

recía contemplada en los borradores del CIC hasta 1982. En el CIC había quedado la declaración general de la obligación de reparar los daños ilegítimamente causados (c. 128), pero no estaba establecida la vía para hacer efectiva la reclamación de esos daños en el caso del recurso contencioso-administrativo. Precisamente esto es lo que hizo el art. 123 PB, al establecer expresamente la competencia del Tribunal para pronunciarse también sobre este aspecto, a petición del interesado.

Pero esta posibilidad, sobre todo, vino a negar la tesis de que el único pronunciamiento posible en el contencioso-administrativo canónico fuera la anulación o casación del acto ilegítimo. Para apreciar la lesión que puede dar origen a un resarcimiento de daños, el Tribunal no puede menos que juzgar sobre los derechos en juego y, al menos implícitamente, reconocerlos. Ya no se podía decir que el contencioso-administrativo canónico estuviera configurado legalmente como recurso de mera legitimidad.

3. Algunas novedades en la «Ley propia» de 2008

El M.P. *Antiqua ordinatione*, del 21.VI.2008, promulgó la *Ley propia* del STSA. Su art. 34 (cf también art. 74 § 1) recoge –sin distinguir secciones– la competencia contencioso-administrativa en los mismos términos que PB, ya comentados, pero ampliando el plazo del recurso a sesenta días útiles. Los arts. 73-105 regulan el proceso contencioso-administrativo, que no estudiaremos aquí en general.

El art. 93 § 4 establece que, si se ha estimado la ilegitimidad en la decisión, el autor del acto solo puede volver a darlo ateniéndose a los modos y términos que establezca la sentencia. Con esto se evita uno de los posibles efectos perniciosos del mero juicio de legitimidad, que permitía a la autoridad simplemente rehacer, a su antojo, el acto anulado o declarado nulo.

Por último, en lo que se refiere a normas no meramente procedimentales, el art. 102 dispone para toda la Iglesia (cf c. 1005 CCEO) la medida de la responsabilidad por daños: la autoridad responde en la medida en que los daños reclamados procedan de sus decisiones.

Bibliografía

PABLO VI, Const. ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, del 15.VIII.1967 [REU]

PABLO VI, *Normae speciales*, del 23.III.1968 [NS]

F. D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano 1995; Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*, *Fidelium iura* 8 (1998) 267-306; E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, Pamplona 21993; IDEM, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, *lus canonicum* 40 (1980) 151-166; J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona 22005; J. MIRAS, *L'oggetto del ricorso contenzioso amministrativo*, en J. CANOSA-E. BAURA (eds.), *La giustizia amministrativa nella Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, 275-304 (trad. esp.: *El objeto del recurso contencioso-administrativo en el derecho canónico vigente*, *lus canonicum* 92 [2006] 557-580); P. MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, *Fidelium iura* 3 (1993) 281-306; VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991; G. P. MONTINI, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, *Quaderni di diritto ecclesiale* 8/3 (1995) 287-320.

Jorge MIRAS

RECURSO JERÁRQUICO

Vid. también: ACTO ADMINISTRATIVO; DECRETO SINGULAR; PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO; RESCRIPTO; SILENCIO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. El recurso administrativo en el derecho canónico. 2. Régimen jurídico del recurso jerárquico. a) Objeto del recurso. b) Sujetos del recurso. c) Motivos del recurso. d) Procedimiento del recurso jerárquico. e) Resolución del recurso: procedimiento. f) Resolución del recurso: contenidos posibles. g) La cuestión del resarcimiento de daños.

El CIC de 1983 denomina «recurso jerárquico» a la impugnación legítima de un acto administrativo singular ante el superior jerárquico de la autoridad que lo emitió. Se trata, pues, de un recurso administrativo, es decir, interpuesto en vía administrativa ante la autoridad ejecutiva competente, que debe resolverlo mediante otro acto administrativo (un decreto singular).

1. El recurso administrativo en el derecho canónico

La justicia y el buen gobierno reclaman que exista la posibilidad de revisar las decisiones de la autoridad, cuando los fieles afectados,

por alguna razón que estiman atendible, se consideran perjudicados por ellas.

La revisión de la decisión contenida en un acto administrativo puede responder a una simple petición, solicitud o súplica, basada en el derecho de petición (c. 212 § 2) y en el deber de buen gobierno. Pero puede obedecer también a una verdadera impugnación: una reclamación, regulada por el derecho, por la que el acto es jurídicamente atacado. Se entabla entonces una nueva relación jurídica, formalmente *contenciosa*, entre el autor del acto administrativo y el afectado, que pasan a ser *partes*, respectivamente pasiva (*resistente*) y activa (*recurrente*), en esa nueva relación. La autoridad competente resuelve el conflicto imponiendo jurídicamente la solución a las partes.

La impugnación puede producirse *en vía administrativa*, ante una autoridad que conoce y resuelve en virtud de su potestad ejecutiva. Esta es la figura que nos ocupa. En estos casos se establece una *vía jerárquica* de revisión de los actos, que permite recurrir sucesivamente ante el superior de quien haya resuelto, hasta llegar al dicasterio romano competente, cuya resolución pone fin a la *vía administrativa*. Es posible también –en el derecho canónico vigente, solo una vez agotada la *vía administrativa*– impugnar el acto *en vía jurisdiccional*: ante el tribunal administrativo, con competencia exclusiva en esta materia (cf c. 1400 § 2), que resuelve en ejercicio de la potestad judicial.

El séptimo principio directivo para la reforma del CIC de 1917 (cf un resumen en el Prefacio del CIC de 1983) indicaba la necesidad de «proclamar que el principio de tutela jurídica se aplica por igual en derecho canónico a los superiores y a los súbditos, de tal manera que se desvanezca cualquier sospecha de arbitrariedad en la administración eclesiástica». Y precisaba que «esta finalidad puede obtenerse únicamente mediante recursos sabiamente dispuestos por el derecho para que, si alguien considera lesionado su derecho por la instancia inferior, éste pueda ser eficazmente restaurado en la superior. Mientras que se considera que en el Código están suficientemente regulados conforme a las exigencias de la justicia los recursos y las apelaciones judiciales, por el contrario la opinión común de los canonistas considera que los recursos administrativos están muy ausentes en la praxis eclesiástica y en la administración de justicia».

En aplicación de este principio, se introdujo en el CIC de 1983 la sección que regula el «recurso contra los decretos administrativos» (cc. 1732-1739), cuyo nombre propio «recurso jerárquico» (cf cc. 1734 § 3, 2º, 1736 § 1). El derecho vigente no prevé ningún otro recurso administrativo propiamente dicho contra actos singulares de la autoridad ejecutiva, ya que la «petición previa» al recurso, prevista por el c. 1734, no es propiamente un recurso (no es contenciosa); y el contencioso-administrativo –aludido en los cc. 1400 § 2 y 1445 § 2, pero regulado por normas extracodiciales– es un recurso jurisdiccional: un proceso judicial ante un tribunal sobre un acto administrativo.

2. Régimen jurídico del recurso jerárquico

a) Objeto del recurso

El c. 1732 delimita el objeto del recurso jerárquico, al indicar que cabe no solo contra los decretos singulares, sino contra «todos los actos administrativos singulares [...], exceptuados aquellos que procedan directamente del propio Romano Pontífice o del propio Concilio Ecuménico». Son objeto del recurso, por tanto, los decretos y preceptos singulares; y también los rescriptos, cualquiera que sea su contenido. Se excluyen de él, además de las normas generales dadas por la autoridad ejecutiva (por no ser actos singulares): a) Los actos administrativos que afectan solo al fuero interno, supuestos especiales de ejercicio de la potestad de régimen (cf c. 130), con un régimen jurídico especial. b) Los actos de la autoridad suprema, en aplicación del principio recogido en los cc. 333 § 3 y 336-338, y tutelado penalmente por el c. 1372 (cf, no obstante, c. 1405 § 2). Lo mismo vale para los actos de los dicasterios romanos con aprobación pontificia *en forma específica* (cf RGCR, arts. 126 y 134 § 4). c) Los demás actos administrativos de los dicasterios. Aunque el c. 1732 no los mencione, tampoco son objeto del recurso jerárquico, porque *agotan la vía administrativa ordinaria*. Solo cabe impugnarlos en vía jurisdiccional, mediante el contencioso-administrativo ante la Signatura Apostólica (cf PB, art. 123).

b) Sujetos del recurso

En el recurso intervienen: como *parte activa*, el «recurrente» (c. 1738); como *parte pasiva* o *resistente*, el «autor» del acto recurrido (c. 1733 §§ 1 y 3, 1734 § 1, etc.); y el *superior* como

autoridad competente para resolver la impugnación.

El recurrente ha de reunir ciertos requisitos para ser reconocido jurídicamente como *sujeto* (capacidad jurídica) *capaz de actuar en un recurso jerárquico* (capacidad de obrar), *precisamente sobre ese concreto acto administrativo* (legitimación activa).

En cuanto a la capacidad, requisito que el derecho reconoce *en abstracto*, se aplican las normas generales (cf cc. 1476-1479 y 96-99; para las personas jurídicas: c. 1480, en relación con cc. 113-123). Sin embargo, no todo sujeto capaz puede impugnar cualquier acto administrativo. Se requiere, además, que esté legitimado, por su relación con el acto objeto del recurso, o por su posición ante los efectos de ese acto. El c. 1737 § 1 expresa ese requisito estableciendo que puede interponer el recurso jerárquico «quien se considera perjudicado» (cf c. 1733 § 1) por el acto administrativo. Las normas que aluden a este requisito usan verbos de opinión o pretensión, indicando así que para recurrir no se exige que conste con toda certeza un perjuicio efectivo. Pero tampoco deben entenderse esas expresiones como si la legitimación residiera en una impresión subjetiva. Para recurrir un acto administrativo concreto solo está legitimado quien, por razones objetivas, puede sufrir perjuicio si el acto se ejecuta, o puede verse beneficiado si el recurso prospera (LABANDEIRA).

El recurrente tiene derecho a actuar por sí mismo, o a servirse de un abogado o procurador, evitando dilaciones inútiles. Pero si, por las características del asunto, el superior estima que la ausencia de patrono puede causar indefensión o notable desventaja al recurrente, debe designárselo de oficio (cf c. 1738).

La *legitimación pasiva* para actuar como *parte resistente* en el recurso corresponde primaria y directamente a la autoridad que emitió el acto administrativo. Tampoco en este caso se impone la intervención de abogado o procurador.

Además del sujeto o los sujetos legitimados, podrían existir otras personas interesadas en la modificación o revocación del acto administrativo –o incluso en su confirmación–, que deberían ser oídos, si es posible, antes de resolver (cf c. 50), y que podrían unirse formalmente a la posición de una de las partes legitimadas en el recurso. El CIC de 1983 no regula esa figura explícitamente para este ámbito,

pero las normas procesales –aplicables por analogía en los aspectos procedimentales del recurso no regulados (c. 19)– prevén la intervención de terceros (cf cc. 1596-1597), que, de hecho, se admite en los recursos ante los dicasterios.

La autoridad competente para recibir y resolver el recurso es el superior jerárquico del autor del acto administrativo impugnado. Así, por ejemplo, para los actos de autoridades subordinadas al Obispo, el superior *ad quem* será el Obispo. Los actos del Obispo diocesano (o de los oficios equiparados) han de recurrirse ante el dicasterio pontificio competente por razón de la materia (PB, art. 19 § 1).

c) *Motivos del recurso*

Según el c. 1737 § 1, quien se considera perjudicado por un acto administrativo puede recurrir «por cualquier motivo justo». Esa expresión amplia solo excluye los recursos que se presenten sin motivo alguno, o por un motivo que no pueda considerarse «justo». Si se relaciona esta norma con las posibilidades de resolución previstas en el c. 1739, se concluye que cabe basar el recurso en cualquier motivo que el superior pueda tomar legítimamente en consideración para resolver en el marco de sus facultades. En efecto, la regulación vigente del recurso jerárquico no transforma al superior en *juez*, sino que lo caracteriza como *autoridad ejecutiva competente* para gobernar en la misma esfera y materia que el autor del acto recurrido, pero en un nivel jerárquicamente superior.

d) *Procedimiento del recurso jerárquico*

Las normas codiciales específicas regulan detalladamente lo que debe hacerse para recurrir un acto administrativo, en cambio, se ocupan escasamente del procedimiento para la resolución del recurso por parte de la autoridad.

El CIC de 1983 establece dos pasos previos al recurso. El primero de ellos es un intento de conciliación, incluso mediante la intervención de personas prudentes, para tratar de resolver la cuestión evitando el recurso (cf c. 1733). No se trata propiamente de un «requisito»: la norma no lo impone, aunque lo considera «muy de desear» en caso de conflicto incipiente. Los intentos de solución al margen del recurso pueden darse en cualquier momento, incluso una vez presentado el recurso; y no interrumpen los plazos perentorios que limitan la posibilidad de recurrir (cf cc. 1734 § 2, 1735 y 1737 § 2).

Verdadero requisito para el recurso es, en cambio, la previa petición de revocación o enmienda del acto hecha por escrito a la autoridad que lo emitió (c. 1734). Debe presentarse (salvo en los casos en que no se exige: cf c. 1734 § 3) en el plazo de diez días útiles desde la notificación legítima del acto administrativo. No se trata técnicamente de un recurso, ya que no tiene carácter impugnatorio: no instaura jurídicamente el contradictorio entre *partes*. Se trata todavía de una simple petición, solicitud o súplica, anterior al recurso.

Si la autoridad no emite un nuevo decreto, de acogida o rechazo de esa petición, en el plazo de treinta días, el interesado puede ya presentar el recurso (c. 1735), y el plazo para hacerlo empieza a correr desde el día trigésimo. Se trata de un supuesto especial, abreviado, del silencio administrativo regulado con carácter general en el c. 57.

El plazo para recurrir es de quince días útiles, cuyo término inicial se determina conforme al c. 1737 § 2. Puesto que se trata de un plazo perentorio, una vez transcurrido (si el interesado sabía y podía recurrir, ya que se trata de días «útiles»: cf cc. 201-203), el acto administrativo deviene irrecurrible por las vías ordinarias.

El recurso ha de hacerse por escrito. Puede presentarse directamente ante el superior jerárquico competente, o también ante el autor del acto, que deberá trasladarlo de inmediato al superior (c. 1737 § 1), ya que a partir de ese momento la cuestión escapa de su competencia (efecto «devolutivo» del recurso).

En materia administrativa –al contrario que en la apelación judicial–, la regla general es que el recurso no tiene efecto «suspensivo» (no suspende la ejecución del acto recurrido). Esta norma protege la acción de gobierno, dirigida al bien público, del bloqueo que supondría la eficacia suspensiva automática de cualquier recurso. Sin embargo, muchas veces será prudente suspender el acto hasta que se resuelva la impugnación, por la delicadeza de la materia o por la difícil reparación de los efectos que produciría entretanto. Por esta razón, se establece que, en algunos casos, el recurso –y la respectiva petición previa: cf c. 1736 § 1– tiene efecto suspensivo: por ejemplo, cuando se recurre el decreto de expulsión de un instituto religioso (c. 700), o el que impone o declara una pena (c. 1353, en relación con los cc. 1319, 1342 § 1, y 1720). En los demás

casos, la solicitud de suspensión va implícita en la petición previa (c. 1734 § 1) y se tramita con independencia de la cuestión principal (cf c. 1736) hasta la interposición del recurso, momento en que el superior competente decide definitivamente sobre la suspensión del acto recurrido (cf cc. 1736 § 3 y 1737 § 3).

e) *Resolución del recurso: procedimiento*

La regulación codicial del procedimiento se interrumpe en el momento de la presentación del recurso, y salta directamente a la resolución. La laguna procedimental abarca, por tanto, la sustanciación del recurso desde su admisión hasta la redacción del decreto definitivo, pasando por la actividad de las partes, la prueba, etc.

Para suplir parcialmente esa laguna son aplicables los cc. 35-47, sobre actos administrativos, y algunos de los relativos a los decretos administrativos en general, ya que el recurso jerárquico se resuelve mediante decreto singular. Son de especial importancia: a) El c. 50, sobre la recogida de informaciones y pruebas y la audiencia de los interesados. A falta de otras normas (cf c. 19), servirán de orientación, *congrua congruis referendo*, las normas semejantes del proceso judicial (cc. 1476-1490, 1526-1586, etc.). b) El c. 51, que dispone que el decreto se emita por escrito y expresando los motivos de la decisión. c) El c. 57, que establece el plazo para resolver el recurso y la posibilidad de pasar al contencioso-administrativo, en virtud del silencio administrativo. El RGCR regula en sus arts. 134-138 el procedimiento de resolución del recurso cuando el superior jerárquico competente es un dicasterio de la curia romana, y declara expresa o implícitamente aplicables a ese procedimiento los extremos citados.

f) *Resolución del recurso: contenidos posibles*

De acuerdo con el c. 1739, el superior que resuelve el recurso, «según lo requiera el caso [...] puede no solo confirmar o declarar nulo el decreto, sino también rescindirlo o revocarlo o, si lo juzga más conveniente, corregirlo, sustituirlo por otro u obrogarlo». No ha de limitarse, pues, a verificar la legitimidad del acto recurrido, sino que puede optar, dentro de las facultades que el derecho le confiere, por una nueva decisión basada en el conocimiento adquirido durante la sustanciación del recurso. Por ser autoridad ejecutiva, resuelve el recurso gobernando *in actu* sobre la cuestión del acto impugnado, que ha pasado a ser de

su competencia merced al recurso. Lo confirma la interpretación que hace de este canon el RGCR, cuando establece que los dicasterios romanos examinan los recursos que reciben tanto en su legitimidad como en su «mérito» (art. 136 § 1).

g) *La cuestión del resarcimiento de daños*

Excepto cuando confirme el acto administrativo recurrido, el superior deberá tener en cuenta la posible responsabilidad por los daños causados por ese acto, conforme al principio establecido por el c. 128, que el c. 57 § 3 declara aplicable a los actos de la autoridad ejecutiva.

La Const. ap. *Pastor Bonus* prevé en su art. 123 el cauce de reclamación de esa responsabilidad por daños en vía jurisdiccional; en cambio, el CIC de 1983 no regula directamente el cauce para reclamarla en la vía jerárquica. El CCEO, en su redacción definitiva, sí incluye el resarcimiento de daños entre las peticiones que cabe hacer en el recurso jerárquico (c. 1000 § 3), y establece el criterio para indicar qué autoridades incurrir en responsabilidad y en qué medida (c. 1005). En la práctica, el recurrente se verá beneficiado si al plantear el recurso incluye ya entre sus peticiones la relativa al eventual resarcimiento de daños, sin aguardar a la interposición, en su caso, del contencioso-administrativo, ya que de ese modo podrá contar al menos con dos pronunciamientos sobre la cuestión.

Bibliografía

Regolamento generale della curia romana [RGCR]

F. D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano 1995; Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*, Apollinaris 57 (1984) 259-279; IDEM, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*, Fidelium Iura 8 (1998) 267-306; L. DE ECHEVERRÍA, *sub cc. 1732 ss.*, en *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe comentada*, Salamanca (múltiples ediciones); E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, Pamplona 2¹⁹⁹³; IDEM, *El recurso jerárquico ante la curia romana*, *lus canonicum* 30 (1990) 449-465; IDEM, *sub cc. 1732-1739*, en *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe y anotada*, Pamplona 7²⁰⁰⁷; M. MARCHESI, *I ricorsi gerarchici presso i dicasteri della curia romana*, *lus Ecclesiae* 8 (1996) 71-96; J. MIRAS-J. CANOSA-É. BAURA, *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona 2²⁰⁰⁵; J. MIRAS, *Introducción a Sec. I, Part. V, Lib. VII: «Del recurso contra los decretos administrativos»*, y *sub cc. 1732-1739*, en *ComEx*, I, 3²⁰⁰², 2117-2164; P.

MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, *Fidelium Iura* 3 (1993) 281-306; VV.AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991; G. P. MONTINI, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, *Quaderni di diritto ecclesiale* 8, 3 (1995) 287-320; M. A. ORTIZ, *I ricorsi gerarchici*, *lus Ecclesiae* 11 (1999) 683-737; I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli 2005.

Jorge MIRAS

***RECURSO JUDICIAL**

Vid. APELACIÓN JUDICIAL; QUERRELA DE NULIDAD; RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

RECURSOS DE FUERZA

Vid. también: *IURA MAIESTATICA CIRCA SACRA*; PASE REGIO; REGALÍA; REGALISMO

SUMARIO: 1. Concepto y tipología de los recursos de fuerza. 2. Los recursos de fuerza en España desde el siglo XIX hasta su supresión.

1. Concepto y tipología de los recursos de fuerza

Los llamados recursos de fuerza (*appellatio ab abusu*; *recursus ad principem*; *appel comme d'abus*, en Francia; *appello per abuso*, en Italia) son una de las prácticas regalistas más importantes utilizadas por los monarcas católicos a lo largo de la edad moderna. En este sentido cabe destacar las siguientes palabras de Felipe II en las Cortes de Madrid de 1593: «el remedio de la fuerza es el mas importante y necesario que puede haber para el bien y quietud é buen gobierno [...] sin el qual toda la República se turbaria y se seguirian grandes escándalos é inconvenientes» (Novísima Recopilación, lib. II, tít. 2, ley VIII).

La configuración y evolución de los recursos de fuerza están estrechamente ligadas a las vicisitudes de las relaciones Iglesia-Estado desde los últimos años de la edad media hasta el ocaso de las monarquías absolutas, pues sobre esta institución regalista se proyecta la posición adoptada por la autoridad temporal frente a la autoridad eclesiástica. «Uno de los institutos más interesantes de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en Europa Occidental durante los siglos XV-XIX es sin duda la *apelación por abuso*, consistente, como es notorio, en la apelación o recurso o reclamación