

# Sobre algunos aspectos del Derecho Administrativo de la Iglesia

POR

MARIANO LOPEZ ALARCON

*Profesor Adjunto*

SUMARIO: 1. Justificación e importancia del Derecho Administración de la Iglesia; 2. La Administración eclesiástica; 3. El servicio público eclesiástico; 4. El Derecho Administrativo Eclesiástico; 5. El acto administrativo canónico; 6. Elementos del acto administrativo canónico.

I.

## JUSTIFICACION E IMPORTANCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA IGLESIA

Si toda cautela es poca cuando se acometen temas de Derecho canónico, hay que extremar los cuidados cuando se estudia el Derecho Administrativo de la Iglesia, tanto por la delicadeza de su contenido —en gran parte relacionado con los sacramentos—, como por la ausencia de visión científica en los escasos trabajos de conjunto y especiales que se han enfrentado con el tema. Basta señalar que cuestión tan importante como determinar el alcance de los términos *administrador* y *administración* no



se ha precisado aún por los canonistas. No pueden tener el estricto sentido que se ha pretendido asignarles de gestión económica de bienes eclesiásticos (1). A la inversa, tampoco puede aceptarse, por su excesiva amplitud, el criterio mantenido por algunos canonistas que recogían en el Derecho Administrativo el estudio de todas las manifestaciones de la potestad de jurisdicción, abarcando lo mismo el Derecho de los oficios que el de las administraciones especiales, sin excluir las funciones legislativa, judicial y sancionadora. Para estos autores, entre los que destacan figuras tan conocidas como Friedberg, Hinschius y Wernz, Administración equivale a régimen de la Iglesia, es decir, el conjunto de todas las funciones derivadas del poder rector de la Iglesia (2).

En la sistematización del Derecho de la Iglesia lo común es que se siguiera el plan de las Decretales y luego el instaurado por las Instituciones de Lancelotti. Bajo la libre metodología, inaugurada por Berardi, fueron escasos los autores que concedieron un apartado al Derecho Administrativo. La promulgación del Código de Derecho Canónico, con su sistematización en los cinco conocidos libros, produjo una literatura, tanto exegética como sistemática, que, en líneas generales, seguía el plan trazado por el texto legislativo sin mostrar solicitud por superar la deficiente planificación del Codex, sobre todo del Libro III (3).

Los Profesores italianos que escriben obras de Instituciones tampoco se preocupan de conceder un puesto al Derecho Administrativo Eclesiástico. Dominados excesivamente por el jurisdiccionalismo (4) no aciertan a separar lo orgánico o constitucional de lo administrativo. Así, Del Giudice, por citar al autor más representativo de esta tendencia, incluye bajo el título "La potestad de jurisdicción y su ejercicio", aparte del estudio general sobre la misma, los aspectos particulares sobre producción normativa y el oficio eclesiástico; y bajo la rúbrica "Ordenamiento jerárquico" va exponiendo los oficios en particular, mientras que en otras partes separadas por otras rúbricas expone los institutos de educación, los sacramentos y el patrimonio, sin que aparezca otra preocupación sistematizadora que aquella su visión jurisdiccionalista del Derecho canónico y su contenido jerárquico, que le lleva a dispersar la abundante materia que no tiene encaje

(1) La idea de administración va ligada, por lo general, en los estudios de los canonistas a la gestión del patrimonio eclesiástico. Cfr. por todos D'OSTILIO, *La responsabilità per atto illecito della Pubblica Amministrazione nel Diritto Canonico*, Roma, 1966, pág. 70.

(2) FRIEDBERG, *Trattato del Diritto Ecclesiastico*, trad. de RUFFINI, Torino, 1896; HINSCHIUS, *Das Kirchenrecht der Katholiken und Protestanten in Deutschland*, Berlín, 1892 y sgts.; WERNZ, *Jus Decretalium*, Roma, 1905 y sgts.

(3) Sobre esto véase LOMBARDIA, *La sistemática del Codex y su posible adaptación*, «Estudios de Deusto», VIII (1961, fasc. 1), págs. 213 y sgts.

(4) Cfr. Alberto de la HERRA, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, Madrid, 1967, págs 184 y sgts.

en estos conceptos entre esos otros apartados concebidos con un criterio meramente empírico (5).

Hemos de señalar la excepción que supone en la canonística italiana la postura de Mario Falco, que en el volumen primero de su "Corso di Diritto Ecclesiastico" dedica el amplio Capítulo III al estudio de la "Administración de la Iglesia" bajo cinco Secciones que tratan de "la administración de los oficios; el matrimonio; la potestad penal y la potestad disciplinaria; el patrimonio eclesiástico, y la condición jurídica de los Estados, de los cristianos acatólicos y de los infieles", materia excesivamente amplia y abigarrada que abarca temas que escapan del ámbito de lo administrativo y omite otros, como los culturales y de magisterio, que aquí tienen su lugar apropiado (6). De todos modos, hay en esta obra de Introducción una clara aceptación del Derecho Administrativo Canónico, aunque con las imprecisiones de sistematización y de contenido propias de la inmadurez de esta rama de la canonística.

En Francia, el Profesor Noubel ha acometido la publicación de un "Traité de Droit Administratif de l'Église Catholique", que subtítulo "Etude de Droit Publique comparé", y que no parece tener otra finalidad, como se deduce del subtítulo y de lo publicado hasta ahora, que presentar un comentario de la legislación actual en su proyección hacia el Derecho comparado.

En España los intentos más ambiciosos han sido dos: la obra de Muniz (7), que por su finalidad práctica no ofrece un sólido cuerpo de doctrina, y la IX Semana de Derecho Canónico, celebrada en el año 1962 en la Universidad María Cristina de El Escorial (8). De esta Semana dice el Prof. De Echeverría que respondía a la apreciación unánime de todos los canonistas sobre el auge extraordinario que ha adquirido lo administrativo dentro del Ordenamiento canónico, aunque —añade— se trataba de fijarse en el aspecto administrativo, de organización, de cada una de las instituciones jurídicas examinadas, y que fue ésto lo que se pidió a los ponentes, tratando de conseguir que el conjunto de la Semana reflejara con exactitud la actual estructura administrativa de la Iglesia. Estas palabras del Profesor de la Universidad salmantina se corresponden, en efecto, con la preocupación organicista de los temas estudiados, que derivaron por cauces pastorales, sociológicos, organizativos y jurisdiccionales, pero que dejaron casi inédito el campo propio del Derecho Administrativo, regulador de la actividad de esos órganos. Como ha escrito José Antonio

(5) Del GIUDICE, *Nozioni di Diritto Canonico*, 11.ª ed., Milano, 1962.

(6) FALCO, *Corso di Diritto Ecclesiastico*, vol. 1.º, 2.ª ed., Padova, 1933.

(7) MUNIZ, *Procedimientos eclesiásticos*, Sevilla, 1926.

(8) Los trabajos se publicaron en el volumen *Aspectos del Derecho Administrativo Canónico*, Salamanca, 1964.

Souto, se rehuó el planteamiento de las cuestiones bajo el punto de vista jurídico-administrativo, que los canonistas esperábamos (9).

Este es, a grandes rasgos, el panorama que ofrece la doctrina sobre el Derecho Administrativo Canónico, esbozos imprecisos y un desinterés por la materia que no está a tono con la importancia de esta rama del Derecho canónico que es, juntamente con el Derecho constitucional, el que con más propiedad refleja la esencia de la Iglesia, pues proporciona categorías jurídicas a los medios de salvación que la Iglesia dispensa. Por otro lado, se viene sosteniendo insistentemente que el Derecho canónico es de naturaleza instrumental respecto de la esencia y fines de la Iglesia y es precisamente el Derecho Administrativo, por su naturaleza y funciones, un Derecho medial, instrumental, funcional por excelencia, vehículo apropiado para cuidar por vías jurídicas de la dispensación de los sagrados ministerios y de administrar los bienes de la Iglesia, los temporales y, sobre todo, los sobrenaturales, los dones de la Gracia divina.

La justificación e importancia del Derecho Administrativo Canónico se advierte también cuando nos percatamos de que el Derecho Administrativo surge allí donde hay cosas públicas que dar, conservar o recibir, pues estas prestaciones requieren la constitución y funcionamiento de los respectivos servicios, de cuya regulación se encarga el Derecho Administrativo. Y la Iglesia es Institución fundada por Jesucristo para conservar y dar el inmenso tesoro de la Revelación y al propio Cristo y sus divinos misterios, por lo que se impone la estructuración de un Derecho Administrativo a gran escala con el fin de que la proyección individual y social de esos bienes cuente con cauces jurídicos adecuados que aseguren su correcta y eficaz dispensación. Es más, el tratamiento bajo fórmulas de Derecho Administrativo de instituciones y relaciones jurídicas que caen de lleno en esta parcela del Derecho canónico evitaría graves errores en el enjuiciamiento de aquellas, pues el Derecho Administrativo se construye sobre el patrón de la justicia distributiva, que, de la mano de esta rama jurídica, encuentra cauces y medios adecuados para su revalorización y aplicación. Entonces la interpretación de algunos cánones, como el 892, sobre la obligación grave de justicia que tienen los Párrocos y en general los que tienen cura de almas de oír por sí mismos o por medio de otros las confesiones de los fieles que les están encomendados, no derivaría hacia la obligación de justicia conmutativa basada en un cuasi-contrato, como sostiene Wernz y Alonso (10), sino que se fundamentaría en una obligación de jus-

(9) SOUTO, *Sugerencias para una visión actual del Derecho Administrativo Canónico*, «Ius Canonicum», V (1965), pág. 139.

(10) WERNZ-VIDAL, *Ius Canonicum*, T. IV, *De rebus*, vol. 1, Romae, 1934, pág. 163; ALONSO LOBO, *Comentarios al Código de Derecho Canónico*, T. II, Madrid, 1962, pág. 308.

ticia distributiva, como corresponde al Derecho administrativo sobre el sacramento de la penitencia y como se ha defendido por el Profesor Alfonso Prieto con base en otros argumentos distintos de los que aquí propugnamos (11).

---

(11) Alfonso PRIETO, *Los derechos subjetivos públicos en la Iglesia*, «Revista Española de Derecho Canónico», XIX (1964), pág. 876.

## 2

## LA ADMINISTRACION ECLESIASTICA

Para proceder con orden hemos de limitar previamente el objeto del Derecho Administrativo Canónico, es decir, la Administración eclesiástica, que vamos a estudiar en su doble aspecto, subjetivo y objetivo.

Subjetivamente, la Administración eclesiástica está constituida por un conjunto de órganos de poder de los cuales emanan los actos jurídico-administrativos de la Iglesia. Han de estar dotados de poder administrativo, también denominado ejecutivo, y que se identifica con una de las tres funciones jurisdiccionales eclesiásticas, junto a la legislativa y la judicial. También desarrollan actividad administrativa los órganos que tienen potestad dominativa pública, regulada en buena parte por el Derecho particular (12).

En el aspecto objetivo, la Administración eclesiástica se integra por un conjunto de actividades encaminadas a la realización de fines concretos de la Iglesia en orden al fin último de la *salus animarum*. Se trata de una actividad medial o instrumental para la prestación de servicios relacionados más o menos inmediatamente con aquella finalidad, pues entendemos que la idea de servicio eclesial para bien de las almas es la que nutre la función administrativa de la Iglesia. Ha sido el Concilio Vaticano II el que ha destacado esta idea de servicio, de ministerio, de diaconía, en las actividades eclesiásticas jerárquicas y la canonística, si de verdad se mantiene fiel a las directrices teológicas, ha de levantar nuevas construcciones sobre esas bases eclesiológicas que propone el Concilio. Esto supone un importante cambio de mentalidad, que lleva consigo dificultades, porque, hasta ahora, la doctrina y la legislación han destacado en esta materia, no la idea de servicio, sino la de cosa, la *res*, como centro de la Administración eclesiástica, que siempre han constituido en la Ciencia y en las leyes canónicas una parte muy extensa e indiferenciada en los planes distribuidores de la materia jurídica. Como ha escrito Lombardía, fue decisiva la influencia que ejerció el método de las Instituciones de Lancelotti sobre la Comisión codificadora, por lo que el Código, como las

(12) Cfr. Card. LARRAONA, *De potestate dominativa publica in iure canónico*, en «Acta Congr. Iur. Int.», IV; Roma, 1937, págs. 145-180; CABREROS, *La potestad dominativa*, en «La potestad de la Iglesia», Barcelona, 1960, págs. 52 y sgts.



Instituciones, había de tener un Libro dedicado a las cosas; y no hay otro Libro en el *Codex* —añade— en el que el criterio de agrupación de materias sea más artificial; se aplica el término *res* tanto a la regulación por parte del legislador de la administración de sacramentos como al régimen de las cosas sagradas, a actividades de culto como a derechos patrimoniales, a la actividad magisterial como a las personas morales de base patrimonial (13). No es extraño que Ebers haya incluido como contenido de la Administración eclesiástica los sacramentos, el culto, los beneficios y los patrimonios eclesiásticos (14). Y, en general, la influencia de la rúbrica del Libro III del Código ha conducido al equívoco de tratar toda la materia contenida en dicho Libro como Derecho de cosas, siendo así que la mayor parte de las normas que en el mismo se articulan lo que regulan son actividades del poder gubernativo eclesiástico que han de llevarse al campo de la función administrativa de la Iglesia, o sea, al Derecho Administrativo.

---

(13) LOMBARDIA, loc. cit., págs. 229 ysgts.

(14) EBERS, *Grundriss des katholischen Kirchenrecht*, Wien, 1950, pág. 355.

## EL SERVICIO PUBLICO ECLESIASTICO

Estas actividades, que constituyen el contenido objetivo de la Administración, no se ejercen anárquica y aisladamente, sino que es lo normal que se desarrollen conforme a un orden, bajo la disciplina de los servicios eclesiásticos, que constituyen una síntesis organizada de elementos de diversa especie, entre ellos normas y actividades jurídicas ejecutadas por personas investidas de poder y competencia y que se ordenan a la satisfacción de las necesidades concretas de la Iglesia y de los fieles relativas a su último fin.

El Prof. Noubel ha empleado la expresión “interés del servicio representativo del interés general de la Iglesia”, de tal manera que la satisfacción de éste viene simbolizado por el buen funcionamiento del servicio, que está encargado de proveer a la satisfacción de esta necesidad pública; y afirma que todas las necesidades espirituales de los fieles se encuentran atendidas por otras tantas instituciones y funciones sagradas, a saber, los oficios eclesiásticos, añadiendo que el Derecho administrativo eclesiástico va a asegurar el funcionamiento regular y correcto, conforme al Derecho Público Canónico, de este conjunto de funciones, preocupándose fundamentalmente del buen funcionamiento de los oficios y servicios referentes a la pastoral y al ministerio de las almas (15).

Vemos, a través de esta cita, cómo el contenido de la Administración eclesiástica tiene su campo adecuado, no en las cosas propiamente dichas, sino en los servicios, especialmente en los de carácter pastoral, abriéndose así un ancho campo al Derecho canónico a compás de nuevas exigencias de la sociedad eclesiástica y de la sociedad civil, porque la pastoral necesita también de lo jurídico ya que no deja de ser actividad social y ha de acudir a un elemento ordenador que sólo el Derecho canónico puede suministrarle (16).

En el servicio eclesiástico se integran elementos de diversa naturaleza; pero no todos ellos son jurídicos, pues cabe distinguir elementos per-

(15) NOUBEL, *Droit Administratif de l'Eglise Catholique*, fasc. 1.º, Toulouse, 1958, págs. 6 y sgts.

(16) Cfr. de ECHEVERRÍA, *La Curia episcopal pastoral*, en «Aspectos del Derecho...», cit., págs. 212 y sgts.

sónales, materiales, espirituales y jurídicos. El elemento personal está constituido por los titulares de oficios y ministerios eclesiásticos que obran en el ejercicio de sus respectivas funciones. Se valen de cosas espirituales cuando ejercen servicios cultuales, especialmente los sacramentos y la palabra de Dios, aunque en otros servicios pueden estar ausentes estos elementos espirituales. Igualmente intervienen cosas materiales, sagradas o no, y actos materiales del sujeto, especialmente los ritos y ceremonias. Por último, las normas y los actos jurídicos conducen a la correcta y eficaz realización de tales servicios, dentro de los límites establecidos por el Derecho. Es así, a través del servicio eclesiástico, cómo las personas, las cosas y los actos se integran en una unidad operativa que explica y vitaliza aquellos elementos y sus prestaciones, coordinados y potenciados con la fuerza de la síntesis organizada y activa en su proyección hacia la realización del fin salvífico de la Iglesia. El Vaticano II nos ha dado una Eclesiológia de solidaridades, de vínculos y de síntesis orgánicas y el Derecho canónico público ha de seguir estas directrices conjuntando también individualidades aisladas en complejos orgánicos jurídicamente estructurados y actuados. Uno de ellos, que consideramos de capital importancia, es el servicio eclesiástico, núcleo de la Administración de la Iglesia.

Para presentar una enumeración de estos servicios, vamos a partir de la que formula Schmitz en su tripartición: "De cultu divino", "De magisterio eclesiástico" y "De bonis ecclesiasticis temporalibus". La primera parte la encabeza con el estudio de las normas generales sobre el *Gottesdienst* (servicio divino) y sigue luego con los sacramentos que, aunque en primer lugar son medios que confieren la Gracia, deben contarse también, entre los actos de culto, e incluye, por último, las normas sobre otros actos de culto que necesitan de una regulación práctica (culto de los santos, sagradas imágenes y reliquias, sagradas procesiones, voto y juramento). La parte segunda la dedica al estudio de la administración en la misión de enseñar. En la parte tercera trata de la administración de los bienes temporales eclesiásticos (17).

Hemos de reconocer el innegable mérito de Schmitz al abordar el estudio del Libro III bajo la temática del Derecho Administrativo Canónico; pero se queda a la mitad de camino cuando reduce el contenido del Derecho Administrativo a dicho Libro III del Código (18), pues la Iglesia presta otros importantes servicios cuya regulación se contiene en otros lugares del Código y en diversas leyes, tales son la administración de los oficios y de los actos eclesiásticos, la administración sancionadora y la administración pastoral. Esta última, sobre todo, goza hoy del favor de la Je-

(17) SCHMITZ, *Die Gesetzssystematik des Codex Iuris Canonici Libri I-III*, München, 1963, págs. 196 y sgts., 351 y sgts.

(18) SCHMITZ, ob. cit., pág. 197.

rarquía eclesiástica y el Derecho canónico no puede estar ausente en la revalorización de esta función de la Iglesia. Como expuso Monseñor Tarancón en la IX Semana de Derecho Canónico, asistimos hoy al interesantísimo fenómeno en el campo eclesial de la revalorización del sentido pastoral en las costumbres y actividades de la Iglesia y hay que sentar como verdad inconcusa que lo pastoral —aspecto primario y esencial de la Iglesia— necesita normalmente de las estructuras jurídico-administrativas y de los medios humanos para conseguir su fin sobrenatural (19).

Estas palabras del Prelado ovetense ilustran suficientemente el pensamiento que venimos desarrollando favorable a situar los servicios pastorales para la cura de almas en el centro de la Administración eclesiástica, a tono con la naturaleza misionera de la Iglesia, que exige la máxima eficacia de las tareas pastorales y a lo que contribuye, en no corta medida, la instrumentación jurídica de las mismas en el grado conveniente; porque, como ha escrito Romita, hoy domina en la Iglesia la convergencia entre Pastoral y Derecho canónico, de tal manera que ambos, con su diversa naturaleza y funciones, son instrumentos en la Iglesia de aquella única causa principal, que es Cristo, para la actuación del Reino de Dios sobre la tierra; Maldonado también sostiene que el Derecho canónico es compatible y hasta necesario para la acción pastoral, en cuanto ésta se desarrolla en un medio social (20); y, precisando aún más esta relación entre pastoral y Derecho, enseña López Ortiz que “la actividad pastoral realiza su misión de salvación que Cristo encomendó a su Iglesia; pero esta actividad no es una improvisación perpetua, sin cauces ni sistema. Desde los tiempos apostólicos se vieron los caminos errados, que convenía evitar, y se tomaron medidas para evitarlos; medidas jurídicas, prohibiciones. Se experimentaron prácticas fructíferas, que se aconsejaron o se impusieron. Esto sigue haciendo el Derecho al lado de la pastoral” (21). Así, pues, la noción de administración va penetrando en la doctrina canónica, aunque con la timidez propia de los comienzos y con la cautela de quien sabe que se enfrenta con radicalismos contrarios a toda correlación entre pastoral y Derecho. Especialmente se han referido a la Administración pastoral el P. Urrutia, que considera la acción pastoral pública como función administrativa en un sentido técnico, y Lamberto de Echeverría, que aboga por una visión mucho más pastoral del Derecho canónico, sin abandonar

(19) ENRIQUE y TARANCON, *Lo administrativo y lo pastoral*, «Aspectos del Derecho...», cit., págs. 253 y 267.

(20) ROMITA, *Pastorale e Diritto canonico*, «Monitor Ecclesiasticus». LXXXII (1967), págs. 483 y sgts. y 508; MALDONADO, *Curso de Derecho Canónico*, Parte General, Madrid, 1967, pág. 48.

(21) LOPEZ ORTIZ, *Valoraciones y decisiones jurídicas en el Concilio Ecuménico Vaticano II*, «Ius Canonicum», VI (1966), pág. 11.

su juridicidad (22). No otro es el pensamiento de Pablo VI que en la Audiencia General del 4 de noviembre de 1964 hacía notar que “la autoridad en la Iglesia es el vehículo de los dones divinos, es servicio de caridad en favor de la caridad, pues ha sido instituída para poner en práctica en favor de la salvación el gran precepto del amor. Es una función pastoral encaminada a la guía y prosperidad de los demás” (23). Estas frases del Sumo Pontífice, que representan a la autoridad, es decir, a la potestad jurisdiccional de la Iglesia, como vehículo de los dones divinos, como servicio de caridad y como función pastoral, consagran las ideas, que se van imponiendo, favorables a esta correspondencia entre Pastoral y Derecho y a la importancia de la concepción como servicio de las potestades eclesiásticas, que el Concilio Vaticano II ha destacado en varios textos. Por ello, una característica de la legislación conciliar, advierte Romita, es la renovada conciencia de la Autoridad como servicio para el bien de la comunidad eclesial, no ya como instrumento de imperio sobre ella (24).

---

(22) URRUTIA, *El campo administrativo en la actividad de la Iglesia*, «Aspectos del Derecho...», cit., pág. 47; de ECHEVARRIA, *La función pastoral de los Obispos*, *Introducción*, Madrid, 1965, pág. 57.

(23) Revista «Ecclesia», núm. 1.219, pág. 1.596.

(24) ROMITA, loc. cit., pág. 500.

## EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECLESIASTICO

Sentadas estas nociones sobre la Administración y los servicios públicos eclesiásticos, vamos a entrar en el examen del Derecho Administrativo de la Iglesia. Vaya por delante nuestra afirmación de que la Iglesia cuenta con un propio Derecho Administrativo por varias razones: porque la Iglesia como sociedad visible "conviene que se rija por una leyes" (25) y porque la Iglesia es dispensadora de medios materiales e inmateriales, naturales y sobrenaturales, en una función que está sujeta al principio de legalidad y que debe ser respetado por cuantos ejercen en su seno funciones de gobierno. Han perdido actualidad, después de la promulgación de la Constitución *Regimini Ecclesiae Universae* con la importante innovación de someter a revisión judicial los actos administrativos (26), las opiniones contrarias a la admisión del principio de legalidad en la administración eclesiástica por ausencia, precisamente, de aquel recurso de revisión. Se construían las bases de actuación de la Administración eclesiástica sobre el arbitrio de los administradores, buen arbitrio que vendría garantizado por la rectitud moral de las personas que encarnan los oficios administrativos. Ciertamente que la Administración eclesiástica puede actuar con mayor discrecionalidad que la del Estado, pero también lo discrecional está sometido, mediante la justa causa, a unos principios normativos que legalizan su actuación y que superan el relativismo del buen arbitrio administrativo. El propio Papa, en la Alocución citada de 4 de noviembre de 1964, afirmó categóricamente que la autoridad de la Iglesia no es un poder arbitrario, ni contrario a la vida espiritual, ni impone vínculos indebidos a las conciencias.

Los pocos autores que definen el Derecho Administrativo de la Iglesia confirman la legalidad del mismo. Para Ebers es el conjunto de normas que regulan y limitan la Administración, comprendiendo tanto el Derecho material como los elementos de ejecución complementarios, las leyes de organización y su reglamentación. El P. Urrutia lo define como el Derecho positivo eclesiástico que regula la función administrativa de la Iglesia (27).

(25) Pablo VI, Alocución de 20 de noviembre de 1965, AAS, LVII (1965), página 985.

(26) AAS, LIX (1967), núm. 106, pág. 921.

(27) EBERS, ob. cit., pág. 354; URRUTIA, loc. cit., pág. 39.

∴ Simplificaríamos la definición de Ebers suprimiendo la referencia a las normas de organización eclesiástica, propias del Derecho constitucional, y echamos de menos en la del P. Urrutia que no penetre en una construcción positiva de la función administrativa de la Iglesia como objeto del Derecho Administrativo Canónico, limitándose a insistir en el criterio negativo de calificar como actividad administrativa la que no es legislativa ni judicial, a la vez que recae en el único tema, casi obsesivo, que atrae a los canonistas cuando se ponen en contacto con el Derecho Administrativo: la separación de lo judicial y de lo administrativo (28).

Una noción del Derecho Administrativo Canónico exige tomar como punto de partida, por un lado su contenido normativo positivo, según el juicio de aquellos autores, y de otra parte su objeto, que no es otro que la Administración eclesiástica, cuyo contenido sabemos que está integrado por los servicios eclesiásticos. Derecho Administrativo de la Iglesia será el sistema normativo que regula los servicios públicos eclesiásticos para la realización de intereses concretos de la Iglesia en orden a la actuación del fin supremo de la misma.

La nota típica que destaca en el Derecho Administrativo es que su función tiende más directamente que otras a facilitar a los fieles el camino de la salvación. En efecto, regula entre otras materias los medios de la Gracia (*Gnadenmittel*) y su prestación, así como la administración pastoral tan íntimamente ligada a la santificación de los fieles y que aproxima el fin inmediato del Derecho canónico (establecimiento del orden social justo, según una sólida tesis doctrinal) a la realización del fin último de la Iglesia. También nos hemos referido anteriormente a otra característica del Derecho administrativo: la actuación de la justicia distributiva, que debe sustituir a las fórmulas de justicia conmutativa que aún dominan en la calificación de las relaciones de Derecho público.

El estudio analítico de los servicios eclesiásticos, anteriormente esbozado, conduce a dos temas básicos del Derecho administrativo de la Iglesia: los actos jurídicos y las cosas eclesiásticas. Unos y otras tienen un interesante puesto en la Teoría General del Derecho Canónico, pero en una visión estática; mientras que su consideración funcional desde la perspectiva de su integración en un servicio religioso, les hace cobrar nuevos y propios matices: los actos habrán de realizar intereses muy concretos en la Iglesia y las cosas serán cosas afectadas a un servicio determinado.

En cambio, no interesa tanto al Derecho Administrativo el elemento personal (titulares de oficios eclesiásticos) ni el orgánico (oficios propia-

(28) Para esta distinción y bibliografía cfr. VITALE, *Note sul problema della distinzione fra giurisdizione ed amministrazione nel Diritto canonico*, «Il Diritto Ecclesiastico», I (1961), págs. 312 y sgts.

mente dichos), que tienen su campo acotado —y así lo estudia una buena parte de la doctrina— en el Derecho constitucional canónico, cuyo contenido es precisamente la exposición de la estructura jerárquica de la Iglesia, la potestad eclesiástica, los oficios y los órganos (29). Los órganos que ejercen funciones administrativas están enraizados en la íntima estructura unitaria de la Iglesia por causa del juego de los poderes eclesiásticos, que actúan a través de tales órganos, y todos ellos derivan de la doble fuente del Primado y del Episcopado, o de ambos conjuntamente (30). En Derecho canónico, por lo tanto, las normas sobre organización son propias del Derecho constitucional, y así era también en Derecho estatal porque, como escribía Otto Mayer, los principios y preceptos cuyo objeto es la organización de la Administración no ejercen ningún efecto en el sentido de facultar u obligar a la colectividad; pero la intervención creciente de la Administración, sobre todo en materia económica, con aplicación de métodos organizativos y de gestión de la empresa privada, dió lugar a una organización administrativa que atendiera con otros criterios a la creciente multiplicación de los servicios públicos (31). No es éste el caso de la Administración eclesiástica, que parte de la base de una organización constitucional de raíz jurídica divina para desenvolver su actividad funcional y donde la inmutabilidad está firmemente asentada.

En resumen, la Administración eclesiástica tiene como objeto los servicios eclesiásticos en la complejidad de sus elementos y en su unidad funcional, mientras que el Derecho Administrativo centra su atención en los elementos jurídicos no constitucionales, que integran tales servicios, especialmente la regulación de los actos jurídicos administrativos y de las cosas afectadas a dichos servicios.

(29) He aquí la definición de FERRANTE: «Scientia de Ecclesiae constitutione, iuribus et officiis tamquam societatis in religioso ordine supremae» (*Summa Iuris Constitutionalis Ecclesiae*, Romae, 1964, pág. 53).

(30) Cfr. SCHMITZ, ob. cit., págs. 35 y sgts. y el «Strukturprinzip der Haupt-Leib-Einheit», que explana.

(31) FORSTHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, trad. española, Madrid, 1958, págs. 547 y sgts.

## 5

## EL ACTO ADMINISTRATIVO CANONICO

Nadie rechaza la existencia del acto administrativo canónico, antes bien se presupone a través del problema más debatido por los canonistas en este punto: la distinción de lo judicial y lo administrativo. Por lo demás, el acto administrativo se deduce lógicamente de los presupuestos constitucionales de la organización eclesiástica, jerárquica y desigual, que da origen a relaciones jurídicas de subordinación típicamente administrativas (31 bis).

Sin embargo, no se ha prestado la debida atención al estudio del acto administrativo canónico y sólo de modo ocasional se hace referencia al mismo al tratar de temas particulares, como el rescripto, la dispensa, la causa y la nulidad de los actos jurídicos en general (32). En las obras de carácter general, aluden al acto administrativo Ciprotti que, bajo el nombre de *provvedimento*, lo define: "Ejercicio de la potestad de jurisdicción en el fuero externo", noción harto general e imprecisa (33). Más explícitos son Maldonado y Ebers. Según el primero, son aquellos actos "por los que se ejercita la función administrativa de la potestad eclesiástica de jurisdicción y constituyen las decisiones y los mandatos determinados, con los que se desarrolla la práctica normal de la gestión de la *respublica* eclesiástica en la vida jurídica canónica"; y para Ebers es "toda declaración

---

(31 bis) Es extraño que Vitale afirme que «è tuttavia altamente improbabile... che possa elaborarsi in relazione alle funzione amministrative della Chiesa, una specifica teoria dell'atto amministrativo canonico». La razón de más relieve que arguye amenazaría de muerte a la Iglesia como Ordenamiento jurídico primario, pues a ello conduce afirmar «che l'ordinamento della Chiesa, corrisponde ad un tipo di diritto meno maturo, che non arriva a la finzione de un ente sovrano quale potenza esterna alla comunità, cui esso impone una disciplina e cui sono da ricondurre tutto i poteri» (*Il teste qualificato e la forma del matrimonio*, «Il Diritto Ecclesiastico», 1967, II, pág. 51). Ni aún un personalismo extremado en la concepción del oficio eclesiástico excluye las disciplinas y los poderes administrativos.

(32) GIACCHI, *La causa negli atti amministrativi canonici*, «Scritti giuridici in onore di Santi Romano», Padova, 1940, T. IV, págs. 259 y sgts.; FEDELE, *La volontà e la causa nei rescritti pontifici*, «Studi in onore di Calisse», II, Milano, 1939, págs. 267 y sgts.; MAZZACANE, *La justa causa dispensationis nello scioglimento del matrimonio per incosunzione*, Milano, 1963, págs. 46 y sgts.; OLIS ROBLEDA, *La nulidad del acto jurídico*, Comillas, 1947, págs. 113 y sgts.; MORONI, *La volontà nel «ordo sacer»*, Milano, 1957, págs. 18 y sgts.

(33) CIPROTTI, *Lezioni di Diritto Canonico*, Padova, 1943, pág. 139.

de voluntad del titular y órgano de la Administración eclesiástica emitida en virtud de un poder autoritario, aún cuando se trate, excepcionalmente, de una situación jurídica material o jurisprudencial" (34).

Con estas aportaciones doctrinales podría definirse el acto administrativo canónico como "toda declaración de voluntad unilateral e inmediata que emana de Autoridad eclesiástica competente, se dirige a la realización de fines concretos de la sociedad eclesiástica, está subordinada a preceptos normativos y sujeta de modo directo o reflejo al súbdito o a un órgano eclesiástico". El análisis de esta definición contribuirá a aclarar su sentido.

Advertimos que el acto administrativo es una declaración de voluntad unilateral, exponente del querer de una de las partes de la relación jurídica administrativa, la que tiene carácter público y está dotada de *imperium*. Están excluidos, por lo tanto, los actos de conocimiento, porque la noticia que la Administración participa al administrado es acto meramente informativo o acto formal de comunicación inserto en un procedimiento administrativo, o acto preparatorio o consecuente al acto decisorio o voluntarista, único con el que se identifica el acto jurídico administrativo. Se excluyen también las exhortaciones, que expresan un deseo del legislador, no exigible jurídicamente, y que, a lo más, vienen a crear cargas de fuero interno, como ha escrito Caron (35). Excluimos, por último, los negocios jurídicos bilaterales y plurilaterales, que caen bajo el dominio del Derecho privado por la igualdad en la situación jurídica de las partes, aún cuando una de ellas tenga carácter público, que claudicaría al someterse a la relación de Derecho privado.

Decimos que la declaración de voluntad ha de ser inmediata, lo que quiere decir que actúa casos concretos de aplicación de la ley. Significa también que entre el mandato administrativo y el destinatario del mismo no hay otras normas intermedias que actúen el mandato, sino que los actos administrativos son *per se* las últimas prescripciones para la realización del Derecho (36). Esta nota conduce a rechazar como actos administrativos los que tienen carácter normativo, como los reglamentos, instrucciones, ordenanzas, etc., que desenvuelven o aclaran una ley y que funcionalmente participan de ésta, aunque no emanen del órgano legislativo, por virtud del juego de los poderes unitarios de la Autoridad eclesiástica (37).

(34) MALDONADO, *ob. cit.*, pág. 141; EBERS, *ob. cit.*, pág. 356.

(35) CARON, *Il valore giuridico delle esortazioni del legislatore nel Diritto canonico*, «Studi in onore di Vincenzo del Giudice», I, Milano, 1953, págs. 125 y sgts.

(36) Se comprende que la ejecución de las sentencias judiciales tenga naturaleza administrativa, como actuación inmediata y directa para la realización de los derechos declarados en la sentencia.

(37) CORINO-CAUSA, *Sui regolamenti in Diritto canonico*, Torino, 1954, pág. 125.

El acto emana de Autoridad administrativa, que le comunica una característica de especial interés: el autoritarismo. El acto administrativo lleva consigo la fuerza autoritaria de la actividad eclesial jerárquico-jurídica, con influencia directa en la esfera privada del afectado por el mandato administrativo. Puede afirmarse que es el momento culminante del obrar de la Administración en el procedimiento cuyas demás actividades preparan dicho acto decisorio o lo ejecutan. Por esta razón, no pueden tener naturaleza administrativa los actos materiales que se realizan por la Administración, sean de carácter cultural, magisterial, técnicos o de otra índole. También hay que advertir que en el Derecho de la Iglesia el autoritarismo administrativo se mantiene más bien en el fondo de los acuerdos que en la forma y procedimientos de ejecución, dominados por la benignidad, la exhortación y la amonestación reiterada.

La actuación de fines concretos de la Iglesia, la realización práctica de la actividad eclesial en particulares concrecciones de la misma, es lo que objetivamente diferencia los actos administrativos de los producidos en ejercicio de otras funciones eclesiásticas. No se trata de atender a la satisfacción de intereses particulares de los fieles, aunque puedan resultar beneficiados por la actuación administrativa, como sucede con los que conceden alguna gracia y que la justa causa conecta con el interés general de la Iglesia. Por el contrario, hay intereses de la Iglesia que necesitan realizarse con el concurso de los fieles, con su actividad o su abstención, tales como los relativos a prestaciones económicas, lugares y cosas sagradas, centros de enseñanza y títulos académicos, entes eclesiásticos, etc. Y tampoco está ausente la finalidad concreta de la Iglesia en los actos sancionadores que, emanados de la Administración, se encaminan al castigo o a la corrección del súbdito al margen de las normas penales. A la formación y a la ejecución del acto administrativo propiamente dicho coadyuvan otros actos instrumentales (actos-procedimiento y actos-ejecución), pero en ninguno de ellos aparece la directa realización del fin concreto de la administración. Hay que poner buen cuidado en distinguir los actos de la administración y los actos administrativos; éstos son decisiones de la voluntad de la Iglesia manifestada a través de sus órganos, que se aplican a la realización de un interés concreto de aquélla; los actos de la administración, materiales e instrumentales, coadyuvan a la realización o ejecución de los actos administrativos.

Hemos señalado que el acto administrativo canónico está subordinado a un precepto normativo. Aquí se comprende la nota de legalidad, es decir, la sujeción del acto a una norma reguladora del interés general que con el acto administrativo se pretende realizar en concreto. El principio de legalidad tiene en Derecho canónico mayor elasticidad que en

Derecho estatal, tanto por la prevalencia del Derecho natural como por la intervención de elementos extrapositivos: equidad, buena fe, orden público, *utilitas Ecclesiae*, etc., los cuales, aun cuando también son factores legitimadores de la conducta de la Autoridad, le permiten moverse dentro de un margen más amplio de justicia. Esta elasticidad es consecuencia también del mayor poder discrecional con que actúa la Administración eclesiástica en congruencia con su necesidad de adaptarse del modo más conveniente a las situaciones concretas sobre las que ha de actuar. Pero bien entendido que discrecionalidad no es arbitrio ni capricho porque, si bien depende de la ausencia de normas concretas o de remisiones expresas al uso por el Administrador de sus poderes discrecionales, también la regla de Derecho está latente en el acto discrecional a través de la justa causa e igualmente está presente la regla moral, la motivación interna, de indudable relevancia en el Derecho canónico. No menor garantía del buen uso de la potestad discrecional la constituye el carácter sagrado de los administradores eclesiásticos, con una conciencia rectamente cultivada y una voluntad inclinada hacia el bien y la justicia. El *Codex Iuris Canonici* se refiere en numerosas ocasiones al ejercicio de la potestad discrecional con diversas expresiones: *prudenti Ordinarii iudicii* (can. 2148), *opportune* (can. 2149), *pro suo prudenti arbitrio* (can. 2151), etc.

Terminamos la exégesis de la definición propuesta refiriéndonos a la sujeción del súbdito o del órgano por el acto administrativo. Esta sujeción dice tanto como obligación en orden a una conducta positiva o abstencionista del órgano o del súbdito y que puede llevar consigo ciertos derechos conexos del administrado frente a la Administración. Son los derechos públicos subjetivos, cuya más importante proyección es la facultad del administrado de ejercitar ante la propia Administración y luego ante los Tribunales de Justicia los recursos procedentes cuando entienda que han sido conculcados aquellos derechos (38). La sujeción puede ser directa o refleja, ésta última que tiene lugar cuando el acto administrativo repercute indirectamente en la esfera jurídica de personas que no están vinculadas directamente por la relación administrativa, como sucede en los privilegios odiosos.

(38) Sobre derechos públicos subjetivos cfr. PRIETO, loc. cit., págs. 868 y sgts.

## 6

## ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO CANONICO

Prescindimos de hacer una introducción sobre el análisis del acto jurídico en general, separando los elementos esenciales, naturales y accidentales, que es ya tema de los Tratados generales (39), para entrar directamente en el estudio particularizado de los elementos que integran el acto administrativo canónico.

a) *Sujeto*.—El acto administrativo ha de emanar de un órgano eclesiástico dotado de poder, que actúe la norma en un caso concreto dentro de los límites de su competencia y de la legalidad exigida para su funcionamiento.

La Iglesia, sociedad perfecta, necesita de instrumentos orgánicos y funcionales que actúen la potestad a través de los oficios administrativos. Estos órganos, actuando mediante individuos o colegios, constituyen la Administración activa, son canónicamente instituidos como medios de la Administración y solamente los órganos así estructurados pueden dar existencia a actos administrativos canónicos (40).

El órgano ha de estar dotado del poder adecuado para el ejercicio de las funciones administrativas, es decir, ha de ser titular, aunque sea por delegación, de la potestad administrativa, que es una participación funcional en la unitaria potestad de jurisdicción. Y aún es bastante la potestad dominativa pública, que se equipara a la de jurisdicción (41).

La función administrativa dispone de poderes coactivos, de gobierno y de gestión patrimonial, que no difieren por su naturaleza, sino que sus particularidades responden más bien a los asuntos a que se aplican o a los medios que se emplean para la actuación concreta de la norma (42).

(39) Cfr. PETRONCELLI, *Diritto Canonico*, Napoli, 1953, pág. 86; CIPROTTI, ob. cit., págs. 138 y sgts.

(40) CARON, *Persona giuridica, ufficio ed organo nel Diritto canonico*, «Annali della Facoltà Giuridica di Camerino», XXVII (1961), págs. 310 y sgts.

(41) Cfr. *supra* nota 12.

(42) Los tratadistas de Derecho Público Eclesiástico subdistinguen en la potestad ejecutiva: la potestad coactiva, para la aplicación y ejecución de las leyes y para la aplicación de sanciones; la potestad gubernativa, encaminada a la ordenación de todas aquellas cosas que pertenecen al régimen de las personas físicas o morales; y la potestad administrativa que se restringe «ad honorum administrationem» (Cfr. OTTAVIANI, *Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici*, I, Typ. Vaticanis, 1958, págs. 94 y sgts.). Pero abundan los autores que consideran la naturaleza unitaria de la potestad o función administrativa (JOHNSON, FALCO, PÓLITI, MÖRSBÖRGER, DEL GIUDICE, ROBERTI, GOYENCHE y algunos otros).



El órgano solamente puede actuar válidamente dentro de los límites de poder que le vienen atribuidos, es decir, ha de tener la competencia requerida para el caso. A esta competencia-poder se refiere el can. 145 que, entre otras notas, confiere al oficio una participación en la potestad eclesiástica de orden o de jurisdicción. De otros preceptos del Código se deduce que los límites de esta participación, la competencia, vienen determinados por razón del sujeto, del objeto, de la clase de actos, de la función, del tiempo y del lugar. He aquí algunos ejemplos: por razón del objeto y de la clase de los asuntos se distribuye la competencia entre las Sagradas Congregaciones y Oficios (Constitución *Regimini Ecclesiae Universae*); por razón del sujeto, el can. 1557 reserva al Papa el conocimiento de las causas mayores; por el lugar se determina la competencia de los Ordinarios (cans. 94, 139); funcionalmente se fija la competencia para conocer los recursos ante una Autoridad superior (cans. 2146, 1601); el tiempo limita la actuación de órganos constituidos con duración prefijada, como el *Consilium ad exsequendam Constitutionem Concilii Vaticani II de Sacra Liturgia*, que permanecerá hasta que se extinga su misión (*Regimini Ecclesiae Universae*, norma 133).

La competencia del órgano ha de completarse con la legalidad subjetiva, la que equivale a que el órgano se constituya y actúe conforme a las normas correspondientes sobre capacidad natural y jurídica del titular del oficio, ausencia de incompatibilidades, vigencia del nombramiento y de la provisión, investidura, delegación en su caso, debida formación de la voluntad, etc. Numerosos cánones se refieren a estos requisitos al tratar del oficio eclesiástico (can. 149, idoneidad; 150, vacante; 154, carácter clerical; 156, incompatibilidad; 203, delegación) o en otros apartados (can. 101, acuerdos colegiales; 105, consentimiento y consejo; 502, observancia de las constituciones por los Superiores religiosos).

b) *Declaración de voluntad*.—No se trata de una voluntad negocial, pues aún en los supuestos de actos administrativos necesitados de coadyuvante que los impulse, la función de éste no pasa de esa labor de incoacción e impulso, que acepta de antemano los deberes y cargas que le imponga el acto administrativo impetrado. Así, en los rescriptos administrativos las cláusulas y requisitos que pueden acompañarlos no son resultado de un pacto entre Superior y súbdito, sino que libremente los establece la autoridad a la vez que las concesiones otorgadas.

Pero ¿a quién hay que imputar la declaración? ¿Al oficio o a las personas físicas que encarnan el órgano? El Prof. Caron se ha inclinado abiertamente hacia la que llama "voluntad institucional del oficio", explicando que "la persona física revestida de la cualidad de órgano no manifestará una voluntad suya, sino la superior voluntad institucional que

ha precedido a la voluntad del oficio" (43). Es difícil entender en sus aplicaciones prácticas esta construcción que niega la personal voluntad del titular del oficio, sobre todo en estos momentos en que se somete a revisión la estructura del oficio eclesiástico para radicarlo en el *ministerium* de la persona que lo actúa. Por otro lado, con la concepción de Caron claudicarían los sanos principios de la imputabilidad y de la responsabilidad personal. Creemos que es la voluntad del titular del oficio la que configura la declaración de voluntad, pero al hallarse investida de un oficio público actúa con carácter oficial, como instrumento del oficio, y su voluntad personal se tiene por voluntad del oficio. La responsabilidad del oficio hacia el súbdito no impedirá la responsabilidad del oficial ante la Administración eclesiástica.

c) *Contenido del acto administrativo* es la actividad pública ejercitada, es decir, las relaciones y las situaciones jurídicas que se constituyen, modifican o extinguen para la satisfacción de intereses concretos de la Iglesia.

En atención al contenido se han clasificado los actos administrativos canónicos en seis categorías: organizativos, colativos de oficios, constitutivos de entidades eclesiásticas, sacralizadores, tributarios y certificativos (44). Nos parece que esta clasificación es, por un lado, excesivamente amplia, en cuanto incluye actos organizativos (que son constitucionales) y certificativos (que son actos de la administración) y, por otra parte, omite actos administrativos importantes como los concesivos y los innovativos. Una selección de tipos muy generales de actos administrativos debe conducir a la siguiente clasificación:

1) Actos innovadores, por los que se establecen entidades, relaciones y situaciones jurídicas concretas, cargas y abstenciones.

2) Actos concesivos en los que, a petición de parte, se confieren derechos, privilegios, dispensas y, en general, una ampliación de la esfera jurídica del administrado.

3) Actos autorizativos o de control, bien sean antecedentes al acto principal (licencias), bien consecuentes (aprobaciones y confirmaciones).

4) Actos ablativos, que limitan o extinguen derechos de los súbditos.

5) Actos sancionadores, en vía administrativa.

d) "La *causa* de los actos administrativos canónicos se concreta en un interés general, en una razón de utilidad pública que está representada por la *salus animarum*, por la *necessitas vel utilitas Ecclesiae*, por el *bonum commune* o, para usar una expresión única, por el *bonum pu-*

(43) CARON, loc. cit., pág. 394.

(44) CONSOLI, *L'attività amministrativa della Chiesa nel Diritto italiano*, Milano, 1961, págs. 27 y sgts.

*blicum* en el cual se compendian los fines últimos que la Iglesia actúa. Este *bonum publicum* puede satisfacer también exigencias e intereses privados, pero indirectamente, pues éstos en tanto tienen relieve en cuanto se resuelven en la realización de exigencias propias del Ordenamiento canónico. En suma, el *bonum publicum* en el Ordenamiento de la Iglesia representa el elemento inmanente de toda la actividad de los órganos eclesiásticos y no se realiza de manera siempre idéntica, sino a través de una serie de intereses concretos, los mismos en los que se articulan los fines generales del Ordenamiento canónico y que en su valoración subjetiva corresponde a los órganos eclesiásticos correspondientes”.

Las precedentes palabras de Elio Mazzacane (45) recogen el sentir de la canonística contemporánea sobre el concepto y función de la causa en los actos administrativos canónicos. En íntima relación con la causa, en este sentido técnico, hay que situar la justa causa como presupuesto de hecho valorable caso por caso por el poder discrecional de la Administración y que actúa como signo indicador de la causa del acto, de manera que la falta o la ausencia de aquellos presupuestos conllevan la presencia o la ausencia de un elemento sin el cual el acto es inválido, la causa (46). Aquí radica, a nuestro juicio, una de las especialidades más interesantes del Derecho Administrativo de la Iglesia: la justa causa como límite y como regla del poder discrecional del Superior eclesiástico, así como freno al abuso de derecho por desviación de poder (47).

e) Otro elemento del acto administrativo canónico es la *forma*, que tiene un aspecto interno: conjunto de formalidades y de trámites a que ha de sujetarse en su producción y ejecución, y un aspecto externo: modo formal de constatar y exteriorizarse el acto administrativo.

En el primer aspecto, el formalismo abarca tanto el modo de constituir la voluntad colectiva de los órganos complejos, como la sucesión de trámites que han de seguirse para la producción del acto. Por lo que respecta al primer extremo, el Código de Derecho canónico contiene en su can. 101 una regla general para constituir la voluntad colegial y en los cáns. 160 y sigts. regula la elección para un oficio vacante, remitiéndose a la Constitución *Vacantis Apostolicae Sedis* para la elección del Romano Pontífice. En cuanto al procedimiento administrativo, no hay un procedimiento ordinario sometido a reglas jurídicas determinadas y precisas; el administrador podrá actuar libremente para escoger los medios y seguir las vías procedimentales que se estimen más adecuadas y eficaces

(45) MAZZACANE, ob. cit., págs. 72 y sigts.

(46) GIACCHI, *La causa...*, cit., págs. 254 y sigts.

(47) Véase sobre la justa causa en los antiguos canonistas nuestro trabajo, de próxima publicación en la «Nueva Enciclopedia Jurídica», *Licencia canónica*, nota 4.

para la consecución de la finalidad perseguida (48). Hay procedimientos especiales que se regulan en la Parte 3.<sup>a</sup> del Libro IV del *Codex*, y otros especialísimos como los de ejecución de rescriptos, interpelaciones en la disolución del matrimonio por aplicación del privilegio paulino, disolución del matrimonio rato y no consumado, separación temporal, etc. Para el régimen administrativo de las Sagradas Congregaciones y Tribunales de la Santa Sede hay normas propias e instrucciones de servicios, sujetas a nueva redacción por mandato de la Constitución *Regimini Ecclesiae Universae*. También se ha publicado el Reglamento General de la Curia Romana, aprobado por Su Santidad el 22 de febrero de 1968.

La exteriorización del acto administrativo se hace normalmente por escrito y diversos cánones lo exigen, como el 24 relativo al precepto, el 56 al rescripto y el 159 a la provisión de oficios. Noubel generaliza este último canon y sostiene que todo acto administrativo debe dar lugar a un expediente (49) y, aunque el argumento que emplea no es muy sólido, la conclusión es admisible, tanto por el carácter excepcional con que el Código autoriza la exteriorización oral en el can. 79, como por el *stylus Curiae* y por el cuidado con que se regula la institución del notariado eclesiástico, la extensión de las actas, su custodia, la fe pública (cáns. 372 y sgts.). Concretamente el can. 2.142 exige la intervención de notario en los procedimientos administrativos.

Lo que no se acostumbra a exteriorizar es la motivación de los actos administrativos, que se dan bajo fórmulas muy simples: *affirmative, pro gratia, iuxta preces*, cuando es favorable a la petición; *negative, non expedire, negative et amplius, lectum, in decisis*, en otros supuestos. Si se emplea la fórmula *ad mentem* es cuando hay motivación, pues se adjunta a la respuesta una exposición de las razones de la decisión (50).

Por último, cabe preguntarse si el silencio del Superior eclesiástico hay que interpretarlo como ausencia de resolución o como decisión tácita que concede o niega. La aceptación por la Rota Romana y por la doctrina (51) de la máxima "qui tacet consentire videtur", concierne exclusiva-

(48) Cfr. LEFEBVRE, *Procedure*, «Dictionnaire de Droit Canonique», T. VII, cols. 307-308.

(49) NOUBEL, ob. cit., pág. 18.

(50) Sobre las máximas: «Propter autoritatem iudicariam praesumi debet omnia legitime processisse» y «Fatum esse iudicem qui ponit causas et rationes in sententia», vid. LUQUE DIAZ, *La ideación de la sentencia: al respecto de una vía inédita en la casación española*, «Homenaje al Profesor Giménez Fernández», II, Sevilla, 1967, págs. 380 y sgts. Sin embargo, la defensa en vía de recurso de los derechos de las partes ganarían mucho si se exteriorizara la motivación de las decisiones.

(51) Cfr. MAGNI, *Il silenzio nel diritto canonico*, «Rivista di Diritto Privato», 1934, págs. 50-90 y 113-156, así como la jurisprudencia que recoge F. Javier de AYALA, *Silencio y manifestación de voluntad en Derecho canónico*, «Ius Canonicum», I (1961), págs. 61 y sgts.

mente, y con las debidas limitaciones, al Derecho privado. Pero en Derecho público no puede aplicarse esta regla y menos aún con carácter general pues está en juego el interés de la misma Iglesia. Solamente es aceptable en casos particulares la interpretación presunta que establece la ley, como sucede en los cáns. 143, 144, 188 n.º 8, 420 núms. 1.º y 10.º, 846 pfo 2.º y algunos relativos al proceso, que recoge Ayala (53). Fuera de estas soluciones legales no podrá atribuirse al silencio de la Autoridad signo positivo ni negativo, sino que habrá que atenderse a la realidad de una conducta: que la administración no resuelve o no cree oportuno resolver.

---

(52) de AYALA, ob. cit., págs. 73 y sgts.