código.

*cit.* pp. 109-120; PIÑERO CARRIÓN, J. M., *La ley de la Iglesia 2*, Madrid 1985, pp. 609-610; *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991.

<sup>18</sup> Esta pretensión se percibe con claridad en la introducción de la tramitación del recurso jerárquico de instituciones tendentes a lograr la efectiva vinculación de los fieles entre sí en el seno de la Iglesia, tales como la exhortación al acuerdo (c. 1733 §1) y la intervención de mediadores (c. 1733 §2 y §3). Al respecto cf. ARROBA CONDE, M. J., *Diritto processuale canonico*, Roma 2001, pp. 66-67; MONETA, P., «La salus animarum nel dibattito della scienza canonistica», en *Ius Ecclesiae* 12 (2002) p. 317. En el fondo, lo que subyace es que la actividad administrativa de la Iglesia, mediante la tutela de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los fieles, está llamada a colaborar en la consecución de la *salus animarum*.

<sup>19</sup> La segunda parte se integra por la instrucción del procedimiento, que comprende la presentación de las pruebas y alegaciones de las partes, seguida de la decisión, donde se evalúa y pondera el caso, culminando con la emisión de un decreto por la autoridad que debe resolver el recurso, resolución que necesariamente será *in iura e in facto*.



Debido a diferentes circunstancias, el estudio de la normativa administrativa de la Iglesia no ha sido objeto de una especial atención por parte de la doctrina<sup>20</sup>. En consecuencia, no puede extrañar que no abunden estudios monográficos cuyo objeto sea el recurso jerárquico<sup>21</sup>. Esta circunstancia no deja de llamar la atención, dada la trascendencia que este instituto desempeña en el seno del ordenamiento jurídico canónico. Partiendo de la realidad apuntada, puede resultar interesante aportar algunas notas y reflexiones sobre la actividad esencial de toda la tramitación del recurso jerárquico, que no es otra que su resolución por la autoridad competente. A este fin se destinan los siguientes epígrafes, incidiendo, sobre todo, en el alcance que dicha resolución podrá tener.

## 2. RESOLUCIÓN

Una vez realizados los sucesivos actos previstos en el *Código de Derecho Canónico* para la tramitación del recurso jerárquico, el superior competente deberá resolverlo mediante la emisión de un decreto<sup>22</sup>. Es evidente, que la resolución

<sup>20</sup> La doctrina canónica ha prestado más atención al sistema judicial-administrativo, impartido, como se sabe, por el Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, que al recurso jerárquico en sí. Al respecto, puede consultarse la bibliografía reseñada antes. En realidad, tampoco se plantean excesivos recursos jerárquicos. Sobre este asunto, Eduardo Labandeira escribe: "En el ámbito canónico podría suceder algo semejante. En él no parece que se den muchos recursos, y no siempre porque falten motivos para ellos" (cf. LABANDEIRA, E., «El recurso jerárquico ante la Curia Romana», en *Ius Canonicum* 30 (1990) p. 459).

<sup>21</sup> Cf. OLIVARES D'ANGELO, E., Autor de la voz «Recursos administrativos», en *Diccionario de Derecho Canónico*, ed. CORRAL, C. -URTEAGA EMBID, J. M., Madrid 1989, pp.532-533; GROCHOLEWSKI, Z., «Atti e ricorsi amministrativi», en *Apollinaris* 57 (1984) pp. 258-279; MONTINI, G. P., «Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica», en *Quaderni di diritto ecclesiale* 8 (1995) pp. 287-320; MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos administrativos (Cann. 1732-1739)», en *Universitas Canonica* 44 (2011) pp. 233-256; ORTÍZ, M. A., «I ricorsi gerarchici», en *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa S. Giuseppe - Torino 29 giugno-3 luglio 1998*, ed. GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO, Milano 1999; PINTO, P. V., «El recurso jerárquico», en *Revista Mexicana de Derecho Canónico* 16 (2010) pp. 37-62.

<sup>22</sup> Queda al margen del presente trabajo el examen de las normas previstas para la resolución de los recursos tramitados en el *Reglamento General de la Curia Romana*, de 4 de febrero de 1992 [cf. SECRETARIA STATUS, «Regolamento Generale della Curia Romana, 4.2.1992», in *AAS* 84 (1992) pp. 201-253; ID., «Rescriptum ex audientia SS.MI, quo Ordinatio generalis Romanae Curiae foras datur,



constituye el objeto esencial de la sustanciación del procedimiento, ya que el decreto resolutorio pone fin de forma definitiva o transitoria, según la instancia en que se dicte, al conflicto jurídico que originó la interposición del recurso, y que ha debido tramitarse de conformidad a las pautas señaladas en los cánones 1733 a 1738. La amplitud con la que el *Código de Derecho Canónico* contempla la misión encomendada al superior jerárquico a la hora de resolver<sup>23</sup>, evidencia que este acto constituye la fase del procedimiento que mayores consecuencias implica, y no solo para la garantía de los derechos e intereses del recurrente, sino también para el propio gobierno de la Iglesia.

Desde el principio conviene resaltar dos aspectos. En primer lugar, que el considerable margen de que dispone el superior cuando resuelve el recurso está directamente relacionado con la amplitud permitida a la hora de motivar el recurso. Efectivamente, en el *Código de Derecho Canónico* se prevé que “quien se considera perjudicado por un decreto, puede recurrir por cualquier motivo justo al Superior jerárquico de quien emitió el decreto”<sup>24</sup>, circunstancia que permite, y aun exige, atribuir a quien debe resolverlo amplias facultades. En segundo lugar, y en íntima conexión con lo anterior, que junto a las cuestiones de legalidad la reso-

4.2.1992», in *Ibidem* p. 201], cuyo Título X está dedicado al “Procedimiento para el examen de los recursos” (arts. 118-122). Por lo demás, y en relación con la resolución de estos, no se prevén normas específicas. De hecho, según el art. 120 §1 de dicha norma, “Los recursos jerárquicos ante la Santa Sede contra los decretos administrativos de los autoridades de la Iglesia son examinados, tanto en su legitimidad como en su mérito, por el Dicasterio competente conforme a norma de Derecho (cf. CIC, cc. 1732-1739; CCEO, cc. 995 a 1005; Ap. Cons. Pastor Bonus, art. 19 §1)”. Sobre esta norma, puede consultarse: LABANDEIRA, E., «El recurso jerárquico ante la Curia Romana» *cit.* pp. 449-465; MARCHESI, M., «I recorsi gerarchici presso i Dicasteri della Curia Romana», en *Ius Ecclesiae* 8 (1996) pp. 71-96; VIANNA, A., «El Reglamento General de la Curia Romana (4.II.1992). Aspectos generales y regulación de las aprobaciones pontificias en forma específica», en *Ius Canonicum* 64 (1992) pp. 501-529.

<sup>23</sup> Circunstancia que es destacada por todos los autores. Así, por ejemplo, Gianfranco Ghirlanda escribe: “El superior que juzga el recurso tiene amplísimas facultades, ya que puede revocarlo o también corregirlo, modificarlo o integrarlo, sustituirlo por otro, abrogarlo (can. 1739)” (cf. GHIRLANDA, G., *El Derecho en la Iglesia misterio de comunión. Compendio de derecho eclesial*, Madrid 1990, p. 550).

<sup>24</sup> CIC c.1737 §1: “Quien se considera perjudicado por un decreto, puede recurrir por cualquier motivo justo al superior jerárquico de quien emitió el decreto; el recurso puede interponerse ante el mismo autor del decreto, quien inmediatamente debe transmitirlo al competente superior jerárquico”.



lución del recurso también podrá examinar y, en su caso, fundamentarse sobre razones de oportunidad<sup>25</sup>.

La resolución culmina, pues, la tramitación del procedimiento que hay que seguir en el recurso jerárquico. En ella, el superior competente deberá considerar las alegaciones y, en su caso, las pruebas que el recurrente y el recurrido hayan presentado en argumentación de sus diferentes posiciones sobre la legitimidad u oportunidad del acto administrativo cuestionado. También atenderá a los derechos e intereses de terceros eventualmente afectados. Tras la debida valoración y ponderación de estos elementos, el superior aplicará la norma de Derecho en búsqueda de lo más justo, decidiendo sobre la conveniencia de la confirmación, revocación o enmienda del acto y, en consecuencia, estimará o desestimará, finalmente, el recurso recibido.

La importancia que la resolución del recurso jerárquico adquiere recomienda realizar un estudio detallado de las diferentes previsiones legales que integran este acto. De este modo, es posible distinguir entre: 1.º El plazo previsto para resolver; 2.º La forma que la resolución preceptivamente debe adoptar; 3.º Los posibles y variados contenidos de la resolución; 4.º El distinto alcance de los efectos de esta; 5.º La extensión de sus efectos; y 6.º Si se han producido, la reparación de los daños causados. Todos ellos aparecen como elementos fundamentales en el estudio del recurso jerárquico. Por esta razón, seguidamente se desarrollarán en sucesivos epígrafes.

### 3. PLAZO PARA RESOLVER

El canon 1739 tiene por objeto regular el acto de la resolución del recurso jerárquico, describiendo las diferentes decisiones alternativas que el superior

<sup>25</sup> Sobre este asunto, Jorge Miras escribe: “El concepto de “oportunidad” que se utiliza en el ámbito del Derecho administrativo no es sinónimo de arbitrariedad, de capricho o de ausencia de motivos. Ante todo presupone la legitimidad: entre legalidad estricta e ilegalidad manifiesta hay una banda –más o menos ancha, según los casos– en la que juega la discrecionalidad, que no es mero espacio para el ejercicio caprichoso de la autoridad, sino posibilidad de elección entre diversas medidas igualmente legítimas ante un caso concreto. Y la elección, la decisión que se adopte en cada caso, se basará en unos determinados motivos, criterios, apreciaciones, etc.” [cf. MIRAS, J., *sub. c. 1739*, en *Comentario exegetico al Código de Derecho Canónico 4/2*, ed. MARZO, A. - MIRAS, J. - RODRÍGUEZ OCAÑA, R., Pamplona 1996, p. 2160 (= *ComEx. 1ª*)].



competente puede adoptar al resolverlo<sup>26</sup>. Sin embargo, en el precepto citado no se establece plazo alguno para dictar el decreto resolutorio y, por consiguiente, es necesario acudir a la previsión general contenida en el canon 57 §1 para todos los actos administrativos. Según este precepto, “*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 recurso, a no ser que la ley prescriba otro plazo*”.

A la vista de lo previsto en el canon 57 §1, cabe concluir que el plazo legal de que dispone el superior competente para dictar el decreto resolviendo el recurso jerárquico es de tres meses. Este plazo, y de conformidad con lo dispuesto en el mismo precepto citado, comenzará a transcurrir desde la fecha en la que fue recibido, y no desde la finalización de su tramitación. Sobre esta previsión, no está de más recordar que, según el canon 1737 §1, el recurso puede interponerse ante el superior jerárquico competente para resolverlo, o bien ante el propio autor del decreto, quien debe transmitirlo inmediatamente al primero para su tramitación y resolución<sup>27</sup>.

Por otro lado, conviene señalar que, sin perjuicio de la amplitud con la que el canon 1739 configura la misión del superior que decide el recurso jerárquico, éste tiene verdadera obligación de resolver expresamente dentro del plazo señalado, sin que pueda escudarse en la existencia de una laguna jurídica o en lo innecesario de su pronunciamiento. El superior tiene aquí la misma obligación de resolver que el canon 1457 §1 impone a los jueces cuando administran justicia<sup>28</sup>. Sobre ambos casos inciden las previsiones del canon 221, relativo a la competencia que asiste a los fieles de reclamar legítimamente los derechos que tienen en la Iglesia, y defenderlos en el fuero eclesiástico competente conforme a la norma de derecho<sup>29</sup>. En virtud de estas previsiones, debe excluirse una negativa del superior

<sup>26</sup> CIC c. 1739: “Según lo requiera el caso, el Superior que resuelve el recurso puede no sólo confirmar o declarar nulo el decreto, sino también rescindirlo o revocarlo o, si lo juzga más conveniente, corregirlo, sustituirlo por otro o abrogarlo”.

<sup>27</sup> Cf. CIC c. 1737 §1.

<sup>28</sup> CIC c. 1457 §1: “Los jueces que rehúsen administrar justicia aun siendo cierta y evidentemente competentes, o que se declaren competentes sin ningún título jurídico que legitime esa competencia, y conozcan y decidan las causas, o violen la ley del secreto, o por dolo o por negligencia grave causen otro daño grave a las partes, pueden ser castigados con penas adecuadas por la autoridad competente, incluso con la privación del oficio”.

<sup>29</sup> Cf. CIC c. 221 §1.



a resolver el recurso jerárquico planteado. Necesariamente tendrá que pronunciarse, adoptando ante éste una postura decisoria, estimando sus peticiones o, por el contrario, desestimando su contenido.

Al margen de la grave responsabilidad del superior señalada, su silencio, una vez transcurrido el plazo de tres meses fijado en el canon 57 §1, comporta la presunción de una respuesta negativa. Es decir, equivale a la desestimación íntegra del recurso recibido, quedando al recurrente la posibilidad de interponer un nuevo recurso ante el superior competente que corresponda en ulterior instancia jerárquica. Así se dispone en el canon 57 §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*”. Se trata de una manifestación más de la aplicación de la doctrina del silencio administrativo, en este caso, negativo, que rige en el Derecho Administrativo de la Iglesia<sup>30</sup>. Es más, en el supuesto de que el superior sobre el que pesa la obligación de resolver el recurso guarde silencio más allá del plazo de los tres meses previstos, y con independencia de la configuración de una resolución desestimatoria presunta, siempre quedará a salvo la responsabilidad de reparar el daño que quizás haya podido causar al recurrente o recurrido con su silencio<sup>31</sup>. A estos efectos, el canon 57 §3 prevé que: “*La presunción negativa no exime a la autoridad competente de la obligación de emitir el decreto e incluso de reparar los daños que quizá haya causado conforme al c. 128*”<sup>32</sup>. Conviene insistir una vez más en que las diferentes previsiones contenidas en el canon 57 §2 (desestimación por silencio administrativo) y §3 (reparación de los daños causados), en ningún caso liberan al superior de la obligación que tiene de resolver el recurso jerárquico recibido dentro del plazo de tres meses<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Pio Vito Pinto escribe: “A la obligación del Superior corresponde el derecho del fiel a esperar una respuesta, la que sea”. Este autor concluye afirmando que “ante el silencio del Superior, el recurrente puede interponer recurso ante la Segunda Sección de la Signatura Apostólica” (cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 53).

<sup>31</sup> Manuel Jesús Arroba Conde manifiesta: “El silencio, una vez transcurrido ese plazo, comporta, presunción de respuesta negativa, a fin de poder interponer un nuevo recurso, sin eximir a la autoridad de la obligación de reparar los daños ocasionados con su silencio” (cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c.* 1738, en *ComVal.*, p. 745).

<sup>32</sup> CIC c. 128: “Todo aquel que causa a otro un daño ilegítimamente por un acto jurídico o por otro acto realizado con dolo o culpa, está obligado a reparar el daño causado”.

<sup>33</sup> Sobre la eventual indemnización de daños por este motivo, y su relación con el recurso jerárquico, Myriam M. Cortés Diéguez considera que: “Al silencio de la autoridad pasado el plazo se le



Sin perjuicio de la claridad de las reglas anteriores, cabe introducir alguna precisión sugerida por la doctrina, ya que no han faltado entre los canonistas argumentaciones favorables a admitir la posibilidad de una prórroga del plazo señalado. Efectivamente, algún autor, como Jorge Miras, entiende que en normas especiales puedan señalarse otros plazos diferentes, lo que es cierto, siempre que dicha norma especial exista. Pero también defiende que, una vez admitido el recurso, el superior competente para resolverlo puede, si fuese necesario, comunicar a recurrente y recurrido que el plazo para la resolución se prorroga por un tiempo determinado, atendiendo a su complejidad o por otros motivos graves<sup>34</sup>. Aun cuando la admisión de este argumento no deja de suscitar algunas dudas, parece razonable que en circunstancias verdaderamente excepcionales, sea por la complejidad del asunto tratado o la magnitud de las pruebas practicadas, quepa una prórroga del plazo de tres meses. No obstante, siempre deberán concurrir las cautelas señaladas, es decir, comunicación a los interesados y fijación expresa y concreta de la prórroga del plazo<sup>35</sup>.

#### 4. FORMA QUE DEBE ADOPTAR

La resolución del recurso jerárquico se concreta o materializa en un determinado acto decisorio del superior legítimo, cuya forma debe quedar perfectamente definida. Pues bien, la forma que debe adoptar la resolución del recurso jerárqui-

da valor jurídico, presumiendo la respuesta negativa, a efectos de que el interesado pueda continuar defendiendo su pretensión en vía jerárquica, es decir, ante el superior de la autoridad que debe dar el decreto. Pero ni esa presunción legal, que tiene por finalidad dar agilidad a la actividad de la administración y contribuir a su buen uso, ni el hecho de que el administrado utilice la vía del recurso jerárquico, eximen a la autoridad de la obligación de emitir el decreto” (cf. CORTÉS DIÉGUEZ, M. M., «Las fuentes del Derecho Canónico», en *Derecho Canónico. El derecho del pueblo de Dios* 1, ed. CORTÉS DIÉGUEZ, M. M. - SAN JOSÉ PRISCO, J., Madrid 2006, p. 131).

<sup>34</sup> Cf. MIRAS, J., «El recurso jerárquico», en MIRAS, J. - CANOSA, J. - BAURA, E., *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona 2001<sup>2</sup>, p. 285.

<sup>35</sup> En el art. 120 §2 del *Reglamento General de la Curia Romana*, se establece expresamente que: “El examen de los recursos debe concluirse dentro de los plazos previstos por el c. 57 del Código de Derecho Canónico y el c. 1518 del Código de Cánones de las Iglesias Orientales; si la acción requiere un examen más detallado, se advertirá al recurrente del tiempo de prórroga y las razones que la han causado” (Cf. SECRETARIA STATUS, «Regolamento Generale della Curia Romana...» cit. art. 120 §2).



co es la de un decreto, que deberá darse por escrito y encontrarse suficientemente motivado, o lo que es lo mismo, conteniendo los motivos en los que se basa la decisión del superior que lo ha emitido.

Para determinar la forma externa exigida en la resolución de un recurso jerárquico es de aplicación nuevamente lo dispuesto en el canon 57 §1, ya que de su redacción se desprende que la provisión de un recurso se hará mediante decreto: “*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*”. La selección de este tipo de acto administrativo resulta una lógica consecuencia de aplicar la doctrina establecida en el canon 48, en el que se define al decreto singular como “*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*”<sup>36</sup>. Esta labor es, precisamente, la que realiza el superior competente a la hora de resolver un recurso jerárquico.

Como se ha dicho antes, y siendo el decreto que resuelve el recurso jerárquico una decisión, debe adoptar necesariamente forma escrita. El canon 51 lo deja claro: “*El decreto ha de darse por escrito*”. Efectivamente, los actos administrativos dados para el fuero externo, como es el caso, requieren para su validez que sean hechos por escrito, lo que afecta a todos, sin excepción alguna, tal y como se consigna en el canon 37 con carácter general: “*El acto administrativo que afecta al fuero externo debe consignarse por escrito*”. Pero el decreto decisorio también debe motivarse, condición exigida igualmente en el canon 51: “*El decreto ha de darse por escrito, y si se trata de una decisión, haciendo constar los motivos, al menos sumariamente*”. La motivación del decreto que resuelve el recurso adquiere una estimable importancia, no solo para que los interesados puedan comprender bien las razones que fundamentan la decisión del superior cuando lo estima o desestima, sino también para la propia aplicación y desarrollo del ordenamiento canónico. La motivación se muestra sobre todo como una garantía de la eficaz tutela de los

<sup>36</sup> Cf. CIC c. 48.



derechos subjetivos de los fieles, evitándose prácticas que el legislador canónico no desea mantener.

Sobre el alcance de la motivación, y la consiguiente superación de actitudes pretéritas, Benito Gangoiti realiza las siguientes reflexiones:

*“El decreto decisorio ha de ser motivado. Ha de indicar (ad validitatem, por el principio de legalidad) los motivos, causas del decreto «decisorio», al menos sumariamente. Este elemento es propio del decreto «decisorio» no del «provisorio». La razón filosófica de la motivación del decreto «decisorio» es evidente: el derecho de defensa de los sujetos pasivos vulnerados por la norma administrativa. De esta forma desaparece, de una vez para siempre, gracias a Dios, el sistema de los decretos «inmotivados» que ponían en dificultad a los administrados azotados por decretos inmotivados simplemente porque estaban constituidos en autoridad; este tipo de instrumentos administrativos, colocándolos en la imposibilidad de ejercer el sacrosanto derecho a la defensa. El c. «sepulta», esperemos para siempre, un sistema administrativo injusto amparado en la «nuda» autoridad. Es lógico este requisito para el decreto «decisorio» por la naturaleza de este»<sup>37</sup>.*

En todo caso, y atendiendo a las razones expuestas, la motivación del decreto debe ser suficiente. Esto implica que no conviene refugiarse en que el *Código de Derecho Canónico* exija una motivación, “al menos sumariamente”, sino que deberá tener la extensión que la complejidad del asunto requiera. De este modo, se permitirá la correcta articulación del derecho de defensa de los sujetos que han visto sus derechos e intereses vulnerados por una decisión administrativa previa, procurando que en ellos intimen las razones de justicia que fundamentan la resolución del superior. Se trata de una exigencia necesaria para alcanzar la anhelada *communio Ecclesiae*. Otro tanto sucede para la correcta preparación de un eventual recurso interpuesto contra el decreto resolutorio del superior jerárquico. Una adecuada motivación, ajustada además al caso concreto, sin caer en la inicua tentación de utilizar modelos de uso general, facilitará la conveniente argumentación y fundamentación de un posible nuevo recurso en ulterior instancia.

Es más, junto a la articulación del derecho de defensa, la motivación del decreto resolutorio también presenta una interesante vertiente que la convierte en una

<sup>37</sup> Cf. GANGOITI, B., *sub. c. 51*, en *ComVal.*, p. 44.



exigencia irrenunciable para la eficaz tutela de los derechos e intereses legítimos en la Iglesia, al tiempo que para su buen gobierno, ya que el decreto resolutorio puede contener valiosas disposiciones relativas a su aplicación, indicando el alcance efectivo de sus efectos. La decisión del superior jerárquico, cuando resuelve un recurso mediante el correspondiente decreto, en muchos supuestos implicará complejas resoluciones técnicas imprescindibles para una posterior ejecución correcta, requiriendo una labor de precisión en la motivación de la decisión y explicación de sus fundamentos y consecuencias, que es difícil, si no imposible, de reseñar en una constatación sumaria.

## 5. POSIBLES DECISIONES

El superior competente tiene atribuidas en virtud del canon 1739 amplísimas facultades en orden a la resolución del recurso jerárquico recibido. En esta apreciación coinciden todos los autores de la doctrina<sup>38</sup>. De hecho, no puede entenderse de otra manera, puesto que de conformidad al texto del citado canon, “según lo requiera el caso, el superior que resuelve puede, no sólo confirmar o declarar nulo el acto administrativo recurrido, sino rescindirlo o revocarlo o, si lo juzga más conveniente, corregirlo, sustituirlo por otro o abrogarlo”<sup>39</sup>.

En último término, la resolución del recurso jerárquico puede ser estimatoria o desestimatoria de su contenido, desprendiéndose de una y otra decisión muy diferentes efectos y consecuencias. Además, las modalidades pueden ser también muy variadas dependiendo de que se trate de una estimación íntegra o parcial. Otro tanto cabe predicar si la resolución es desestimatoria de las peticiones in-

<sup>38</sup> La amplitud con la que el legislador concibe la misión del superior jerárquico a la hora de resolver es fundamental. De hecho, los diversos autores de la doctrina coinciden en resaltar esta característica. Así, para Lamberto De Echevarría, “se confirma la gran amplitud con que el Código concibe la misión del que decide el recurso” (cf. DE ECHEVARRÍA, L., *sub. c. 1739*, en *ComSal.*, p. 840). Por su parte, Eduardo Labandeira estima que, “los poderes decisorios del superior jerárquico que resuelve son amplísimos, así como los motivos de la decisión” (cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1739*, en *ComNav.*, p. 1106). En la misma dirección se expresa Manuel Jesús Arroba Conde: “concediéndose al superior jerárquico amplios poderes” (cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c. 1739*, en *ComVal.*, p. 745). Más adelante se volverá sobre el asunto.

<sup>39</sup> Cf. CIC c. 1739.



cluidas en el recurso. En todo caso, la estimación o desestimación se articulará técnicamente a través de alguna de las diversas opciones reseñadas por el legislador en el canon 1739, de aquí la necesidad de un conocimiento preciso de sus términos y posibles alcances.

a) *Confirmación*. La confirmación procederá siempre que el superior encargado de resolver el recurso jerárquico estime legítima la decisión contenida en el acto administrativo recurrido. Por consiguiente, cabrá esta opción cuando el mismo entienda que el acto se ajusta a Derecho en todos sus términos y, al mismo tiempo, resulte adecuado a la correcta labor de gobierno eclesial. Supone, pues, una afirmación o, mejor dicho, una confirmación de su legitimidad y oportunidad.

En pura lógica jurídica, la confirmación del acto recurrido implica el rechazo de todas las peticiones del recurrente y su consiguiente subsistencia en los mismos términos en que se emitió. En consecuencia, la confirmación del acto conlleva la desestimación íntegra del recurso. Ahora bien, la confirmación del acto recurrido puede tener lugar a través de dos formas distintas. La primera es la confirmación expresa. Cuando se trata de un decreto desestimatorio, cabe dentro de lo posible que el superior confirme expresamente el acto recurrido, entendiendo que concurren los requisitos de legalidad y oportunidad que así lo aconsejan. Pero también puede limitarse a desestimar el recurso sin confirmar el acto con su autoridad. Esta segunda modalidad supone una confirmación implícita. En cualquier caso, el resultado es el mismo, ya que la desestimación conlleva la confirmación tácita del acto recurrido, sin que su constatación expresa confiera una mayor firmeza al acto<sup>40</sup>.

La práctica enseña que, aunque casi todos los actos administrativos emitidos para el fuero externo admiten recurso jerárquico<sup>41</sup>, es difícil que prosperen los interpuestos contra actos que la autoridad eclesiástica, al tomar la decisión im-

<sup>40</sup> En palabras de Jorge Miras: “Esta decisión (confirmación del acto recurrido) implica el rechazo de todas las peticiones del recurrente y la subsistencia del acto administrativo impugnado en los mismos términos en que se emitió” (cf. MIRAS, J., *sub. c. 1739*, en *ComEx. 1<sup>a</sup>- 4/2*, p. 2161).

<sup>41</sup> Las excepciones vienen prescritas en el CIC c. 1732, y son aquellos actos que emanen directamente del propio Romano Pontífice o del propio Concilio Ecuménico: “Lo que se establece en los cánones de esta sección (Del recurso contra los actos administrativos) sobre los decretos, ha de aplicarse también a todos los actos administrativos singulares que se producen en el fuero externo extrajudicial, exceptuados aquellos que emanan directamente del propio Romano Pontífice o del propio Concilio Ecuménico”.



pugnada, disponía legalmente de un margen de discrecionalidad muy amplio. En estos supuestos procederá casi siempre la confirmación, salvo que alguna razón fundada en la prudencia u oportunidad recomiende la adopción de otra solución.

b) *Declaración de nulidad*. La declaración de nulidad de un acto administrativo recurrido es la más drástica resolución que el superior encargado de resolver el recurso jerárquico puede decidir. Cabe su adopción en las dos circunstancias que seguidamente se describen.

En primer lugar, se declarará la nulidad cuando el acto fuese nulo de pleno derecho. Esta nulidad radical, *ipso iure*, a su vez, se producirá por concurrir diversas circunstancias especialmente graves, y que se encuentran previstas legalmente. Así, según se desprende del canon 35, un acto administrativo singular será nulo por carencia absoluta de potestad o de competencia en su autor<sup>42</sup>. Igualmente, se prevé la nulidad radical por ausencia de un elemento o requisito de los mencionados en el canon 124 §1, es decir, cuando un acto es realizado por una persona no capaz, o bien, que en el mismo no concurren los elementos que constituyen esencialmente ese acto<sup>43</sup>. También será causa de nulidad de pleno derecho la ausencia de las formalidades y requisitos impuestos por el código para la validez del acto.

En segundo lugar, el acto será declarado nulo siempre que concorra la existencia de un vicio sancionado específicamente con nulidad. Esta circunstancia implica la nulidad radical del acto administrativo afectado, teniendo lugar en virtud de previsiones expresas contenidas en diferentes cánones (cc. 10, 65 §3, 90 §1, 125, 126, 171, 182 §2, y 1331 §2). No obstante, debe tenerse presente que todo acto administrativo goza de la presunción de legalidad. Una consecuencia inmediata de esta presunción es que la nulidad no opera automáticamente y, por tanto, los actos pretendidamente nulos vinculan a sus destinatarios mientras no se produzca la declaración de su nulidad<sup>44</sup>. Esta declaración puede producirse por diferentes medios, siendo la resolución del recurso jerárquico, uno de ellos. De este modo, el recurso se configura, una vez más, como un eficaz instrumento al

<sup>42</sup> CIC c. 35: “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 canon 76 §1”.

<sup>43</sup> CIC c. 124 §1: “Para que un acto jurídico sea válido, se requiere que haya sido realizado por una persona capaz, y que en el mismo concurren los elementos que constituyen esencialmente ese acto, así como las formalidades y requisitos impuestos por el derecho para la validez del acto”.

<sup>44</sup> Cf. MIRAS, J., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 290.



servicio de la tutela de los derechos en el seno de la Iglesia, y también de su buen gobierno.

c) *Rescisión*. A través de la presentación de un recurso jerárquico es posible obtener del superior encargado de su resolución la rescisión del acto administrativo recurrido. La rescisión en el ámbito canónico procederá cuando el acto padezca una nulidad relativa y, por consiguiente, en el Derecho Canónico equivale a su anulación. Tiene lugar en aquellos casos en que siendo válido el acto, sin embargo, se encuentra afectado por un vicio que lo hace anulable a instancia del interesado (cc. 125 §2, 126, 149 §2, y 166 §2). Hasta su declaración de nulidad, el acto administrativo en cuestión no solo goza de presunción de legitimidad, sino que es plenamente legítimo. La condición expresada se mantendrá incólume hasta que a instancia de un interesado se declare la nulidad del acto. En consecuencia, la decisión producirá efectos desde la fecha, esto es, tendrá un alcance *ex nunc*<sup>45</sup>.

d) *Revocación*. A la hora de resolver el recurso jerárquico recibido, el superior competente también puede acordar la revocación del acto en cuestión. La revocación del acto administrativo recurrido consiste en su abolición por motivos de oportunidad (cc. 47, 58, 73, 73, 79 y 93). No hay duda de que, entre las varias alternativas contempladas en el canon 1739, la revocación es la opción más frecuente. La experiencia así lo demuestra.

De alguna manera, puede decirse que la revocación implica la muerte de un determinado acto, ya que responde al siguiente principio: *omnis res per quascumque causas nascitur, per easdem dissolvitur*. En este caso, el acto recurrido no se encuentra afectado por vicios de nulidad radical o relativa, y, en principio, no existe ningún obstáculo para su subsistencia. Pero el superior encargado de resolver el recurso lo revoca por motivo de oportunidad, es decir, porque estima necesario, gravoso o perjudicial para el objeto que con su emisión se pretendió lograr. Por consiguiente, la revocación constituye el modo normal de cesación de los actos administrativos canónicos en general.

La revocación puede producirse a través de diferentes vías, siendo la explícita la más común. Esta opción implica que el acto en cuestión resulta revocado por otro acto o norma administrativa posterior dictado por la autoridad competente

<sup>45</sup> Cf. LABANDEIRA, E., «El recurso jerárquico ante la Curia Romana» *cit.* p. 464.



para hacerlo, y que, según los diversos casos, puede ser: a) el autor del acto o norma administrativa; y b) el superior o superiores de la autoridad que produjo el acto. Sin embargo, cabría igualmente una revocación por un delegado del autor o de su superior jerárquico. Incluso una revocación implícita por ministerio de la ley.

Pues bien, en el ámbito de la segunda posibilidad señalada se encuentra la revocación como resultado de la resolución de un recurso jerárquico recibido contra un acto administrativo, naturalmente a través del correspondiente procedimiento, y con fundamento en motivaciones de oportunidad en el buen gobierno de la Iglesia, o bien, atendiendo a su manifiesta ilegalidad. Asimismo, cabe la rescisión si se concluye que el acto administrativo cuestionado es contrario a un derecho adquirido por un tercero (c. 38<sup>46</sup>). Conviene recordar que, en el supuesto de manifiesta ilegalidad, el superior que resuelve el recurso se limitará a declarar la derogación producida *a iure* o *a lege*, como consecuencia de la inevitable aplicación del principio de legalidad del que deriva la supremacía de la ley sobre el acto administrativo<sup>47</sup>.

e) *Corrección*. Cuando en el canon 1739 se describen las opciones que el superior competente al resolver el recurso puede adoptar, el legislador canónico ha incluido también la posible corrección del acto. Usualmente, por corrección se entiende la rectificación de los errores de cálculo o materiales contenidos en el acto administrativo objeto del recurso, siendo conservados los elementos válidos de este. En realidad, la resolución del recurso se limita a constatar su verdadero alcance, en los mismos términos en los que fue concebido por su autor. Algo similar se prevé en el c. 1616 para los errores apreciados en las sentencias<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> CIC c. 38: “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 la ley o a una costumbre aprobada, a no ser que la autoridad competente hubiera añadido de manera expresa una cláusula derogatoria”.

<sup>47</sup> Para Luis Bernardo Mur Malagón, “la revocación es el modo normal de cesación de los actos administrativos en general, y consiste en la emisión de un decreto cuyo objeto es precisamente dejar sin efecto el acto anterior, sin necesidad de establecer en su lugar otro acto referido a la cuestión afectada” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos administrativos...» *cit.* p. 255).

<sup>48</sup> CIC c. 1616: “§1. Si en el texto de la sentencia hubiera un error de cálculo, o se hubiera deslizado un error material en la transcripción de la parte dispositiva o en la exposición de los hechos o de las peticiones de las partes, o faltasen los requisitos del can. 1612, §4, la sentencia debe ser corregida



f) *Sustitución*. La sustitución consiste en una acción por la que se elimina un acto totalmente, poniendo otro diferente en su lugar. Esta circunstancia se producirá cuando el contenido del nuevo acto es diverso del precedente, es decir, cuando no cabe apreciar una identidad sustancial con el acto recurrido, y el superior aprecia fundamentos de oportunidad o legalidad para resolver de este modo.

g) *Abrogación*. Otra modalidad de sustitución del acto es proceder a su abrogación, y tiene lugar mediante la emisión de un nuevo acto, no ya distinto, sino contrario al anterior. Sin embargo, conviene introducir una precisión. A la hora de señalar las opciones del superior, en la versión castellana del canon 1737 se hace una referencia al término *abrogarlo*; sin embargo, la versión latina dice *obrogare*. Tal y como señala Alberto Bernárdez Cantón, ambos términos no son sinónimos, no obstante haber caído en desuso su distinción. Tradicionalmente por abrogación se entiende la derogación o sustitución total de una norma o acto. Por el contrario, “obrogación” hace mención a la sustitución de una norma o acto por otro que le priva de eficacia<sup>49</sup>.

Desde un punto de vista diferente, Jorge Miras estima que la abrogación debe relacionarse con lo dispuesto en el canon 53<sup>50</sup>, donde se usa el verbo *obrogar*, y por ejemplo cita que tal podría ser la resolución adecuada en los casos en que el superior aprecie que el acto impugnado vulnera un derecho verdadero y propio. Este autor afirma, asimismo, que no es suficiente la simple revocación del acto lesivo, sino que conviene hacer el reconocimiento de ese derecho violado, mediante un acto administrativo que suponga su tutela expresa<sup>51</sup>.

h) *Enmienda*. Si bien la enmienda del acto no se contempla específicamente en el canon 1739 entre las opciones del superior competente para resolver el recurso recibido, sí que lo está en el canon 1734 §1, con ocasión de regular la petición previa. El texto de este último precepto dice así: “*Antes de interponer recurso, el interesado debe solicitar a su autor por escrito la revocación o enmienda*

o completada, a instancia de parte o de oficio, siempre oídas las partes y añadiendo un decreto al pie de la sentencia. §2. Si se opone alguna de las partes, la cuestión incidental se decidirá por decreto”.

<sup>49</sup> Cf. BERNÁRDEZ CANTÓN, A., *Parte general de Derecho Canónico*, Madrid 2003<sup>3</sup>, p. 117.

<sup>50</sup> CIC c. 53: “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”.

<sup>51</sup> Cf. MIRAS, J., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 292.



*del decreto*<sup>52</sup>. Debe estimarse, pues, que si una enmienda del acto cabe como consecuencia de la petición previa, con más razón podrá adoptarse por el superior competente a la hora de resolver el recurso jerárquico, siempre que encuentre motivos para ello.

La enmienda viene a ser una reforma motivada del acto, no por concurrir algún elemento incorrecto, ya que en este caso más que la enmienda procedería la corrección de los elementos incorrectos, sino atendiendo a razones de oportunidad o concisión, incluso con la pretensión de perfeccionar el propio acto administrativo. Es evidente que la enmienda supone el mantenimiento de la validez de la sustancia del acto, si bien modificado algún extremo o elemento concreto de su contenido. En cualquier caso, debe admitirse entre el elenco de opciones que el superior puede utilizar cuando resuelva un recurso jerárquico. Ahora bien, como señala Jorge Miras, no debe confundirse la enmienda con la sanación de vicios de nulidad que hagan rescindible el acto, ni tampoco con la convalidación, que no sería ya una mera enmienda<sup>53</sup>.

## 6. ALCANCE DE LA DECISIÓN

Sabido es que en el canon 1739 se enumeran las diversas alternativas que, según lo requiera el caso, el superior competente puede utilizar cuando resuelva el recurso jerárquico recibido. Pues bien, una vez expuestas estas opciones en los epígrafes precedentes, conviene aportar a continuación algunas reflexiones sobre el efectivo margen dispositivo que legalmente asiste al superior a la hora de dictar el decreto resolutorio. Para un conocimiento más completo de la cuestión, parece aconsejable traer a colación las opiniones de autorizados canonistas que han escrito sobre el asunto.

Pio Vito Pinto se expresa en los siguientes términos: “*La competencia definida en el can. 1739 es muy amplia: confirmar el decreto impugnado, declararlo nulo, derogarlo o anularlo, revocarlo, corregirlo, sustituirlo por otro o abrogarlo*”<sup>54</sup>. Lamberto

<sup>52</sup> Cf. CIC c. 1734 §1.

<sup>53</sup> Cf. MIRAS, J., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 291.

<sup>54</sup> Cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 53.



Echevarría, a la hora de destacar la amplitud con la que el Código de Derecho Canónico concibe la misión del que decide el recurso, considera que:

*“no solo puede confirmar o declarar nulo el decreto, o incluso rescindirlo o revocarlo, lo que sería congruente en un terreno estrictamente jurídico, sino que puede ir más allá, y entrando ya en la esfera misma del gobierno, «corregirlo, sustituirlo por otro o abrogarlo». Es perceptible el deseo de obtener la mayor eficacia para que el asunto quede resuelto a fondo y se evite que una mera decisión jurídica obligue a ulteriores tramitaciones con gastos y la consiguiente interinidad. Hay, pues, en esta amplitud mucho más que una simple aplicación del principio de economía procesal. Se trata de proveer al bien de las almas”<sup>55</sup>.*

Manuel Jesús Arroba, cuando comenta la amplitud de las alternativas o facultades reseñadas en el canon 1739, estima que al superior competente le son conferidos amplios poderes relativos al mérito de la cuestión planteada, sin limitarse solo a un juicio sobre la legitimidad del acto administrativo impugnado, y ello es así hasta el extremo de admitir la posibilidad de que el superior vaya aún más lejos de la petición inicial del recurrente<sup>56</sup>. El antes citado Pío Vito Pinto coincide asimismo en estas apreciaciones: *“La competencia del superior abarca tanto la legitimidad como el mérito y puede ir más lejos de la petición hecha por el recurrente”<sup>57</sup>.*

Por su parte, Jorge Miras incide en la misma idea, si bien aportando algunos matices importantes que conviene citar literalmente. Y es que este autor explica el ámbito de decisión que a la vista del canon 1739 corresponde al superior competente en los siguientes términos:

*“En consecuencia, el superior no tiene por qué limitarse a verificar la legitimidad del acto administrativo recurrido, sino que puede –si lo considera más oportuno– volver sobre el asunto y tomar una nueva decisión, que se encuentre entre las posibilidades de solución igualmente legítimas, basada en su propia autoridad y en el conocimiento adquirido durante la sustanciación del recurso (...) de la redacción del c. 1739 se desprende que en la resolución del recurso*

<sup>55</sup> Cf. DE ECHEVARRÍA, L., *sub. c. 1739*, en *ComSal.*, p. 840.

<sup>56</sup> Cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c. 1739*, en *ComVal.*, p. 745.

<sup>57</sup> Cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 54.



*jerárquico se prevé, ciertamente, la consideración de cuestiones de legalidad, de requisitos de validez, pero también se incluye la posibilidad de resolver el recurso atendiendo a motivos de oportunidad, de conveniencia, de buena administración*<sup>58</sup>.

No menos contundente es Eduardo Labandeira<sup>59</sup>, cuando resalta que los poderes decisorios del superior jerárquico son amplísimos, como también lo son los motivos de la decisión que puede adoptar.

Una de las consecuencias de esta amplitud de facultades que asisten al Superior a la hora de resolver el recurso es su eventual incidencia sobre la discrecionalidad del autor del acto recurrido. Efectivamente, según Pio Vito Pinto:

*“(...) el principio de la discrecionalidad, que es uno de los puntos cardinales del sistema administrativo canónico, tiene como fin garantizar, dentro de la comunión, el bien común siempre y como sea, del cual el Superior es el titular «ope legis». No se puede y no hay que olvidar que el Superior es una persona humana y, por lo tanto, falible, que podría de buena fe o, Dios no lo quiera, de mala fe, perturbar o incluso destruir el equilibrio personal del fiel, lo que pondría una sombra en la comunión eclesial*<sup>60</sup>.

Por consiguiente, coinciden los autores citados en resaltar el amplio margen dispositivo que el canon 1739 deja en manos del superior que resuelve el recurso jerárquico. Pero la coincidencia de valoración expuesta no queda limitada a este extremo, sino que se extiende a considerar que la decisión del recurso jerárquico no está limitada por la petición del recurrente. Por el contrario, ha de reflejar lo que el superior estime más conveniente “según requiera el caso”<sup>61</sup>. Esta segunda afirmación es fruto directo de la primera, o lo que es igual, cabe afirmar que deriva de los amplios poderes que en el canon se otorgan al superior. El problema se encuentra en esclarecer y, en la medida de lo posible, determinar con nitidez los límites de la diáfana capacidad resolutoria del superior competente, ya que evidentemente debe haberlos. Entender que el canon concede un ilimitado haz

<sup>58</sup> Cf. MIRAS, J., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 289.

<sup>59</sup> Cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1739*, en *ComNav.*, p. 1106.

<sup>60</sup> Cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 58.

<sup>61</sup> Cf. CIC c. 1739.



de facultades resolutorias al superior colisionaría frontalmente con los requisitos mínimos que la seguridad jurídica anhela y que todo Derecho demanda.

No obstante, Jorge Miras ha defendido con contundencia la carencia de limitaciones que encuentra el superior al resolver el recurso, disponiendo de un arbitrio mucho mayor que el atribuido al juez<sup>62</sup>. Conviene exponer sus interesantes argumentos:

*“Así, el Superior no se encuentra limitado por las restricciones que afectan al juez en la resolución del recurso contencioso-administrativo, que solo puede ser admitido y resuelto por motivos de legitimidad, como veremos después. Por el contrario, el Superior jerárquico es autoridad administrativa, y resuelve el recurso administrando, gobernando «in actu» sobre la misma materia objeto de la decisión del autor del acto impugnado, que ha pasado a ser de su competencia inmediata al interponerse ante él el recurso; y sus atribuciones sobre la cuestión son las mismas que tenía el autor del acto, pero en un grado jerárquicamente superior. En consecuencia, al resolver, no tiene por qué limitarse a verificar la legitimidad del acto administrativo recurrido, sino que puede –si lo considera más oportuno– volver sobre el asunto y tomar una nueva decisión, que quepa entre las posibilidades de solución igualmente legítimas, basada en*

<sup>62</sup> Lo que es evidente, ya que existe una diferencia sustancial entre el ejercicio del poder en el ámbito judicial y en el administrativo. No hay duda de que el juez debe verificar la legitimidad de los actos y conductas, y solo atenderá al mérito cuando la norma lo prevea expresamente: *rite legitime*. En este sentido, Eduardo Labandeira estima que: “al admitirse el recurso de oportunidad (mérito, para los italianos) se pone de manifiesto que el Superior actuó como administrador y no como juez. El juez, en cuanto tal, no aprecia la oportunidad de la actividad administrativa, pues eso sería tanto como administrar” (cf. LABANDEIRA, E., «El recurso jerárquico ante la Curia Romana» *cit.* p. 462). Por su parte, según Pedro Bernardo Mur Malagón: “De acuerdo con el can. 1739, el superior, al tratar de los motivos del recurso, no se encuentra limitado, en cuanto a sus posibilidades de resolución, por las restricciones que afectan al juez en la resolución del recurso contencioso-administrativo. El superior jerárquico por ser autoridad administrativa, resuelve el recurso administrando, gobernando *in actu* sobre la misma materia objeto de la decisión del autor del acto impugnado, que ha pasado a ser su competencia directa merced al recurso interpuesto; y sus atribuciones sobre la cuestión son las mismas que tenía el autor del acto, pero un grado jerárquicamente superior. En consecuencia, el superior no tiene por qué limitarse a verificar la legitimidad del acto administrativo recurrido, sino que puede –si lo considera más oportuno– volver sobre el asunto y tomar una nueva decisión” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos administrativos...» *cit.* pp. 253-254).



*su propia autoridad y en el conocimiento adquirido durante la sustanciación del recurso*<sup>63</sup>.

Para el mismo autor, el superior “no ha de limitarse, pues, a verificar la legitimidad del acto recurrido, sino que puede optar, dentro de las facultades que el derecho le confiere, por una nueva decisión basada en el conocimiento adquirido durante la sustanciación del recurso. Por ser autoridad ejecutiva, resuelve el recurso gobernando in actu sobre la cuestión del acto impugnado, que ha pasado a ser de su competencia merced al recurso”<sup>64</sup>. Además, a la conclusión expuesta Jorge Miras acompaña un fundamento legal más, ya que “lo confirma la interpretación que hace de este canon el RGCR, cuando establece que los dicasterios romanos examinan los recursos que reciben tanto en su legitimidad como en su “mérito” (art. 136 §1)”<sup>65</sup>.

No plantea duda alguna admitir que las motivaciones de la resolución pueden fundarse no sólo en la legalidad, sino también en la oportunidad del acto administrativo recurrido. Tampoco hay inconveniente en afirmar la posibilidad de que la decisión del superior vaya más allá de lo pedido por el recurrente. De hecho, los términos en los que se expresa el canon 1739 argumentan a favor de esta interpretación. Sin embargo, y discrepando de Eduardo Labandeira, que lo defiende<sup>66</sup>, cuesta admitir que la resolución del recurso pueda llegar a resultar más

<sup>63</sup> Cf. MIRAS, J., «Sentido ministerial de la función de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico», en *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia*, cit. pp. 259-292.

<sup>64</sup> Cf. MIRAS, J., «recurso jerárquico», en *Diccionario General de Derecho Canónico* 6, ed. OTADUY, J. - VIANA, A. - SEDANO, J., Cizur Menor 2013, pp. 778-779 (= *DGDC*).

<sup>65</sup> El autor hace referencia al Reglamento General de la Curia Romana. Cf. MIRAS, J., «recurso jerárquico», en *DGDC* 6, p. 779. No hay que olvidar que la jurisprudencia y praxis de la Curia Romana constituyen fuentes supletorias de Derecho para colmar las lagunas legales (CIC c. 19) (cf. VIANA, A., «El Reglamento general de la Curia Romana (4-II-1992). Aspectos generales y regulación de las aprobaciones pontificias en forma específica», en *Ius Canonicum* 64 (1992) pp. 501-529).

<sup>66</sup> Cf. LABANDEIRA, E., «La tutela de los derechos en la Iglesia» cit. p. 756. Asimismo, en otro lugar el autor escribe: “Como ya hemos dicho, los motivos de la resolución pueden ser no solo de legitimidad sino también de oportunidad. El texto dice “según requiera el caso” y “si lo juzga más conveniente”; por tanto el contenido de la decisión se supedita a las necesidades del gobierno apreciadas según el criterio del Superior. No se alude para nada a lo que pide el recurrente, de modo que la decisión puede ir más allá de lo pedido (*ultra petita*), e incluso podría resultar más perjudicial para el recurrente que el acto impugnado (*reformatio in peius*), pero esto último está muy cuestionado por la doctrina secular” (cf. LABANDEIRA, E., «El recurso jerárquico ante la Curia Romana» cit. p. 464). También precisa que “la autoridad que interpreta la ley o que comprueba unos hechos materiales nunca goza de un poder dis-



perjudicial para el recurrente que el acto impugnado. Esta posibilidad, conocida como la *reformatio in peius*, ha sido progresivamente abandonada por los ordenamientos jurídicos civiles, que la entienden poco ajustada a la concepción moderna de los derechos subjetivos de los administrados<sup>67</sup>. Por ello, no parece descabellado postular su inadmisibilidad en el Derecho Canónico, no admitiéndose ni tan siquiera en el supuesto de que se haga por causa justa y no por simple abuso de poder. No conviene olvidar que la configuración actual del procedimiento que debe seguirse en los recursos administrativos canónicos se dirige esencialmente a establecer un instrumento de garantía y tutela de los derechos de los fieles en la comunidad eclesial<sup>68</sup>, superando así una concepción anterior que entendía el recurso como un medio más de administración eclesial a disposición de las autoridades, cuyo objeto final, y casi exclusivo, era procurar el buen gobierno en la Iglesia al margen de su función tutelar sobre los derechos subjetivos que asisten a todos los miembros de la comunidad<sup>69</sup>.

El debate sobre esta cuestión es capital<sup>70</sup>, y descansa en la diferente valoración que se otorgue a los intereses públicos en su relación (en su caso, conflictiva) con

crecional. La discrecionalidad solo opera en las decisiones de gobierno, y cuando hay libertad de elegir entre dos o más decisiones distintas e igualmente legítimas en orden a alcanzar un fin que es reglado. La comprobación de hechos busca la verdad, mientras que la discrecionalidad del poder busca el bien” (cf. LABANDEIRA, E., «El recurso jerárquico ante la Curia Romana» *cit.* p. 459).

<sup>67</sup> Para conocer los argumentos en contra de la admisión de la denominada *reformatio in peius* utilizados en la jurisprudencia española, puede acudirse a las sentencias del Tribunal Supremo de fechas, 10 de abril de 1972 y 7 de febrero de 1980. Desde un punto de vista doctrinal (cf. SANZ RUBIALES, I., «Contenido y alcance de la prohibición de *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo», en *Revista de Administración Pública* 190 (2013) pp. 241-276).

<sup>68</sup> Paolo Moneta estima que “sarebbe certamente ben più difficile negare oggi agli istituti di giustizia amministrativa un’accentuazione in senso garantista verso i soggetti in presenza di disposizioni legislative che valorizzano i diritti dei fedeli e l’esigenza della loro tutela, come quelle contenute nel titolo I del libro II (can. 208 ss.) del vigente código” (cf. MONETA, P., «La tutela dei diritti dei fedeli di...» *cit.* p. 299).

<sup>69</sup> Asiste la razón a Jorge Miras cuando afirma: “Sin embargo, también en este ámbito aparece la necesidad de suplir ciertas deficiencias de regulación, que dejan una vez más la eficacia real del sistema a merced de quien debe interpretarlo para aplicarlo en la práctica” (cf. MIRAS, J., «Sentido ministerial de la función de gobierno y...» *cit.* pp. 259-292).

<sup>70</sup> Muestra de que la cuestión no está del todo resuelta es la siguiente opinión de Eduardo Labandeira: “Esta distinta concepción de los recursos administrativo se percibe hoy en diversos elementos de los mismos y da lugar a algunos problemas: (...) Superior (si debe ceñirse a lo pedido por el recurrente o puede decidir *ultra petita* e incluso establecer una *reformatio in peius*). Todas estas cuestiones que



los derechos subjetivos e intereses individuales. Es evidente que los términos de la discusión se complican cuando deben ponderarse los denominados por la doctrina intereses difusos<sup>71</sup>. En realidad, la estima de los derechos subjetivos y, sobre todo, de los intereses legítimos en el Derecho Canónico sigue siendo una materia que en parte está superada, pero que, como opina Massimo del Pozzo, sigue sin estar del todo resuelta<sup>72</sup>. Ahora bien, no debe olvidarse que, en palabras Pío Vito Pinto, “la nueva codificación ha ordenado los dos bienes: el público y el privado (comunidad y tutela de los derechos de la persona)”<sup>73</sup>.

En todo caso, la salvedad comentada no cercena la amplitud con que el *Código de Derecho Canónico* concibe la misión del superior competente que decide el recurso, y que los autores de la doctrina estiman considerable y conveniente en los términos antes expuestos. El superior resolverá de conformidad a la legalidad y aplicando criterios de oportunidad, pero el elenco de alternativas incluidas en el texto del canon: “confirmar o declarar nulo el decreto, sino también rescindirlo o revocarlo o, si lo juzga más conveniente, corregirlo, sustituirlo por otro o abrogarlo”, le habilita para ir más allá de los estrictos términos planteados en el recurso según lo requiera el caso, incluso penetrando en el ámbito de competencias propias del gobierno de la autoridad inferior para garantizar un derecho o interés legítimo, que en todo caso deben ser siempre respetados y amparados. A su vez, resulta evidente que con la normativa contenida en el canon 1739 se evitan las eventuales consecuencias negativas que una mera decisión jurídica pudiesen producir. Tal y como algunos autores han destacado, con las previsiones descritas quedan enervadas ulteriores tramitaciones, lo que evita los consiguientes gastos y dilaciones y la inevitable interinidad a la que se verían abocados los interesados que no encontrasen respuesta satisfactoria a sus pretensiones en una resolución

acabamos de mencionar se plantean en la Iglesia, pero por contraste carecemos de elementos de juicio para resolverlas. Pese a la antigüedad de la institución, no se ha regulado bastante a lo largo de la historia y en la actualidad, con las disposiciones del Código tampoco podemos resolver dudas importantes” (cf. LABANDEIRA, E., *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1992, p. 501).

<sup>71</sup> Al respecto, cf. IACCARINO, A., «Il principio de equità nel diritto amministrativo della Chiesa», in *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, ed. BAURA, E. - CANOSA, J., Roma 2002, pp. 460-472.

<sup>72</sup> Cf. DEL POZZO, M., «Interesse legittimo ed esigenze di tutela contenzioso-amministrativa sostanziali nella Chiesa», en *Fidelium Iura* 15 (2005) pp. 33-61.

<sup>73</sup> Cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 57.



constreñida o limitada<sup>74</sup>. Hay, pues, en esta amplitud mucho más de una simple aplicación del principio de economía procesal. En realidad, se trata del proveer el bien de las almas.

Para terminar, conviene recordar que las previsiones del *Código de Cánones de las Iglesias Orientales* resultan muy similares, si bien, en el canon 1004, se sustituye “*Superior*” por “*autoridad superior*”, y se niega a la autoridad la capacidad de que pueda “enmendar” el decreto cuyo recurso conoce, salvo que el Derecho particular de su Iglesia conceda tal potestad, omitiendo, en consecuencia, los verbos “*subrogare et obrogare*”<sup>75</sup>.

## 7. EXTENSIÓN DE SUS EFECTOS

La resolución de un recurso jerárquico conlleva varios efectos. Los principales recaen sobre el acto administrativo objeto de la impugnación, y se concretan en las diversas opciones previstas en el canon 1739. Ahora bien, también es posible que la resolución del recurso incida sobre otros elementos de la relación jurídica en cuyo seno se dictó, quedando cuestionada, de esta forma, la validez de otros actos administrativos, aunque íntimamente relacionados con aquel que fue objeto del recurso. La determinación de la extensión de los efectos derivados de la resolución de un recurso administrativo es una cuestión de gran importancia jurídica, pero que, a su vez, también presenta un interés relevante en el orden práctico. Especialmente cuando debe concretarse la validez de otros actos dependientes del impugnado, así como cuando está en juego la reparación de eventuales daños causados. De cualquier modo, la extensión de los efectos derivados de la resolución de un recurso jerárquico puede dar lugar a situaciones complejas que requieren diferentes soluciones jurídicas. En este epígrafe se atenderá a las consecuencias que la resolución de un recurso jerárquico irradia, en su caso, sobre otros actos administrativos dependientes del impugnado, dejando para el siguiente el estudio de la reparación de los daños causados.

<sup>74</sup> Cf. DE ECHEVARRÍA, L., *sub. c. 1739*, en *ComSal.*, p. 840.

<sup>75</sup> CCEO c. 1004: “La autoridad superior que ve el recurso puede no sólo confirmar o declarar nulo el decreto, sino también rescindirlo o revocarlo, pero no puede enmendarlo, a no ser que el derecho particular de la propia Iglesia «*sui iuris*» atribuya también esta potestad a la autoridad suprema”.



Un acto administrativo proyecta sus efectos hacia situaciones coetáneas al momento de su producción, pero esencialmente dirige su eficacia hacia el futuro. Sin embargo, la resolución de un recurso jerárquico implica casi siempre una labor de estudio retrospectivo, retro trayendo su atención al tiempo en que se dictó el acto cuestionado. Puede ocurrir, y de hecho ocurre con frecuencia, que desde la emisión del acto hasta su enjuiciamiento a través del recurso jerárquico transcurra un espacio temporal en el que el acto produce sus efectos, incluso en algunas ocasiones dicho acto sirve de fundamento para la producción de otros actos administrativos posteriores. En estos casos, la resolución estimatoria de un recurso inevitablemente dará lugar a diferentes consecuencias que deben ser objeto de estudio.

En el supuesto de que mediante la resolución de un recurso jerárquico se llegue a declarar la nulidad absoluta o radical de un acto administrativo, y puesto que los efectos jurídicos y materiales derivados de éste y producidos hasta ese momento dependían de una decisión absolutamente inválida, debe estimarse que el decreto resolutorio tendrá eficacia desde la fecha de la emisión del acto cuya nulidad se declara, es decir, se le otorgará efecto *ex tunc*. Esta circunstancia deberá tenerse en cuenta por el superior competente y, en la medida de lo posible, tendrá que concretar su alcance en el decreto resolutorio. En un supuesto como el comentado es muy probable la producción de daños al interesado e, incluso, a terceros implicados. Distinta situación es la derivada de un decreto resolutorio mediante el cual el superior competente declara una rescisión o anulación del acto administrativo impugnado. En estos casos la solución debe ser otra, ya que la resolución producirá efectos desde su fecha, es decir, efecto *ex nunc*, y no desde el momento de la emisión del acto ahora anulado. En referencia a esta última situación, Jorge Miras afirma que la justicia exigirá, en hipótesis de este tipo, conjugar adecuadamente la posible retroactividad, total o parcial, de los efectos de la anulación con la legitimidad de las situaciones que pudieran haber nacido al amparo de un acto que era válido y eficaz hasta ese momento, pero anulable por encontrarse afectado por algún vicio<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Cf. MIRAS, J., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 291.



## 8. INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS

La consecuencia jurídica del daño ilegítimo ocasionado por la actividad de la Administración eclesiástica es la obligación de reparar o resarcir. Esta responsabilidad se configura como un principio general del Derecho, expresado en “la obligación de reparar el daño causado”, y que tras una larga evolución ha sido plenamente asumido por los ordenamientos administrativos estatales cuando el responsable es una Administración pública y el dañado no tenía obligación de soportarlo<sup>77</sup>. Lo mismo ha sucedido en el Derecho de la Iglesia, donde se ha incorporado con todas sus consecuencias. En el canon 1739 no se recoge expresamente la posibilidad de que el superior, a la hora de resolver un recurso, establezca a favor del recurrente la obligación de reparar los daños que el acto administrativo recurrido, y ahora revocado o enmendado, le haya podido causar al recurrente. Pero, al margen del silencio apreciado, y como afirma Eduardo Labandeira<sup>78</sup>, es indudable que esta posibilidad debe admitirse, aplicando las previsiones contenidas en canon 128: “*todo aquel que causa un daño a otro ilegitimamente por un acto jurídico o por otro acto realizado con dolo o culpa, está obligado a reparar el daño causado*”<sup>79</sup>. Luego, en el supuesto de que se haya producido un daño de forma ilegítima por un acto administrativo mediando dolo o culpa, cabrá la solicitud de indemnización por el recurrente y su correspondiente concesión por el superior competente si estima justa causa.

La demostración de que la disposición contenida en el canon 128 es perfectamente aplicable al campo administrativo, y por consiguiente, también a su consideración en el recurso jerárquico, se encuentra en lo dispuesto en el canon 57 §3, según afirma con acierto el autor antes citado, ya que en su texto se dispone que 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 canon 128*”<sup>80</sup>. Consecuencia inmediata de la admisión de

<sup>77</sup> Cf. MONTINI, G. P., «Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», en *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit. pp. 179-200; REGOJO BACARDÍ, G., «Pautas para una concepción canónica del resarcimiento de daños», en *Fidelium Iura* 4 (1994) pp. 107-162.

<sup>78</sup> Cf. LABANDEIRA, E., «La tutela de los derechos en la Iglesia» cit. p. 759.

<sup>79</sup> Cf. CIC c. 128.

<sup>80</sup> Cf. CIC c. 57 §3.



esta posibilidad es que, en aquellos supuestos en los que se estime el recurso, el superior habrá de tener presente la posible responsabilidad por los daños que el acto administrativo recurrido haya podido causar. Esta solución ya era admitida al amparo de la normativa anterior<sup>81</sup>, y se confirma en los cánones 128 y 221 del vigente código. Sobre esta cuestión, Pio Vito Pinto escribe: “*Si la cuestión de los daños se propone junto con la legitimidad o de mérito, a pesar del silencio del Código, de conformidad a los cann. 128 y 221 §1 del Código, el Superior puede discernir también sobre los daños causados por el acto administrativo impugnado*”<sup>82</sup>.

Una vez admitida sin fisuras la posibilidad de una eventual indemnización derivada de daños causados por la actividad administrativa canónica, y su inmediato reflejo en el recurso jerárquico<sup>83</sup>, Jorge Miras da un paso más, cuando apunta que esta posibilidad debe ser una de las cuestiones que el superior examine de oficio, incluso cuando el interesado no la incluya expresamente entre los pedimentos de su recurso<sup>84</sup>. Sin embargo, la conclusión anterior debe ponderarse suficientemente, ya que no parece inadecuado entender que un eventual resarcimiento por daños y perjuicios afecta de forma directa a la esfera de disponibilidad del sujeto implicado, sin que su concesión alcance, en principio, al interés general de la comunidad. Por consiguiente, una eventual reclamación de indemnización debe estimarse materia exclusivamente dependiente de la voluntad del sujeto implicado, tratándose de una decisión personal del sujeto recurrente que

<sup>81</sup> Respuesta de la Comisión Pontificia para la Interpretación Auténtica de los Textos de fecha 22 de mayo de 1923 [cf. PONTIFICIA COMMISSIO AD CODICIS CANONES AUTHENTICE INTERPRETANDOS, «Dubia soluta ab Emo. Praeside Commissiones. De iudiciis (cann. 1552-1601), 22.5.1923», in AAS 16 (1924) p. 251].

<sup>82</sup> Cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 54.

<sup>83</sup> Sobre la eventual indemnización de daños por este motivo, y su relación con el recurso jerárquico, Myriam M. Cortés Diéguez escribe: “(...) Toda dilación indebida puede causar un perjuicio material o espiritual a los fieles que confían en que sus asuntos o inquietudes puedan resolverse con prontitud y justicia. Por ello el canon sujeta a responsabilidad a la autoridad que ha causado el daño. Su reparación puede extenderse desde el campo patrimonial al moral. Piénsese en el caso de que un grupo de fieles se hayan visto desatendidos espiritualmente por negligencia de la autoridad en nombrar a un pastor propio. La reparación podría consistir, por ejemplo, en poner especial empeño en que el nombramiento recaiga en una persona especial que pueda compensar la larga carencia espiritual. El modo de reclamar el daño, si la autoridad no actúa por su propia iniciativa, es a través del recurso jerárquico o de una petición autónoma al mismo, si según las normas del Derecho no cabe recurso” (cf. CORTÉS DIÉGUEZ, M. M., «Las fuentes del Derecho Canónico» *cit.* p. 131).

<sup>84</sup> Cf. MIRAS, J., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 291.



pertenece al ámbito de su autonomía personal y patrimonial y, en consecuencia, concederse tan solo en el supuesto de que el recurrente la incluya expresamente entre los pedimentos de su recurso<sup>85</sup>.

Resta recordar que evitar la reparación de posibles daños causados por la actividad administrativa canónica es, precisamente, la razón que motiva la eventual suspensión de la ejecución del acto recurrido, lo que puede tener lugar, no ya desde la interposición del recurso jerárquico, sino desde la petición previa de revocación o enmienda del acto<sup>86</sup>. Es indudable el potencial perjuicio que se derivaría de la ejecución de un acto recurrido que posteriormente fuese revocado o enmendado. Se trata de situaciones que en numerosas ocasiones conllevan una considerable dificultad posterior de reparación, y originan justamente el comentado derecho a la indemnización que correspondería al perjudicado. De aquí, la prudente decisión que, en algunos casos, conlleva la suspensión de la ejecución de un acto administrativo legítimamente recurrido.

## CONCLUSIÓN

La resolución del recurso jerárquico canónico constituye la culminación de su tramitación ante el superior competente. Tanto el plazo para resolver como la forma que debe adoptar se encuentran previstas en el *Código de Derecho Canó-*

<sup>85</sup> De este modo se prevé en el art. 123 §2 de la *Constitución Apostólica Pastor Bonus*. Efectivamente, según este precepto, cuando corresponda al Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica examinar un recurso interpuesto contra los actos administrativos singulares dados por los dicasterios de la Curia Romana o sancionados por ellos, además del juicio de legitimidad, puede examinar también, si lo pide el que recurre, lo referente a la reparación de los daños causados por el acto ilegítimo [cf. IOANNES PAULUS PP. II, «Const. Ap. “*Pastor Bonus*”» cit. art. 123 §2: “En estos casos, además del juicio de ilegitimidad, puede examinar también, si lo pide el que recurre, lo referente a la reparación de los daños causados por el acto ilegítimo”].

<sup>86</sup> CIC c. 1736: “§1. Cuando en una materia el recurso suspende la ejecución de un decreto, la petición del can. 1734 produce idéntico efecto. §2. En los demás casos, si en el plazo de diez días después de recibida la petición del can. 1734, el autor del decreto no decide suspender su ejecución, puede pedirse provisionalmente esa suspensión a su superior jerárquico, que tiene la facultad para otorgarla solo por causas graves y tratando siempre de que no sufra detrimento el bien de las almas. §3. Si no se interpone recurso contra el decreto dentro del plazo prescrito, cesa por eso mismo la suspensión de la ejecución decidida provisionalmente de acuerdo con los §§1 o 2”.



*nico* en términos tales que no dejan lugar a dudas. El superior competente tiene atribuidas amplísimas facultades en orden a la resolución del recurso jerárquico recibido, tanto en cuanto a su legitimidad como a su oportunidad o mérito. Sin embargo, deberá respetar los derechos subjetivos implicados, circunstancia que pondera el amplio alcance de su capacidad resolutoria en determinados aspectos.

