

INCIDENCIA DE LOS CÁNONES 1733-1735 EN LA SOLUCIÓN DE LOS LITIGIOS ADMINISTRATIVOS

INCIDENCE OF CC. 1733-1735 IN THE RESOLUTION
OF ADMINISTRATIVE CONFLICTS

Francisco José Zamora García^a

Fechas de recepción y aceptación: 22 de enero de 2018, 15 de enero de 2019

Resumen: En los cánones 1733-1735 del Código de Derecho Canónico, el legislador introduce dos nuevas previsiones. La primera está destinada a evitar la necesidad de un recurso jerárquico (c. 1733). La segunda, y para el caso de que la primera no surta efecto, tiene como objeto preparar debidamente su interposición (cc. 1734-1735). Ambas previsiones forman parte de la justicia administrativa en el seno de la Iglesia.

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

Abstract: In cc. 1733-1735 of the Code of Canon Law, the legislator includes two new legal provisions. The first one is intended to avoid the need for a hierarchical resource (c. 1733). The second one, and in case that the former does not dispense effect, aims to properly prepare its appeal (cc. 1734-1735). Both provisions are part of the administrative justice in the bosom of the Church.

^a Profesor de Derecho del Real Centro Universitario Escorial-María Cristina.

Correspondencia: Real Centro Universitario Escorial-María Cristina. Paseo de los Alamillos, 2. 28200 San Lorenzo de El Escorial. Madrid. España.

E-mail: fjamora@rcumariacristina.com



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

1. PLANTEAMIENTO

Entre los diversos preceptos que el Código de Derecho Canónico dedica al procedimiento en los recursos administrativos se encuentran los cánones 1733 a 1735, incardinados en Libro VII, Parte V, Sección I del citado cuerpo legal. El legislador canónico introduce en estos tres preceptos unas previsiones nuevas, cuya finalidad no es otra que hacer innecesaria la interposición de un recurso, y si esto no es posible, procurar su debida preparación. Efectivamente, en el Código se establecen dos pasos previos a la interposición y posterior resolución de un recurso jerárquico. Por un lado, el intento de alcanzar una solución de común acuerdo entre las partes implicadas que evite la necesidad de interponer el recurso (c. 1733), acudiendo para ello, si es preciso, al empeño de personas prudentes que actúen como mediadores. Por otro, aparece la petición dirigida al autor del acto para que lo revoque o enmiende (cc. 1734-1735)¹.

El hecho de que el legislador canónico haya dedicado tres densos cánones a regular estas materias², frente a los cuatro destinados a normar la tramitación y resolución del recurso jerárquico³, permite apreciar la importancia que ha conferido a las instituciones destinadas a evitar o solucionar los litigios en el ámbito administrativo⁴. Y es que en estos preceptos subyace una determinada actitud del legislador frente a los conflictos administrativos, actitud que debe resaltarse y

¹ Resulta muy interesante la siguiente afirmación de G. Paolo Montini: “Per giustizia amministrativa in questo contributo si intende abbracciare tutti gli strumenti previsti dall’ordinamento canonico per la soluzione di controversie sorte da un atto della potestà amministrativa. Si intendono perciò compresi anche i ricorsi gerarchici e gli strumenti di conciliazioni” [cf. MONTINI, G. P., «La giustizia amministrativa dal Concilio al Codice», en *Periodica* 102 (2013) p. 641]. Puede apreciarse como el autor incluye dentro del concepto de justicia administrativa a los diversos medios de conciliación previstos en el ordenamiento canónico con el fin de evitar los conflictos administrativos.

² Cf. CIC cc. 1733-1735.

³ Cf. CIC cc. 1736-1739.

⁴ Zenon Grocholewski, refiriéndose a este asunto, opina: “Realmente, el Código ha atribuido gran relevancia a la necesidad de buscar esas soluciones extrajudiciales” [cf. GROCHOLEWSKI, Z., «Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas», en *Fidelium Iura* 8 (1998) p. 286].



que más adelante será objeto de comentario. Además, las previsiones contenidas en los citados cánones no son nada sencillas, exigiendo su entendimiento una correcta sistematización que relacione los cánones 1733-1735 con otros diversos del Código⁵. Exponer la motivación última del legislador, junto a la exposición sistemática de los referidos preceptos y las diferentes alternativas que contienen, al mismo tiempo que ponderar su incidencia en la solución de los conflictos administrativos, constituyen el objeto del presente trabajo, partiendo de un hecho constatado, como es la relativa atención que en términos generales viene prestándose al estudio del recurso jerárquico en el ámbito de la Ciencia canónica⁶.

La regulación del procedimiento del recurso jerárquico en el Código de Derecho Canónico se inicia, pues, con el vivo deseo de que la controversia que origina el acto que se pretende recurrir se eluda o dirima por un medio idóneo. Para articular esta voluntad, en el canon 1733 el legislador exhorta a las partes

⁵ Eduardo Labandeira recuerda que “la práctica de los recursos en la Iglesia nos es poco conocida, lo cual es un dato que juzgamos negativo para la existencia de justicia en su seno” [cf. LABANDEIRA, E., «La defensa de los administrados en el Derecho Canónico», en *Ius Canonicum* 61 (1991) p. 272].

⁶ Entre los trabajos dedicados al recurso jerárquico cabe citar, entre otros, los siguientes: BAURA, E., «I ricorsi gerarchici», en *Il diritto nel mistero della Chiesa: Prassi amministrativa e procedure speciali* 4, Città del Vaticano 2014, pp. 115-134; BEAL, J. P., «Hierarchical Recourse: Procedures at local level», en *CLSA Proceedings* 62 (2000) pp. 93-106; OLIVARES D'ANGELO, E., «Recurso contra los actos administrativos (Recursus administrativus)», 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 y ID., «Il sistema dei ricorsi e la giurisdizione dei tribunali amministrativi», en *I principi per la revisione del codice di diritto canonico. La recezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano 2000, pp. 461-499; GULLO, C., «Il ricorso gerarchico: procedura e decisione», en *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 85-96; MARTENS, K., «protection of Rights: Experiences with Hierarchical Recourse and Possibilities for the Future», en *Jur* 69 (2009) pp. 646-707; 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; THERIAULT, M., «La procédure des Recours Administratifs: Survol et Évaluation», en *CLSA Proceedings* 57 (1995) pp. 387-427; y VALDRINI, P., «Les recours canoniques offerts aux animateurs pastoraux», en *L'Année Canonique* 35 (1992) pp. 55-60; y ZAMORA GARCÍA, F. J., «Resolución del recurso jerárquico canónico», en *Anuario de Derecho Canónico* 6 (2017) pp. 15-48.



al acuerdo, e incluso, con la esperanza de alcanzarlo, se prevé la posibilidad de que intervengan mediadores. De no prosperar el acuerdo, la petición previa de reforma o revocación del acto a su autor, prevista en el canon 1734, cumplirá diferentes finalidades, ya que si es atendida el recurso será innecesario, y en caso de que no lo sea, permitirá encauzar debidamente su tramitación ante el superior competente. Ambos actos, exhortación al acuerdo y la preceptiva petición de revocación o enmienda, coinciden en su naturaleza previa y, por consiguiente, preparatoria de la interposición y sustanciación posterior del recurso jerárquico. Sin embargo, su evidente carácter precedente y preparatorio no debe confundir, puesto que su incidencia en la tramitación o no tramitación del procedimiento del recurso jerárquico puede llegar a ser verdaderamente relevante. Como antes se ha apuntado, una clara muestra de la trascendencia que el legislador ha concedido a estos actos se aprecia en el número y la extensión de los cánones que dedica a su regulación, prácticamente la mitad de los cánones de la Sección I de la Parte V del Libro VII del Código de Derecho Canónico, dedicada al *recurso contra los decretos administrativos*. De igual forma, conviene recordar que es precisamente en estas instituciones donde se encuentran las novedades legislativas más destacadas de la normativa actual sobre los recursos jerárquicos.

El estudio propuesto debe partir necesariamente de dos consideraciones. La primera se contiene en el canon 1737 §1 y consiste en que “*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*”⁷. En este canon queda planteado lo que es un recurso administrativo o jerárquico en el ámbito del Derecho administrativo canónico. La segunda consideración viene a completar la primera, ya que según lo dispuesto en el canon 1733 “*lo que se establece en los cánones de esta sección sobre los decretos, ha de aplicarse también a todos los actos administrativos que se producen en el fuero extrajudicial, exceptuados aquellos que emanen directamente del propio Romano Pontífice o del propio Concilio Ecuménico*”. Expuesta la cuestión, procede estudiar la exhortación al acuerdo y petición de revocación o enmienda tal y como han quedado configuradas en el

⁷ Para el presente trabajo se ha utilizado la traducción del *Códex Iuris Canonici* a lengua española realizada en *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe*, ed. PROFESORES DE LA UNIV. PONTIFICIA DE SALAMANCA Y DE LA UNIV. DE NAVARRA, Madrid 2015.



vigente Código de Derecho Canónico, y a esta labor se dirigen los siguientes epígrafes⁸.

2. EXHORTACIÓN AL ACUERDO

Según se dispone en el canon 1733 §1, “*Es muy de desear que, cuando alguien se considere perjudicado por un acto administrativo, se evite el conflicto entre el mismo y el autor, y se procure llegar de común acuerdo a una solución equitativa, acudiendo incluso a la mediación y al empeño de personas prudentes, de manera que la controversia se eluda o se dirima por un medio idóneo*”. A la literal exposición de la normativa del Código sobre la exhortación a las partes en conflicto para que logren un acuerdo que lo evite, es conveniente añadir una primera valoración. Y es que el deseo expresado en el canon 1733 §1 por el legislador tiene gran importancia para la vida de la Iglesia, como acertadamente apunta Gianfranco Ghirlanda, procurando un espíritu auténticamente evangélico, al recomendar que la justicia entre los miembros de la Iglesia sea alcanzada sin necesidad de plantear controversias jurídicas en su seno⁹. Por ello, el estudio de la exhortación al acuerdo no debe reducirse estrictamente a contemplar la literalidad del precepto, sino que exige ir más allá, preguntándose sobre cuál es el fin pretendido por el legislador con su formulación, al tiempo que se configura como un deber en el que todos los miembros de la comunidad quedan implicados. Además, el deseo de evitar los litigios en el seno de la Iglesia –que no otro es el verdadero fundamento de la exhortación al acuerdo– demanda vislumbrar dos planos aparentemente contradictorios: la consideración negativa del conflicto y la licitud del recurso jerárquico como medio tutelar de la justicia administrativa.

⁸ Con carácter general, cf. CORSO, J., «I modi di evitare il giudizio amministrativo», en *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 33 y ss.

⁹ Cf. GHIRLANDA, G., *El derecho de la Iglesia misterio de comunión*, Madrid 1992, p. 548.



2.1. *Vertiente negativa del conflicto*

El fin que pretende alcanzarse con la exhortación prevista en el canon 1733 §1 aparece claramente delimitado, no siendo otro que se evite el conflicto surgido entre el que se considera perjudicado por un acto administrativo y su autor¹⁰. Pero sus pretensiones van más lejos, superando el supuesto concreto planteado entre las partes en litigio. Es muy cierto, tal y como afirma Libero Gerosa, que a la luz de la eclesiología de comunión elaborada por el Concilio Vaticano II el fin último del Derecho Canónico no es simplemente garantizar el *bonum commune Ecclesiae*, sino el de realizar una verdadera y auténtica *communio Ecclesiae*¹¹. Por esta razón, la finalidad de los distintos procedimientos canónicos, y entre ellos también del previsto para resolver los recursos jerárquicos, no es exclusivamente la protección de los derechos e intereses legítimos de los fieles, ni siquiera del bien común, sino que debe atender a un fin superior, como es la promoción de la verdadera reconciliación y asegurar la plena comunión entre todos los miembros de la Iglesia¹². En esta labor aparece como fundamental la finalidad perseguida con la exhortación contenida en el canon 1733 §1, ya que posibilita el restablecimiento de la necesaria *communio Ecclesiae*, evitando incluso la necesidad de interponer el correspondiente recurso jerárquico¹³.

¹⁰ Luis Bernardo Mur Malagón estima que “el canon subraya fuertemente la necesidad de buscar caminos para evitar o concluir, después de un fraterno coloquio, los eventuales conflictos surgidos entre los fieles y el propio superior, a causa de un acto administrativo. Tal necesidad surge del Espíritu y de las primeras comunidades cristianas, retomadas por el Concilio Vaticano II: evitar y resolver cualquier conflicto sin perjudicar el bien común y la justicia” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» *cit.* p. 242).

¹¹ Cf. GEROSA, L., *El Derecho de la Iglesia*, Valencia 1998, p. 65.

¹² Cf. BERTOLINO, R., *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo codice di diritto canonico*, Torino 1993, p. 16.

¹³ Cf. Al respecto 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*.



De este modo, en el canon 1733 §1 se recuerda la obligación que pesa sobre todos los miembros de la Iglesia de evitar los pleitos¹⁴. Es un grave deber que ya quedó expresamente señalado en el canon 1446 §1 del Código con ocasión de regular los procesos judiciales. Según este último canon: “*Todos los fieles, y en primer lugar los Obispos, han de procurar con diligencia que, sin perjuicio de la justicia, se eviten en lo posible los litigios en el pueblo de Dios y se arreglen pacíficamente cuanto antes*”. Se trata de un deber general que afecta a todos los fieles y que disfruta de firmes fundamentos teológicos¹⁵, encontrándose dirigido a las autoridades y a los súbditos, y que en todo caso resulta también de aplicación a los conflictos surgidos con ocasión de los recursos jerárquicos en el ámbito del Derecho administrativo canónico¹⁶.

Aunque la exhortación a lograr un acuerdo que evite las controversias en materia administrativa, y en consecuencia la necesidad de interponer un recurso jerárquico, constituye una novedad en la vigente regulación del Código, las previsiones contenidas en los cánones 1733 §1 y 1446 §1 encuentran firme anclaje en el Derecho histórico. De hecho, como señala José Maldonado en su interesante exposición de la evolución del Derecho Canónico, desde el siglo VII al XII, la finalidad de los procedimientos eclesiásticos propendía no tanto a obtener una sentencia judicial que se impusiera a una de las partes en litigio, sino a lograr una verdadera reconciliación entre ellas¹⁷. Por otra parte, la consustancial relación de superioridad que la Administración eclesial ocupa en las relaciones administrativas respecto del administrado en ningún caso excluye de los conflictos surgidos en su ámbito el deber de todos, “*y en primer lugar los Obispos*”, de que se eviten los litigios en el pueblo de Dios, previsión establecida con carácter general en el citado canon 1446 §1. Tampoco viene a condicionarlo en ningún caso, circunstancia que debe entenderse sin perjuicio de las necesidades derivadas de una recta labor de gobierno y de las requeridas para una buena administración,

¹⁴ Cf. CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, «Litterae “*Communiois notio*”, ad catholicae Ecclesiae Episcopos de aliquibus aspectibus Ecclesiae prout est communio, 28.5.1992», en *AAS* 85 (1993) n. 1 p. 838.

¹⁵ Cf. Tit. 3, 1-2; 1 Tim. 3, 3; 2 Tim. 2, 23-24, Cor. 13, 4-7.

¹⁶ Cf. GROCHOLEWSKI, Z., «Aspetti teologici dell’attività giudiziaria della Chiesa», en *Teologia e Diritto Canonico*, Città del Vaticano 1987, pp. 197-200.

¹⁷ Cf. MALDONADO, J., *Curso de Derecho Canónico para juristas civiles. Parte general*, Madrid 1970, p. 285 y ss.



implícitamente contempladas por el legislador canónico en el canon 1446 bajo la expresión “*sin perjuicio de la justicia*”¹⁸. Conviene recordar que en el desarrollo de la actividad administrativa canónica corresponde a la autoridad una función esencial a la hora de evitar los conflictos, lo que es posible alcanzar mediante una especial preocupación por el recto y adecuado desempeño del servicio y ejercicio de la potestad eclesiástica. Esta singular diligencia debe comprender no sólo a la fría aplicación de la norma, sino que también su justa ponderación y, muy especialmente, la oportunidad de las decisiones, una vez atendidas las circunstancias concurrentes en el supuesto concreto que ha sido planteado¹⁹. El afán del legislador canónico por lograr la concordia y evitar los litigios vuelve a manifestarse en el canon 1733 §3, pensado para el momento en que ya se ha interpuesto el recurso ante el superior que ha de juzgarlo. Pues bien, este superior deberá exhortar al recurrente y al autor del decreto para que busquen aquellas soluciones equitativas que hagan innecesaria su resolución, “*siempre que abrigue la esperanza de un feliz resultado*”.

Sobre la importante labor que incumbe a las autoridades eclesiásticas en la tarea de evitar los conflictos escribe Jorge Miras en los siguientes términos:

“Lógicamente, esta norma no va dirigida sólo a quien se considere perjudicado por el acto administrativo, sino también a la autoridad de la que procede el acto administrativo en cuestión (de manera más explícita, el c. 1.446, que

¹⁸ No debe olvidarse el mandato del c. 50: “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”. Precisamente, Eduardo Baura opina que “un modo di evitare conflitti è ascoltare effettivamente gli interessati prima di prendere un provvedimento amministrativo, norma che il Codice non stabilisce tassativamente, mal ascia alla prudente discrezionalità dell’ autorità amministrativa (can. 50)” (cf. BAURA, E., «I ricorsi gerarchici» *cit.* p. 120).

¹⁹ Para el ámbito específico de la función administrativa en el Derecho Canónico, *vid.*, BARBERO, P., *Diritto Amministrativo Canonico*, Lugano, 2014; BUNGE, A. W., «La administración en la Iglesia después del Código de 1917», en *Anuario Argentino de Derecho Canónico* 17 (2011) pp. 29-75; D’OSTILIO, F., *Il Diritto Amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano 1995; LABANDEIRA, E., «La defensa de los administrados...» *cit.* pp. 271-288; *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1992; y *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1993; 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*, ed. VIANA, A., Pamplona 1999, pp. 259-292; PINTO, P. V., *Diritto Amministrativo Canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Bologna 2006; y ZUANIZZI, I., *Praevis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli 2005.



hemos invocado ya como principio general del que descende el presente canon, señala que son sujetos del deber de evitar los conflictos innecesarios «todos los fieles y en primer lugar los Obispos»). En efecto, en materia de relaciones administrativas, corresponde a la autoridad un papel importantísimo en la evitación de conflictos, mediante una especial preocupación por el recto y adecuado desempeño del servicio de ejercer la potestad eclesiástica»²⁰.

La justa apreciación del autor citado precisa bien el empeño que todos los miembros de la comunidad deben poner en evitar los conflictos en el seno de la Iglesia, especialmente ante las evidentes implicaciones derivadas de la vertiente negativa del litigio establecido²¹.

No deja de ser cierto que en la Iglesia todo conflicto surgido entre los fieles presenta una vertiente negativa²², incluso en aquellos pleitos que son debidamente encauzados a través de los instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico canónico para su justa solución, como son los procedimientos judiciales²³ y los recursos jerárquicos. Las controversias extremas implican una evidente colisión con la comunión de vida y la expresión externa de caridad que deben presidir

²⁰ Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona 2001, p. 277.

²¹ Pio Vito Pinto incide sobre este punto: “Es interés de la Iglesia evitar cualquier conflicto, no sólo entre los fieles sino según el espíritu del Evangelio y el bien de la comunión eclesial” [cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico», en *Revista Mexicana de Derecho Canónico* 16 (2010) p. 46].

²² Sin olvidar la realidad que expone Eduardo Labandeira: “La existencia de litigios en el seno de la Iglesia es inevitable, dado que está formada por hombres imperfectos. Estos litigios pueden producirse tanto entre iguales como entre la autoridad y el súbdito por un acto de gobierno. Es preciso poner todos los medios para resolver esas situaciones sin detrimento de la *communio* entre los diversos componentes del cuerpo social. De ahí la importancia del diálogo en la Iglesia” (cf. LABANDEIRA, E., *Tratado de Derecho administrativo canónico*, Pamplona 1993, p. 432).

²³ 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 acudir igualmente a: CANOSA, J., «Presente y futuro de la Justicia Administrativa en la Iglesia», en *Ius canonicum* 49 (2009) pp. 130-131; CIPRIOTTI, P., «La giustizia amministrativa nella revisione del CIC», en *Scritti in memoria di Orio Giacchi* 2, Milano 1984, pp. 44-45; GROCHOLEWSKI, Z., «Treinta años de justicia administrativa...» *cit.* p. 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 *Scritti in memoria di Orio Giacchi* 2, *cit.* pp. 109-120; PINERO CARRIÓN, J. M., *La ley de la Iglesia* 2, Madrid 1985, pp. 609-610; *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991; ZUANIZZI, I., *Praesis ut prosis...*, *cit.*



las relaciones jurídicas de los miembros de la Iglesia. Esta circunstancia adquiere un firme significado cuando se trata de litigios planteados en el seno del ordenamiento canónico, donde el anhelo de realizar una verdadera *communio Ecclesiae* es, en certeras palabras de Libero Gerosa, un fin irrenunciable²⁴. Además, cuando el conflicto se origina entre el fiel, que es el administrado, y un superior, que actúa como Administración²⁵, es evidente que implica una dimensión especial, ya que por un lado, puede afectar al gobierno de la comunidad eclesial, mientras que por otro se verá condicionado por la organización institucional jerárquica de la Iglesia²⁶.

Un procedimiento contencioso judicial o administrativo implica la existencia de un litigio y controversia y, aunque puedan servir como instrumentos para alcanzar una solución justa, no por ello constituyen el medio ideal de evitar los conflictos²⁷. El legislador canónico es plenamente consciente de esta realidad, y consecuentemente dirige su voluntad normativa a evitar la necesidad de plantear un pleito contencioso o administrativo previendo diversas instituciones jurídicas que lo hagan innecesario. Las razones apuntadas inducen a concluir que recurrir un acto administrativo no deja de dañar la necesaria comunidad eclesial, y es evidente que debe considerarse tan solo un medio subsidiario de cualquier otra

²⁴ Cf. GEROSA, L., *El Derecho de...*, cit. p. 65.

²⁵ Sobre la dimensión ministerial del Derecho y de la potestad en la Iglesia: MIRAS, J., «Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico», en *Fidelium iura* 7 (1997) pp. 29-70; GÓMEZ-IGLESIAS, V., «Acerca de la autoridad como servicio en la Iglesia», en *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acti del Simposio internazionale di diritto canonico (dal 19 al 24 aprile 1993)*, ed. PONTIFICIUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS, Città del Vaticano 1994, pp. 193-217; ROUCO VARELA, A. M., «El derecho canónico al servicio de la comunión eclesial», en *Ius in vita et in missione Ecclesiae...*, cit. pp. 135-153.

²⁶ Manuel Jesús Arroba escribe: «esta obligación reviste características peculiares en el recurso jerárquico, donde el conflicto se plantea entre un fiel y su superior legítimo» [cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c. 1733*, en *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe, fuentes y comentarios de todos los cánones*, ed. BENLOCH POVEDA, A., Valencia 1993 (= *ComVal.*), p. 742].

²⁷ Según Jorge Miras, «Evidentemente, el propósito de la norma al exhortar a que «per idoneam viam controversia praecaveatur vel dirimatur», no es declarar implícitamente que el recurso jerárquico sea un medio idóneo para resolver jurídicamente cuestiones controvertidas: como remedio jurídico, no cabe duda de que las zanja; pero lo hace mediante un acto de potestad, que impone a las partes la solución de un modo autoritativo» [cf. MIRAS, J., *sub. c. 1733*, en *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico 4/2*, ed. MARZOA, A.- MIRAS, J.- RODRIGUEZ OCAÑA, R., Pamplona 1996² (= *ComEx²*), p. 2125].



solución que lo pueda evitar. Para alcanzar el loable fin propuesto de restaurar la plena armonía en el seno de la comunidad, el legislador desea que se superen los conflictos, y para ello procura que las partes enfrentadas alcancen de común acuerdo soluciones equitativas. Atendiendo a las poderosas razones que subyacen a los argumentos expuestos, la consecución de un acuerdo que evite el litigio debe procurarse efectivamente, sin que en modo alguno quede convertido en un *desideratum* al que se recurre rutinariamente pero con consciencia de su sentido utópico e imposible. Además, se trata de un deber que, como ha quedado dicho antes, corresponde a todos miembros de la Iglesia, obispos, autoridades y fieles, y que está vivo en todo momento, incluso una vez iniciado el procedimiento litigioso formal, ya sea de naturaleza judicial o administrativa.

2.2. Licitud del recurso jerárquico

En coherencia con los planteamientos expuestos, el Código de Derecho Canónico contiene las previsiones necesarias para verificar la voluntad expresada en el canon 1733 §1, y que más adelante serán comentadas. Ahora bien, no deja de ser cierto que el loable deseo de evitar los conflictos, manifestado por el legislador para el ámbito administrativo en el mismo canon 1733 §1, y que encuentra firmes fundamentos en la Teología, no debe llegar nunca al extremo de considerar al recurso jerárquico como un instrumento digno de rechazo. Por el contrario, sin renunciar a su carácter de remedio subsidiario, debe recordarse que este se configura como una eficaz institución en la defensa de los derechos de los fieles en la Iglesia²⁸, al tiempo que es garantía de correcta administración, ya que permite obviar decisiones injustas de la autoridad que de no corregirse causarían

²⁸ 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*, ed. INSTITUTO MARTÍN DE AZPILCUETA, Pamplona 1988, pp. 750-755; DEL POZZO, 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...» *cit.* pp. 271-278; ; MONETA, P., «La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa», en *Fidelium Iura* 3 (1993) pp. 281-306.



nuevas situaciones conflictivas, generadoras, a su vez, de ulteriores litigios y cuyo remedio sería irremediablemente la interposición de sucesivos recursos.

La interposición de un recurso jerárquico no es moralmente censurable en ningún caso²⁹, ya que es uno de los derechos fundamentales de los fieles, reconocido expresamente en el canon 221 §1³⁰. Es más, en ocasiones se convierte en el único modo de resolver el conflicto con auténtico espíritu cristiano. Evidentemente, al margen de esta consideración se sitúan otras circunstancias, en las que se persigan fines oscuros, como complicar una situación en busca de algún beneficio, o procurar la dilación de la ejecución de una decisión de la autoridad. Pero, volviendo a la normalidad fáctica, es decir, cuando la finalidad pretendida es lícita, no está de más recordar el Evangelio de San Mateo: “*Si peccare tu hermano contra ti, ve y repréndele a solas. Si te escucha, habrás ganado a tu hermano. Si no te escucha, toma contigo a uno o dos, para que por la palabra de dos o tres testigos sea fallado todo el negocio. Si los desoyere, comunícalo a la Iglesia, y si a la Iglesia desoye, sea para ti como gentil o publicano*”³¹.

En la conclusión apuntada coinciden los autores. Así, por citar una opinión más, Jorge Miras estima que “*esta llamada al espíritu de concordia, de diálogo y de cooperación no insta en modo alguno a la dejación sistemática de derechos, o a la negligencia de obligaciones, de tal modo que se eviten los conflictos a toda costa*”³². El mismo autor señala cómo el legislador canónico es consciente de que una hipotética concordia promovida sobre la base de situaciones injustas, o de cualquier modo nocivas para la Iglesia, no sería la verdadera paz, “*sino a lo sumo, una apariencia superficial de ausencia de conflictos, que muy poco tendría que ver con la comunión: «la paz será obra de la justicia» (Is. 32,17), de modo que, cuando es nece-*

²⁹ Según Eduardo Labandeira, “cuando surge un desacuerdo entre el superior y el gobernado existen dos modos legítimos para proteger esa comunión: el acuerdo entre las personas implicadas o la resolución del litigio en nombre de la Iglesia por un órgano competente, ejecutivo o judicial. Lógicamente, es preferible el primero de estos sistemas, pero no debe descartarse o hacerse muy difícil el segundo, como si fuera algo extraordinario o moralmente objetable” (cf. LABANDEIRA, E., *Tratado de Derecho administrativo...*, cit. p. 433). Por su parte, Jorge Miras opina: “La preocupación manifestada por este canon (c. 1733) se debe más bien a que ese cauce, aun siendo adecuado –y perfectamente legítimo– para resolver las posibles controversias, no lo es, ciertamente, para evitar conflictos o para resolverlos de común acuerdo” (cf. MIRAS, J., *sub. c. 1733*, en *ComEx*². 4/2, p. 2125).

³⁰ Cf. *I diritti fondamentali del fedele*, Città del Vaticano 2004.

³¹ Cf. Mt. 18,15-19.

³² Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, cit. p. 277.



sario acudir a ellos, también los recursos y en general los medios regulados para la tutela jurídica de los derechos son medios idóneos y eficaces al servicio de la comunión”³³. Por su parte, Eduardo Labandeira apunta acertadamente que

“la conciliación no debe lograrse a toda costa ni obtenerse a cualquier precio. Es preciso en la Iglesia perder el miedo a las reclamaciones y recursos legítimos, cuyo ejercicio es un derecho fundamental de todo fiel (...). Sin que de este dato queramos deducir una conclusión única, es un hecho que en la Iglesia se producen muy pocos recursos contra actos administrativos. El ideal no es que haya mucho o pocos, sino los necesarios para implantar la justicia. Un recurso planteado en debida forma no constituye un atentado a la comunión, sino un modo de dialogar muy apto para llegar al fondo de la cuestión e imponer con la autoridad de la Iglesia una solución equitativa”³⁴.

La consecuencia es inmediata, puesto que el recurso administrativo se configura en el Código como un medio jurídico de reforzar la deseable construcción de la *communio Ecclesiae*, y ello sin perjuicio de los loables deseos expresados por el legislador en el canon 1733 §1 y que lo estiman un remedio subsidiario. No deben apreciarse contradicciones entre el deseo de evitar los conflictos y la previsión de un procedimiento para resolver aquellos que eventualmente puedan surgir en el ámbito administrativo. Habrá que procurar que el conflicto no llegue a plantearse. Si no puede evitarse, el recurso no es su mejor solución, pero si no hay otra alternativa, aparece, solo entonces, como la mejor garantía de procurar una justa decisión. Y ello sin olvidarse, como señala oportunamente Manuel Jesús Arroba, que “*el c. invita (no obliga) a recurrir*”³⁵.

En relación con las afirmaciones expuestas, conviene destacar que el canon 1733 §1 se encuentra precisamente inserto en el contexto de la normativa canónica en la que se regula el recurso jerárquico, por lo que ha de entenderse necesariamente como instrumento complementario del derecho fundamental de los fieles a la tutela de sus derechos, reconocido en el canon 221 §1, que a su vez debe ser interpretado en armonía con los cánones 209 y 223, relativos a la grave

³³ Cf. *Ibidem*, p. 277. Este autor argumenta también sobre el asunto en MIRAS, J., *sub. c. 1733*, en *ComEx*. 4/2, p. 2126.

³⁴ Cf. LABANDEIRA, E., *Tratado de Derecho administrativo...*, cit. p. 433.

³⁵ Cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c. 1733*, en *ComVal*, p. 742.



obligación de conservar la comunión y tender al bien común en el seno de la Iglesia. Es más, el canon 1733 es el segundo de los dedicados a la regulación del recurso contra los decretos. Por ello, resulta muy significativo que en este mismo precepto el legislador inste a las partes en conflicto a su superación por los medios idóneos, previendo, incluso, una posible labor mediadora que tenga por objeto evitar la necesidad del recurso. Para concluir esta reflexión, nada mejor que traer a este lugar el principio directivo séptimo del documento de la Asamblea General del Sínodo de Obispos aprobado en el mes de octubre de 1967:

“Para que se practiquen bien estos derechos es necesario que se tenga especial cuidado de ordenar el procedimiento destinado a tutelar los derechos subjetivos; por lo que, al renovar el derecho, se ha de cuidar lo que hasta ahora se echaba de menos en este sentido, a saber: los recursos administrativos y la administración de justicia; para conseguir lo cual es necesario que se delimiten claramente las distintas funciones de la potestad eclesiástica, es decir, la legislativa, la administrativa y la judicial”³⁶.

La claridad de los términos de este documento obvia la necesidad de otros comentarios. En todo caso parece acertada la opinión de Zenon Grocholewski:

“En otras palabras, considero que el Código ha encontrado un justo equilibrio entre, por una parte, la posibilidad de una adecuada defensa de los derechos, de la que se hablaba (sin esa posibilidad sería inútil proclamar los derechos de los fieles); y, por otra, la normativa dirigida a resolver los conflictos originados por un acto administrativo por vía extrajudicial y evangélica”³⁷.

³⁶ Cf. SYNODUS EPISCOPORUM, «Principia quae Codicis Iuris Canonici Recognitionem dirigant», en *Communicationes* 1 (1969) pp. 77-85, en italiano en ID., «Principi per la revisione del CIC», en *Enchiridion Vaticanum* 2, Bologna 2004¹⁰, nn. 1699-1713 pp. 1359-1377. Respecto a la elaboración de estos *Principia* y a la discusión sobre ellos en el aula sinodal, cf. SYNODUS EPISCOPOURUM, «Relatio circa “Principia quae Codicis Iuris Canonici Recognitionem dirigant”», en *Communicationes* 1 (1969) pp. 86-100; y CAPRILE, G., *Il Sinodo dei Vescovi*, Roma 1968, pp. 83-139.

³⁷ Cf. GROCHOLEWSKI, Z., «Treinta años de justicia administrativa...» *cit.* p. 287-288.



3. MEDIACIÓN

Como se ha visto antes, la recomendación de evitar los pleitos se encuentra prevista para el ámbito administrativo en el canon 1733, siendo reiterativa de la contenida en el canon 1446 con ocasión de los procesos judiciales. Ambas exhortaciones se traducen en el vivo deseo de procurar soluciones equitativas entre los sujetos enfrentados que, logradas de común acuerdo, permitan eludir los conflictos. Queda así debidamente justificada la opción recogida por el legislador canónico en el canon 1733, cuando prevé la posible intervención de mediadores en los conflictos administrativos que eviten con su labor la necesidad de interponer un recurso jerárquico. Los términos del precepto señalado son claros: “*acudiendo incluso a la mediación y al empeño de personas prudentes, de manera que la controversia se eluda o se dirima por un medio idóneo*”. El legislador canónico pretende, pues, que para alcanzar de común acuerdo una solución equitativa se acuda incluso a la mediación y al empeño de personas prudentes, de tal manera que el litigio quede eludido definitivamente o bien resuelto por un medio idóneo. Es decir, en el Código se declara un deseo: que se eviten los pleitos a través de una solución equitativa. Y a la vez, se muestra el camino que debe seguirse para su logro: la mediación y el empeño de personas prudentes. Al margen de las profundas raíces y consideraciones teológicas que este deseo implica, y que ya fueron comentadas en epígrafes anteriores, es evidente que la exhortación contenida en el canon 1733 del Código de Derecho Canónico adquiere unos caracteres muy significativos en el planteamiento de los recursos jerárquicos, donde los conflictos surgen entre un fiel y un superior legítimo investido de potestad administrativa, o lo que es igual, en un ámbito en el que el principio de organización jerárquica no deja de constatarse. La realidad apuntada puede dificultar sensiblemente la pretendida labor de mediación, exigiendo algún comentario más.

La vinculación entre el fiel, que es el administrado, y el superior, que actúa como Administración, implica una relación de dependencia jerárquica que en un principio puede dificultar los intentos de lograr una solución equitativa de común acuerdo. Esta circunstancia obliga a extremar al máximo las precauciones a la hora de escoger los medios idóneos que permitan dirimir las controversias planteadas, a la vez que presupone un conocimiento de su trascendencia en el seno de la comunidad. Haciendo un uso prudente de las previsiones del Código,



la mediación puede estimarse como otro eficaz instrumento de tutela de los derechos en la Iglesia, al mismo tiempo que permite el restablecimiento de la debida concordia en su seno. En todo caso, la apuesta que el legislador canónico hace, introduciendo la novedad que el contenido del canon 1733 conlleva, es digna de aplauso, procurando alcanzar el restablecimiento del consenso entre administrado y el superior por encima, incluso, de otras respetables consideraciones. Ahora bien, si la mediación prevista en el canon 1733 tiene por objeto lograr un consenso entre el administrado y la Administración, es necesario encontrar los medios específicos que posibiliten el acuerdo sin menoscabo de aquellos principios que rigen la organización administrativa canónica, y entre ellos el debido respeto a los superiores, es decir, a la estructura jerárquica de la Iglesia. Una vez planteado el asunto, cabe preguntarse cuál es el medio o los medios idóneos a los que se hace referencia en el párrafo primero del citado canon y que articulan la mediación y el empeño de personas prudentes. Eduardo Labandeira avanza una primera respuesta, si bien resulta muy genérica: “*En nuestra opinión son todos aquellos que permitan al autor del acto administrativo, o a su superior jerárquico comprobar que la solución propuesta no es contraria al bien público*”.³⁸ Es evidente que la respuesta aportada por el citado autor, aun cuando contiene elementos interesantes, requiere concreciones. Debe especificarse más, buscando y determinando los instrumentos adecuados que permitan articular la postulada mediación en el ámbito administrativo.

Sin lugar a dudas, cabe afirmar que el camino más directo que debe seguirse para encontrar la conciliación entre las partes de un conflicto de la naturaleza tratada lo es el diálogo directo entre la autoridad y el afectado por el acto administrativo adverso³⁹. Por el contrario, está justificado dudar de que este diálogo será siempre posible, fructífero e incluso, en ocasiones, prudente. Diversas cir-

³⁸ Cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1733*, en *Código de Derecho Canónico. Edición anotada*, ed. LOMBAR-DÍA, P.- ARRIETA, J. I., Pamplona 2004 (= *ComNav.*), p. 1038.

³⁹ Según afirma P. Moneta, podría tener especial importancia como medio de evitar muchos conflictos posteriores el interés por hacer efectiva y operante la audiencia de los posibles afectados antes de emitir un acto administrativo, norma de procedimiento que el Código confía a la sensibilidad de la autoridad eclesial y a su prudente valoración de las circunstancias, sin imponerla como requisito de la validez de los actos. El citado autor se refiere a la previsión del c. 50 CIC, cuyo texto establece que “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” [cf. MONETA, P., «La



cunstances que pueden concurrir así lo dificultan, y el legislador canónico parece plenamente consciente de esta realidad⁴⁰. La configuración del recurso jerárquico como medio de tutela de los derechos de los fieles en la Iglesia y la posible intervención mediadora de terceros es una clara muestra de ello. En virtud de la razón comentada, deben procurarse otros cauces que permitan alcanzar el deseo expresado en el canon 1733 del Código, y siendo el legislador canónico plenamente consciente de que la aplicación de los medios de conciliación en estos casos no es siempre tarea fácil, con la finalidad de lograr las deseadas soluciones justas y equitativas para los litigios administrativos, incluye en el Código de Derecho Canónico la posibilidad de acudir *incluso a la mediación y el empeño de personas prudentes*, debiéndose procurar, en cualquier caso, que la controversia se eluda o se dirima por un medio idóneo⁴¹.

Con el mismo propósito comentado, la normativa del Código sobre los procesos judiciales dedica los cánones 1713 a 1716 a regular los diferentes modos de evitar los juicios⁴². Son varios los medios recogidos en estos cánones dirigidos al fin señalado, previéndose con esta finalidad la transacción o reconciliación, el compromiso y el juicio arbitral. La razón última que anima a estas instituciones y a la mediación es el mismo: “*evitar los litigios en el pueblo de Dios*”⁴³. Sin embargo, el método utilizado para alcanzarlo por cada una es diferente. En un principio, cabría una aplicación analógica de las soluciones previstas en los cánones 1713 a 1716 a los litigios surgidos en el ámbito administrativo. Ahora bien, debido a la concurrencia de poderosas razones de raíz jurídica, no todos los medios señalados en la esfera de los procesos judiciales son de aplicación directa al campo de los conflictos administrativos⁴⁴. La afirmación de estas circunstancias exige un estudio singular de cada uno de los remedios citados. Pero antes es imprescindible

tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa», en *Fidelium Iura* 3 (1993) pp. 281-306].

⁴⁰ Eduardo Baura opina que “Il mezzo più naturale e immediato per raggiungere un accordo è il dialogo diretto con l'autore dell'atto, ma ciò non sempre è possibile o fruttuoso” (cf. BAURA, E., «I ricorsi gerarchici» *cit.* p. 120).

⁴¹ Cf. CIC c. 1733, §1, *in fine*.

⁴² Con carácter general *vid.* OLIVARES D'ANGELO, E., «Modo de evitar los juicios», en *Diccionario de Derecho Canónico*, *cit.* pp. 451-452.

⁴³ Cf. CIC c. 1446 §1.

⁴⁴ Cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 46.



señalar los límites que el acuerdo entre la autoridad jerárquica y el administrado encontrará, y que siempre deben tenerse presentes. Efectivamente, como en su día señaló Carmelo de Diego-Lora, es preciso que la autoridad goce de la disponibilidad del objeto en litigio, dado que el llamado poder administrativo actúa, ya sea por solicitud del interesado o bien por propia iniciativa, decidiendo “*en relación a bien u objetos jurídicos comprendidos en su ámbito de disponibilidad*”⁴⁵. Tampoco puede prescindirse de la afirmación contenida en el canon 1446 §1, en relación con que la evitación de los litigios en el pueblo de Dios se realice “*sin perjuicio de la justicia*”, entendiendo esta en su sentido más extenso.

3.1. *En torno a la transacción*

La transacción es el resultado de una negociación no obligada por la norma jurídica entre las partes, quedando plasmada en un acuerdo. En el Código de Derecho Canónico se encuentra recogida en los cánones 1713, 1714 y 1715. Toda transacción supone renunciaciones y cesiones mutuas, y con ellas se pretende evitar o cancelar un litigio, o bien conseguir otro fin similar. Por su propia naturaleza, la transacción precisa que las partes interesadas se sitúen en un mismo plano jurídico y jerárquico, es decir, en una relativa situación de igualdad, y además que disfruten de la plena disponibilidad sobre el objeto en cuestión. Sobre la transacción, Jorge Miras introduce ciertas precisiones de las que claramente se deduce que este autor considera que su utilización es admisible en los conflictos administrativos. Sin embargo, dada la naturaleza propia y específica de todo Derecho administrativo, y también del canónico, no es descabellado considerar que la transacción, como medio de solventar las controversias entre el fiel y la autoridad eclesiástica, encierra ciertos riesgos jurídicos⁴⁶. Para disponer de un conocimiento más preciso de la cuestión, a continuación se transcriben los argumentos del citado canonista:

⁴⁵ Cf. DE DIEGO-LORA, C., *Poder jurisdiccional y...*, cit. p. 133.

⁴⁶ Por su propia naturaleza pública y relativa a la Administración eclesiástica, los actos administrativos susceptibles de generar un conflicto muy difícilmente pueden escapar de las categorías sobre las que el c. 1715 § 1 CIC excluye la transacción entre las partes. Más adelante se volverá sobre el asunto.



“Pero sí puede suceder que, como fruto del diálogo previo, la autoridad alcance un acuerdo o un compromiso —una «transacción»—, incluso formalizándola en un contrato, y después emita un nuevo acto administrativo modificando en todo o en parte (o simplemente mantenga el anterior). En caso de enmienda del acto, la autoridad actuará así porque estima que el nuevo acto no contraviene el bien público en juego, sino que lo persigue en conjunto más acertadamente que el anterior; y además conoce que el nuevo acto no será impugnado. De otro modo, si la autoridad no pudiese ceder y comprometerse en nada de lo relacionado con su acto administrativo, no se entiende bien cómo podría llegarse a soluciones «de común acuerdo», según pide el c. 1.733”⁴⁷.

En ningún caso debe dejarse de contemplar la verdadera naturaleza jurídica de las instituciones. La transacción, incluso en su sentido más amplio, es cualquier acto no obligatorio mediante el cual se negocia algo entre las personas, ya sea para evitar o cancelar un litigio, o para otro fin⁴⁸. Si se opta por circunscribirse a un sentido más estricto, tomando por ejemplo la definición contenida en el Código Civil español⁴⁹, entonces se encontrará que por transacción se entiende “*un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que había comenzado*”. Ya se opte por una u otra acepción de la transacción, bien la que responde a un concepto amplio o bien la referida a una concepción estricta, se trata de una figura excluida generalmente del ámbito de los ordenamientos administrativos en atención a la naturaleza de los asuntos que se encuentran en litigio, dado que siempre afectarán al bien común. Tampoco cabe prescindir del plano de superioridad en el que toda Administración se encuentra instalada cuando trata con los administrados en las relaciones de naturaleza administrativa. Es evidente que en estos casos no cabe pacto o acuerdo alguno entre partes tan desiguales⁵⁰.

⁴⁷ Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, cit. p. 279. El autor proporciona más argumentos en MIRAS, J., *sub. c. 1733*, en *ComEx*². 4/2, p. 2127.

⁴⁸ Cf. MARTÍNEZ VALLS, J., *sub. c. 1713*, en *ComVal*, p. 734.

⁴⁹ Cf. *Código Civil* art. 1809.

⁵⁰ Eduardo Baura escribe: “Benché in linea di massima non sia possibile neanche la transazione, può tuttavia succedere che l’autorità, come esito del dialogo con l’interessato, arrivi alla convinzione che si possa raggiungere il bene pubblico modificando l’atto nel senso desiderato, sia pure parzialmente, dall’interessato” (cf. BAURA, E., «I ricorsi gerarchici» cit. p. 121).



Trasladando los razonamientos anteriores al ámbito del Derecho administrativo canónico, parece más razonable entender que la posibilidad de admitir la transacción en los litigios administrativos, defendida por el citado autor⁵¹, viene a ser una modificación unilateral de la posición de la Administración, a la que, por decirlo así, “se convence” de la conveniencia de variar su inicial posición, pero que en ningún caso se funda en un negocio jurídico de base contractual. Además, no debe perderse de vista el mandato contenido en el del párrafo primero del canon 1715 §1 del Código, según el cual, “*no cabe hacer válidamente transacción o compromiso sobre lo que pertenece al bien público y sobre otras cosas de las cuales no pueden disponer libremente las partes*”. Las materias de Derecho administrativo por su propia definición siempre afectan y pertenecen al bien público⁵².

Otros autores, en principio, también admiten la posibilidad de la transacción en esta materia, si bien matizan tanto su respuesta que al final, de forma implícita, la excluyen. Así, por ejemplo, Eduardo Labandeira, respondiendo a la pregunta de cuáles son los medios idóneos referidos en el canon 1733 § 1 del Código, estima que:

“En nuestra opinión son todos aquellos que permiten al autor del acto administrativo, o a su superior jerárquico comprobar que la solución propuesta no es contraria al bien público. De ahí que quepa la intervención de terceros encaminada a «buscar y sugerir» soluciones adecuadas en orden a una transacción. Esto es posible –pese a lo establecido en el c. 1.715, § 1– porque la autoridad administrativa conserva el poder de revocar o modificar el acto cuestionado, si lo considera necesario u oportuno”⁵³.

⁵¹ Cf. MIRAS, J., *sub. c. 1733*, en *ComEx*². 4/2, p. 2129.

⁵² Para poder llevar a cabo válidamente el contrato de transacción se requiere que el objeto se encuentre en la esfera de bienes o derechos libremente disponibles a las partes, no pudiendo ser objeto de transacción aquellos derechos y obligaciones que afectan al bien público. El CIC de 1917, en su canon 1927, detalla las causas en las que no es posible la transacción, tomando como regla general que solamente pueden ser objeto de transacción aquellas cosas que afectaban únicamente al bien privado de las personas.

⁵³ Cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1733*, en *ComNav*, p. 1038. En otro trabajo, el mismo autor expone sus razonamientos en los siguientes términos: “En cambio es posible resolver el litigio mediante la transacción, que consiste en la conciliación directa y amistosa entre la Administración y el administrado; esta solución es posible en principio porque la autoridad, antes de prestar su consentimiento, puede comprobar si aquello que acepta no es contrario a la justicia ni al bien público que representa, tanto en el presente como en el futuro. Ordinariamente ese convenio no se establecerá en un docu-



Es decir, el superior jerárquico puede disponer sobre el acto administrativo cuestionado al margen de que se logre o no un acuerdo o contrato con el perjudicado. El matiz apuntado es muy importante, puesto que supone que, aun logrado el acuerdo entre Administración y administrado, en un momento posterior la autoridad podrá variar libremente su decisión, dictando otro acuerdo sobre la materia en sentido contrario al contenido del pacto. ¿Es posible, en consecuencia, hablar de un contrato o de una transacción vinculante para la Administración? Muy difícilmente.

Parece claro que la transacción, tal y como la entienden los autores citados, se configura como una modificación de la postura inicial de la Administración, si bien tomada a instancia del interesado, pero excluyendo cesiones o renunciaciones sobre materias relativas al bien común de base contractual y carácter definitivo. De la misma opinión se muestra Lamberto de Echeverría, cuando afirma que “*no caben aquí ni la transacción ni el compromiso propiamente dichos. (...) El superior que ha dictado el decreto no “transige”, aunque de hecho conceda algo después de consideradas mejor las cosas*”⁵⁴. Esta postura parece la más lógica y coherente con la naturaleza jurídico-administrativa de las instituciones, siendo compartida por Pio Vito Pinto⁵⁵.

3.2. *Exclusión del arbitraje*

El segundo de los medios previstos en el ordenamiento canónico con la finalidad de evitar los pleitos en el ámbito judicial es el arbitraje⁵⁶. Se da el arbitraje cuando las personas someten, previo convenio al respecto, las cuestiones litigiosas surgidas o que puedan surgir entre ellas a la decisión de uno o de varios árbi-

mento formal, pero esta posibilidad no debe ser excluida. Puede ser suficiente un compromiso oral mutuo; o bien un compromiso unilateral de la autoridad, en forma condicional: “si retiras el recurso, haré esto”; o dar lugar directamente al acto administrativo o de otro tipo que satisfaga al recurrente. Pero, lógicamente, no puede exigirse a este último que retire el recurso o lo deje caducar alimentando la vaga esperanza de que se dará satisfacción a sus pretensiones, pero sin ofrecerle la menor garantía” (cf. LABANDEIRA, E., *Tratado de Derecho administrativo...*, cit. p. 434).

⁵⁴ Cf. DE ECHEVERRÍA, L., *sub. c. 1733*, en Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe comentada por los profesores de la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad Pontificia de Salamanca, ed. DE ECHEVERRÍA, L., Madrid 1984 (= *ComSal*), p. 836.

⁵⁵ Cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» cit. p. 46.

⁵⁶ Cf. CIC cc. 1713-1714.



tros, siempre en materia de su libre disposición, y de conformidad a la equidad o al Derecho⁵⁷. El arbitraje implica que las partes mediante un pacto voluntario dejan la solución de un conflicto que ha surgido entre ellas en materia de su libre disposición en manos de un tercero, o de varios, para que decida libremente al margen de las autoridades legítimas y de la aplicación del principio de jerarquía. Se habla de arbitraje de Derecho cuando los árbitros han de ser letrados y deben resolver la cuestión según las normas del Derecho. Por el contrario, en el supuesto de que los árbitros resuelvan según su leal saber y entender, y por consiguiente sin necesidad de la condición de letrados, se trata de un arbitraje de equidad.

Atendiendo a poderosas razones eclesiológicas y a diversos motivos jurídicos, la dejación en manos de terceros de la solución de los conflictos no puede admitirse por las autoridades eclesiales en materia administrativa⁵⁸, ya que en todo momento tienen el cometido de velar por el bien e interés general⁵⁹. Además, la actividad administrativa aparece íntimamente vinculada al ejercicio de la *potestas*, incompatible con su dejación en manos de terceros. Sobre este extremo la doctrina se muestra plenamente de acuerdo. Escogiendo una muestra de la postura coincidente que se aprecia al respecto, Eduardo Labandeira afirma: “*En cambio opinamos que no es admisible en estas materias el compromiso arbitral por el que la autoridad administrativa haría dejación de su derecho y deber de velar por el bien general, en manos de unas personas que no son ni el superior jerárquico ni la Signatura Apostólica, competentes para resolver estos conflictos*”⁶⁰.

3.3. Naturaleza de la mediación

En atención a las razones antes expuestas, y que matizan el empleo de la transacción y excluyen el sometimiento del litigio a arbitraje⁶¹, a la hora de establecer

⁵⁷ Cf. MARTÍNEZ VALLS, J., *sub. c. 1713*, en *ComVal.*, p. 735.

⁵⁸ Manuel Jesús Arroba afirma que “no se permite que la solución venga confiada a extraños, análogos a los del arbitraje, es necesario el común acuerdo entre el fiel y la autoridad que emanó el acto administrativo” (cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c. 1733*, en *ComVal.*, p. 743).

⁵⁹ Cf. BAURA, E., «I ricorsi gerarchici» *cit.* pp. 120-121.

⁶⁰ Cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1733*, en *ComNav.*, p. 1038.

⁶¹ Luis Bernardo Mur Malagón resume la cuestión en los siguientes términos: “En el caso en el cual el conflicto de intereses sea entre dos fieles, el legislador quiere que las partes, a través de un fraterno



los posibles modos de evitar los conflictos en el ámbito administrativo, debe entenderse que solamente cabe la mediación, labor que, en su caso, podrá realizarse mediante la intervención de personas prudentes⁶². Es conveniente insistir en que la mediación no equivale al arbitraje. En la mediación la solución del conflicto procede de las mismas partes enfrentadas cuando llegan a un entendimiento. Por el contrario, en el arbitraje la solución encuentra su origen en otras personas, a las que se les ha encomendado dicha labor voluntariamente, y cuyo laudo deberán aceptar los interesados. En otras palabras, en la mediación la decisión final ha de ser de la autoridad y del afectado, de ambos, ya que cualquier tipo de mediación tiene como única finalidad acercar posiciones y sugerir caminos de solución que no serán válidos ni eficaces sin la aceptación y asunción de las partes enfrentadas en un conflicto. El matiz apuntado es muy importante, porque la labor o empeño de personas autorizadas y prudentes para la mediación en ningún caso se asimila al arbitraje, puesto que no se autoriza que la solución del conflicto provenga de terceras personas. La intervención de mediadores precisa, pues, la concurrencia del común acuerdo entre el fiel que se siente perjudicado y la autoridad de la que emanó el acto administrativo que pretende recurrirse⁶³, y supone el ofrecimiento de soluciones equitativas que no vinculan al perjudicado ni al superior que ha dictado el acto administrativo, ni tampoco al que debe resolver la controversia, si posteriormente interviniese en la resolución del recurso jerárquico planteado. Gracias a la mediación los superiores no transigen, sino que pueden fundar sus decisiones en la propuesta presentada por personas prudentes después de sopesar

diálogo, encuentren la solución conveniente y equitativa en las normas de conducta, las cuales surgen de la buena voluntad de las partes y pueden ser aplicadas directamente por estas (Transacción) o indirectamente, por medio de expertos por ellos asignados (compromiso por árbitros) –Cann. 1713-1716. En cambio, en los casos, en los cuales el conflicto de intereses sea surgido entre un fiel y su superior, a causa de un acto administrativo emanado en ejercicio de sus funciones, el legislador, partiendo del mismo intento, que es aquel de encontrar una solución pacífica mediante la aplicación de las normas de conducta, excluye que las aplicaciones de estas, vengán confiadas a extraños, que serían los árbitros” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» *cit.* p. 242).

⁶² Ya actúen directamente, ya como miembros de un departamento o consejo de mediación creado *ad hoc*, tal y como se prevé en el CIC c. 1733 §2.

⁶³ Sin embargo, en el supuesto de que no se logre el común acuerdo, y, en consecuencia, proceda la interposición de un recurso jerárquico, el contenido de la propuesta de mediación puede constituir un argumento importante, que será debidamente ponderado por el superior que debe resolverlo.



mejor las cosas. Esta reflexión resume bien la naturaleza y finalidad de la mediación tal y como queda configurada en el canon 1733.

Como ya se sabe, en el canon 1733 §1 se prevé que, con el fin de procurar llegar de común acuerdo a una solución equitativa, se acuda “a la mediación y al empeño de personas prudentes”. En todo caso, el espíritu que inspira el citado precepto es que antes de iniciar un litigio sobre cuestiones administrativas es deseable que los implicados entablen un diálogo, bien directamente o bien a través de personas prudentes y expertas, con el fin de hallar por medios pacíficos una solución conveniente y equitativa⁶⁴. En esta dirección debe estimarse que la prevista intervención de personas prudentes se refiere necesariamente a la mediación, sin que en el citado canon se venga a establecer una categoría diferente de intervención. Es decir, no se establece por un lado la mediación y por otro el empeño de personas prudentes, sino que más bien se está señalando una descripción somera, pero a la vez muy significativa, de la cualidad que deben poseer las personas mediadoras en su empeño, y que no es otra que la prudencia. Sobre la intervención de las personas prudentes que pueden actuar como mediadores, es interesante traer a colación la opinión de Jorge Miras, autor que incide, especialmente, en las condiciones que deben reunir los mediadores para obtener éxito en su intervención:

“Las circunstancias cada caso determinan las condiciones que hayan de reunir los mediadores idóneos: podrán aconsejar que se trate de personas que gocen de la confianza del afectado, o que posean acceso fácil a las partes en conflicto, o tal vez que, cuenten con otro tipo de cualidades —cierto prestigio, determinadas aptitudes técnicas, profesionales, etc.—, además de la prudencia”⁶⁵.

En el Código no se concreta mucho más, limitándose el legislador a indicar en el canon 1733 §1 que “se procure llegar de común acuerdo a una solución equitativa, acudiendo incluso a la mediación y al empeño de personas prudentes”. Por consiguiente, la identificación o determinación de los referidos mediadores quedará abierta a las diversas circunstancias y posibilidades de cada lugar y supuesto

⁶⁴ Cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1733*, en *ComNav.*, p. 1038.

⁶⁵ Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, *cit.* p. 278.



concreto⁶⁶. Ahora bien, sin perjuicio de la circunstancia comentada, lo cierto es que en los párrafos segundo y tercero del mismo el canon se contienen algunas previsiones que ayudan a perfilar mejor el empeño mediador, señalándose al efecto la posible existencia de un órgano *ad hoc* que facilite la mediación.

3.4. *Departamento o consejo de mediación*

Las previsiones del Código sobre una posible mediación en la solución de los conflictos administrativos van más allá de la intervención de personas prudentes. Una vez percatado el legislador canónico de la importancia y eficacia que la intervención de mediadores puede desempeñar en la solución de los conflictos de naturaleza administrativa, ha dispuesto en el canon 1733 §2 que “*la Conferencia Episcopal puede ordenar que en cada diócesis se cree un departamento o consejo, que, según las normas de la misma Conferencia, tenga como función buscar y sugerir soluciones equitativas*”. En el supuesto de que la Conferencia no adoptase esa decisión⁶⁷, el Obispo puede establecer el referido consejo o departamento de mediación en su diócesis⁶⁸. La intención de las previsiones comentadas es muy clara, y al mismo tiempo digna de aplauso, ya que se trata de favorecer, en la medida de lo posible, la intervención de mediadores mediante la institucionalización de

⁶⁶ Es decir, si se trata de la intervención de una o de varias personas prudentes, sus condiciones personales, la estabilidad de su labor y otras circunstancias concurrentes.

⁶⁷ Cf. MARTÍN DE AGAR, J. T., *Legislazione delle Conferenze Episcopali complementare al CIC*, Milano 1990.

⁶⁸ Por diversas circunstancias, la mayoría de las Conferencias Episcopales han dejado a los obispos diocesanos la búsqueda de instrumentos idóneos para componer las controversias. Sobre este asunto Zenon Grocholewski opina: “Por una parte, se trata de estructuras que en sí mismas responden íntimamente a la naturaleza de la Iglesia, pero, por otra parte, hasta ahora son relativamente pocas las Conferencias Episcopales que han tomado la decisión de instituir esos departamentos o consejos (algunas han dejado expresamente a la experimentación de cada Obispo la búsqueda de instrumentos para la composición de las controversias). Se proponen a veces estructuras y procedimientos poco claros, complicados, que parecen tender de hecho, por exceso, a impedir la posibilidad de verdaderos recursos. Los procedimientos de este tipo podrían incluso ofuscar la efectiva posibilidad de una conciliación” (cf. GROCHOLEWSKI, Z., «Treinta años de justicia administrativa...» *cit.* p. 298). Ahora bien, como se ha indicado, sí que se han adoptado en algunas Iglesias locales (EE. UU., Reino Unido, Nueva Zelanda, y Milán en Italia, etc.), llegando a elaborar, incluso, procedimientos específicos (cf. PINTO, P. V., *sub c. 1733*, en *Commento al Codice di Diritto Canonico*, Città del Vaticano 2001, p. 1004).



su labor, al mismo tiempo que pretende garantizarse la eficacia de su empeño⁶⁹. En consecuencia, el propósito de buscar y sugerir soluciones equitativas en estos supuestos es posible confiarla a un organismo estable que puede instituir la Conferencia Episcopal o, en su caso, cada Obispo en su propia diócesis⁷⁰. Sus funciones serán de naturaleza mediadora y sus conclusiones nunca tendrán carácter vinculante⁷¹, ni para el superior que ha dictado el acto que origina el conflicto, ni para el fiel que se considera perjudicado a causa de un acto administrativo⁷². Más adelante se describirán otras características de la institución, pero con carácter previo, conviene indagar sobre las facultades que se atribuyen a la Conferencia Episcopal y al Obispo diocesano respecto a su posible creación⁷³.

Y es que no debe olvidarse que toda la materia concerniente a la mediación resulta importante, especialmente cuando se ponderan sus posibles consecuencias en el desarrollo y aplicación del Derecho administrativo de la Iglesia. Por ello, la configuración de la mediación demanda una especial atención, quizás muy su-

⁶⁹ Sobre este asunto puede consultarse: BERLINGÒ, S., «Il diritto al “proceso” (ca. 221 §2 CIC) in alcune procedure particolari», en *Fidelium Iura* 3 (1993) pp. 342-343, y GROCHOLEWSKI, Z., «I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa», en *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Roma 1984, pp. 135-165.

⁷⁰ Para Guianfranco Ghirlanda, este consejo o departamento de conciliación puede sugerir soluciones justas, principalmente cuando se pide la revocación del decreto a tenor del canon 1734 (cf. GHIRLANDA, G., *El derecho de la...*, cit. p. 548).

⁷¹ Luis Bernardo Mur Malagón escribe al respecto: “La tarea de buscar y sugerir soluciones, en estos casos, puede ser confiada también a un organismo estable que cada obispo puede instituir en la propia Diócesis (can. 1733, 2-3). Pero la tarea del tal organismo es de carácter consultivo y sus conclusiones no son nunca vinculantes: este puede exhortar al recurrente y Superior autor del acto, puede aconsejar a estos la reforma o revocación del acto administrativo, pero a diferencia de los árbitros, no podrá nunca dar una decisión vinculante” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» cit. p. 243).

⁷² Según Manuel Jesús Arroba, la comisión diocesana y los mediadores prudentes “limitan su actuación a sugerir soluciones, pero no tienen competencia para imponerlas, pues sus conclusiones carecen de carácter vinculante, siendo sólo recomendaciones” (cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c. 1733*, en *ComVal.*, p. 743).

⁷³ Zenon Grochowski entiende que “es ciertamente positivo que el Código haya dejado esas estructuras a la determinación de las Iglesias particulares, para que se puedan tener en cuenta la mentalidad, las condiciones y las necesidades de cada una de ellas” (cf. GROCHOLEWSKI, Z., «Treinta años de justicia administrativa...» cit. p. 291).



perior a la que en la práctica eclesial se otorga a esta institución⁷⁴. A la vista de lo previsto en el canon 1733 §2, la constitución en cada diócesis del departamento o consejo de conciliación es una decisión que corresponde a la Conferencia Episcopal, “*puede ordenar*”, se dice en el referido precepto, y en el supuesto de que este órgano no adoptase la decisión, el Obispo “*puede establecer*” en su diócesis ese consejo o departamento si lo estima necesario. Por consiguiente, la creación del departamento o consejo de conciliación en cada diócesis aparece como potestativa de la Conferencia Episcopal y, en su defecto, del Obispo diocesano. Debe incidirse en que la creación por el Obispo de este organismo para su diócesis aparece configurada con un carácter claramente subsidiario, ya que solo podrá hacerse en el supuesto de que la Conferencia Episcopal no lo haya realizado.

Respecto al ámbito de ubicación de la mediación, el canon 1733 §2 del Código de Derecho Canónico es terminante: el departamento o consejo de mediación se crea dentro de la diócesis por iniciativa de la Conferencia Episcopal, y en su defecto, por decisión del Obispo diocesano. La doctrina ha señalado la sorpresa causada por la solución descrita⁷⁵, pues según parece se esperaba que la regulación del Código sobre esta materia llevara el organismo de mediación en cualquier caso fuera del ámbito diocesano, evitándose así eventuales influjos del Obispo sobre la intervención de los integrantes del departamento o consejo, aunque no deja de ser cierto que existen argumentos que en parte justifican la decisión⁷⁶. No cabe duda de que esta posible opción confiere una mayor fiabilidad a la mediación canónica en materia de Derecho Administrativo. Pero los términos

⁷⁴ La influencia de la labor desarrollada por el consejo o departamento de mediación, con carácter estable y la presunta preparación técnica de sus componentes, se entiende fundamental en el desarrollo de una doctrina favorable al respeto y garantía de los derechos de los fieles, a la vez que eficaz instrumento de auxilio en las buenas prácticas administrativas.

⁷⁵ Así, por ejemplo, Lamberto de Echeverría: “No sin sorpresa, pues se esperaba que el Código llevara el organismo de mediación fuera de la diócesis, sustrayéndolo al influjo del Ordinario y dándole una mayor fiabilidad” (cf. DE ECHEVERRÍA, L., *sub. c. 1733*, en *ComSal.*, p. 836).

⁷⁶ Sobre este asunto, Zenon Grochowski opina: “El escaso número de recursos a la segunda sección de la Signatura Apostólica, y también el exiguo número de recursos a los tribunales ordinarios (fuera de las causas de nulidad matrimonial), así como la cesación de la insistencia sobre la creación de los tribunales administrativos locales, demuestran que en la Iglesia no se siente tanto la necesidad de recurrir a verdaderos tribunales para resolver los conflictos, es decir, que en realidad no se experimenta tanto la necesidad de otra red de tribunales. Por lo demás, ese aumento del número de tribunales, se convertiría para muchísimas Iglesias locales en un peso insostenible, a menos que se contenten con



en los que está redactada la norma parecen descartar completamente la existencia de un departamento o consejo de mediación con competencia en un ámbito superior al diocesano⁷⁷, circunstancia que no deja de suscitar algunos interrogantes, en especial cuando se requiera la mediación en los litigios originados por actos administrativos dictados por órganos con competencia territorial superior a la diócesis⁷⁸. Por otra parte, lo que sí que parece claro es que en el supuesto de que ni la Conferencia Episcopal, ni tampoco el Obispo diocesano en su ausencia, hayan creado el departamento o consejo de mediación, para casos concretos siempre será posible recurrir al empeño de personas prudentes⁷⁹.

En los dos supuestos contemplados en el canon 1733, creación por la Conferencia Episcopal o por el Obispo diocesano, el consejo o departamento de mediación dispondrá de carácter estable, y adaptará su organización, composición y funcionamiento a las normas dadas por la Conferencia Episcopal o, en su caso, por el Obispo diocesano⁸⁰. Otra solución dejaría al organismo desprovisto de sentido y significado, siendo suficiente recurrir al empeño de personas prudentes para un supuesto concreto. La doctrina coincide plenamente en la conveniencia de dotar de estabilidad al organismo, resaltando la oportunidad de que la constitución del departamento o consejo de mediación se haga de la forma más objetiva y estable que sea posible. Sin embargo, los diferentes autores han planteado varias opciones para articular el objetivo señalado. Hay acuerdo en que no parece aconsejable que el consejo o departamento surja para cada caso, sino que debe encontrarse configurado de manera permanente. Pero a partir de aquí las

tribunales de escasa preparación específica, que podrían originar ulteriores daños a la “*communio fidelium*” (cf. GROCHOLEWSKI, Z., «Treinta años de justicia administrativa...» *cit.* p. 288).

⁷⁷ Jorge Miras resta importancia al asunto. Este autor escribe al respecto: “Según algunas opiniones hubiera resultado preferible la institución de estos organismos fuera de la diócesis, de modo que contaran en su actuación con una mayor independencia respecto de la autoridad diocesana, lo que cual podría mejorar las perspectivas de éxito de su intervención. En cualquier caso, no parece que la cuestión sea de gran importancia práctica, a la vista del tipo de actuación previsto, que no tiene en modo alguno carácter decisorio” (cf. MIRAS, J., *sub. c. 1733*, en *ComEx*². 4/2, p. 2128).

⁷⁸ Según Eduardo Labandeira, “a nadie se le escapa el difícil equilibrio que deben mantener tales organismos. Constituidos en el ámbito diocesano, no estarán libres de sospechas respecto a su independencia e imparcialidad” (cf. LABANDEIRA, E., *Tratado de Derecho administrativo...*, *cit.* p. 435).

⁷⁹ Como se desprende del c. 1733 §1 CIC: “acudiendo incluso a la mediación y al empeño de personas prudentes”.

⁸⁰ Cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* pp. 46-47.



alternativas son dispares. Según Lamberto de Echeverría, la configuración del departamento o consejo ha de ser de forma tal que los que intervengan en su labor lo hagan en virtud de algún oficio⁸¹. Sin perjuicio de las opiniones expresadas en este sentido, también cabe entender que la solución apuntada no deja de implicar algunos inconvenientes y limitaciones⁸².

Otros autores, por el contrario, defienden que la mediación podría ser una de las funciones que el Obispo encomendara al cabildo catedralicio⁸³, o bien a una comisión restringida de este. Algunos también han sugerido la conveniencia de buscar a las “*personas prudentes*” mediadoras en el grupo estable designado por el consejo presbiteral⁸⁴ con ocasión de los procedimientos para la remoción y traslado de los párrocos⁸⁵, puesto que, aunque su finalidad sea otra, nada impide que el Obispo le adjudique también esta. De igual manera se ha señalado la idoneidad de los jueces sinodales para esta labor, opción sobre la que cabe plantearse las mismas salvedades sobre su dependencia directa del Obispo diocesano. Más dificultades se encuentran si se buscan los mediadores en el colegio de consultores⁸⁶, por ser éste un órgano de libre designación del Obispo⁸⁷, al que corresponde además intervenir en las decisiones a las que usualmente pueden referirse los asuntos que son objeto de recurso jerárquico⁸⁸.

Las alternativas son, pues, varias, pero es fácil percatarse de que encontrar una solución idónea no resulta tarea sencilla. Las personas prudentes que intervengan

⁸¹ Cf. DE ECHEVERRÍA, L., *sub. c. 1733*, en *ComSal.*, p. 836.

⁸² Por un lado, supondría una dependencia jerárquica de los mediadores al Obispo diocesano. De otro, haría difícil la posible intervención de fieles laicos suficientemente preparados para realizar la misión mediadora encomendada.

⁸³ Cf. CIC c. 503-510.

⁸⁴ Cf. CIC c. 495-502.

⁸⁵ Eduardo Labandeira estima que “dada la dificultad que entraña la constitución de un organismo de este tipo con independencia del Obispo diocesano, en nuestra opinión puede ser preferible que se encomiende tal función al colegio de consultores” (cf. DE DIEGO LORA, C.- LABANDEIRA, E., «La tutela de los derechos en la Iglesia» *cit.* p. 753).

⁸⁶ Cf. DE ECHEVERRÍA, L., *sub. c. 1733*, en *ComSal.*, p. 836.

⁸⁷ Cf. CIC c. 502.

⁸⁸ Eduardo Labandeira opina en sentido contrario. Efectivamente, el autor estima que dada la dificultad que entraña la constitución de un organismo de este tipo con independencia del Obispo diocesano puede ser preferible que se encomiende tal función al colegio de consultores, siendo su misión habitual la de actuar como colaboradores del ordinario local (cf. DE DIEGO LORA, C.- LABANDEIRA, E., «La tutela de los derechos en la Iglesia» *cit.* p. 753).



en la mediación necesariamente deben aunar unas características especiales, como la posesión de profundos conocimientos del ordenamiento canónico, experiencia en asuntos de gobierno eclesiástico y la necesaria prudencia. Además, el ejercicio de su misión recomienda un cierto distanciamiento que permita la reflexión serena y objetiva de los temas planteados. Las razones expresadas aconsejaban la constitución de un departamento o consejo de mediación estable y que estuviese organizado en un ámbito territorial mayor del diocesano, quizás en el correspondiente a la Conferencia Episcopal. Esta opción acentuaría la independencia de sus integrantes respecto de los diferentes obispos, al tiempo que permitiría alcanzar una interpretación más uniforme de las normas aplicables en los diferentes supuestos planteados. Y es que esta solución posibilitaría, además, la formación de un cuerpo doctrinal consultivo, de evidente utilidad en ausencia de una profusa jurisprudencia de tribunales administrativos, aportando la ventaja de ofrecer a las autoridades eclesiales unos criterios uniformes de interpretación en todo el territorio de la Conferencia Episcopal. Pero una vez que ha sido desechada esta opción por el legislador canónico, y con apoyo en el párrafo segundo del canon 1733, parece aconsejable que, cuando menos, la Conferencia Episcopal ordene la creación de un departamento o consejo en cada diócesis, que en todo caso debería organizarse y funcionar según las normas dictadas por esta con carácter general para la totalidad de su ámbito territorial⁸⁹.

Pero no todas las opiniones son favorables a la comentada previsión. Santiago Bueno Salinas, comentado el canon 1733, se muestra contrario, argumentando su postura con los siguientes razonamientos:

“Por otra parte, con su insistencia sobre la desafortunada sugerencia (a nuestro parecer) de crear un consejo diocesano intermediador, parece como si quisiera proteger a la jerarquía eclesiástica frente a recursos jerárquicos, de forma que los fieles afectados, con palabras de paz y concordia, se desdigan o cedan. Y mantenemos esta opinión porque vemos muy difícil que el pretendido consejo mediador diocesano pueda ser auténticamente neutral e independiente ante el obispo que lo haya creado. Sólo un arbitraje no confiado a personas o grupos

⁸⁹ Pio Vito Pinto se muestra favorable a que, cuando menos, la Conferencia Episcopal tome la decisión de que en cada diócesis se cree el referido departamento o consejo y dicte normas destinadas a este fin, lo que facilitará una cierta “uniformidad sustancial en el territorio” (cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* pp. 46-47).



*que dependan directamente de la potestad ejecutiva eclesiástica puede ofrecer una neutralidad fuera de sospecha. Esos inconvenientes parecen haber provocado la poca utilidad de la norma, pues tales consejos mediadores generalmente no han sido creados*⁹⁰.

Es evidente que se trata de un sugerente comentario. Como también lo es la opinión de Jorge Miras, cuando afirma que si se atiende a la función exclusivamente asesora de los organismos de mediación, que se manifiesta en la búsqueda de soluciones equitativas, cabe concluir que sus propuestas no tienen que basarse necesariamente en la estricta justicia, lo cual, según este autor, es función propia de un tribunal administrativo⁹¹. El problema es la forma en que la afirmación expuesta pueda encajar con el mandato contenido en el canon 1446 §1: “*todos los fieles, y en primer lugar los Obispos, han de procurar con diligencia que, sin perjuicio de la justicia, se eviten en lo posible los litigios en pueblo de Dios y se arreglen pacíficamente cuanto antes*”⁹².

Con independencia del lugar de incardinación, no debe olvidarse que, ya se trate del departamento o consejo, ya de personas prudentes, su intervención mediadora se limitará a sugerir soluciones equitativas, careciendo de la competencia para su imposición. Es decir, sus propuestas en ningún caso tendrán carácter vinculante, siendo solo consultivas. La doctrina apoya mayoritariamente esta opción. Así, Eduardo Labandeira afirma que, “*para realizar la función conciliadora, puede existir un órgano estable que actúe de oficio, e incluso preceptivamente, si así lo disponen sus estatutos, pero los dictámenes que emita no son vinculantes*”⁹³. Respecto a la forma en que se llevará a cabo la intervención de los mediadores, el canon 1733 §3 permite extraer algunas indicaciones. El departamento o consejo referido actuará principalmente en cuanto se pida la revocación de un acto administrativo, en la forma establecida en el canon 1734, y antes de agotarse los plazos para recurrir, pero si ya se interpuso el recurso contra el acto, el mismo superior que lo examina, ha de exhortar al recurrente y al autor del acto administrativo para que busquen aquellas soluciones, siempre que abrigue la esperanza de un feliz

⁹⁰ Cf. BUENO SALINAS, S., *Tratado General de Derecho Canónico*, Barcelona 2012, p. 313.

⁹¹ Cf. MIRAS, J., *sub. c. 1733*, en *ComEx*². 4/2, p. 2128.

⁹² Es evidente que si bien este precepto se encuentra inserto dentro de un Título dedicado a la disciplina que ha de observarse en los tribunales, su mandato se extiende más allá del ámbito judicial.

⁹³ Cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1733*, en *ComNav*, p. 1038.



resultado⁹⁴. Según lo dispuesto en el canon 1733 §3, nada impide acudir a la mediación durante cualquier fase de la tramitación del recurso administrativo, sin perjuicio de que se desprenda del citado precepto que el momento más adecuado para realizar esta labor sea la fase previa a la interposición del recurso, “antes de agotarse los plazos para recurrir”⁹⁵. De hecho, en el mismo precepto se plantea una llamada al superior que ha de examinar el recurso para que exhorte a las partes a buscar una solución de mutuo acuerdo, si bien siempre que abrigue la esperanza de éxito. No obstante, deberá tenerse en cuenta el transcurso del plazo fijado para resolver, ya que la circunstancia expuesta no lo interrumpe. Así pues, y a efectos prácticos, quien estime que debe recurrir un acto administrativo, ha de tener en cuenta que los plazos establecidos son perentorios y no se interrumpen, por lo que debe continuar cumpliendo los actos prescritos en cada plazo, sin perjuicio de que, paralelamente, estén en curso conversaciones destinadas a la búsqueda de otra posible solución.

De este modo opina, entre otros, de Manuel Jesús Arroba, cuando afirma que “nada impide el uso de estas tentativas de solución durante cualquier fase del recurso jerárquico, aunque el momento más adecuado para ello sea la fase previa a la interposición del recurso, y en ciertos casos, antes incluso de emanar el acto que puede ser recurrido”. Por su parte, Eduardo Labandeira introduce una matización, ya que según este autor “el consejo de conciliación puede intervenir en cualquier momento, especialmente cuando se presenta la suplicación del c. 1.734”⁹⁶.

En la misma dirección, algunos autores han llegado a plantear la posibilidad de que quien piense recurrir acuda a la mediación antes de dar ningún paso, o lo que es lo mismo, con anterioridad a formular la petición previa de reforma del acto en cuestión. Manuel Jesús Arroba, en su cita antes transcrita, va bastante más allá, estimando que los interesados pueden recurrir a la mediación “incluso

⁹⁴ Según Luis Bernardo Mur Malagón, “el esfuerzo a la fraterna conciliación valiéndose de la tarea de este organismo debe ser hecho no sólo al inicio, para evitar el litigio, sino también sucesivamente en cualquier momento, para resolverlo del mejor modo posible” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» cit. p. 243).

⁹⁵ En relación con la intervención posterior del departamento o consejo de mediación, Estanislao Olivares D'Angelo opina: “Puede también acudir a los buenos oficios de la comisión de conciliación sobre todo si ésta no ha intervenido antes” (cf. OLIVARES D'ANGELO, E., «Recurso contra los actos administrativos (Recurus administrativus)», en *Diccionario de Derecho Canónico*, cit. p. 553).

⁹⁶ Cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1733*, en *ComNav.*, p. 1038.



*antes de emanar el acto que puede ser recurrido*⁹⁷, lo que quizás sea excesivo. La normativa del Código también permite concluir que, dentro de los marcos legales de justicia y prudencia, el abanico de materias sobre las que la intervención de los mediadores puede desplegarse es muy amplio, comprendiendo la totalidad de posibilidades ofrecidas por el Derecho Canónico. Ahora bien, no cabe duda de que la labor mediadora deberá realizarse con la máxima ponderación cuando la materia en litigio roce las exclusiones establecidas para la transacción, el compromiso y el juicio arbitral, ya que responden a principios de lógica jurídica y se configuran como exigencias de la plena coherencia del sistema⁹⁸.

Resta, finalmente, aludir a un extremo muy importante de la intervención de los mediadores en el procedimiento en los recursos administrativos, y es el carácter potestativo o preceptivo de la intervención mediadora. Sobre este aspecto, realmente esencial, el Código guarda silencio, lo que puede dar pie a entender, siguiendo la opinión de Manuel Jesús Arroba⁹⁹, que las normas de la Conferencia Episcopal y, en su caso, del Obispo diocesano, puedan acordar que la actuación del departamento o consejo de mediación previsto en el canon 1733 sea preceptiva. De similar opinión es Eduardo Labandeira, quien afirma que *“para realizar la función conciliadora, puede existir un órgano estable que actúe de oficio, e incluso preceptivamente, si así lo disponen sus estatutos, pero los dictámenes que emita no son vinculantes”*¹⁰⁰. Pero el silencio de la norma también alberga la posibilidad de defender que la mediación en ningún caso podrá tener carácter preceptivo¹⁰¹. En este sentido parece mostrarse Jorge Miras cuando expone el siguiente razonamiento:

⁹⁷ Cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c. 1733*, en *ComVal.*, p. 742.

⁹⁸ Según el CIC c. 1715 § 1, no cabe hacer válidamente transacción o compromiso sobre lo que pertenece al bien público y sobre otras cosas de las cuales no pueden disponer libremente las partes.

⁹⁹ Cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c. 1733*, en *ComVal.*, p. 742.

¹⁰⁰ Cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1733*, en *ComNav.*, p. 1038.

¹⁰¹ Así, Luis Bernardo Mur Malagón opina: “Vale la pena subrayar que el Código no impone formalmente este intento de conciliación como requisito previo al recurso, como lo hace, en cambio con la *supplicatio* previa que contempla el can. 1734, sino que se limita simplemente a señalar el interés de que se llegue a una solución acordada antes de la resolución del posible recurso” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» *cit.* p. 243).



“El Código «no impone formalmente este intento de conciliación como requisito previo al recurso», sino que se limita simplemente a señalar el interés de que se llegue a una solución acordada antes de la resolución del posible recurso. Precisamente por eso, no hay norma alguna que supedita el comienzo del transcurso de los plazos para recurrir al fracaso del intento de conciliación, de tal modo que el tiempo cuenta ininterrumpidamente desde la fecha establecida con carácter general (cfr. cc. 1.734, párrafo segundo, 1.735 y 1.737, párrafo segundo), y corre en contra de quien se considera perjudicado por el acto administrativo”¹⁰².

En todo caso, como antes se indicó y a los efectos prácticos, los plazos señalados en el Código relativos a la tramitación del recurso jerárquico son perentorios y no se interrumpen en virtud de la labor mediadora. Por esta razón, quien estima que debe recurrir un acto administrativo lo deberá tener en cuenta, cumpliendo los trámites previstos, y sin perjuicio de que estén en curso gestiones destinadas a la búsqueda de una solución equitativa¹⁰³.

4. PETICIÓN PREVIA DE REVOCACIÓN O ENMIENDA

4.1. Configuración y fundamentos

Junto a la exhortación al acuerdo y la posible intervención de medidores, la petición previa de revocación o enmienda es otra de las nuevas instituciones que el legislador canónico ha previsto en el vigente Código con la intención de evitar o preparar la interposición de un recurso jerárquico¹⁰⁴. Su regulación se encuentra en el canon 1734, en cuyo párrafo primero se establece que, “antes de

¹⁰² Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, cit. p. 278.

¹⁰³ Cf. BAURA, E., «I ricorsi gerarchici» cit. p. 121.

¹⁰⁴ La petición de revocación o enmienda, como requisito previo a la interposición del recurso, constituye una novedad introducida por el vigente Código de Derecho Canónico, ya que antes se pasaba sin solución de continuidad del decreto al recurso. Sin embargo, tal y como señala Eduardo Labandeira, desde antiguo han existido en el Derecho de la Iglesia remedios, a veces extraordinarios, contra un acto que se juzga lesivo, propuestos ante su autor bajo denominaciones y formas variadas: *supplicatio*, *oppositio*, *remonstratio*, *benebiciium novae audientiae*, *aperitio oris*, etc. La diferencia es que ahora se establece con carácter general esta petición de revocación o reforma que podría traducirse por



*interponer recurso, el interesado debe solicitar a su autor por escrito la revocación o enmienda del decreto*¹⁰⁵. En opinión de Zenon Grocholewski, “*la petición de la que habla el c. 1734, como requisito previo para poder presentar una verdadera impugnación, puede considerarse justamente como un nuevo intento de evitar el recurso jerárquico*”¹⁰⁶. A la vista del precepto citado, es posible concluir que el legislador canónico prescribe con carácter obligatorio para el recurrente la necesidad de preceder su recurso jerárquico de una solicitud de revocación o enmienda del acto administrativo que pretende impugnar en los casos y con las condiciones establecidas en la norma¹⁰⁷.

Los términos en los que el precepto está redactado son claros, sin embargo, atendiendo al mandato contenido en la petición el canon 1734, tres son los rasgos esenciales que configuran de revocación o enmienda del acto administrativo cuestionado y que conviene resaltar. En primer lugar, debe concebirse como un requisito inserto necesariamente entre los actos preparatorios del recurso jerárquico, viniendo a cumplir diversas funciones en el procedimiento de su tramitación y que más adelante serán objeto de comentario. La petición de reforma queda configurada en el Código con un claro carácter de actuación previa a la interposición del recurso, ya que procederá, según el canon 1734, “*antes de interponer recurso*”. Pero junto a la característica apuntada, y en segundo lugar, es conveniente destacar su condición de acto preceptivo o necesario, al menos en la mayoría de los casos, “*debe solicitar*”, tal y como queda prescrito en el mismo precepto. Finalmente, y en tercer lugar, se trata de una petición planteada ante el mismo autor del acto administrativo cuestionado, correspondiendo a dicha autoridad la decisión sobre la revocación o enmienda instada. Es decir, se trata de una petición planteada y decidida ante el órgano jerárquico *ad hoc*.

Lo cierto es que, como consecuencia de la previsión contenida en el canon 1734, el primer paso que debe dar el sujeto que se considera agraviado por un acto administrativo y desea interponer un recurso contra este es solicitar su revocación o enmienda al autor, o lo que es lo mismo, a la autoridad eclesiástica de la que ha

suplicación, *supplicatio*. Cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1734*, en *ComNav.*, p. 1038-1039 y LITWSKI, W., *Der römisch-kanonische Zivilprozess nach den älteren ordines iudicarii*, Cracovia 1999, p. 533.

¹⁰⁵ Cf. GHIRLANDA, G., *El derecho de la...*, *cit.* p. 548.

¹⁰⁶ Cf. GROCHOLEWSKI, Z., «Treinta años de justicia administrativa...» *cit.* p. 287.

¹⁰⁷ Cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c. 1734*, en *ComVal.*, p. 743.



emanado. Su tramitación es sencilla. Una vez que el acto administrativo en cuestión ha sido debidamente notificado a su destinatario, si este desea su impugnación vía recurso jerárquico deberá iniciar el procedimiento con la petición previa de revocación o enmienda. Como se dijo al principio, esta petición previa, que es la regla general, se configura como una de las novedades más destacadas de la vigente regulación del recurso jerárquico, implicando un notable avance respecto de la legislación anterior, en la que se pasaba directamente a la interposición del recurso. La petición previa presenta similitudes con lo que en los ordenamientos administrativos civiles se conoce como un recurso de reforma o reposición instado ante la autoridad que ha dictado el acto administrativo cuestionado¹⁰⁸.

Algunos autores inciden en que la petición previa no es propiamente un recurso, ya que no posee el carácter impugnatorio propio de todo recurso: su presentación no instaura todavía el conflicto jurídico, es decir, un contradictorio entre la autoridad y el fiel afectado¹⁰⁹. Distinta es la opinión de Manuel Jesús Arroba cuando afirma que la petición previa implica un verdadero recurso de reposición¹¹⁰. Coincidente con este último autor es Pio Ciprotti. No obstante cabe señalar que la ley no prescribe que la instancia sea motivada y que su presentación no genera en el destinatario un deber jurídico de proveer en un sentido o en otro¹¹¹. No deja de ser cierto que la petición de revocación o enmienda previa, aunque sin serlo, disfruta de las mismas características de los recursos de reposición o reforma propios de los ordenamientos administrativos y procesales estatales. Pero en el Código no se la denomina como recurso, sino como un requisito más inserto en el procedimiento a seguir en los recursos jerárquicos. Lo cierto es que la doctrina dista mucho de ser unánime al respecto. Pio Vito Pinto

¹⁰⁸ Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, cit. p. 278; LABANDEIRA, E., *sub. c. 1734*, en *ComNav.*, p. 1039; MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» cit. p. 244. Santiago Bueno Salinas escribe: “No se trata de un recurso de súplica o de reposición, como algún autor insinúa, pues el CIC 83 evita en todo momento llamarlo así, y proviene de una figura canónica muy antigua, la *supplicatio*, ya contemplada en el Decreto de Graciano (1140), y que tenía un carácter de gracia concedida por la autoridad a quien solicitara la revocación de un acto de la misma” (cf. BUENO SALINAS, S., *Tratado General...*, cit. p. 313).

¹⁰⁹ Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, cit. p. 278; LABANDEIRA, E., *sub. c. 1734*, en *ComNav.*, p. 1039; MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» cit. p. 244

¹¹⁰ Cf. ARROBA CONDE, M. J., *sub. c. 1734*, en *ComVal.*, p. 743

¹¹¹ Cf. CIPROTTI, P., «L'opposizione al provvedimento amministrativo canonico», en *Apollinaris* 55 (1982) pp. 737-751.



habla de “*recurso en oposición o de protesta*”¹¹², mientras que Antonio Martínez Blanco defiende una postura ecléctica:

*“En realidad no estamos en presencia de un verdadero recurso que deba estar fundado en motivos legales alegados y justificados, sino en una petición a la Administración para que graciosamente reconsidere su actitud, lo que al propio tiempo beneficia a la propia Administración, que puede rectificar un decreto que como se anuncia por este “recurso” va ser objeto del propio recurso jerárquico”*¹¹³.

Eduardo Labandeira es más claro y rotundo:

*“A este trámite previo se le denomina en el Código seis veces “petición” y se contraponen al recurso jerárquico. En nuestra opinión no se trata de un verdadero recurso, sino todo lo más un recurso impropio, pues carece del carácter de reclamación o impugnación, que es lo característico del recurso. Es una simple petición que no necesita ser motivada y acompañada de alegaciones y pruebas”*¹¹⁴.

Tanto en el Derecho Canónico como en el laico esta previsión encuentra su fundamento en dos razones. La primera razón es que implica una clara llamada a la reflexión. La petición previa de revocación o enmienda permite a la autoridad autora del acto examinar su decisión una vez más, ponderando debidamente los hechos en cuestión, los argumentos legales aplicables y, quizás, su oportunidad. De esta forma, se facilita al superior jerárquico la posibilidad de que rectifique su decisión inicial si lo estima conveniente, revocando o enmendando el acto y poniendo así fin a la controversia. Pero también puede suceder lo contrario, es decir, que el autor del acto se ratifique en su primera voluntad si no encuentra razones para su modificación. Asimismo, puede suponer un requerimiento a la reflexión del administrado, quien ilustrado por los argumentos que el superior expone en su resolución alcanza a comprender mejor el alcance justo de la decisión que antes estimaba contraria a sus derechos, desistiendo de la idea de recurrir. La

¹¹² Cf. PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 47.

¹¹³ Cf. MARTÍNEZ BLANCO, A., *Derecho Canónico*, Murcia 1995, p. 468.

¹¹⁴ Cf. LABANDEIRA, E., *Tratado de Derecho administrativo...*, *cit.* p. 436.



segunda razón consiste en su utilidad como instrumento de gobierno, y en ningún caso debe desdenarse, porque mediante la petición previa de revocación o enmienda del acto se pone sobre aviso a la autoridad eclesiástica de las intenciones impugnadoras del fiel agraviado, y de este modo la posterior interposición del recurso no encontrará al superior en completo desconocimiento de la situación conflictiva originada por su acto.

Jorge Miras comenta en los siguientes términos las razones que asistían al legislador canónico cuando introdujo la petición previa de revocación o enmienda:

“Su finalidad es sobre todo prevenir a la autoridad eclesiástica de que hay alguien que se considera perjudicado por su acto administrativo y tiene interés en recurrirlo, de modo que pueda reconsiderar su decisión y optar, bien por reafirmarse en ella, afrontando el recurso, o bien por revocarla o modificarla. Ciertamente, resulta razonable que la autoridad eclesiástica que emite un acto administrativo en ejercicio de su función de gobierno no se vea sorprendida por la interposición de un recurso, sin haber tenido oportunidad de intentar explicar mejor al afectado el motivo de su decisión, o de modificar o retirar su decisión, tras reconsiderarla movido por las razones afloradas en el diálogo con el fiel que se considera agraviado”¹¹⁵.

Las razones expuestas, es decir, la nueva deliberación sobre el contenido del acto y el anuncio de la intención de recurrir, aconsejan estimar la petición previa requerida por la vigente legislación canónica como un requisito del procedimiento correcto y acertado, sin que la dilación que su tramitación inevitablemente conllevará, suponga un menoscabo de las ventajas derivadas de su adopción. Además, es evidente que presenta ventajas tanto para el administrado como para la Administración. Para el primero, porque en el caso de obtener satisfacción se evitará el engorroso procedimiento del recurso jerárquico. Para la Administración también, ya que posibilitará una reflexión sobre su decisión, con el consiguiente perfeccionamiento de su labor de gobierno.

Con frecuencia se ha entendido la suplicación previa en los ordenamientos laicos como un privilegio del que goza la Administración, atendiendo al hecho de que una de sus funciones esenciales, como ha quedado dicho, es que no sea

¹¹⁵ Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, cit. p. 278.



sorprendida por el recurso y pueda tomar una decisión previa. También lo hace algún canonista. Efectivamente, Eduardo Labandeira opina que “*el c. 1734 establece la suplicación como requisito previo al recurso, más como un privilegio de la Administración (para que no sea sorprendida por el recurso y pueda tomar una decisión previa) que como un derecho del recurrente*”¹¹⁶. Sin embargo, la anterior consideración debe matizarse hasta el extremo de apreciar en la suplicación previa un derecho del administrado y un elemento coadyuvante de la tutela de sus derechos, puesto que de una forma sencilla puede ver satisfechas sus legítimas pretensiones instando a la Administración una reforma del acto en cuestión, sin la necesidad de emprender la tramitación de un recurso administrativo o judicial, que, por su propia naturaleza, resulta mucho más complejo y gravoso. Pero no todos los autores están conformes con las opiniones a favor de la institución referida. Una vez más, Santiago Bueno Salinas discrepa, apuntando su desconfianza ante las bondades de la petición previa, rechazo que concreta en los siguientes términos:

*“En concreto, se trata de otorgar a la Administración la oportunidad de corregir sus propios actos antes de la presentación del recurso jerárquico, privilegiándola en cierta medida; pero la acumulación de la antigua supplicatio con el nuevo sistema mediador antes mencionado provoca un exceso de proteccionismo administrativo, dilación en la obtención de justicia si la administración no contesta la súplica (cosa que puede hacer), y perjuicios innecesarios”*¹¹⁷.

Introducidos los rasgos generales de la configuración de la petición previa de revocación o enmienda en el procedimiento del recurso jerárquico, corresponde, seguidamente, el estudio de sus características esenciales a la luz de las concretas previsiones legales contenidas en el Código.

4.2. *Carácter preceptivo y sus excepciones*

Según se dispone en el canon 1734 §1, antes de interponer recurso, el interesado debe solicitar a su autor por escrito la revocación o enmienda del acto. De

¹¹⁶ Cf. DE DIEGO LORA, C.- LABANDEIRA, E., «La tutela de los derechos en la Iglesia» *cit.* p. 753.

¹¹⁷ Cf. BUENO SALINAS, S., *Tratado General...*, *cit.* p. 313.



los términos del canon se desprende que la petición de revocación o enmienda del acto administrativo que se pretende impugnar tiene claramente un carácter previo y preceptivo, siendo un requisito imprescindible para interponer posteriormente el recurso jerárquico. Ahora bien, frente a la regla general prevista en el precepto citado, en el canon 1734 §3 se citan unos casos en los que, por excepción, no hay necesidad de solicitar la revocación o enmienda del acto. Estos supuestos son los que seguidamente se exponen

Primero. Cuando se trata “*de recurrir ante el Obispo contra actos dados por las autoridades que le están subordinadas*”¹¹⁸, en cuyo caso puede plantearse directamente el recurso jerárquico ante este. Razones fundadas en la organización eclesiástica, así como de economía procesal, aconsejan esta decisión, ya que como escribe Jorge Miras: “*En este supuesto la posibilidad de recurso directo se debe a la posición del Obispo como cabeza de la Iglesia particular, que constituye su ámbito propio de gobierno ordinario e inmediato (cfr. cc. 381 y 391), por lo que su intervención directa, sin más trámites, en la cuestión no tiene el carácter en cierto modo “extraordinario” que puede apreciarse en otros supuestos*”¹¹⁹. Sin embargo, la previsión apuntada no deja de cerrar una puerta a un modo de evitar el litigio, ya que en el supuesto de que solicitase la revocación y enmienda ante la autoridad que ha dictado el acto, y esta accediese a lo solicitado, se haría innecesaria la posterior interposición del recurso¹²⁰.

Segundo. “*De recurrir contra un decreto que decide sobre un recurso jerárquico, a no ser que esta decisión sea emitida por el Obispo*”. En este supuesto desaparecen las motivaciones que fundamentan el carácter preceptivo de la petición previa, entre otras razones porque seguramente ya medió en su momento una petición previa. El autor citado antes, siguiendo en esta ocasión la autorizada opinión del Julián Herranz¹²¹, introduce un interesante comentario sobre este supuesto:

“En este caso (...), se trata de una excepción lógica: teniendo en cuenta que el autor del decreto ya ha tenido ocasión de reconsiderar el asunto, e incluso ha enmendado los extremos que ha considerado que podía o debía reformar, la ne-

¹¹⁸ Como el vicario general, los vicarios episcopales, párrocos, etc.

¹¹⁹ Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, cit. p. 282.

¹²⁰ Cf. GHIRLANDA, G., *El derecho de la...*, cit. p. 549.

¹²¹ Cf. HERRANZ, J., «La giustizia amministrativa nella Chiesa...» cit. pp. 443-453.



cesidad de previa petición de revocación dejaría de tener su sentido originario, y produciría un efecto simplemente dilatorio, poco deseable en este ámbito, en el que se procura –también mediante la especial brevedad de los plazos– que la situación de conflicto pendiente se prolongue lo menos posible, para evitar que pueda dañarse la comunión”¹²².

Es evidente que la previsión comentada está plenamente justificada, puesto que en su momento debió de mediar una solicitud de revocación o enmienda al autor del acto cuestionado, que no estimó conveniente concederla. Posteriormente, el superior jerárquico ponderó el asunto y lo resolvió, lo que hace innecesaria una nueva revisión. La excepción incluida en el canon también está justificada, y en su virtud, cuando se trata de impugnar el decreto por el que el Obispo resuelve un recurso contra un acto de una autoridad inferior, habrá que pedir previamente al propio Obispo la revocación o enmienda de su decreto¹²³. Eduardo Labandeira aprecia en la excepción señalada un reforzamiento de la autoridad del Obispo diocesano como cabeza de la Iglesia particular, al configurar ante este el recurso jerárquico directo y sin demoras contra los actos de todas las autoridades a él subordinadas¹²⁴.

Ahora bien, como señala Lamberto de Echeverría, “*contra la decisión que tome el Obispo se podrá recurrir, cosa que no sucederá contra los demás decretos que decidan sobre un recurso jerárquico, al menos tomando la expresión al pie de la letra (cabría, a nuestro juicio, pedir el beneficio novae audientiae, que no es precisamente un recurso)*”¹²⁵. De este modo se pretende abrir la puerta a evitar la interposición de un nuevo recurso, que además deberá tramitarse en este caso ante las Congregaciones romanas, con la correspondiente dilación en el tiempo y complejidad en su tramitación¹²⁶.

¹²² Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, cit. p. 283.

¹²³ Cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» cit. p. 246.

¹²⁴ Cf. LABANDEIRA, E., *sub. c. 1734*, en *ComNav.*, p. 1039.

¹²⁵ Cf. DE ECHEVERRÍA, L., *sub. c. 1733*, en *ComSal.*, p. 837.

¹²⁶ Sin olvidar la vinculación que puede darse con la excepción primera, es decir, “*de recurrir ante el Obispo contra actos dados por las autoridades que le están subordinadas*”. En estos casos, como se ha visto, no medió petición de revocación o enmienda del acto cuestionado, sino que directamente se planteó y resolvió el recurso jerárquico por el Obispo.



Tercero. “*De interponer los recursos a que se refieren los cann. 57 y 1735 del Código*”. El primer caso, previsto en el canon 57¹²⁷, se refiere a cuando la ley prescribe que se emita un decreto, o cuando el interesado presenta legítimamente una petición o recurso para obtener un decreto, y la autoridad competente no provee dentro de los tres meses que siguen a la recepción de la petición o recurso. 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. Es decir, cuando se trata de un recurso contra un acto presunto motivado por el silencio administrativo de la autoridad competente. En el segundo caso, contemplado en el canon 1735¹²⁸, se hace referencia a cuando la autoridad cuyo acto se impugna haya recibido la solicitud de revocación o enmienda del acto, manteniendo silencio durante treinta días. Como ocurre en el anterior supuesto, se procura evitar una situación favorable a la autoridad que es negligente en contestar, reforzándose así las garantías de los fieles administrados ante el silencio de la Administración¹²⁹. En palabras de Eduardo Labandeira, “*estas exclusiones también son razonables,*

¹²⁷ Cf. CIC c. 57: “§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 can. 128”.

¹²⁸ Cf. CIC c. 1735: “Si el autor del decreto, en el plazo de treinta días desde que recibió la petición mencionada en el can. 1734, intima un nuevo decreto por el que corrige el anterior o bien decide que la petición debe rechazarse, los plazos para recurrir se cuentan desde la intimación del nuevo decreto; pero si la intimación del plazo de treinta días no ha tomado ninguna decisión, el plazo se cuenta desde el día trigésimo”.

¹²⁹ Alejandro Bunje explica: “Cuando la ley prescribe que la autoridad ejecutiva debe dar un decreto singular, o un particular hace legítimamente una petición que debe responderse con un decreto singular, dicho decreto debe ser emitido por la autoridad competente dentro de un plazo de tres meses. Si la autoridad no lo hace, debe considerarse como si hubiere hecho un decreto que responde negativamente al pedido, y a partir de ese plazo, que debe considerarse como la fecha de la respuesta negativa, el interesado podrá hacer los reclamos a los que autoriza el derecho. Los reclamos previstos son los mismos de los recursos ante los decretos administrativos (Cann. 1732.1739)” (cf. BUNGE, A., *Las claves del Código: el libro I del Código de Derecho Canónico*, Buenos Aires 2006, p. 140).



pues la primera es una sanción contra la negligencia de la Administración y la segunda evita la doble suplicación en el mismo caso”¹³⁰.

Jorge Miras señala un cuarto supuesto. Según este autor:

“cuando se responde a la “supplicatio” con un nuevo acto que enmienda al anterior, pero no llega a satisfacer al afectado (cfr. 1735). Tanto en este caso como en el anterior, se trata de una excepción lógica: teniendo en cuenta que el autor del decreto ya ha tenido ocasión de reconsiderar el asunto, e incluso ha enmendado los extremos de previa petición de revocación dejaría de tener su sentido originario, y produciría un efecto simplemente dilatorio, poco deseable en este ámbito”¹³¹.

4.3. Forma y plazo

La petición de revocación o enmienda del acto debe hacerse formalmente, es decir, por escrito y dentro del plazo perentorio de diez días útiles desde la intimación del acto, tal y como se establece expresamente en el canon 1734 §2: “La petición debe hacerse dentro del plazo perentorio de diez días útiles desde la intimación”¹³². La suplicación previa al recurso, como también se la denomina, se realiza por escrito formal a modo de carta o instancia dirigida al autor del acto, presentada directamente en la cancillería correspondiente, o enviada por correo certificado con acuse de recibo en el que conste claramente a qué acto se refiere y qué es lo que se pide. Nada impide, ni tampoco exige, que se encuentre motivada¹³³, sin que sea posible pretender la práctica de prueba durante este trámite, ya que es más propia del recurso que de la petición previa.

Cabe preguntarse si la petición previa de enmienda o revocación pueda hacerse oralmente. La argumentación a favor de esta solución es la siguiente: aunque en el canon 1734 se establece que se haga por escrito, no lo exige como requisito

¹³⁰ Cf. LABANDEIRA, E., *Tratado de Derecho administrativo...*, cit. p. 438.

¹³¹ Cf. MIRAS, J., *sub. c. 1734*, en *ComEx*². 4/2, p. 2134.

¹³² Luis Bernardo Mur Malagón apunta que “salvo que haya transcurrido inútilmente, porque el interesado ignoraba la existencia del acto, o la posibilidad de realizar esta operación, o porque no podía presentarla” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» cit. p. 244).

¹³³ No requiere la alegación de motivo alguno.



de validez. Sin embargo, parece razonable entender que admitir peticiones previas de revocación o enmienda realizadas oralmente encierra graves problemas en orden a la constatación y ordenación de los hechos. Por ello, sin excluir en casos verdaderamente extremos su posibilidad, debe desterrarse de la tramitación del recurso jerárquico en los demás, y en todo caso el recurrente que excepcionalmente haya solicitado de viva voz la revocación del acto deberá probar de forma adecuada que esta ha tenido en realidad lugar. Jorge Miras detalla otros aspectos formales del escrito, estimando que

*“el escrito ha de contener al menos una petición explícita: la revocación o reforma del acto. Esta solicitud, por ser previa a la instauración jurídica del conflicto, no requiere formalmente una exposición pormenorizada de motivos, pruebas y alegaciones: basta con que el interesado manifieste sumariamente que se considera perjudicado en su situación por ese acto administrativo y por qué. No obstante, nada impide que se ofrezca una argumentación detallada”*¹³⁴.

Conviene señalar, igualmente, que el interesado está habilitado para realizar este acto sin la asistencia de abogado y procurador, dado que no se trata de un recurso, en el que puede, y en ocasiones debe, actuar a través de estos según lo dispuesto en el canon 1738. La petición previa de enmienda o revocación no es un recurso, sino una mera petición, y por consiguiente su ausencia no provoca indefensión. Lógicamente, nada se opone a que el interesado recabe el asesoramiento que estime necesario de un abogado con carácter previo a la presentación¹³⁵.

Como señala igualmente el citado autor, en la petición puede incluirse también el ruego de que se suspenda la ejecución del acto administrativo, pero si no se hace, el canon 1734 §1 la prevé de forma automática: *“hecha esa petición, se considera solicitada automáticamente también la suspensión de la ejecución”*¹³⁶. Más adelante se volverá sobre el asunto. Ahora bien, el texto de este canon utiliza unos conceptos jurídicos que da por sobrentendidos cuando se refiere a que *“la petición debe hacerse dentro del plazo perentorio de diez días útiles desde la in-*

¹³⁴ Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, cit. p. 281.

¹³⁵ Cf. MIRAS, J., *sub. c. 1734*, en *ComEx*². 4/2, p. 2134.

¹³⁶ Cf. CIC c 1.734 §1: “Antes de interponer recurso, el interesado debe solicitar a su autor por escrito la revocación o enmienda del decreto; hecha esa petición, se considera solicitada automáticamente también la suspensión de la ejecución del decreto”.



*intimación legítima del decreto*¹³⁷. En el ordenamiento canónico el tiempo puede ser continuo o útil¹³⁸. Tiempo continuo es el que no admite ninguna interrupción, mientras que útil¹³⁹ es el que refiriéndose a quien usa o reclama su derecho no transcurre para quien ignora o no puede reclamar¹⁴⁰. Por otro lado, el plazo para instar la revocación o enmienda del acto comienza a transcurrir desde su intimación¹⁴¹. Pues bien, en este contexto, la intimación debe entenderse como equivalente a la notificación del acto a su destinatario, o lo que es lo mismo, la puesta en su conocimiento para que el acto comience a surtir efectos jurídicos. Entre estos efectos producidos a partir de la intimación, se encuentra el inicio del plazo para recurrir un acto administrativo, transcurso de tiempo que, evidentemente, vincula al sujeto pasivo de la intimación. La consecuencia inmediata del transcurso del plazo es fatal, como señala Eduardo Labandeira¹⁴², ya que el interesado pierde el derecho a recurrir si por negligencia deja transcurrir en vano el plazo de diez días establecido¹⁴³. No obstante, Jorge Miras entiende admisible que si, a pesar de todo, el autor del acto admite la petición fuera de plazo y responde a ella, vuelve a abrirse para el interesado la posibilidad de recurso¹⁴⁴, opción compartida por Eduardo Labandeira y algún otro autor¹⁴⁵, pero

¹³⁷ Cf. CIC c. 1734, §2: “La petición debe hacerse dentro del plazo perentorio de diez días útiles desde la intimación legítima del decreto”.

¹³⁸ Cf. BERNÁRDEZ CANTÓN, A., *Parte general de Derecho Canónico*, Madrid 1990, pp. 201-202.

¹³⁹ El tiempo útil es el que no es continuo, es decir, aquel que se interrumpe ante la ignorancia, o ante un impedimento de cumplir el derecho o la obligación. Para que pueda entenderse como útil un tiempo debe decirse expresa o implícitamente, como ocurre con el citado c. 1734 §2, ya que su transcurso puede limitar el derecho de un fiel. En el caso del referido precepto se trata de fijar un tiempo para recurrir un acto administrativo y, en consecuencia, el plazo fijado debe ser necesariamente de tiempo útil por coartar en menor medida el derecho a recurrir.

¹⁴⁰ Cf. CIC c. 201 §2.

¹⁴¹ En relación al plazo señalado, Luis Bernardo Mur Malagón puntualiza que se tendrá en cuenta “salvo que haya transcurrido inútilmente, porque el interesado ignoraba la existencia del acto, o la posibilidad de realizar esta operación, o porque no podía presentarla” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» *cit.* p. 244).

¹⁴² Cf. DE DIEGO LORA, C.- LABANDEIRA, E., «La tutela de los derechos en la Iglesia» *cit.* p. 753.

¹⁴³ Cf. CIC c. 1.465.

¹⁴⁴ Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, *cit.* p. 280.

¹⁴⁵ Luis Bernardo Mur Malagón apunta que “salvo que haya transcurrido inútilmente, porque el interesado ignoraba la existencia del acto, o la posibilidad de realizar esta operación, o porque no podía presentarla” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» *cit.* p. 245). Por su parte, Eduardo Labandeira escribe: “No obstante el autor del acto graciosamente puede dar respuesta fuera



que no deja de plantear dudas, más allá de casos de imposibilidad o ignorancia no culpable¹⁴⁶.

4.4. Efectos

Las finalidades pretendidas por el legislador con la petición previa de enmienda o revocación ya han quedado expuestas antes, y se recordará que básicamente consisten en la posibilidad de que la autoridad examine nuevamente la conveniencia y oportunidad de mantener un acto dictado, a la vez de comunicar la decisión de interponer un recurso a la autoridad de la que ha emanado la interposición de un recurso jerárquico. Sin embargo, la petición previa de enmienda o revocación también implica importantes efectos o consecuencias en el desarrollo jurídico del acto administrativo cuestionado, como es la suspensión provisional de su ejecución. Respecto a la suspensión provisional del acto administrativo cuya enmienda o revocación se solicita se plantean varias posibilidades. Así, en determinadas ocasiones la petición supone la suspensión inmediata, *ipso iure*, del acto administrativo cuestionado. En otras, constituye una solicitud implícita de suspensión de la ejecución del acto administrativo que pone en marcha un camino paralelo al del recurso, pero en este caso referido solamente a su suspensión. Ambas posibilidades exigen algunas precisiones.

Según se dispone en el canon 1736 §1, cuando en una materia concreta el recurso jerárquico suspende la ejecución de un decreto¹⁴⁷, la petición del canon 1734, o en otras palabras, la solicitud previa de su enmienda o revocación, pro-

del plazo, permitiendo el ulterior recurso” (cf. LABANDEIRA, E., *Tratado de Derecho administrativo...*, cit. p. 437).

¹⁴⁶ Jorge Miras precisa que: “Más dudosa parece la posibilidad de que sea admitido el recurso que se base en una respuesta negativa presunta en virtud de silencio administrativo ante la petición presentada fuera de plazo (c. 1735), aunque siempre podría intentarse, puesto que, en apariencia, el requisito de la «supplicatio» previa ha sido cubierto, y el recurrente podría probar que presentó la petición en tiempo útil” (cf. MIRAS, J., *sub. c. 1734*, en *ComEx*². 4/2, p. 2134).

¹⁴⁷ En el ordenamiento canónico se encuentran varios supuestos de suspensión *ipso iure* del acto administrativo con ocasión de la interposición de un recurso contra el mismo. Así, por ejemplo, los referidos a la dimisión de un religioso, CIC c. 700; los decretos dictados en el ámbito penal, CIC c. 1353; la remoción de un párroco, CIC c. 1747; o el traslado forzoso de un párroco, CIC c. 1752.



duce idéntico efecto. Como puede apreciarse, en este supuesto la petición previa y el recurso jerárquico tienen un mismo efecto, implicando en ambos casos la suspensión automática del acto administrativo impugnado. La adopción de esta decisión no depende de una concesión más o menos graciosa de la autoridad, sino que viene establecida directamente por la voluntad de la ley, es decir, *opere legis*, y resulta coherente, ya que sería absurdo dar un tratamiento contradictorio al recurso que luego se interpondrá y a la petición, en detrimento de esta. En los demás casos, cuando en una materia el recurso jerárquico no suspende automáticamente la ejecución del acto recurrido, la petición previa puede dar lugar a una situación diferente, puesto que la decisión sobre su suspensión, en principio, corresponde al autor del acto cuya reforma se insta, y ello entendido sin perjuicio de que ante un silencio o negativa quepa su reiteración ante el superior jerárquico. Esta última circunstancia viene expresamente recogida en el canon 1736 §2, disponiendo que “*en los demás casos, si en el plazo de diez días después de recibida la petición del canon 1734, el autor del decreto no decide suspender la ejecución del mismo, puede pedirse provisionalmente esa suspensión a su Superior jerárquico, que tiene facultad para otorgarla sólo por causas graves y cuidando siempre de que no sufra detrimento el bien de las almas*”.

La suspensión provisional deberá ser revocada o confirmada posteriormente por el superior una vez interpuesto el recurso, tal y como se prevé en el canon 1736 §3 y también en el canon 1737 §3. En todo caso, y según se dispone en el canon 1736 §4, si no se interpone recurso contra el acto cuya suspensión ha sido acordada, dentro del plazo prescrito, cesa por eso mismo¹⁴⁸ la suspensión de la ejecución decidida provisionalmente de acuerdo con el canon 1736 §1 (cuando en una materia el recurso jerárquico suspende la ejecución de un decreto) o 1736 §2 (en los demás casos). Debe destacarse, además, un último efecto verdaderamente importante entre los provocados por la petición de revocación o enmienda del acto, ya que esta señala el día inicial en el cómputo del plazo de treinta días previsto para que el autor del acto responda a la petición¹⁴⁹. Transcurrido ese

¹⁴⁸ En el supuesto de que el interesado no interponga en tiempo útil el recurso jerárquico, la suspensión que eventualmente se hubiera concedido cesa *ipso iure*, con lo cual el acto ha de ejecutarse en todos sus términos.

¹⁴⁹ Cf. CIC c. 203 §1.



plazo, queda a disposición del interesado la posibilidad de interposición del recurso jerárquico¹⁵⁰.

4.5. Decisión

La lectura del canon 1735 permite concluir que, tras la presentación de la petición de revocación o enmienda en su debido tiempo y forma, el autor del acto que se pretende recurrir deberá intimar un nuevo decreto en el plazo de treinta días desde que la recibió, corrigiendo el anterior o bien decidiendo que la petición debe rechazarse. Conviene recordar que, a tenor de lo dispuesto en el canon 1733, durante el plazo señalado de treinta días será cuando tenga lugar, en su caso, la intervención del departamento o consejo de mediación, ya que en el referido canon 1733 §3 se dispone que este órgano actuará principalmente cuando se pida la revocación de un acto y antes de agotarse los plazos para recurrir¹⁵¹. Producida la decisión de la autoridad que recibe la petición de reforma, ya sea espontáneamente, ya a propuesta de los mediadores, como ha quedado expuesto, puede adoptar dos posturas. La primera consiste en acceder a lo solicitado por el interesado, dictando seguidamente un decreto en el plazo de treinta días y en el sentido indicado. La segunda implica desestimar la petición, con insatisfacción de las pretensiones del peticionario¹⁵². Al margen de las previsiones legales, también es posible que se produzca el silencio del superior.

La primera de las posturas referidas implica que la respuesta a la petición de enmienda o revocación del acto instada sea favorable, y en este supuesto el decre-

¹⁵⁰ Cf. CIC c. 1735.

¹⁵¹ Según lo dispuesto en el CIC c. 1733 §3: “El departamento o consejo de que trata el párrafo segundo actuará principalmente en cuanto se pida la revocación de un decreto a tenor del canon 1.734 y antes de agotarse los plazos para recurrir; pero, si ya se interpuso el recurso contra el decreto, el mismo superior que juzga de él ha de exhortar al recurrente y al autor del decreto para que busquen aquellas soluciones, siempre que abrigue la esperanza de un feliz resultado”.

¹⁵² Según Eduardo Baura: “Il can. 1735, prevede due possibili reazioni da parte dell'autorità che emise l'atto: rispondere mediante l'emissione di un nuovo atto oppure non rispondere affatto. Il nuovo atto può revocare l'atto impugnato oppure modificarlo o respingere la domanda (confermando implicitamente l'atto impugnato). Nei due ultimi casi l'interessato può non essere soddisfatto e quindi potrà interporre direttamente il ricorso presso il Superiore gerarchico (senza bisogno di una nuova richiesta di modifica)” (cf. BAURA, E., «I ricorsi gerarchici» *cit.* p. 123).



to podrá tener diversos contenidos. Efectivamente, puede suponer la revocación del acto cuestionado por el interesado, restaurando a la vez, y en consecuencia, la situación anterior a él. Cabe también la posibilidad de emitir un nuevo acto administrativo que enmiende en algunos aspectos el precedente y que venga a satisfacer plenamente las pretensiones del solicitante. La segunda de las posturas mencionadas consiste en la insatisfacción de la petición, bien tenga su causa en que la autoridad haya desestimado íntegramente la solicitud de reforma del acto, o por haber efectuado una reforma insuficiente a juicio del interesado¹⁵³. Es decir, a su vez, puede haberse emitido un decreto rechazando la petición del solicitante, lo que supondría la confirmación plena del acto anterior, o bien cabe la emisión de un decreto que enmiende el acto cuestionado tan solo en algunos aspectos que el interesado estime insatisfactorios. En este último caso, proseguirá su estado de disconformidad y, por consiguiente, el instante mantendrá su interés en la interposición del recurso anunciado¹⁵⁴. En cualquier caso, la desestimación total o parcial abre la puerta a la posibilidad de recurrir ante el superior jerárquico.

La tercera posibilidad antes apuntada se deriva del silencio de la autoridad, dejando transcurrir el plazo señalado de treinta días sin resolver en un sentido u otro. Se trataría de uno de los supuestos de silencio administrativo contemplados en el canon 57 §1 y §2, y al que deberá aplicarse las previsiones legales allí establecidas:

“§ 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”.

¹⁵³ En relación con esta posibilidad, puede consultarse: PINTO, P. V., «El recurso jerárquico» *cit.* p. 49.

¹⁵⁴ Sobre esta posibilidad, Luis Bernardo Mur Malagón escribe: “La enmienda puede satisfacer al afectado por el primer acto administrativo (podría ser consecuencia de los intentos de conciliación que habrán comenzado al presentarse la petición); pero también podría suceder que continuase considerándose perjudicado por el nuevo acto y mantuviese, en consecuencia su interés en recurrirlo” (cf. MUR MALAGÓN, L. B., «Del recurso contra los decretos...» *cit.* p. 247).



Es decir, concurriendo la circunstancia de que el solicitante no recibiera respuesta alguna en el plazo de treinta días (plazo especial señalado a estos efectos en el canon 1735) desde que presentó su solicitud, la respuesta a la petición se estima como un acto administrativo presunto de contenido negativo, quedando abierta la posible formulación del recurso jerárquico, y en este supuesto el plazo de treinta días para su interposición empezará a contarse desde el día trigésimo a la solicitud previa¹⁵⁵. Jorge Miras, valorando el silencio administrativo en este ámbito, comenta al respecto:

“Ha de recordarse, en todo caso, que en el derecho canónico el silencio de la Administración no “es” una respuesta, sino que simplemente da lugar a una “presunción” de respuesta negativa que permite al interesado continuar sus diligencias. Pero la autoridad sigue obligada a responder a las peticiones legítimas, y puede hacerlo a tenor del c. 57 §3, aunque haya transcurrido el plazo y se haya interpuesto ya el recurso”¹⁵⁶.

Cumplido el trámite de la petición previa de revocación o enmienda del acto, y tras su resolución en uno u otro sentido, el interesado, en su caso, podrá proceder a la interposición del recurso jerárquico ante el superior competente.

5. CONCLUSIONES

Los cánones 1733-1735, insertos entre los diversos preceptos que el Código de Derecho Canónico dedica a regular el procedimiento que debe tramitarse en los recursos administrativos, están destinados, precisamente, a evitar la interposición de un recurso ante el superior jerárquico, y si este deseo no resulta posible, procurar su debida preparación. Es evidente que en estos cánones subyace una determinada actitud del legislador frente a los conflictos administrativos fundada en razones teológicas y jurídicas. En todo caso, cabe considerar el intento de alcanzar una solución de común acuerdo que evite la necesidad de interponer el

¹⁵⁵ Cf. CIC c. 1735.

¹⁵⁶ Cf. MIRAS, J.- CANOSA, J.- BAURA, E., *Compendio de...*, cit. p. 282.



recurso (c. 1733) y la petición dirigida al autor del acto, para que lo revoque o enmiende (cc. 1734-1735), dentro del concepto de justicia administrativa.

Resulta significativo que el legislador dedique tres densos cánones a regular estas materias, sobre todo cuando se comparan con los cuatro que tienen por objeto normar la tramitación y resolución del recurso jerárquico, lo que permite apreciar la importancia que se ha conferido en el Código de Derecho Canónico a las instituciones que deben evitar o solucionar los litigios en el ámbito administrativo.

En el canon 1733 el legislador exhorta a las partes a lograr un acuerdo, e incluso se prevé la posibilidad de que intervengan mediadores. De no prosperar el acuerdo, la petición previa de reforma o revocación del acto a su autor, prevista en el canon 1734, cumplirá diferentes finalidades, ya que si es atendida el recurso será innecesario, y en caso de que no lo sea, permitirá encauzar debidamente su tramitación ante el superior competente.

El deseo expresado por el legislador tiene gran importancia para la vida de la Iglesia, procurando un espíritu auténticamente evangélico, al recomendar que la justicia entre sus miembros sea alcanzada sin necesidad de plantear controversias jurídicas en su seno. Este deseo, que encuentra firmes fundamentos en la Teología, no debe llegar nunca al extremo de considerar al recurso jerárquico como un instrumento digno de rechazo. Por el contrario, sin renunciar a su carácter de remedio subsidiario, debe recordarse que este recurso se configura como una eficaz institución en la defensa de los derechos de los fieles en la Iglesia, al tiempo que es garantía de correcta administración.

No hay contradicción entre el deseo de evitar los conflictos y la previsión de un procedimiento para resolver aquéllos que eventualmente puedan surgir en el ámbito administrativo. Habrá que procurar que el conflicto no llegue a plantearse. Si no puede evitarse, el recurso no es su mejor solución, pero si no hay otra alternativa, aparece, solo entonces, como la mejor garantía de procurar una justa decisión.

¿Cuál es el medio o los medios idóneos a que articulan la mediación y el empeño de personas prudentes? La doctrina estima que aquellos que permitan al autor del acto administrativo, o a su superior jerárquico, comprobar que la solución propuesta no es contraria al bien público. Pero no debe olvidarse que la vinculación entre el fiel, que es el administrado, y el superior, que actúa como Administración, implica una relación de dependencia jerárquica que en un principio



puede dificultar los intentos de lograr una solución equitativa de común acuerdo. Esta circunstancia obliga a extremar al máximo las precauciones a la hora de escoger los medios idóneos que permitan dirimir las controversias planteadas, a la vez que presupone un conocimiento de su trascendencia en el seno de la comunidad.

Junto a la exhortación al acuerdo y la posible intervención de medidores, la petición previa de revocación o enmienda es otra de las nuevas instituciones que el legislador canónico ha previsto en el vigente Código con la intención de evitar o preparar la interposición de un recurso jerárquico. Su regulación se encuentra en los cánones 1734 y 1735, y consiste en que antes de interponer el recurso, el interesado debe solicitar a su autor por escrito la revocación o enmienda del decreto. Se trata de un requisito previo que puede considerarse como un nuevo intento de evitar el conflicto, y en caso de no prosperar, colabora en la correcta tramitación del recurso ante el superior competente de su resolución.

Efectivamente, esta previsión se fundamenta en dos razones. La primera es que implica una clara llamada a la reflexión, porque la petición previa de revocación o enmienda permite a la autoridad autora del acto examinar su decisión una vez más, ponderando debidamente los hechos en cuestión, los argumentos legales aplicables y, quizás, su oportunidad. De esta forma, se facilita al superior jerárquico la posibilidad de que rectifique su decisión inicial si lo estima conveniente, revocando o enmendando el acto y poniendo así fin a la controversia. También puede suceder lo contrario, es decir, que el autor del acto se ratifique en su primera voluntad si no encuentra razones para su modificación. Asimismo, puede suponer un requerimiento a la reflexión del administrado, quien ilustrado por los argumentos que el superior expone en su resolución, alcanza a comprender mejor el alcance justo de la decisión que antes estimaba contraria a sus derechos, desistiendo de la idea de recurrir.

La segunda razón consiste en su utilidad como instrumento de gobierno, porque mediante la petición previa revocación o enmienda del acto se pone sobre aviso a la autoridad eclesiástica de las intenciones impugnadoras del fiel agraviado, y de este modo la posterior interposición del recurso no encontrará al superior en completo desconocimiento de la situación conflictiva originada por su acto.

