

LAS NORMAS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LOS PROYECTOS DE LA «LEX DE PROCEDURA ADMINISTRATIVA» (1963-1983)*

TOMASZ BIAŁOBRZESKI

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. I. SÍNTESIS HISTÓRICA DEL PROYECTO. A. *Pontificia Commissio Specialis De Processibus*. 1. Creación de la Comisión *De Processibus*. 2. Miembros de la Comisión. 3. Trabajos de la Comisión. a. Metodología de trabajo. b. Sesión VIII y creación de una *subcomisión*. B. *Pontificia Commissio Specialis De Procedura administrativa*. 1. Creación de la Comisión. 2. Trabajos de la Comisión. a. Sesión I. b. *Schema IV*. c. Sesión II. d. *Schema V*. e. *Animadversiones* 1972. f. Sesión III. g. *Schema VI*. C. *Trabajos sobre los Schemata del Código de Derecho Canónico*. 1. *Schema CIC* 1980. 2. *Animadversiones* de los consultores. 3. Congregación Plenaria. 4. *Schema CIC* 1982. 5. Última revisión del *Schema CIC* 1982. 6. Código de Derecho Canónico. II. PRINCIPIOS DE LA REFORMA. A. *División de materias entre varios grupos de trabajo*. B. *Observaciones del Coetus De Procedura administrativa*. 1. Contenido relevante para la Comisión *De Procedura administrativa*. 2. Objetos del trabajo. 3. Medios para conseguir la tutela de los derechos. 4. Principales innovaciones. 5. Características del sistema de impugnación de actos administrativos. III. DECRETOS EXTRAJUDICIALES. A. *Procedimiento para emitir un decreto extrajudicial*. 1. Elementos del procedimiento tratados. a. Recogida de las informaciones y pruebas necesarias. b. Audiencia de los interesados. c. Publicidad de las informaciones y pruebas. d. Facultad de responder y derecho a servirse de patrono. 2. Otras observaciones de los organismos de consulta. B. *Principios de actuación*. 1. Principios mencionados en los *Schemata*. a. *Salus animarum* y *bonum publicum*. b. Legalidad y justicia. c. Equidad canónica. 2. Observaciones de la consulta. C. *Forma y motivación*. 1. Forma escrita. 2. Motivación. a. Motivación del decreto. b. La expresión de los motivos en documento secreto. c. Facultad de la Conferencia Episcopal respecto a las normas particulares sobre la motivación. D. *Notificación del decreto*. 1. Notificación. 2. Modos de notificación. a. Forma ordinaria. b. Forma extraordinaria. c. Otras formas. E. *Silencio ad-*

* *Excerptum* de la Tesis Doctoral dirigida por el Prof. Jorge Miras. Título: *Las normas de procedimiento administrativo en los proyectos de la «Lex de procedura administrativa»*. Fecha de defensa: 29 de mayo de 2007.

ministrativo. 1. Configuración del silencio administrativo. 2. Competencia de la ley particular para establecer plazos diferentes. 3. Obligación de proveer por parte del superior. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ÍNDICE DE LA TESIS DOCTORAL.

INTRODUCCIÓN**

Las normas que debían regir el procedimiento administrativo, el reconocimiento y la tutela de los derechos de los fieles, la exclusión de la arbitrariedad

**Tabla de siglas:

<i>I Schema</i>	PCCICR, <i>Schema canonum praevium De Procedura Administrativa</i> (25 Maii 1970)
<i>II Schema</i>	PCCICR, <i>Alterum canonum schema De Procedura Administrativa</i> (16 Nov. 1970)
<i>III Schema</i>	PCCICR, <i>Tertium canonum schema De procedura Administrativa a relate paratum post consultorum sessiones DD. 2-3/3/1971</i>
<i>IV Schema</i>	PCCICR, <i>Quartum canonum schema De Procedura Administrativa a relate paratum post consultorum sessiones DD. 1-5 Iulii 1971</i>
<i>V Schema</i>	PCCICR, <i>Schema Canonum De Procedura Administrativa</i> (1972)
<i>VI Schema</i>	PCCICR, <i>Sextum canonum schema De Procedura Administrativa a relate paratum post consultorum sessiones DD. 5-7 Febr 1973</i>
<i>Schema CIC 1980</i>	PCCICR, <i>Schema Codicis Iuris Canonici iuxta animadversiones S. R. E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatumque ecclesiasticarum necnon Superiorum Institutorum vitae consecratae recogniunt</i> , Libreria Editrice Vaticana 1980
<i>Schema CIC 1982</i>	PCCICR, <i>Codex Iuris Canonici schema novissimum post consultationem S. R. E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatumque ecclesiasticarum necnon Superiorum Institutorum vitae consecratae recognitum, iuxta placita Patrum Commissionis deinde emendatum atque Summo Pontifici praesentatum</i> , E Civitate Vaticana, 25 martii 1982
<i>I Sesión</i>	PCCICR, <i>Relatio Laborum pro recognitione normarum De Procedura Administrativa</i> (1-5 Iulii 1971)
<i>II Sesión</i>	PCCICR, <i>Sessio Altera</i> (4-6 Nov 1971)
<i>III Sesión</i>	PCCICR, <i>Sessio III</i> (5-7 Febr 1973)
<i>AAS</i>	Acta Apostolicae Sedis
<i>Animadversiones</i>	PCCICR, <i>Brevis relatio de animadversionibus quae factae sunt ad 5^{UM} schema canonum De Procedura Administrativa</i>
<i>Animadversiones Schema CIC 1980</i>	PCCICR, <i>Relatio complectens synthesim animadversionum ab Em.mis atque Exc.mis patribus commissionis ad novissimum Schema Codicis Iuris Canonici exhibitarum, cum responsionibus a secretaria et consultoribus datis</i> , en «Communicationes» 14 (1982) 116-230; 15 (1983) 57-109, 170-253; 16 (1984) 27-99
<i>Congregación Plenaria</i>	PCCICR, <i>Acta et documenta Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Recognoscendo, Congregatio plenaria diebus 20-29 octobris 1981 habita</i> , Typis Polyglottis Vaticanis 1991.
<i>PCCICR</i>	Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo

en el ejercicio de la potestad administrativa –según los *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*– fueron cuestiones de gran importancia en los trabajos de preparación del Código de 1983¹.

Las raíces de la preparación del Código, también de sus contenidos de derecho administrativo, se encuentran en el Concilio Vaticano II. Su enseñanza sobre la Iglesia como «Pueblo de Dios», sobre la igualdad fundamental de los fieles, sobre sus derechos y deberes y sobre la autoridad jerárquica como servicio impulsó y guió los trabajos de la reforma. Era necesario hacer conforme el derecho administrativo con estas ideas conciliares.

Para llevar a cabo la reforma fue creada la *Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo* (a partir de aquí nombrada como PCCICR). Entre otros documentos, esta Comisión preparó los principios que, junto con los documentos conciliares, sirvieron a los *Coetus* encargados de las diversas materias como pautas para su trabajo².

El tema de la tutela de los derechos de los fieles fue encomendado inicialmente al *Coetus De Processibus*. Los consultores de dicha Comisión, tras comenzar su trabajo, llegaron a la conclusión de que era necesario crear otro *Coetus* que preparase las normas sobre la ley de procedimiento administrativo. El asunto fue presentado al Papa por el Cardenal Pericles Felici. El Romano Pontífice aceptó la propuesta y mandó constituir el *Coetus De Procedura administrativa*³.

El interés peculiar de este estudio se centra en la labor de las Comisiones *De Processibus* y *De Procedura administrativa*. Nos interesa analizar el itinerario del trabajo sobre los *Schemata De Procedura administrativa*, en concreto la historia de los *Coetus* que los elaboraron, los principios que les guiaban y la evolución de cada una de las normas sobre el procedimiento administrativo que había de seguir el superior para emitir un acto administrativo.

Aunque el índice del estudio pueda sugerir otra cosa, la regulación del procedimiento administrativo para emitir un acto administrativo en el Código promulgado no es tan compleja. Debe tenerse en cuenta que no todas las normas presentes en los *Schemata* fueron finalmente incorporadas al Código de Derecho Canónico vigente. Por ello, intentaremos también averiguar por qué la normativa del procedimiento administrativo, presente hasta el último momento en el proyecto de nuevo Código, ha sido reducida considerablemente en el CIC 1983.

Al estudiar la evolución de los textos, procuramos exponer los motivos e intenciones que manifestaron los consultores durante la preparación de los

1. Cf. PCCICR, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, 6º, 7º, en «Communicaciones» 1 (1969) 82-83.

2. Cf. *ibidem.*, pp. 77-85.

3. El *Coetus De Processibus* fue creado el día 19 de enero de 1966; el *Coetus De Procedura administrativa* el 27 de marzo de 1971.

Schemata y en las discusiones, aunque no siempre ha sido posible averiguar la motivación de los cambios, que en ocasiones no aparece expresada en las actas de la Comisión. También tenemos en cuenta las advertencias de los Cardenales, Conferencias Episcopales, Dicasterios de la Curia Romana, Facultades eclesiásticas y Superiores de Institutos de vida consagrada.

Las fuentes principales de este estudio son las actas de la PCCICR. En concreto las del *Coetus De Procedura administrativa*. Hasta ahora han sido publicados solamente algunos documentos del trabajo de dicha Comisión⁴. A los demás hemos tenido acceso a través del archivo del Prof. E. Labandeira, que contaba con copia de los principales documentos aún no publicados.

No existe actualmente ninguna publicación completa sobre el desarrollo de las normas del proyecto de ley *De Procedura administrativa*. Hasta hoy hay solamente unos pocos artículos que tratan sobre las normas del procedimiento administrativo según aparecían en el *V Schema*. Otros, más numerosos, se refieren a alguna norma concreta del *V Schema*. Esta situación bibliográfica, en materia tan característica de la reforma postconciliar del CIC 1917, muestra el interés de un trabajo sistemático sobre la Comisión y los *Schemata De Procedura administrativa*, que pueda servir como punto de partida para futuras investigaciones.

En cuanto al método seguido, ha sido necesario introducir la investigación con algunas notas históricas que permitieran conocer los fundamentos y principios que sirvieron de base en el comienzo de los trabajos sobre la ley de procedimiento administrativo, así como algunas de las circunstancias que influyeron en esos trabajos. Posteriormente, se presenta de modo sistemático el contenido de los distintos *Schemata* y la evolución de las normas contenidas en ellos, dando razón de la motivación de los cambios que se observan, cuando ello es posible.

Hemos estructurado el estudio en tres partes. Las dos primeras tienen carácter general; se refieren a las notas históricas sobre los proyectos *De Procedura administrativa*, a las Comisiones encargadas de su elaboración y a las principales ideas que guiaban su trabajo. Las fuentes que empleamos son las actas de la Comisión *De Procedura administrativa*; y nos servimos asimismo de las noticias, más o menos dispersas, que se contienen en publicaciones de diversos autores. En la tercera parte presentamos las normas que regulan el procedimiento que debe observar el autor del decreto a la hora de emitirlo.

Pasando ya a una descripción más específica del contenido de nuestro trabajo, en la parte primera, que se divide en tres apartados, presentamos la síntesis histórica del proyecto de la ley *De Procedura administrativa*. Los dos primeros apartados se refieren a la Comisión *De Processibus* que inició la labor

4. Cf. Aparecen recogidas en el apartado «Fuentes» de la Bibliografía de este estudio.

sobre el *Schema* y la Comisión *De Procedura administrativa* que lo continuó. En el texto nos referimos a la historia de las respectivas Comisiones, a los consultores que las formaban, las reuniones que tuvieron y los documentos que prepararon. En el tercer apartado describimos la siguiente fase del trabajo realizado por la PCCICR sobre el *Schema*, esto es desde que los textos procedentes de las distintas Comisiones se unen en el *Schema* CIC 1980 hasta la promulgación del Código de Derecho Canónico de 1983. Intentamos también averiguar por qué motivos las normas del *Schema De Procedura administrativa* en gran parte no fueron promulgadas en el CIC 1983.

En la segunda parte presentamos los principios de la preparación del CIC 1983 que influyeron en el *Schema De Procedura administrativa*, las ideas que tenían los consultores en el momento de redactar las normas y que se mantuvieron a lo largo del trabajo. El texto se divide en dos apartados. Analizamos en el primer apartado la influencia de la división de materias entre los varios grupos de consultores. En el segundo apartado recogemos las observaciones del *Coeetus De Procedura administrativa*.

En la parte tercera –cuyas fuentes básicas son las actas de las Comisiones *De Processibus* y *De Procedura administrativa*– presentamos el desarrollo de la normativa sobre la emisión de un acto administrativo en los sucesivos *Schemata*. En la exposición seguimos el orden cronológico, empezando por el *I Schema* y terminando con el Código de Derecho Canónico. Esta presentación sistemática ha requerido el seguimiento de cada una de las normas de procedimiento que se consideraron en los proyectos normativos a través de los cambios redaccionales, estructurales y terminológicos que suponen los sucesivos *Schemata*. Pensamos que este modo de presentación de los datos –que hemos procurado hacer de la manera más aséptica y documental posible– tiene el interés de facilitar un estudio evolutivo del tema.

Esta parte la hemos dividido en cinco puntos teniendo en cuenta los temas que tratan. Se refieren, respectivamente: al procedimiento que debe observar la autoridad competente para emitir el decreto; a los principios de actuación de la autoridad; a las exigencias de forma y de motivación del decreto; a la notificación del decreto y al silencio administrativo.

Para facilitar el seguimiento de nuestro estudio, es preciso advertir que la terminología empleada por los consultores es inicialmente la propia del Código de 1917. A lo largo de los trabajos muchos términos cambian, y se acogen otros nuevos.

I. SÍNTESIS HISTÓRICA DEL PROYECTO

El papa Juan XXIII, el 25 de enero de 1959 anunció su decisión de convocar un Concilio Ecuménico y un Sínodo Romano, y de acometer la reforma

del Código de Derecho Canónico⁵. Para poner en marcha los trabajos, el 28 de marzo de 1963, creó una Comisión para la reforma del Código de Derecho Canónico. La Comisión fue presidida por el Card. P. Ciriaci, la función de Secretario la asumió Mons. G. Violardo y estaba compuesta por treinta Cardenales⁶. El 12 de noviembre de 1963 la PCCICR se reúne por primera vez, aumentada ahora a cuarenta Cardenales, tras el nombramiento por Pablo VI de doce nuevos miembros⁷. Los Cardenales, en la primera reunión, concuerdan con su Presidente, el Card. P. Ciriaci, en que los trabajos formales de revisión han de esperar a que concluya el Concilio, aunque se pueden ir adelantando trabajos preparatorios que faciliten la futura labor codificadora⁸. Para realizar esos trabajos con más eficacia Pablo VI nombra, el 17 de abril de 1964, setenta consultores.

De entre los varios trabajos realizados por la Comisión Pontificia tienen peculiar importancia para nosotros dos asuntos. El primero es la elaboración de los principios de la reforma del futuro Código⁹. El segundo, la división de las distintas materias entre trece grupos de consultores¹⁰. Respecto a la división de las materias, hay que subrayar un dato que se refleja en los trabajos. Primeramente la materia del procedimiento administrativo fue asignada al *Coetus De Processibus*. Después el Papa, conforme al voto de los consultores de la Comisión *De Processibus*, constituyó la *Pontificia Commissio Specialis De Procedura administrativa*¹¹. Lo más sorprendente es que no toda la materia del procedimiento administrativo pasó a dicha Comisión. Dos procedimientos administrativos especiales, la remoción y el traslado de los párrocos, fueron preparados por la Comisión *De Processibus*¹².

5. Cf. J. HERRANZ, *Génesis del nuevo cuerpo legislativo de la Iglesia (Del Código de 1917 al Código de 1983)*, en «Ius Canonicum» 23 (1983) 491; R. BIDAGOR, *La Commission Pontificale pour la révision du Code de Droit Canonique*, en «L'année canonique» 15 (1971) 97-107.

6. Cf. C. V. GÓMEZ IGLESIAS, *La Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo en los años del Concilio Ecueménico Vaticano II: el plan de revisión de las leyes de la Iglesia*, en «Ius Canonicum» 42 (2002) 112; P. LOMBARDÍA, *Lecciones de derecho canónico, Introducción, Derecho constitucional, Parte General*, Madrid 1989, pp. 42-44.

7. Cf. AAS 55 (1963) 1056; C. V. GÓMEZ IGLESIAS, *La Pontificia Commissio...*, cit., pp. 112-113.

8. Cf. «Communicationes» 1 (1969) 36.

9. Cf. *ibidem.*, pp. 77-85.

10. La división de materias fue preparada en noviembre de 1965. Cf. «Communicationes» 1 (1969) 29-34; 19 (1987) 262-308; 28 (1996) 191-236; 36 (2004) 183-235.

11. Cf. I Sesión, *Priora operae stadia*.

12. Cf. «Communicationes» 1 (1969) 29-34; 19 (1987) 262-308; 28 (1996) 191-236; 36 (2004) 183-235.

A. *Pontificia Commissio Specialis De Processibus*

1. *Creación de la Comisión De Processibus*

En la segunda sesión plenaria de la PCCICR, en enero de 1966, se tomó entre otras iniciativas la de «constituir grupos de estudio de consultores para iniciar la preparación de los *schemata* legislativos»¹³. Sobre la base de las preferencias indicadas por los propios consultores y según la distribución provisional de materias aprobada en la plenaria, se constituyeron diez grupos de estudio. De este modo el día 19 de enero de 1966 fue constituido el *Coetus De Processibus*¹⁴.

2. *Miembros de la Comisión*

La Comisión *De Processibus* fue integrada por los siguientes consultores: Exc.mi DD. A. Sabattani (Relator de la Comisión), I. Kaldany; Rev.mi DD. C. Lefebvre, I. Pinto; Rev. DD. I. Damizia, I. Barry, S. Kelleher, I. de Castro Nery, E. Jarawan; Rev. PP. C. Berutti O.P., E. Regatillo S.I.¹⁵.

La lista de consultores de la Comisión *De Processibus* publicada en «Communications» en el año 1973 es distinta. Aparecen cuatro nombres de consultores nuevos: Rev. DD. A. Dordett, A. Maida; Rev. P. G. O'Connell O.F.M.; Ill.mus D. P. Ciprotti. En la lista no se mencionan: Rev. DD. S. Kelleher, I. de Castro Nery¹⁶.

3. *Trabajos de la Comisión*

a) Metodología de trabajo

Los consultores se reunían en sesiones semanales, de ordinario en asambleas por la mañana y por la tarde, para aprovechar al máximo la estancia en Roma. Procedían según el *Ordo laboris*, que distribuía el trabajo en dos fases: elaboración personal de voto; y discusión y decisión colegial de los nuevos *schemata* de los cánones. Las actas de todas las reuniones, con las respectivas votaciones, eran encuadernadas en volúmenes, para evitar la dispersión de los documentos y para facilitar su publicación¹⁷.

13. J. HERRANZ, *Génesis y elaboración del nuevo Código de Derecho Canónico*, en A. MARZOA, J. MIRAS, R. RODRÍGUEZ-OCAÑA, *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, ed. 3ª, vol. I, Pamplona 2002, pp. 167-168.

14. Cf. *ibidem.*, pp. 168-169.

15. «Communications» 1 (1969) 34.

16. «Communications» 5 (1973) 193.

17. Cf. J. HERRANZ, *Génesis y elaboración...*, cit., pp. 187-188.

El Relator Sabattani desempeñó un papel especialmente importante en los trabajos de la Comisión. A él le correspondía proponer los primeros proyectos de cánones, como base para el examen y discusión colegial en las reuniones semanales¹⁸.

b) Sesión VIII y creación de una *subcomisión*

La Comisión *De Processibus* se reunió varias veces. Siguiendo la «*Sintesis generalis laboris Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Recognoscendo*» publicada en la revista «*Communicationes*», podemos contar XIII sesiones y VII más en la «*Series altera*»¹⁹. En materia de procedimiento administrativo tiene particular importancia la sesión VIII. Todavía no se han publicado las actas de la sesión. Tenemos a nuestra disposición la «*Synthesis laboris Sessionum I-X*»²⁰.

La Comisión *De Processibus* celebró la sesión VIII los días 20-25 de octubre de 1969. Durante el trabajo los participantes llegaron a la conclusión de que era necesario incluir en el nuevo Código normas *de procedura administrativa*.

Al mismo tiempo decidieron crear un grupo especial entre los consultores del *Coetus*²¹. La *subcomisión* tendría que preparar el *Schema* de procedimiento administrativo, que fuese base para los futuros trabajos de la Comisión en ésta materia. De esta manera fue creado, todavía dentro de la Comisión *De Processibus*, la *subcomisión* de cinco consultores²².

Los consultores que prepararon los primeros *Schemata De Procedura administrativa* fueron los siguientes: Exc.mus D. A. Sabattani; Rev.mus D. I. Pinto; Rev. D. I. Damizia; Rev. P. C. Berutti O.P.; Ill.mus D. P. Ciprotti (Relator del grupo), O. Giacchi. En total seis personas²³.

Existe una discrepancia sobre el número de los miembros de la *subcomisión*. La «*Operae stadia*» publicada en «*Communicationes*» habla de cinco personas, sin mencionar sus nombres²⁴.

18. Cf. *ibidem.*, p. 188.

19. Cf. «*Communicationes*» 19 (1987) 300-303; 28 (1996) 228-232; 36 (2004) 225-229; J. FOX, *A general synthesis of the work of the Pontifical Commission for the revision of the Code of Canon Law*, en «*The Jurist*» 48 (1988) 800-840.

20. «*Communicationes*» 2 (1970) 181-191.

21. Para evitar la confusión entre la Comisión *De Processibus* y el grupo que preparó los *Schemata De Procedura administrativa*, vamos a llamar *subcomisión* a aquel pequeño grupo de consultores.

22. Cf. «*Communicationes*» 2 (1970) 191; 4 (1972) 35; F. D'OSTILIO, *E'Pronto il nuovo Codice di Diritto Canonico, iter revisionale e prossima promulgazione*, Città del Vaticano 1982, pp. 47-48.

23. Cf. I Sesión.

24. Cf. «*Communicationes*» 2 (1970) 191.

La *subcomisión* se reunió cinco veces: 13 de enero de 1970; 20 de marzo de 1970; 25 de mayo de 1970; 22-24 de octubre de 1970; 2-3 de marzo de 1971. Presentamos a continuación los trabajos y los documentos elaborados por los miembros de esta *subcomisión*.

La primera reunión de la *subcomisión* tuvo lugar el día 13 de enero de 1970. El cargo del Presidente lo asumió el R. Bidagor; el de Relator P. Ciprotti; el de Actuario F. Voto. Como podemos notar, aparte de los asignados a la *subcomisión* participaron también Bidagor y Voto²⁵. El objeto de la reunión fue deliberar sobre los principios y la estructura del futuro *Schema De Procedura administrativa*²⁶. Las actas de la reunión no han sido publicadas.

La segunda reunión de la *subcomisión* durante la cual los consultores presentaron sus votos fue el día 20 de marzo de 1970. Después de la sesión el Relator recogió los votos en el documento «*Quaestiones praeviae, antea examinandae quam canones apparentur de processu administrativo*»²⁷. Las actas de esta reunión y el documento «*Quaestiones praeviae...*» no han sido publicados.

Por tercera vez se reunió la *subcomisión* el día 25 de mayo de 1970 para trabajar con el documento «*Quaestiones praeviae, antea examinandae quam canones apparentur de processu administrativo*». Los votos de los participantes fueron tenidos en cuenta por el Relator en la preparación del «*Schema canonum praeivium de procedura administrativa*» (*I Schema*)²⁸. El *I Schema* se compone de cuatro partes y contiene 16 cánones. Los cánones están precedidos por una *Animadversio praevia*, que contiene observaciones y sugerencias acerca de los cánones del procedimiento administrativo y su relación con las demás normas del Código. Hace también referencia a los principios que tuvieron en cuenta los consultores. Los cánones están divididos en las siguientes partes: I. Normae generales (cann. 1-2); II. De decretis extra iudicium ferendis (cann. 3-5); III. De iuris remediis adversus decreta extra iudicium lata (cann. 6-16); 1. De recursu administrativo (cann. 6-7); 2. De recursu ad tribunalia administrativa (cann. 8-12); 3. Normae utriusque recursui communes (cann. 13-14); 4. De actione iudiciali (cann. 15-16)²⁹. El *Schema* iba destinado a los miembros de la *subcomisión*. Podemos considerarlo como una especie de borrador, una base para la discusión y el trabajo futuro.

El *I Schema* fue transmitido a los consultores, que presentaron sus votos en la cuarta sesión celebrada los días 22-24 de octubre de 1970. El Relator sobre la base de los votos, preparó, el día 16 de noviembre de 1970, el «*Alterum canonum schema de procedura administrativa*» (*II Schema*)³⁰. El documento

25. Cf. I Sesión.

26. *Ibidem*; «*Communicationes*» 2 (1970) 181-182, 191.

27. Cf. I Sesión, *Priora operae stadia*; «*Communicationes*» 2 (1970) 191.

28. Cf. *I Schema*; I Sesión, *Priora operae stadia*; «*Communicationes*» 2 (1970) 191.

29. Cf. *I Schema*.

30. Cf. *II Schema*.

«Operae stadia» publicado en «Communicationes» habla de 21 cánones del *II Schema*. El mismo número menciona las actas de la Sesión I. Sin embargo, el documento de la *subcomisión* que tenemos a nuestra disposición contiene 20 cánones. No nos ha sido posible averiguar el número correcto³¹. El *II Schema* tiene tres partes. Su estructura se presenta de siguiente manera: I. Normae generales (cann. 1-4); II. De decretis extra iudicium ferendis (cann. 5-7); III. De impugnationibus (cann. 8-20); 1. De recursu hierarchico (cann. 8-10); 2. De recursu ad tribunalia administrativa (cann. 11-15); 3. Normae communes utrique recursui (cann. 16-17); 4. De actione iudiciali (cann. 18-20). Al final del *Schema* hay «Adnotationes» a los cánones 8, 9, 13³². Como el *Schema* anterior, también éste iba destinado a los miembros de la *subcomisión* y sirvió como borrador de trabajo y de discusión.

La quinta reunión de los consultores de la *subcomisión* tiene lugar los días 2-3 de marzo de 1971. El trabajo se apoya en el *II Schema* y consiste en la revisión del proyecto. No tenemos a nuestra disposición las actas de la reunión. Como efecto del trabajo de los consultores surge el *III Schema* de cánones *De Procedura administrativa*³³. El índice del *III Schema* es el siguiente: Animadversio praevia; I. Normae generales (cann. 1-4); II. De decretis extra iudicium ferendis (cann. 5-8); III. De remediis adversus decreta (cann. 9-13); IV. De tribunalibus administrativis (cann. 14-16); V. De ratione procedendi (cann. 17-22). Al final del *Schema* hay *Adnotationes* a los cánones 8 § 1, 8 § 2, 13 § 1³⁴.

Aquí termina la labor de la Comisión *De Processibus* sobre los *Schemata De Procedura administrativa* en general. Desde este punto va a partir el trabajo de la nueva Comisión *De Procedura administrativa*.

B. Pontificia Commissio Specialis De Procedura administrativa

1. Creación de la Comisión

Durante el trabajo sobre las normas de procedimiento administrativo el Romano Pontífice y los consultores dieron más importancia a esta materia. Consideraron oportuno ampliar la *subcomisión* de los consultores del *Coetus De Processibus*, transformándola en *Pontificia Commissio Specialis De Procedura administrativa*. De esta manera, el día 27 de marzo de 1971, el Romano Pontífice encomendó al Cardenal Pericles Felici la tarea de crear una nueva comisión³⁵.

31. Cf. I Sesión, *Priora operae stadia*; «Communicationes» 2 (1970) 191; *II Schema*.

32. Cf. *II Schema*.

33. Cf. I Sesión, *Priora operae stadia*.

34. Cf. *III Schema*.

35. Cf. I Sesión, *Priora operae stadia*; J. HERRANZ, *Génesis y elaboración...*, cit., p. 169.

2. Trabajos de la Comisión

La Comisión *De Procedura administrativa* continuó con el trabajo realizado por la *subcomisión* del *Coetus De Processibus*. Durante la labor se siguió la misma metodología de trabajo que en las demás Comisiones. Los consultores se reunieron en tres sesiones, que presentamos en orden cronológico, y prepararon tres *Schemata* de cánones sobre el procedimiento administrativo³⁶.

a) Sesión I

La primera sesión tuvo lugar los días 1-5 de julio de 1971. El informe sobre el trabajo realizado se titula «*Relatio laborum Pontificiae Commissionis specialis pro recognitione normarum de procedura administrativa constitutae*». En la sesión intervinieron, según los documentos: Em.mus C. P. Felici, presidente; Ill.mus D. P. Ciprotti, relator; Rev.dus D. F. Voto, secretario; Exc.mi DD. A. Sabattani, F. Reh; Rev.mi DD. R. Bidagor, C. Lefebvre, I. Pinto, T. Mundy, A. Eid, A. Ranaudo, H. Straub, P. Wirt³⁷, R. Kennedy, A. Maida, G. O'Connell. La Comisión durante esta reunión examinó las cuestiones previas que surgieron durante los trabajos preparatorios de los tres primeros *Schemata*. La labor de los participantes se fundamenta en el texto de *III Schema*.

Al principio de las actas encontramos un relato titulado «*Priora operae stadia*» que narra la historia del trabajo sobre el procedimiento administrativo. El relato empieza con la creación de la Comisión *De Processibus* y termina con la sesión actual.

El orden de las cuestiones fue propuesto por el Relator Ciprotti. En cinco días, durante siete sesiones, fueron presentadas y discutidas diecisiete cuestiones, sin seguir el orden de los cánones de los *Schemata*³⁸.

b) *Schema IV*

El *IV Schema* fue presentado el día 18 de septiembre de 1971. Es el fruto de los trabajos de los consultores durante la I Sesión. El documento se titula «*Quartum canonum schema de procedura administrativa a relatore paratum post consultorum sessiones dd. 1-5 Iul. 1971*». El contenido del *Schema* se presenta del siguiente modo «*Animadversio praevia*», y contiene breves informaciones del Relator sobre los cambios introducidos al documento. Los 22 cánones están agrupados en cinco partes: I. *Normae generales* (cann. 1-4); II. De

36. Cf. «*Communicationes*» 4 (1972) 35; 19 (1987) 304; 28 (1996) 232; 36 (2004) 229-230; I Sesión, *Priora operae stadia*.

37. En las Sesiones II y III su nombre se escribe con «h», Wirth.

38. Cf. I Sesión.

decretis extra iudicium ferendis (cann. 5-8); III. De remediis adversus decreta (cann. 9-13); IV. De tribunalibus administrativis (cann. 14-16); V. De ratione procedendi (cann. 17-22). El documento fue preparado para los siguientes trabajos de la Comisión. Como todos los demás *Schemata*, sirvió como borrador en una concreta etapa del trabajo³⁹.

c) Sesión II

La segunda sesión tuvo lugar los días 4-6 de noviembre de 1971. Las actas tienen el título «Sessio Altera». En esta sesión no estuvo presente el Card. P. Felici, que delegó a R. Bidagor; Intervinieron además: Ill.mus D. P. Ciprotti, relator; Rev.dus D. F. Voto, secretario; Exc.mi DD. A. Sabattani, F. Reh; Rev.mi DD. I. Pinto, T. Mundy, A. Eid, A. Ranaudo, H. Straub, P. Wirth, R. Kennedy, A. Maida, G. O'Connell. La Comisión trabajó sobre el texto del *IV Schema* revisando, discutiendo y votando las propuestas sobre cada uno de los cánones. Tuvieron lugar cinco «conventus». El orden del trabajo sigue el de los cánones del *Schema*⁴⁰.

d) *Schema V*

El *V Schema* fue presentado en Roma el día 20 de abril de 1972. Lleva por título «Schema Canonum De Procedura Administrativa». El *Schema* fue publicado y enviado a los distintos órganos de consulta para obtener sus opiniones y observaciones. El contenido del *Schema* comienza con unas «Animadversiones praeviae ad schema canonum de procedura administrativa». Al principio hace referencia a las normas existentes de procedimiento administrativo. Más adelante contiene una información sobre los principios que tuvieron en cuenta los consultores a la hora de redactar el *Schema*. También explican sus principales innovaciones y su relación con los demás normas del Código. La estructura del *V Schema* se presenta así: I. Normae generales (cann. 1-3); II. De decretis extra iudicium ferendis (cann. 4-7); III. De recursibus adversus decreta (cann. 8-26); 1. Normae communes (cann. 8-14); 2. De recursu hierarchico (cann. 15-16); 3. De recursu ad tribunal administrativum (cann. 17-18); 4. De tribunalium administrativorum constitutione (cann. 19-22); 5. De ratione procedendi apud tribunalia administrativa (cann. 23-26)⁴¹.

El *Schema V De Procedura administrativa* fue el primero de todos los *Schemata* del futuro CIC 1983 presentado para consulta⁴². Sobre la base del

39. Cf. *IV Schema*.

40. Cf. II Sesión.

41. Cf. *V Schema*.

42. Cf. *Praefatio*, en AAS 75 (1983) pars II, p. XXVI.

Schema los órganos de consulta enviaron sus opiniones, propuestas y observaciones acerca de las normas del procedimiento administrativo.

e) *Animadversiones* 1972

A petición del *Coetus* los dicasterios de la Curia Romana y las Conferencias Episcopales mandaron sus votos (en total 64) acerca del *V Schema*. No tenemos a nuestra disposición los textos originales de los votos. La única información que tenemos es una presentación sistemática de dichos votos preparada por P. Ciprotti. El documento se titula: «Brevis relatio de animadversionibus quae factae sunt ad 5^{um} schema canonum De Procedura Administrativa». Al principio se encuentran las advertencias generales sobre el tema del procedimiento administrativo. Después vienen las propuestas y observaciones acerca de cada uno de los 25 cánones del *V Schema*⁴³. Otro documento acerca de los votos se encuentra en la revista «Communicationes» y es un breve resumen escrito por P. Ciprotti⁴⁴.

f) Sesión III

La tercera sesión tuvo lugar los días 5-7 de febrero de 1973. El informe sobre el trabajo realizado se titula: «Sessio III». En la sesión participaron los consultores: Em.mus C. P. Felici, presidente de los *conventus* I, II, VI; Ill.mus D. P. Ciprotti, relator; Rev.dus D. F. Voto, secretario; Exc.mus D. A. Sabattani; Rev.mi DD. R. Bidagor, presidente de los *conventus* III, IV, V; C. Lefebvre, I. Pinto, A. Eid, A. Ranaudo, H. Straub, P. Wirth, P. Wesemann, R. Kennedy, A. Maida, G. O'Connell. La labor de la sesión se centró en la discusión y correcciones del *V Schema*. Los consultores hicieron la revisión a la vista de las observaciones hechas por la Pontificia Comisión, la Curia y las Conferencias Episcopales. Tuvieron lugar seis *conventus*. Las actas de la sesión son las más extensas de las tres Sesiones. Las discusiones, por tener en cuenta las «animadversiones» recibidas, contienen un material muy amplio e interesante a la hora de seguir el itinerario de las normas de procedimiento administrativo⁴⁵.

g) *Schema VI*

El *VI Schema* fue presentado en Roma el día 30 de marzo de 1973. Su título es: «Sextum canonum schema de procedura administrativa a relatore pa-

43. Cf. *Animadversiones*.

44. Cf. P. CIPROTTI, *Brevis relatio de animadversionibus quae factae sunt ad Schema Canonum ab Episcopalis Conferentiis et a Sanctae Sedis Dicasteriis*, en «Communicationes» 5 (1973) 235-243.

45. Cf. III Sesión.

ratum post consultorum sessiones dd. 5-7 Febr. 1973». El *Schema* esta preparado a partir del trabajo realizado por la Comisión durante la III Sesión. La estructura del *VI Schema* es la siguiente: I. Normae generales (cann. 1-4); II. De decretis extra iudicium ferendis et intimidandis (cann. 5-8); III. De tribunalibus administrativis constituendis (cann. 9-13); IV. De recursibus adversus decreta (cann. 14-27); 1. Normae communes (cann. 14-20); 2. De recursu hierarchico (cann. 21-23); 3. De recursu ad tribunal administrativum (cann. 24-25); 4. Normae speciales de recursibus adversus decreta eorum, qui Episcopo subsunt (cann. 26-27); V. De ratione procedendi apud tribunalia administrativa (cann. 28-39)⁴⁶.

Aquí acaba el trabajo realizado por la *Pontificia Commissio Specialis De Procedura administrativa* en lo que se refiere al procedimiento administrativo. Este documento fue el último *Schema* preparado por la Comisión. Sus cánones pasaron al *Schema* CIC 1980.

C. Trabajos sobre los Schemata del Código de Derecho Canónico

1. Schema CIC 1980

Todos los proyectos de las distintas materias preparados por las Comisiones se reúnen en el *Schema* CIC 1980. Desde entonces el trabajo se realiza sobre todo el cuerpo legislativo del futuro Código⁴⁷.

Con fecha 29 de junio de 1980 el *Schema* fue presentado al Romano Pontífice. La parte dedicada al procedimiento administrativo se encuentra en el Libro VII *De Processibus*, en la Parte V *De Procedura administrativa*, cánones 1688-1728, con la siguiente estructura: Sectio I. De procedura administrativa in genere (cann. 1688); Titulus I. De tribunalibus administrativis constituendis (cann. 1689-1692); Titulus II. De recursibus adversus decreta; Caput I. Normae communes (cann. 1693-1698); Caput II. De recursu hierarchico (cann. 1699-1701); Caput III. De recursu ad tribunal administrativum (can. 1702-1703); Caput IV. Normae speciales de recursibus adversus decreta eorum, qui episcopo subsunt (can. 1704); Titulus III. De ratione procedendi apud tribunalia administrativa (cann. 1705-1715); Sectio II. De procedura in parochis amovendis vel transferendis⁴⁸; Caput I. De modo procedendi in amotione parochorum (cann. 1716-1723); Caput II. De modo procedendi in traslacione parochorum (cann. 1724-

46. Cf. *VI Schema*.

47. Cf. *Schema* CIC 1980.

48. La sección II (cann. 1716-1728), *De procedura in parochis amovendis vel transferendis*, fue preparada por la Comisión *De Processibus*. La presentamos aquí para no romper la unidad del Libro VII, la Parte V *De Procedura Administrativa*.

1728). En total son 41 cánones, que reúnen por primera vez el trabajo realizado por las dos Comisiones: *De Processibus* y *De Procedura administrativa*⁴⁹.

En la presentación del *Schema* CIC 1980 se dieron los siguientes datos sobre el trabajo realizado durante la fase de elaboración y revisión de los *Schemata* correspondientes al Libro VII (*De Processibus*): Consultores que han trabajado en su preparación: 22; Sesiones semanales de los Grupos de estudio: 22; Número total de reuniones: 252; Número total de horas de trabajo colegial: 660⁵⁰.

El *Schema* CIC 1980 fue enviado para consulta a todos los miembros de la *Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo* (PCCICR). Para que la revisión fuera más profunda el Sumo Pontífice amplió hasta 71 el número de los miembros de la PCCICR⁵¹.

2. Animadversiones de los consultores

De octubre de 1980 a junio de 1981 la Secretaría de la PCCICR, ayudada por un grupo de consultores expertos examinó y discutió colegialmente todas las enmiendas respecto al procedimiento administrativo. De todas las propuestas fueron admitidas solo dos. Las demás fueron rechazadas⁵².

Una síntesis de todas las enmiendas, juntamente con las respuestas dadas por la Secretaría y los consultores, fue remitida a los miembros de la PCCICR en el mes de agosto de 1981⁵³. La síntesis fue publicada posteriormente en la revista «Communicationes»⁵⁴.

3. Congregación Plenaria

Desde el día 20 al 29 de octubre de 1981, en el Aula del Sínodo de Obispos se celebró la Congregación Plenaria, convocada por mandato del Sumo

49. Cf. *Schema* CIC 1980.

50. «Communicationes» 12 (1980) 224; cf. F. D'OSTILIO, *E'Pronto il nuovo Codice...*, cit., p. 35; F. J. HERRANZ, *Génesis y elaboración...*, cit., pp. 193-194.

51. Cf. *Praefatio*, cit., pp. XXVIII-XXIX; J. HERRANZ, *Génesis y elaboración...*, cit., p. 194.

52. Cf. Can. 1693 § 1, can. 1694 § 3, 1, *Animadversiones Schema* CIC 1980, p. 87. Las *Animadversiones Schema* CIC 1980 contienen, entre otras observaciones, un proyecto completo de las normas de procedimiento administrativo que procede de un solo consultor. Aquel proyecto no fue aprobado por la Secretaría de la PCCICR porque el *Schema* elaborado por la Comisión y sometido en su momento a amplia consulta no podía ser sustituido por el proyecto de un único consultor. Cf. *ibidem.*, pp. 79-90.

53. Cf. *Praefatio*, cit., pp. XXVIII-XXIX; J. HERRANZ, *Génesis y elaboración...*, cit., pp. 195-197.

54. Cf. PCCICR, *Relatio complectens synthesim...*, cit., en «Communicationes» 14 (1982) 116-230; 15 (1983) 57-109, 170-253; 16 (1984) 27-99.

Pontífice, para que se deliberara sobre el texto completo del nuevo Código y se votara definitivamente. Una de las cuestiones de la Congregación Plenaria, la sexta, trataba sobre la obligatoria o facultativa constitución de los tribunales administrativos. La discusión tuvo lugar el día 22 de octubre de 1981 en la Sesión III. Durante el debate los consultores presentaron sus opiniones sobre el tema. La mayoría de las ponencias fue a favor de la constitución facultativa. La votación final resolvió la cuestión a favor de la constitución facultativa de los tribunales administrativos⁵⁵.

Además la cuestión 26 de la Congregación Plenaria trató de la propuesta de añadir al can. 1699 § 1 unas palabras que aclarasen quién es el superior jerárquico del Obispo en caso de recurso. Después de la discusión la propuesta fue votada por los consultores. El resultado de la votación fue negativo y la propuesta quedó rechazada⁵⁶.

La asamblea aprobó en una votación final que, cumplidas las resoluciones aprobadas en la Congregación Plenaria y realizadas las necesarias correcciones de estilo, se presentara cuanto antes el *Schema* definitivo del nuevo Código al Romano Pontífice⁵⁷.

4. Schema *CIC* 1982

La tarea de completar y perfeccionar el *Schema* CIC 1980 examinado por la Congregación Plenaria se confió al Presidente y a la Secretaría de la PC-CICR. El texto definitivo, compuesto por 1776 cánones, se terminó de preparar en marzo de 1982.

El texto íntegro de *Schema* CIC 1982 fue impreso y entregado al Sumo Pontífice, el 22 de abril de 1982. La parte dedicada al procedimiento administrativo se encuentra en el Libro VII *De Processibus*, Parte V *De Procedura Administrativa*, cánones 1736-1776, con la siguiente estructura: Sectio I. De procedura administrativa in genere (can. 1736); Titulus I. De tribunalibus administrativis constituendis (cann. 1737-1740); Titulus II. De recursibus adversus decreta; Caput I. Normae communes (cann. 1741-1746); Caput II. De recursu hierarchico (cann. 1747-1749); Caput III. De recursu ad tribunal administrativum (cann. 1750-1751); Caput IV. Normae speciales de recursibus adversus decreta eorum, qui episcopo subsunt (can. 1752); Titulus III. De ratione procedendi apud tribunalia administrativa (cann. 1753-1763); Sectio II. De procedura in parochis amovendis vel transferendis⁵⁸; Caput I. De modo procedendi in

55. Congregación Plenaria, pp. 169-190, 335-346.

56. Cf. *ibidem.*, pp. 538-541.

57. Cf. «Communicationes» 13 (1981) 268-269.

58. La sección II (cann. 1764-1776), fue preparada por la Comisión *De Processibus*.

amotione parochorum (cann. 1764-1771); Caput II. De modo procedendi in traslacione parochorum (cann. 1772-1776)⁵⁹.

El texto contiene 41 cánones. El número es igual con el del *Schema* CIC 1980. Comparando los dos *Schemata* podemos apreciar que los cánones no sufrieron ningún cambio sustancial.

5. Última revisión del *Schema* CIC 1982

El Sumo Pontífice revisó por sí mismo este último *Schema* CIC 1982, con la ayuda de dos sucesivas pequeñas comisiones: una de «expertos» y otra de Obispos. El trabajo se realizó en los meses de mayo a diciembre de 1982. La comisión de «expertos» la formaban: «Mons. E. Egan (estadounidense), Mons. S. Mester (húngaro), Mons. Z. Grocholewski (polaco), H. Betti OFM (italiano), J. Ochoa CMF (español), Revdo. E. Corecco (suizo), P. L. Díez García CMF (español, oficial de la Secretaría de Estado)». La Comisión de Obispos estaba compuesta por: «Card. A. Casaroli (Secretario de Estado), Card. J. Ratzinger (Prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe), Card. N. Jubany Arnau (Arzobispo de Barcelona), S.E. Mons. V. Fagiolo (Arzobispo de Chieti)». El grupo de «expertos» tuvo once reuniones en los meses de junio a septiembre, con la participación del Pro-Presidente de la PCCICR, S.E. Mons. Castillo Lara. Muchas de las cuestiones propuestas fueron resueltas de común acuerdo. Las otras 39 cuestiones se consideró necesario someterlas a la definitiva decisión del Romano Pontífice que las examinó junto con la Comisión de Obispos, en reuniones celebradas los días 1, 7, 9, 14, 21 y 22 de diciembre de 1982. También participó en estas reuniones el Pro-Presidente de la PCCICR. De esas 39 cuestiones, la última se refería a los recursos administrativos contra los decretos de los Obispos (cann. 1736-1763)⁶⁰.

No se levantaron actas del trabajo del Papa con las dos comisiones. Por esta razón no sabemos directamente nada sobre esta etapa del trabajo. La labor realizada podemos descubrirla comparando el *Schema* CIC 1982 con el Código promulgado. Comparando los cánones del CIC 1983 con el *Schema* CIC 1982 podemos observar, en efecto, que el número de los cánones del procedimiento administrativo ha sido reducido notablemente. La «Sectio I De Procedura administrativa in genere» contiene 28 cánones en los *Schemata* CIC 1980 y 1982. En el Código promulgado tan solo 8 cánones. Han sido suprimidas las siguientes partes: de la constitución de los tribunales administrativos; del recurso al tribu-

59. Cf. *Schema* CIC 1982.

60. Cf. J. HERRANZ, *Génesis y elaboración...*, cit., pp. 198-200; J. MANZANARES, *El largo camino de la nueva codificación canónica. Su elaboración y claves para su lectura*, en «*Salmanticensis*» 29 (1982) 203.

nal administrativo; normas especiales sobre los recursos contra los decretos al Obispo; del modo de proceder en los tribunales administrativos⁶¹. La única parte que permanece se refiere a los recursos contra los decretos en vía jerárquica. La «Sectio II De procedura in parochis amovendis vel transferendis» está compuesta por 13 cánones en los *Schemata CIC* 1980 y 1982 y en el Código. Esta parte no sufrió ningún cambio.

Después de oír al Pro-Presidente de la PCCICR el Romano Pontífice decretó que se promulgase el nuevo Código⁶².

6. Código de Derecho Canónico

El nuevo Código fue promulgado el día 25 de enero de 1983. La parte dedicada más específicamente al procedimiento administrativo se encuentra en el Libro VII «De Processibus», Parte V «De ratione procedendi in recursibus administrativis atque in parochis amovendis vel transferendis», cánones 1732-1752, con la siguiente estructura: Sectio I. De recursu adversus decreta administrativa (cann. 1732-1739); Sectio. II. De procedura in parochis amovendis vel transferendis; Caput I. De modo procedendi in amotione parochorum (cann. 1740-1747); Caput II. De modo procedendi in traslatione parochorum (cann. 1748-1752). El texto contiene 21 cánones.

La promulgación del Código de Derecho Canónico culminó los trabajos sobre el proyecto *De Procedura administrativa*. La labor de los consultores, empezada y continuada con gran ilusión, fructificó en la preparación de seis *Schemata* de cánones del procedimiento administrativo. Aunque el Legislador Supremo decidió no promulgar la mayor parte de los cánones, el trabajo de los consultores ha dejado una huella importante e imborrable en la historia del derecho canónico.

II. PRINCIPIOS DE LA REFORMA

A. División de materias entre varios grupos de trabajo

La división de materias entre varios grupos de consultores limitó y marcó el campo de trabajo de la *subcomisión* del *Coetus De Processibus* y del *Coetus De Procedura administrativa*. Esta división de materias no puede pasar inad-

61. Cf. *Schema CIC* 1980, cann. 1688-1715; *Schema CIC* 1982, cann. 1736-1763, *CIC* 1983, cann. 1732-1739.

62. Cf. *Praefatio*, cit., pp. XXVIII-XXIX.

vertida al hablar de los principios e ideas que estaban en la mente de los consultores en el momento de preparar los *Schemata*. Primero la *subcomisión* tuvo que limitarse al campo procesal. De ahí, a propósito de los procesos administrativos especiales de remoción y traslado de los párrocos, surge la idea –conforme con los principios 6º y 7º– de preparar un proyecto de procedimiento administrativo general. Esta idea lleva al Papa a crear en el año 1971 la Comisión *De Procedura administrativa*.

Otro dato que debemos tener en cuenta es que la Comisión *De Procedura administrativa* «heredó» el trabajo inicial preparado por la *subcomisión* y partió desde el *III Schema*. Esto nos permite ver otros factores que tuvieron influencia en los trabajos sobre el *Schema De Procedura administrativa*.

El trabajo de la Comisión *De Procedura administrativa* quedó limitado al campo administrativo. De aquel se excluyó: lo que se refiere a los actos administrativos singulares (esta materia fue preparada por el *Coetus De Normis generalibus*); los procesos administrativos especiales, como p. ej. la remoción y traslado de los párrocos, que quedaron a cargo del *Coetus De Processibus*; lo relativo a la justicia administrativa en el ámbito de los religiosos (aunque al principio los consultores incluyeron los cánones respectivos, finalmente después de la discusión decidieron dejar esta materia a las constituciones de los institutos).

B. Observaciones del Coetus De Procedura administrativa

Los principios e ideas que orientaban el trabajo de los consultores son expuestos en las *animadversiones* que encabezan algunos de los *Schemata*⁶³. Los demás los podemos deducir leyendo las actas de las sesiones⁶⁴ y las notas de los *Schemata II* y *III*⁶⁵. Los *Schemata I* y *V* van precedidos de unas «Animadversiones praeviae» algo desarrolladas. En la «Animadversio praevia» del *I Schema* el Relator Ciprotti se dirige a los consultores que reciben el texto de dicho documento. El *Schema I* fue preparado solamente para los miembros de la *subcomisión*. En la «Animadversio praevia» del *V Schema* se exponen los principios a todos los consultores. Este documento fue entregado para la consulta y debate público⁶⁶.

63. Cf. *I Schema*; *IV Schema*; *V Schema*.

64. Cf. I Sesión; II Sesión; III Sesión.

65. Cf. *II Schema*, *III Schema*.

66. Las publicaciones sobre el *V Schema* cf. E. BERNARDINI, *Commento allo Schema De procedura administrativa*, en «*Apollinaris*» 45 (1972) 126-136; P. CIPROTTI, *Brevis relatio...*, cit., pp. 235-243; J. KRUKOWSKI, *Komentarz do projektu ogólnej procedury administracyjnej*, en «*Prawo Kanoniczne*» 22 (1979) 199-232; CH. LEFÈVRE, *De nonnullis technicis animadversionibus eps-coporum in schema De procedura administrativa*, en «*Ephemerides Iuris Canonici*» 29 (1973) 179-197.

1. *Contenido relevante para la Comisión* De Procedura administrativa

Según la opinión de Labandeira, al afrontar en la reforma legislativa el tema de la tutela de los derechos subjetivos cabían tres soluciones en la línea de los principios sexto y séptimo: 1) Que los derechos subjetivos fueran únicamente protegidos en vía administrativa, como antes de 1967. Esta solución, según el citado autor, hubiera equivalido a consagrar una injusticia e incumplir un propósito importantísimo de la reforma⁶⁷. 2) Ofrecer una tutela de los derechos subjetivos mediante una acción judicial ordinaria. Esto habría supuesto incurrir en un contrasentido. Desde hace muchos años se prohíbe a los jueces ordinarios enjuiciar los decretos administrativos. No parece lógico que se les atribuya tal competencia precisamente en el momento de crearse una jurisdicción especial administrativa⁶⁸. 3) Proteger los derechos subjetivos por medio del recurso contencioso-administrativo. Esta solución, según la opinión de Labandeira, es la única coherente con los principios sexto y séptimo, y es la que da plena satisfacción a los objetivos de la reforma canónica⁶⁹.

La vía elegida por la Comisión *De Procedura administrativa* para proteger los derechos subjetivos va, de hecho, en la línea del recurso contencioso-administrativo. También los consultores tienen en cuenta otra vía, la del recurso jerárquico, para la tutela de los derechos. En este campo la regulación resultó más fácil por la normativa y praxis existentes.

2. *Objetos del trabajo*

Los objetos del trabajo de la Comisión *De Procedura administrativa* consisten en procurar una más adecuada tutela de los derechos de las personas, así como en excluir la arbitrariedad en el ejercicio de la potestad administrativa.

3. *Medios para conseguir la tutela de los derechos*

Los medios se concretan en el establecimiento de ciertas normas, con las cuales: se establecen ciertos principios generales para ordenar la actividad de la potestad administrativa en la Iglesia; se dan normas acerca de la impugnación

67. Cf. E. LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, en «Ius Canonicum» 20 (1980) 156.

68. Cf. *ibidem*.

69. Cf. *ibidem*.

de los actos de la potestad administrativa; y se establecen los tribunales administrativos de distintos grados⁷⁰.

4. *Principales innovaciones*

Los elementos que se innovan respecto a las leyes entonces vigentes son principalmente: las normas generales acerca del contenido y del procedimiento que los superiores deben observar al dar actos administrativos; se instituyen los tribunales administrativos a los que puede recurrirse contra actos administrativos eclesiásticos; se aumenta la competencia de los tribunales administrativos, pues además de la competencia que tiene la *Sectio Altera* de la Signatura Apostólica, de ver acerca de la legitimidad del acto administrativo, se le da también la potestad de ver sobre la reparación de daños; las causas sobre actos administrativos, incluso aquellas que llevan consigo acciones de reparación de daños, dejan de ser competencia del tribunal ordinario; no se admite ningún recurso a no ser que haya precedido un intento de solución no contenciosa; se da facultad al juez de dispensar de algunas normas procesales; se da la facultad de que al juez único en el tribunal administrativo le acompañe en el caso un diacono o un varón laico⁷¹.

5. *Características del sistema de impugnación de actos administrativos*

El sistema establecido en el *Schema* para la impugnación de actos administrativos se puede resumir así: no se puede proponer ningún recurso contra un decreto de la potestad administrativa a no ser que preceda la petición, hecha a su autor, de que se revoque o reforme el decreto; todo acto administrativo –a no ser que haya sido dado por el Romano Pontífice o por el Concilio Ecuménico, o por una autoridad delegada por los mismos– puede ser impugnado libremente o ante el superior jerárquico del autor del decreto o ante el tribunal administrativo; lo mismo vale también para los actos administrativos mediante los cuales un superior jerárquico, que no sea la Santa Sede, resuelva el recurso jerárquico; no se cambian las normas sobre el recurso jerárquico, aunque se ordena algo mejor el modo de proceder en esos recursos. En cuanto al recurso ante los tribunales administrativos, que se admite solamente cuando se pretende que el

70. Cf. *V Schema, Animadversiones praeviae ad schema canonum De Procedura Administrativa*, p. 5.

71. Cf. *ibidem.*, pp. 5-6.

acto impugnado es ilegítimo, se prevén, además de la Signatura Apostólica como tribunal supremo, tribunales inferiores de primer grado y, si es necesario, de segundo grado, en la región de cada Conferencia Episcopal (el procedimiento que ha de seguirse en estos tribunales es casi igual al procedimiento judicial ordinario, excepto algunos pequeños cambios y salva la facultad que se concede a los mismos tribunales para derogar algunas normas); el superior jerárquico que ha de decidir sobre el recurso, ordinariamente puede no solo confirmar el acto o declararlo nulo, sino también reformarlo, usando de las mismas potestades que tenía el autor del acto; el tribunal administrativo puede solamente confirmar o declarar nulo el acto, mientras que al mismo autor del decreto se le atribuye la facultad de dar un nuevo decreto; solamente a los tribunales administrativos compete juzgar autoritativamente sobre la reparación de los daños ocasionados por un acto ilegítimo, que haya lesionado un derecho subjetivo; este caso es raro –se dice– porque ordinariamente los actos administrativos no atañen a derechos subjetivos, sino solamente a intereses de orden público o privado, que no constituyen un verdadero derecho subjetivo⁷².

La comisión, aunque propone normas generales acerca de los decretos, no pretende introducir ninguna innovación en las leyes canónicas sobre los distintos tipos de decretos.

III. DECRETOS EXTRAJUDICIALES

El texto que sigue se refiere al tema de los decretos extrajudiciales, es decir, a aquellos a los que afectan las normas del procedimiento administrativo. Esta parte ocupa siempre el segundo lugar en los *Schemata*. Su título en los primeros cinco *Schemata* es «De decretis extra iudicium ferendis». En el *Schema VI* se cambia por «De decretis extra iudicium ferendis et intimandis». El número de cánones varía entre tres (*I Schema*) y cuatro (*Schemata II-VI*)⁷³.

Aunque en los *Schemata* esta materia aparece en un único bloque, hemos preferido dividirla para su estudio según los temas a los que se refiere la normativa. Así hemos destacado cinco temas principales: el procedimiento para emitir un decreto extrajudicial; los principios de actuación que debe observar el superior; las exigencias sobre forma y motivación del decreto; la notificación; las normas sobre silencio administrativo.

Estas normas «De decretis extra iudicium ferendis et intimandis», preparadas por la Comisión *De Procedura administrativa*, no están presentes en la

72. Cf. *ibidem.*, pp. 6-7.

73. Cf. *I Schema*, cann. 3-5; *II Schema*, cann. 2, 5-7; *III Schema*, cann. 4-7; *IV Schema*, cann. 5-8; *V Schema*, cann. 4-7; *VI Schema*, cann. 5-8.

Parte V «De Procedura administrativa» en los *Schemata* CIC 1980 y 1982 y no llegan, por tanto, a ser promulgadas en el Código de Derecho Canónico. Las normas del CIC 1983 que se refieren a estas cuestiones provienen de la Comisión *De Normis generalibus*⁷⁴.

A. *Procedimiento para emitir un decreto extrajudicial*

Al decir de Ciprotti, son casi inexistentes en el derecho entonces vigente las normas generales referentes al procedimiento que los superiores deben observar en el momento de emitir actos administrativos, por lo que la Comisión se propone llenar esa laguna⁷⁵.

1. *Elementos del procedimiento tratados*

De modo general se trata de los siguientes elementos procedimentales: recogida de información; audiencia de los interesados; publicación de las actas; facultad de responder del interesado; derecho a servirse de abogado.

a) Recogida de las informaciones y pruebas necesarias

En el *I Schema* el canon 3 menciona los documentos, las pericias, los testimonios bajo juramento como medios de los que puede servirse el superior (los verbos utilizados en el canon son *consulat, adhibeat*) para hacer acopio de los datos necesarios antes de dar un decreto extrajudicial⁷⁶. Esa enumeración de posibles medios de instrucción desaparece en todos los sucesivos *Schemata*. Tan solo se indica que el superior debe actuar para recabar (*exquirat*) las pruebas e informaciones necesarias⁷⁷.

74. Cf. E. N. PETERS, *Tabulae congruentiae inter Codicem iuris canonici et versiones anteriores canonum: with a Multilingual Introduction (English, Français, Italiano, Español, Deutsch)*, Wilson & Lafleur Ltée 2000, pp. 6-7.

75. Cf. *V Schema, Animadversiones praeviae...*, cit. p. 5.

76. Cf. *I Schema*, can. 3 § 1. «Antequam decretum extra iudicium feratur, superior, quatenus fieri possit, necessaria documenta, peritias, testimonia, etiam iurata, consulat (vel: adhibeat); nisi omnino superfluum sit, eos omnes audiat, quorum interest; petitori vel recurrenti notitias et probationes omnes patefaciat, quae sine publico vel privato detrimento cognosci possint, et rationes omnes ostendat, quae contra allatae sint vel afferri possint, data eis facultate respondendi et etiam, dum ne id celeritati vel iustitiae noceat, patronum et peritum constituendi; in decreto autem ferendo id prae oculis habeat et intendat, quod animarum saluti et publico bono maxime conducere videatur, servata quidem lege, iustitia, canonica aequitate».

77. Cf. *II Schema*, can. 5 § 1. «Antequam decretum extra iudicium ferat, superior, quatenus fieri possit, necessarias notitias et probationes exquirat; nisi impossibile vel omnino superfluum

Esa norma, sin embargo, aparece matizada en los cuatro primeros *Schemata* por el inciso «*quatenus fieri possit*». En la II Sesión, Kennedy advirtió que había cierta contradicción entre las expresiones «en la medida en que sea posible» y «las *necesarias* pruebas e informaciones», ya que si esas informaciones y pruebas son necesarias el superior deberá siempre buscarlas. Según Ciprotti y Ranaudo, por el contrario, no se daba tal contradicción, porque a veces puede haber razones de oportunidad que dispensen de aquella averiguación. Finalmente 9 consultores votaron a favor de suprimir el inciso *quatenus fieri possit* y sólo 3 en contra, por lo que desaparece en el *V Schema*⁷⁸.

b) Audiencia de los interesados

Los *Schemata I-IV*, al referirse a los interesados que deberían ser oídos por el superior antes de la emisión de un decreto que pudiera afectarles, emplean las palabras: *eos omnes audiat, quorum interest*⁷⁹. Posteriormente los consultores acuerdan cambiar esa expresión por *eos omnes saltem audiat quorum iura laedi possunt* y así aparece redactado ese inciso del canon en los *Schemata V y VI*⁸⁰.

La explicación de tal cambio se encuentra en las discusiones habidas durante la II Sesión. Straub advirtió que parecía excesivo exigir del superior que

sit, eos omnes audiat, quorum interest; petitori vel recurrenti notitias et probationes omnes patefaciat, quae sine publico vel privato detrimento cognosci possint, et rationes forte contrarias ostendat, data eis facultate respondendi et etiam, dum ne id celeritati vel iustitiae noceat, patronum et peritum constituendi». III Schema, can. 4 § 1. «Antequam decretum extra iudicium ferat, superior, quatenus fieri possit, necessarias notitias et probationes exquirat; nisi impossibile vel omnino superfluum sit, eos omnes audiat, quorum interest; petitori vel recurrenti notitias et probationes omnes patefaciat, quae sine publici vel privati damni periculo cognosci possint, et rationes forte contrarias ostendat, data eis facultate respondendi et etiam, dum ne id celeritati noceat, patronum vel peritum constituendi». IV Schema, can. 5 § 1. «Antequam decretum extra iudicium ferat, superior, quatenus fieri possit, necessarias notitias et probationes exquirat; nisi impossibile vel omnino superfluum sit, eos omnes audiat, quorum interest; petitori vel recurrenti, et etiam legitime contradicenti, notitias et probationes omnes patefaciat, quae sine publici vel privati damni periculo cognosci possint, et rationes forte contrarias ostendat, data eis facultate respondendi, et etiam, dum ne id celeritati noceat, patronum et peritum constituendi». V Schema, can. 4 § 1. VI Schema, can. 5 § 1. «Antequam decretum extra iudicium ferat, superior necessarias notitias et probationes exquirat; nisi impossibile vel omnino superfluum sit, eos omnes saltem audiat, quorum iura laedi possunt; petitori vel recurrenti, et etiam legitime contradicenti, si velint, notitias et probationes patefaciat, quae sine publici vel privati damni periculo cognosci possint, et rationes forte contrarias ostendat, data eis facultate respondendi, et etiam, si id utile censeat, patronum vel peritum constituendi».

78. Cf. II Sesión, can. 5.

79. Cf. *I Schema*, can. 3 § 1; *II Schema*, can. 5 § 1; *III Schema*, can. 4 § 1; *IV Schema*, can. 5 § 1.

80. Cf. II Sesión, can. 5; *V Schema*, can. 4 § 1; *VI Schema*, can. 5 § 1.

escuche a *todos* los interesados antes de emitir el decreto. La palabra *omnes*, a su juicio, configuraba un derecho de audiencia demasiado amplio, de tal modo que cada uno de los fieles, p. ej. en la división de una parroquia, podría impugnar el decreto del Obispo por no haber sido oído⁸¹.

Pinto opinaba, por el contrario que la palabra *omnes* podía mantenerse, ya que la condición de «interesado» no se sustenta en cualquier interés, sino en un interés jurídico protegido por la ley; pero Straub insistió, afirmando que ese interés *jurídico* podía fundarse al menos en las mismas palabras del canon, toda vez que se dice: «oiga a *todos* los interesados». Sugirió, por eso, que se modificara la norma de algún modo, p. ej. diciendo: «... salvo que sea imposible o inoportuno, oiga a todos, etc.»⁸².

Otros consultores proponen diversas redacciones: «... por medios legítimos oiga a todos, etc.»; «no descuide oír a todos los interesados». Finalmente Kennedy sugiere: «oiga a aquellos cuyos derechos puedan ser lesionados» (*audiat eos quorum iura laedi possint*). Ciprotti y Bidagor acogen esta última sugerencia y proponen esta redacción del inciso: *eos omnes saltem audiat quorum iura laedi possunt*. La propuesta es aceptada por todos los consultores⁸³.

No obstante, la audiencia de los interesados, tal como la configuran los diversos *Schemata*, puede omitirse si llevarla a cabo resulta totalmente superfluo (*omnino superfluum*)⁸⁴ o imposible (*impossibile*)⁸⁵. El adjetivo «imposible» es antepuesto a «superfluo» a partir del *II Schema*.

c) Publicidad de las informaciones y pruebas

El tercer elemento del procedimiento para la emisión de un decreto consiste en dar a conocer al solicitante o al recurrente las actas con las informaciones y pruebas recabadas⁸⁶. La norma está en los *Schemata I-VI*. Además los *Schemata IV-VI* –merced a un cambio introducido directamente por el Relator Ciprotti, por razones técnicas⁸⁷– conceden este derecho también a todos que se oponen legítimamente al decreto⁸⁸.

81. Cf. II Sesión, can. 5.

82. Cf. *ibidem*.

83. Cf. *ibidem*.

84. Cf. *I Schema*, can. 3 § 1; *II Schema*, can. 5 § 1; *III Schema*, can. 4 § 1; *IV Schema*, can. 5 § 1; *V Schema*, can. 4 § 1; *VI Schema*, can. 5 § 1.

85. Cf. *II Schema*, can. 5 § 1; *III Schema*, can. 4 § 1; *IV Schema*, can. 5 § 1; *V Schema*, can. 4 § 1; *VI Schema*, can. 5 § 1.

86. Cf. *I Schema*, can. 3 § 1; *II Schema*, can. 5 § 1; *III Schema*, can. 4 § 1; *IV Schema*, can. 5 § 1; *V Schema*, can. 4 § 1; *VI Schema*, can. 5 § 1.

87. Cf. *IV Schema*, *Animadversio praevia*.

88. Cf. *IV Schema*, can. 5 § 1; *V Schema*, can. 4 § 1; *VI Schema*, can. 5 § 1.

Ese deber de poner de manifiesto las informaciones y pruebas recabadas se limita, sin embargo, a aquellas que puedan darse a conocer sin riesgo de que ello pueda ocasionar daños públicos o privados⁸⁹.

Además, en todos los *Schemata* se añade que el superior debe manifestar también las razones contrarias alegadas o que puedan alegarse. La redacción de este inciso del canon a lo largo de trabajo sufre algún cambio de redacción, pero conserva sustancialmente su sentido. Concretamente, la frase: *et rationes omnes ostendat, quae contra allatae sint vel afferri possint* del *I Schema* se sustituye en los *Schemata II-VI* por: *et rationes forte contrarias ostendat*⁹⁰.

d) Facultad de responder y derecho a servirse de patrono

Según la redacción de la norma en los *Schemata I-VI*, el superior debe conceder a todos los interesados la facultad de responder a las pruebas y motivos presentados en la etapa procedimental anterior. Junto a esa facultad, debe concederse también a los interesados la de designar patrono o perito si, a juicio del superior, es útil⁹¹.

En la evolución del proyecto la mención de esta facultad sufre algunos cambios de redacción. En los *Schemata I y II* aparece limitada por la cláusula *dum ne id celeritati vel iustitiae noceat*. En los *Schemata III, IV, V* se suprimen las palabras: *vel iustitiae noceat*. En el *VI Schema* la cláusula es sustituida por: *si id utile censeat*⁹².

En las *Animadversiones* al *V Schema* algunos⁹³ proponen que la constitución del patrono, si el recurrente carece de él, se haga siempre de oficio y no se deje al juicio del superior⁹⁴. Otros, por el contrario, opinan que nunca es necesario el patrono, ni siquiera ante los tribunales administrativos⁹⁵.

Valorando esa propuesta en la III Sesión, los consultores unánimemente consideran que la cuestión de la facultad de nombrar patrono debe permanecer como está redactada en el canon 4 del *V Schema*⁹⁶.

En otra observación se pide que la facultad de constituir el patrono no se subordine a la celeridad del procedimiento⁹⁷. El Relator Ciprotti propone el

89. Cf. *I Schema*, can. 3 § 1; *II Schema*, can. 5 § 1; *III Schema*, can. 4 § 1; *IV Schema*, can. 5 § 1; *V Schema*, can. 4 § 1; *VI Schema*, can. 5 § 1.

90. Cf. *ibidem*.

91. Cf. *I Schema*, can. 3 § 1; *II Schema*, can. 5 § 1; *III Schema*, can. 4 § 1; *IV Schema*, can. 5 § 1; *V Schema*, can. 4 § 1; *VI Schema*, can. 5 § 1.

92. Cf. *ibidem*.

93. S.C. de *Sacramentis*, Bilbao. Cf. *Animadversiones*, can. 4.

94. Cf. *ibidem*.

95. Polonia. Cf. *ibidem*.

96. Cf. III Sesión, can. 4 e).

97. Bilbao, Santiago de Chile, *Prefettura della Casa Pontificia*, Costa Rica. Cf. *Animadversiones*, can. 4.

cambio de la redacción de tal modo que se diga: puede darse la facultad de constituir el patrono o perito mientras esto no produzca daño. La celeridad se recomienda en cuanto sea útil y posible. Todos los consultores están de acuerdo con el Relator y le encomiendan la tarea de corregir el texto según la idea expresada⁹⁸.

2. Otras observaciones de los organismos de consulta

En la fase de consulta del *V Schema* se hicieron cuatro observaciones que fueron discutidas por los consultores en la III Sesión. Las observaciones tienen carácter general y se refieren más al canon en su conjunto que a su contenido en particular⁹⁹. Por este motivo las presentamos aparte de las ya citadas sobre contenidos concretos.

1) La *S. C. de causis Sanctorum* propone que se dé una norma general sobre la potestad de dar decretos¹⁰⁰. Ciprotti argumenta al respecto que no puede darse una norma general, porque los asuntos que gobierna la autoridad eclesiástica son muy variados y deberá regularse por norma peculiar la potestad de dar decretos en relación con cada tipo de asunto. Todos los consultores están de acuerdo¹⁰¹.

2) Bagdad propone que se defina qué materias deben o pueden ser tramitadas administrativamente¹⁰², pero todos los consultores consideran que no corresponde a la ley de procedimiento administrativo definir tal cuestión¹⁰³.

3) Corea opina que las autoridades administrativas deben explicitar de antemano, de modo general, qué principios seguirán en el uso de su potestad discrecional¹⁰⁴. El Relator considera que la mayoría de los consultores rechazó ya indirectamente esta proposición al responder negativamente a la cuestión de si el Obispo podía legislar sin la aprobación de la Conferencia Episcopal sobre el modo de proceder en los decretos que él mismo ha de dar¹⁰⁵. Sabbatani apunta que el ejercicio de la potestad administrativa depende de las circunstancias con-

98. Cf. III Sesión, can. 4 d).

99. Excepto el punto e) de III Sesión que se refiere a los patronos y que acabamos de presentar.

100. Cf. *Animadversiones*, can. 4.

101. Cf. III Sesión, can. 4.

102. Cf. *Animadversiones*, can. 4.

103. Cf. III Sesión, can. 4 b).

104. Cf. *Animadversiones*, can. 4.

105. Cf. III Sesión, can. 4 c). Ciprotti se refiere a la discusión a propósito del can. 3 del *V Schema* durante la III Sesión. Cf. III Sesión, can. 3. Aunque el Relator no lo menciona también se trató éste tema en la I Sesión, *Quaestio* 7. Cf. I Sesión, *Quaestio* 7.

cretas, lo cual impide que el Obispo determine anticipadamente qué criterios seguirá en aquellas circunstancias concretas. Kennedy pide que, al menos se exhorte a los Obispos para que, en lo posible, sigan los principios que acaso antes hubieran proclamado como criterios de su actuación. Bidagor recuerda que la cuestión ya fue discutida ampliamente y casi todos los consultores dieron su voto negativo¹⁰⁶.

4) Bilbao, Santiago de Chile, Jinia, EE.UU., *S. C. de Religiosis* creen que las expresiones empleadas en el canon son demasiado *elásticas*, lo cual no favorece la adecuada certeza y seguridad jurídica para los administrados. Además, se dejan demasiadas cosas al arbitrio del superior, especialmente en lo que atañe a la posibilidad de mantener reserva sobre las pruebas. Por esta razón, la Prefectura de la Casa Pontificia sugiere que se incluya una norma similar al art. 130 de la Instr. *Provida* (15 de agosto de 1936) en lo que atañe al secreto sobre las pruebas, es decir, que se manifiesten al patrono bajo secreto¹⁰⁷.

Todos los consultores rechazan las propuestas y consideran que el canon debe permanecer como está, salvo la corrección ya vista sobre el nombramiento de patrono y la salvaguardia de la celeridad¹⁰⁸. Este canon no forma parte de los *Schemata* CIC 1980 y 1982 y, por consiguiente, no llega a ser promulgado en el CIC 1983.

B. Principios de actuación

1. Principios mencionados en los Schemata

En las observaciones de la consulta se pedía una norma que permitiera a los superiores establecer de antemano los principios que seguirían al dar un acto administrativo. Aunque la Comisión no acogió esa propuesta, en los *Schemata* no dejan de estar presentes algunos principios generales que el superior debe observar. Concretamente, se mencionan la *salus animarum*, el *bonum publicum*, la legalidad, la justicia y la equidad canónica.

a) *Salus animarum* y *bonum publicum*

Al emitir un decreto, el superior debe tener presente la *salus animarum* y el bien público, y ha de procurar tomar las decisiones que favorezcan mejor

106. Cf. III Sesión, can. 4 c).

107. Cf. *Animadversiones*, can. 4.

108. Cf. III Sesión, can. 4 d).

esos fines. Así aparece expresado en todos los *Schemata*: en el *I Schema* el texto forma parte del can. 3 § 1. En los demás, constituye el primer párrafo de un canon separado¹⁰⁹.

b) Legalidad y justicia

La legalidad es otro principio que debe observar el autor del decreto. Así lo indican todos los *Schemata*, si bien en los *Schemata IV, V, VI* al sustantivo «lege» los consultores decidieron añadir los adjetivos *et generali et particulari*. En todos los *Schemata*, junto a la ley, aparece también la referencia a la justicia¹¹⁰.

c) Equidad canónica

Finalmente, como cláusula de cierre para expresar el ajuste al derecho de los decretos, se indica en todos los *Schemata* que el superior, además de la ley y la justicia, debe respetar también la equidad canónica¹¹¹.

2. Observaciones de la consulta

En la fase de consulta aparecen dos observaciones respecto a la cuestión: en el voto procedente de Barcelona la norma es considerada inútil; en el de Bilbao se propone suprimir la locución *bonum publicum*, porque su indeterminación la hace resultar peligrosa¹¹². Durante la III Sesión los consultores rechazan unánimemente ambas observaciones¹¹³.

109. Cf. *I Schema*, can. 3 § 1. *II Schema*, can. 6 § 1. «Qui decretum fert, id prae oculis habeat et intendat, quod animarum saluti et publico bono maxime conducere videatur, servata quidem lege, iustitia, canonica aequitate». *III Schema*, can. 6 § 1. «Qui decretum fert, id prae oculis habeat et intendat, quod animarum saluti et publico bono maxime conducere videatur, servata quidem lege, iustitia, canonica aequitate». *IV Schema*, can. 7 § 1. «Qui decretum fert, id prae oculis habeat et intendat, quod animarum saluti et publico bono maxime conducere videatur, servata quidem lege et generali et particulari, iustitia, canonica aequitate». *V Schema*, can. 6 § 1. *VI Schema*, can. 7 § 1. «Qui decretum fert, id prae oculis habeat et intendat, quod animarum saluti et publico bono maxime conducere videatur, servata quidem lege et generali et particulari, iustitia, canonica aequitate».

110. Cf. *ibidem*.

111. Cf. *ibidem*.

112. Cf. *Animadversiones*, can. 6 § 1.

113. Cf. III Sesión, can. 6.

C. Forma y motivación

1. Forma escrita

Excepto el *I Schema*, todos los demás incluyen la exigencia de forma escrita para el decreto¹¹⁴. A lo largo del trabajo de la Comisión *De Procedura administrativa* el tema nunca fue discutido por los consultores. Tampoco se hicieron observaciones en las respectivas fases de consulta del *V Schema* y del *Schema* CIC 1980.

2. Motivación

En lo que se refiere a la norma que exige la motivación del decreto, se hicieron varias observaciones. Durante las Sesiones se discutió sobre la expresión de los motivos en el decreto; la posibilidad de que la motivación se expusiera en documento secreto y la facultad de la Conferencia Episcopal de establecer un elenco de documentos en los que no se exigiera la expresión de los motivos.

a) Motivación del decreto

El decreto debe explicar al menos sumariamente los motivos. Entre el *I Schema* y los demás hay una diferencia en la redacción. El *I Schema* dice: *In decreto, saltem summarie, vera motiva exprimantur*; en los demás el texto reza: *Decretum scripto feratur expressis, saltem summarie, motivis*. No conocemos los motivos de ese cambio que, si bien es sobre todo de estilo, hace desaparecer el adjetivo *vera*¹¹⁵.

b) La expresión de los motivos en documento secreto

Si existe una razón *gravissima* los motivos pueden expresarse en un documento secreto, en lugar de en el mismo decreto. En el *I Schema* se propone

114. Cf. *I Schema*, can. 4. «In decreto, saltem summarie, vera motiva exprimantur; quod si forte gravissima ratio obstet (vel: quod si serio timeatur ne, motivis expressis, civilis auctoritas graves allatura sit molestias), in documento secreto motiva exprimantur, quod superiori petenti est ostendendum». *II Schema*, can. 6 § 2. «Decretum scripto feratur, expressis, saltem summarie, motivis; quod si forte gravissima ratio obstet ne motiva patefiant, haec in secreto documento exprimantur, quod superiori petenti est ostendendum». *III Schema*, can. 6 § 2. «Decretum scripto feratur, expressis, saltem summarie, motivis; quod si forte gravissima ratio obstet ne motiva patefiant, haec in secreto documento exprimantur, quod superiori petenti est ostendendum». *IV Schema*, can. 7 § 2. «Decretum scripto feratur, expressis, saltem summarie, motivis; quod si forte gravissima ratio obstet, ne motiva patefiant, haec in secreto documento exprimantur, quod superiori petenti est ostendendum». *V Schema*, can. 6 § 2. *VI Schema*, can. 7 § 2. «Decretum scripto feratur, expressis, saltem summarie, motivis».

115. Cf. *ibidem*.

como redacción alternativa, entre paréntesis, una expresión mucho más específica de esa razón gravísima: («vel: quod si serio timeatur ne, motivis expressis, civilis auctoritas graves allatura sit molestias»)¹¹⁶. En los demás *Schemata* no se acogió esta formulación restringida de la causa para poner bajo secreto la motivación del decreto¹¹⁷.

En los *Schemata I-IV* se precisa que el documento secreto que contiene los motivos debe ser presentado al superior si lo pide¹¹⁸. Mundy, en la II Sesión, propone que se diga expresamente que ese documento debe mostrarse no solamente al superior sino también al tribunal. El Relator responde que en este caso bajo el nombre de «superior» se entiende también el tribunal. Para mayor claridad, propone modificar la redacción de modo que se diga: «... documento secreto que ha de mostrarse a quien deba conocer del recurso contra el decreto». Todos los consultores aceptan la propuesta del Relator¹¹⁹.

En el *V Schema* esa norma queda redactada conforme a lo decidido en la II Sesión: [motiva] «in secreto documento exprimantur, quod ei, qui de recursu forte adversus decretum proposito videbit, erit ostendendum»¹²⁰.

En la fase de consulta del *V Schema* y en la III Sesión se hicieron varias propuestas y observaciones a este párrafo. 1) A Portugal y Argentina les parecía demasiado exigir que casi siempre se expresen los motivos en el decreto¹²¹. 2) Santiago de Chile y África del Norte consideran peligrosa la posibilidad de presentar los argumentos en un documento secreto si existe una razón gravísima¹²². 3) Nueva Zelanda ve un peligro en la obligación de expresar al juez incluso los motivos que antes fueron reservados¹²³. 4) Alguien propone que, si una gravísima razón impide que se expresen los motivos, deberían darse al menos *algunos* argumentos de los que fundamentan la decisión¹²⁴.

Los consultores, excepto Ranaudo, deciden dejar sin respuesta las sugerencias 1), 2) y 4) y ocuparse de la 3). Como modo de evitar ese peligro el Relator propone que los motivos reservados deban manifestarse también bajo secreto a aquel que deba conocer un eventual recurso contra el decreto. Eid propone que se presenten los motivos bajo secreto incluso al patrono¹²⁵.

116. Cf. *I Schema*, can. 4.

117. Cf. *II Schema*, can. 6 § 2; *III Schema*, can. 6 § 2; *IV Schema*, can. 7 § 2; *V Schema*, can. 6 § 2; *VI Schema*, can. 7 § 2.

118. Cf. *I Schema*, can. 4; *II Schema*, can. 6 § 2; *III Schema*, can. 6 § 2; *IV Schema*, can. 7 § 2.

119. Cf. II Sesión, can. 7.

120. *V Schema*, can. 6 § 2.

121. Cf. *Animadversiones*, can. 6 § 2.

122. Cf. *ibidem*.

123. Cf. *ibidem*.

124. Cf. III Sesión, can. 6.

125. Cf. *ibidem*.

Wesemann propone entonces que se suprima absolutamente esa parte del párrafo y que se diga solamente: *Decretum scripto feratur, expressis, saltem summarie, motivis*. Se somete a votación la supresión propuesta con el resultado de 7 votos favorables y 5 en contra. Se vota después la propuesta de mantener las palabras: *Decretum scripto feratur, expressis, saltem summarie, motivis*, con el resultado de 9 a favor y 3 a favor con modificaciones¹²⁶.

Las modificaciones propuestas y votadas son las siguientes: 1) Añádanse las palabras: *nisi obstent graviores rationes* (Eid): 1 a favor, 10 en contra, 1 abstención. 2) Dígase: ... *expressis saltem summarie, ubi casus ferat, motivis* (O'Connell): 1 a favor, 10 en contra, 1 abstención. 3) Añádase: *nisi ex natura rei sint superflua* (Straub): 3 a favor, 8 en contra, 1 abstención¹²⁷.

Por tanto el párrafo queda modificado dejando solamente las palabras: *Decretum scripto feratur, expressis, saltem summarie, motivis*, y así aparece en el *VI Schema*¹²⁸. Sin embargo, la norma no está presente en los *Schemata* CIC 1980 y 1982: los cánones 37 y 51 del Código vigente, que regulan esa materia, provienen de los proyectos del *Coetus De Normis generalibus*¹²⁹.

c) Facultad de la Conferencia Episcopal respecto a las normas particulares sobre la motivación

Tras el debate en la III Sesión¹³⁰, se introdujo en el texto del canon la facultad de la Conferencia Episcopal de establecer que ciertos decretos, en los cuales resultara superfluo expresar los motivos pudieran darse sin motivación expresa, permaneciendo sin embargo firme la obligación de manifestar los motivos al superior o al juez, que tuviera que resolver un recurso contra el decreto¹³¹.

El Relator propuso añadir esa norma nueva a las discutidas más arriba. El texto propuesto era: *Lex particularis Conferentiae Episcopalis potest statuere ut nonnulla decreta, in quibus motiva exprimere superfluum sit, possint sine motivis expressis ferri*. Cinco consultores votaron a favor, tres a favor con modificaciones y dos se abstuvieron¹³².

Las modificaciones propuestas eran las siguientes: 1) Complétese la norma con estas palabras: «... imposita tamen obligatione tradendi motiva superio-

126. Cf. *ibidem*.

127. Cf. *ibidem*.

128. Cf. *VI Schema*, can. 7 § 2.

129. Cf. PCCICR, *Schema canonum libri I de normis generalibus*, Typis Polyglottis Vaticanis 1977.

130. Cf.

131. Cf. *VI Schema*, can. 7 § 3.

132. Cf. III Sesión, can. 6.

ri vel iudici in casu recursus» (Sabattani): 8 a favor, 4 en contra. 2) Dígase: «ut in quibusdam decretis» en lugar de «ut nonnulla decreta» (Wesemann). Puesto que esta modificación es puramente formal, se encomienda al criterio del Relator¹³³.

Finalmente, la norma se añade al *VI Schema* tal como fue propuesta por el Relator Ciprotti¹³⁴.

D. Notificación del decreto

1. Notificación

El decreto obtiene eficacia mediante la notificación hecha según lo prescrito en el Código. Esta norma aparece en todos los *Schemata*¹³⁵, si bien hay algunas modificaciones en el texto:

En los *Schemata I-III* no se mencionan los cánones del CIC 1983. En los *Schemata IV-VI* hay una referencia a los cann. 1716-1722¹³⁶, los cánones del CIC 1917 que tratan sobre la citación y notificación de los actos jurídicos¹³⁷.

133. Cf. *ibidem*.

134. Cf. *VI Schema*, can. 7 § 3.

135. Cf. Apéndice I, *I Schema*, can. 5 § 1. «Decretum singulis hominibus vel communitatibus datum statim vim habet, postquam ei, ad quem destinatur, ad normam cann... notificatum est, vel aliter scripto aut, processu verbali ab omnibus praesentibus subscripto, coram duobus testibus intimatum; quod si ille, rite vocatus ad accipiendum vel audiendum decretum, sine iusta causa non comparuerit, decretum pro intimato habetur». *II Schema*, can. 7 § 1. «Decretum singulis personis vel communitatibus datum statim vim habet, postquam ei, ad quem destinatur, ad normam cann... notificatum est, vel aliter scripto aut, processu verbali ab omnibus praesentibus subscribendo, coram duobus testibus intimatum; quod si ille, rite vocatus ad accipiendum vel audiendum decretum, sine iusta causa non comparuerit vel subscribere recusaverit, decretum pro intimato habetur». *III Schema*, can. 7 § 1. «Decretum singulis personis vel communitatibus datum statim vim habet, postquam ei, ad quem destinatur, ad normam cann... notificatum est, vel aliter scripto intimatum; quod si gravissima ratio obstet ne scriptus decreti textus tradatur, potest superior iubere ut decretum ei coram duobus testibus legatur, processu verbali redacto ab omnibus praesentibus subscribendo». *IV Schema*, can. 8 § 1. «Decretum statim vim habet, postquam ei, ad quem destinatur, ad normam cann. 1716-1722 Codicis Iuris Canonici est notificatum, vel aliter scripto intimatum; quod si gravissima ratio obstet ne scriptus decreti textus tradatur, potest superior iubere ut decretum ei coram duobus testibus legatur, processu verbali redacto ab omnibus praesentibus subscribendo». *V Schema*, can. 7 § 1. *VI Schema*, can. 8 § 1. «Decretum statim vim habet, postquam ei, ad quem destinatur, ad normam cann. 1716-1722 Codicis Iuris Canonici est notificatum, vel aliter scripto intimatum; quod si gravissima ratio obstet ne scriptus decreti textus tradatur, potest superior iubere ut decretum ei coram ecclesiastico notario vel coram duobus testibus legatur, processu verbali redacto, ab omnibus praesentibus subscribendo».

136. Cf. *ibidem*.

137. Cf. CIC 1917, cann.1716-1722.

Los *Schemata I-III* caracterizan el decreto con la expresión: «singulis hominibus vel communitatibus datum», que desaparece en los *Schemata IV-VI*.

En los tres primeros *Schemata* hay un párrafo, posteriormente suprimido, sobre la notificación de los decretos generales, reglamentos, instrucciones, y otras normas generales administrativas, que han de publicarse de modo idóneo o notificarse a todos aquellos a los que interese¹³⁸.

2. Modos de notificación

La norma determina también los modos de notificación de decretos. El texto prevé una forma ordinaria y otra extraordinaria, y considera además dos casos especiales.

a) Forma ordinaria

La forma ordinaria consiste en la notificación hecha conforme a derecho, con remisión en blanco a los cánones que correspondan en el CIC 1983. Todos los *Schemata* admiten también que el decreto pueda ser *aliter scripto intimatum*, expresión que en los dos primeros *Schemata* aparece vinculada gramaticalmente a la forma extraordinaria de notificación, mediante la conjunción *aut*; y desde el *III Schema* se enuncia ya separada, probablemente para resaltar más las condiciones especiales en que se puede dar la notificación en forma extraordinaria¹³⁹.

b) Forma extraordinaria

Esta forma de notificación consiste en la lectura del texto al interesado en presencia de dos testigos, levantando acta que suscriben todos los presentes¹⁴⁰.

A partir del *III Schema*, como acabamos de señalar, la norma incluye, como condición para que el superior pueda optar por esta forma de notificación, la exigencia de que exista una razón *gravissima* que obste a la entrega del texto del decreto¹⁴¹.

138. Cf. *I Schema*, can. 5 § 2. «Decreta generalia, ordinationes, instructiones aliaque eiusmodi sunt idoneo modo publicanda, vel ad eos omnes, quorum interest, publicanda». *II Schema*, can. 7 § 2. «Decreta generalia, ordinationes, instructiones aliaque eiusmodi sunt idoneo modo publicanda, vel ad eos omnes, quorum interest, intimanda». *III Schema*, can. 7 § 3. «Decreta generalia, ordinationes, instructiones aliaque eiusmodi sunt idoneo modo publicanda, vel ad eos omnes, quorum interest, intimanda».

139. Cf. *I Schema*, can. 5 § 1; *II Schema*, can. 7 § 1; *III Schema*, can. 7 § 1; *IV Schema*, can. 8 § 1; *V Schema*, can. 7 § 1; *VI Schema*, can. 8 § 1.

140. Cf. *ibidem*.

141. Cf. *III Schema*, can. 7 § 1; *IV Schema*, can. 8 § 1; *V Schema*, can. 7 § 1; *VI Schema*, can. 8 § 1.

En la II Sesión Wirth considera que resulta demasiado grave la posibilidad de que el superior pueda negar el texto escrito del decreto al destinatario. El Relator Ciprotti responde que esa norma ha sido puesta para casos realmente gravísimos en aquellas regiones donde se niega la libertad de la Iglesia. Con esta aclaración se somete el canon a votación y todos se muestran de acuerdo con su redacción¹⁴².

En la etapa de consulta del *V Schema* la cuestión vuelve a aparecer. Bilbao y Santiago de Chile opinan que es peligroso que por motivos gravísimos se omita la entrega del decreto y por tanto aconsejan que se omita esta norma; Santiago de Chile propone que al menos se entregue el decreto al patrono bajo secreto¹⁴³. Los consultores rechazan ambas propuestas¹⁴⁴.

Además Bilbao sugiere que se equipare la presencia del notario eclesiástico con la de dos testigos¹⁴⁵. El Relator, aceptando esta sugerencia, propone que la fórmula diga: «... que se dé lectura al decreto ante el notario eclesiástico o ante dos testigos...», y todos se muestran conformes¹⁴⁶. En el *VI Schema* la norma admite ya la lectura ante notario¹⁴⁷.

c) Otras formas

La norma prevé también que el decreto se tenga por notificado en caso de que el interesado, debidamente citado, no comparezca o se niegue a firmar las actas de la notificación.

1) Incomparecencia del interesado

El supuesto se refiere a la ausencia del interesado legalmente citado para recibir el decreto u oír su lectura. Cuando no pueda alegar una causa justa para su ausencia el decreto se tiene por intimado.

En los *Schemata I y II* esta norma se encuentra en el párrafo primero¹⁴⁸. En los *Schemata III-VI* forma el párrafo segundo¹⁴⁹. En la consulta, Bilbao propuso que se procediera a una nueva citación si el citado una vez no comparecie-

142. Cf. II Sesión, can. 8.

143. Cf. *Animadversiones*, can. 7 § 1.

144. Cf. III Sesión, can. 7 § 1.

145. Bilbao. Cf. *Animadversiones*, can. 7 § 1.

146. Cf. III Sesión, can. 7 § 1.

147. Cf. *VI Schema*, can. 8 § 1.

148. Cf. *I Schema*, can. 5 § 1; *II Schema*, can. 7 § 1.

149. Cf. *III Schema*, can. 7 § 2. «Si autem is, ad quem decretum destinatur, rite vocatus ad accipiendum vel audiendum decretum, sine iusta causa non comparuerit vel subscribere recusaverit, decretum pro intimato habetur». *IV Schema*, can. 8 § 2. «Si autem is, ad quem decretum destinatur, rite vocatus ad decretum accipiendum vel audiendum, sine iusta causa non comparuerit vel subscribere recusaverit, decretum pro intimato habetur». *V Schema*, can. 7 § 2. *VI Schema*, can. 8 § 2. «Si autem is, ad quem decretum destinatur, rite vocatus ad decretum accipiendum vel audiendum, sine iusta causa non comparuerit vel subscribere recusaverit, decretum pro intimato habetur».

re¹⁵⁰. La propuesta fue rechazada por los consultores en la III Sesión por 11 votos en contra y uno a favor¹⁵¹.

2) Negativa del interesado a firmar las actas

El caso se da cuando el interesado ha comparecido y conocido de hecho el decreto, pero se niega a firmar el acta de la comparecencia y lectura ante notario o dos testigos. Este supuesto no existía en el *I Schema*. Aparece en el *II Schema* y ya sigue presente hasta el *VI*¹⁵².

E. *Silencio administrativo*

La norma sobre el silencio administrativo está en los *Schemata II-VI*. En el *II Schema* se encontraba en la parte *Normae generales*. En los demás, se incluye en la segunda parte, esto es *De decretis extra iudicium ferendis*.

El canon sufrió a lo largo de los trabajos algunos cambios de redacción, sin perder su contenido principal. Por este motivo nos limitaremos a presentar el contenido sin entrar en los detalles de esos cambios redaccionales.

1. *Configuración del silencio administrativo*

La configuración del silencio administrativo en los *Schemata* es la siguiente: 1) Transcurridos 60 días sin respuesta desde la petición o el recurso, el interesado puede instar al superior a que emita una decisión¹⁵³. 2) Pasados 30

150. Cf. *Animadversiones*, can. 7 § 2.

151. Cf. III Sesión, can. 7 § 2.

152. Cf. *II Schema*, can. 7 § 1; *III Schema*, can. 7 § 2; *IV Schema*, can. 8 § 2; *V Schema*, can. 7 § 2; *VI Schema*, can. 8 § 2.

153. Cf. *II Schema*, can. 2. «Si, transactis sexaginta saltem diebus postquam petitio aliqua vel recursus ad superioris officium pervenerit, nondum superior deciderit, et petitor vel recurrens scripto instet ut decisio detur, tricesimo die, ex quo haec instantia ad superioris officium pervenit, petitio vel recursus pro reiecto habetur». *III Schema*, can. 5 § 1. «Recepta petitione vel recursu ad decretum obtinendum, superior decretum intra sexaginta dies ferat; quod si non fecerit, et petitor vel recurrens scripto instet ut decisio detur, tricesimo die, ex quo haec instantia ad superioris officium pervenit, petitio vel recursus pro reiecto habetur». *IV Schema*, can. 6 § 1. «Recepta petitione vel recursu ad decretum obtinendum, superior decretum intra sexaginta dies ferat; quod si non fecerit, et petitor vel recurrens scripto instet ut decisio detur, tricesimo die, ex quo haec instantia ad superioris officium pervenit, petitio vel recursus pro reiecto habetur, ita ut recursus adversus reiectionem proponi possint quasi eo die per decretum prolata sit». *V Schema*, can. 5 § 1. *VI Schema*, can. 6 § 2. «Si post sexaginta dies a recepta petitione vel recursu superior decretum nondum tulerit, et petitor vel recurrens scripto instet ut decisio detur, tricesimo die, ex quo haec instantia ad superioris officium pervenit, petitio vel recursus pro reiecto habetur, ita ut recursus adversus reiectionem proponi possint, tamquam si eo die per decretum prolata sit et intimata».

días sin respuesta a su instancia, la petición o el recurso se tienen por rechazados¹⁵⁴. 3) Desde el día trigésimo, el interesado puede interponer recurso contra el rechazo, como si se hubiera notificado por decreto en esa fecha¹⁵⁵. Esta posibilidad aparece en el *IV Schema* y permanece en los *Schemata V* y *VI*¹⁵⁶. El cambio fue introducido por el Relator Ciprotti¹⁵⁷.

2. Competencia de la ley particular para establecer plazos diferentes

Desde el *III Schema* se incorpora al canon un párrafo que admite que la ley particular pueda establecer plazos más breves que los dispuestos con carácter general¹⁵⁸. En el *IV Schema* se añade que la ley particular puede fijar también plazos más largos para ciertos asuntos de especial dificultad¹⁵⁹. Esa adición al texto del *IV Schema* fue introducida por el Relator Ciprotti, por razones técnicas¹⁶⁰.

En las *Animadversiones* al *V Schema* se hacían varias propuestas respecto a esta norma¹⁶¹. Refiriéndose a la posibilidad de alargar los términos algunos consideraban ya demasiado largos los establecidos con carácter general¹⁶². Austria, por el contrario, considera que han de preverse casos en los que el superior pueda dar alguna decisión interlocutoria, si los plazos no son suficientes¹⁶³. Bilbao propone que se configure el silencio como positivo, en lugar de negativo; es decir, que en caso de silencio del superior la petición o el recurso se tengan por aceptados¹⁶⁴. Finalmente, se proponía también suprimir la norma que permite a la ley particular establecer otros términos¹⁶⁵. Tras estudiar en la III Sesión las observaciones, los consultores no acogen ninguna de ellas¹⁶⁶.

154. Cf. *ibidem*.

155. Cf. *IV Schema*, can. 6 §1; *V Schema*, can. 5 § 1; *VI Schema*, can. 6 § 2.

156. Cf. *ibidem*.

157. Cf. *IV Schema*, *Animadversio praevia*.

158. Cf. *III Schema*, can. 5 § 2. «Lex particularis potest terminos breviores statuere». *IV Schema*, can. 6 § 2. «Lex particularis potest de hac re terminos breviores statuere, vel etiam, quod attinet ad nonnulla gravioris difficultatis negotia, longiores». *V Schema*, can. 5 § 2. *VI Schema*, can. 6 § 3. «Leges particulares, de quibus in can. 3, possunt de hac re terminos breviores statuere, vel etiam, quod attinet ad nonnulla gravioris difficultatis negotia, longiores».

159. Cf. *IV Schema*, can. 6 § 2; *V Schema*, can. 5 § 2; *VI Schema*, can. 6 § 3.

160. Cf. *IV Schema*, *Animadversio praevia*.

161. Cf. *Animadversiones*, can. 5.

162. Bilbao, Santiago de Chile, EE.UU., S.C. de *Religiosis*, Polonia, Turquía. Cf. *ibidem*.

163. Cf. *ibidem*.

164. Bilbao. Cf. *ibidem*.

165. Bilbao, Costa Rica. Cf. *ibidem*.

166. Cf. III Sesión, can. 5.

3. *Obligación de proveer por parte del superior*

Entre las observaciones de la consulta al canon del silencio administrativo, figura una sugerencia de que no se admita la posibilidad de que el superior no responda a la petición o recurso que se le presenta¹⁶⁷.

No consta que en la III Sesión los consultores se refiriesen en ningún momento a esa sugerencia¹⁶⁸; sin embargo, cabe suponer que guarda alguna relación con ella la aparición de una nueva norma en el *VI Schema*. Se trata de un nuevo § 1, antepuesto al que hasta entonces ocupaba ese ordinal, en el que se urge al superior a emitir cuanto antes el decreto de respuesta a la petición o al recurso, observando la justicia y la prudencia pastoral¹⁶⁹.

CONCLUSIONES

1. La reforma de derecho administrativo tiene sus orígenes en el Concilio Vaticano II. Para llevarla a cabo según la doctrina conciliar fueron redactados los *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, aunque también las Comisiones trabajaban sobre la base de sus propias concepciones e ideas sobre la materia, que sirven de guía a la hora de redactar las normas del *Schema De Procedura administrativa*. Entre las líneas fundamentales de la reforma del derecho administrativo debemos enumerar: la consideración de la Iglesia como Pueblo de Dios; el reconocimiento de la igualdad fundamental y de los derechos fundamentales de los fieles; la concepción de la autoridad jerárquica como servicio; la convicción de la necesidad de establecer cauces jurídicos de protección de los derechos mediante los recursos; la creación de los tribunales administrativos de diversos grados. Estas ideas permiten entender la evolución del trabajo de preparación del CIC 1983 y los sucesivos cambios en los proyectos.

2. La redacción de las nuevas normas en materia administrativa fue encomendada a tres Comisiones: *De Normis generalibus*, *De Processibus* y *De Procedura administrativa*. Los cánones sobre el procedimiento para emitir un acto administrativo fueron preparados por el *Coetus De Procedura administrativa*.

No es posible averiguar, con los datos de que disponemos, los motivos de la división de la materia entre las tres Comisiones. Cabe suponer, no obstante, que si toda la materia administrativa hubiera sido encomendada a una sola Co-

167. Cf. *Animadversiones*, can. 5.

168. Cf. III Sesión, can. 5.

169. Cf. *VI Schema*, can. 6 § 1. «Quoties lex iubeat decretum ferri vel ab eo, cuius interest, petitio vel recursus ad decretum obtinendum proponatur, superior quamprimum, salva iustitia et pastoralis prudentia, providere curet

misión la visión de la reforma habría sido más compleja, pero también más orgánica y completa.

3. La delimitación del alcance de las normas de procedimiento administrativo y de su relación con los demás cánones del nuevo Código –especialmente con las normas sobre los actos administrativos– es una de las dificultades que gravita constantemente sobre el trabajo de los consultores, debido a la imposibilidad de coordinación con otros *schemata*, ya que el *Schema De Procedura administrativa* es el primero de todos los que se llevaron a cabo.

Otro obstáculo reside en la carencia de una terminología clara y definida. Muchos términos empleados en los cánones –sobre todo al principio del trabajo– son del Código de 1917. Esto hace confusa la redacción de las normas. Como ejemplos pueden citarse sobre todo el concepto de *acto administrativo singular*.

4. La naturaleza de la Iglesia –presentada por el Concilio Vaticano II como «Pueblo de Dios», «Cuerpo Místico de Cristo»– requiere que se eviten en lo posible los conflictos y se busquen soluciones amistosas. El *Schema De Procedura administrativa*, siguiendo esta perspectiva, ofrece normas que permiten prevenir los conflictos o resolverlos en vía amistosa. En este sentido podemos indicar el procedimiento que debe observar el superior para emitir un acto administrativo

El *Schema* ofrece a los superiores los principios y el procedimiento completo para la emisión de un acto administrativo.

Como norma general se exige que el autor del decreto observe los principios de la *salus animarum*, el *bonum publicum*, la legalidad, la justicia y la equidad canónica; que el decreto tenga forma escrita y que exponga los motivos. Al interesado se le concede el derecho a servirse de abogado. Además se recuerda a la autoridad la obligación de proveer y se establecen las normas sobre el silencio administrativo.

Además, de las normas del *Schema De Procedura administrativa* podemos deducir otros principios generales del procedimiento administrativo (como, por ejemplo, los de legalidad, publicidad, participación, objetividad, motivación, celeridad, derecho ordinario del interesado al recurso), que garantizan la recta administración y la protección de los derechos de los fieles.

Los pasos del procedimiento que debe seguir el superior son, principalmente: recogida de información, audiencia de los interesados, publicación de las actas, facultad del interesado de responder, notificación del decreto. De este modo en el procedimiento de formación de un acto administrativo pueden participar activamente los interesados, lo que sin duda permite salvaguardar la justicia y los derechos de los fieles.

5. Las normas sobre el procedimiento para emitir un acto administrativo no han sido promulgadas en su integridad. Sin embargo algunos de sus elementos se encuentran en el Código vigente en la parte dedicada a los actos adminis-

trativos singulares (*vid. cann. 37, 51, 54 § 2, 55, 56*). Aquellas normas proceden de la Comisión *De Normis generalibus*, que tuvo en cuenta el *Schema De Procedura administrativa*.

6. La omisión en el CIC 1983 de la mayor parte de las normas del *Schema* puede dar una impresión del fracaso en el tema de la justicia administrativa y en el trabajo realizado por el *Coetus De Procedura administrativa*. Sin embargo, consideramos que se trataría de una impresión precipitada y errónea. Si nos preguntamos: ¿Está garantizada la recta administración y la protección de los derechos de los fieles en la Iglesia? ¿Se han alcanzado los fines propuestos en los principios de la reforma sobre el derecho administrativo?

En nuestra opinión la respuesta es más bien afirmativa. Han sido promulgadas algunas normas sobre el procedimiento para emitir un acto administrativo (aunque no tan completas como proponía el *Schema*). Se ofrecen a las partes enfrentadas por un acto administrativo las normas y procedimientos para resolver la controversia, primero en la vía de la solución amistosa y después, si ésta resulta ineficaz, mediante el recurso jerárquico. Además quien no queda satisfecho por la solución del recurso tiene la posibilidad –si bien sólo por motivos de legalidad– de recurrir judicialmente ante el Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, ante el cual tendrá lugar el proceso con todas las garantías procesales.

La inexistencia de tribunales administrativos de los grados inferiores, la vía de la solución amistosa, el recurso jerárquico, todo esto permite, a nuestro juicio, resoluciones más apropiadas y adecuadas a la naturaleza de la Iglesia; y probablemente menos perjudiciales para los interesados que los procesos ante los tribunales. Además quedan a salvo los principios de evitar en la medida de lo posible los juicios entre los fieles y de garantizar, al mismo tiempo, la recta administración de la justicia y la protección de los derechos de los fieles.

BIBLIOGRAFÍA

I. FUENTES

AAS (Commentarium officiale), Romae 1909 ss. CONCILIO VATICANO II, Constitución dogmática sobre la Iglesia *Lumen Gentium*. ID., Decreto sobre la función pastoral de los Obispos *Christus Dominus*. JUAN PABLO II, *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe y anotada. A cargo del Instituto Martín de Azpilcueta. Sexta edición revisada y actualizada. Ediciones Universidad de Navarra, S. A., Pamplona 2001*. ID., Constitución Apostólica *Sacrae disciplinae leges*. PCCICR, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, en «Communicationes» 1 (1969) 77-85. ID., *Relatio circa «Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant»*, en «Communicationes» 1 (1969) 86-91. ID., *Responsiones ad animadversiones circa «Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant»*, en «Communicationes» 1 (1969) 92-98. ID., *Alterum canonum schema De Procedura Administrativa*, Romae d. 16 Nov. 1970 (texto mecanografiado). ID., *De iure processuali recognoscendo*, en «Communicationes» 2 (1970) 181-182. ID., *Schema canonum praeivium De Procedura Administrativa*, Romae d. 25 Maii 1970 (texto mecanografiado). ID., *Quartum canonum schema De Procedura Administrativa a relatore paratum post consultorum sessiones dd. 1-5 iul. 1971*, Romae d. 18 Septembr. 1971 (texto mecanografiado). ID., *Relatio laborum pro recognitione normarum De Procedura Administrativa*, Romae die 1-5 iulii 1971 (texto mecanografiado). ID., *Sessio Altera (diebus 4-6 novembris 1971 habita)*, Romae 1971 (texto mecanografiado). ID., *Tertium canonum schema De Procedura Administrativa a relatore paratum post consultorum sessiones dd. 2-3/3/1971*, Romae d. 8 Martii 1971 (texto mecanografiado). ID., *Animadversiones praeviae ad schema canonum de procedura administrativa*, en «Communicationes» 4 (1972) 36-38. ID., *Brevis relatio de animadversionibus quae factae sunt ad 5^{um} schema canonum De Procedura Administrativa*, Romae 1972 (texto mecanografiado). ID., *Schema Canonum De Procedura Administrativa*, Typis Polyglottis Vaticanis 1972. ID., *Sessio III*, Romae 1973 (texto mecanografiado). ID., *Sextum canonum schema De Procedura Administrativa a relatore paratum post consultorum sessiones dd. 5-7 febr. 1973*, Romae d. 30 Mart. 1973 (texto mecanografiado). ID., *Praenotanda*, en «Communicationes» 8 (1976) 184-200. ID., *Schema Canonum de modo procedendi pro tutela iurium seu de processibus, Reservatum*, Typis Polyglottis Vaticanis 1976. ID., *Schema Codicis Iuris Canonici iuxta animadversiones S.R.E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatumque ecclesiasticarum necnon Superiorum Institutum vitae consecratae recogniunt (Patribus Commissionis reservatum)*, Libreria Editrice Vaticana 1980. ID., *Codex Iuris Canonici schema novissimum post consultationem S. R. E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatumque ecclesiasticarum necnon Superiorum Institutum vitae consecratae recognitum, iuxta placita Patrum Commissionis deinde emendatum atque Summo Pontifici praesentatum*, E Civitate Vaticana 25 martii 1982. ID., *Relatio complectens synthesim animadversionum ab Em. mis atque Exc. mis patribus commissionis ad novissimum Schema Codicis Iuris Canonici exhibitarum, cum respon-*

sionibus a secretaria et consultoribus datis, en «Communicationes» 14 (1982) 116-230; 15 (1983) 57-109, 170-253; 16 (1984) 27-99. ID., *Synthesis generalis laboris Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Recognoscendo*, en «Communicationes» 19 (1987) 262-308. ID., COETUS STUDII «DE PERSONIS PHYSICIS ET IURIDICIS», *Sessio XI*, en «Communicationes» 22 (1990) 234-258. ID., *Synthesis generalis laboris Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Recognoscendo*, en «Communicationes» 28 (1996) 191-236. ID., *Synthesis generalis laboris Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Recognoscendo*, en «Communicationes» 36 (2004) 183-235. PONTIFICUM CONSILIUM DE LEGUM TEXTIBUS INTERPRETANDIS, *Acta et documenta Pontificiae Commissionis Codici Iuris Canonici Recognoscendo, Congregatio Plenaria, Diebus 20-29 octobris 1981 habita*, Typis Polyglottis Vaticanis 1991.

II. AUTORES

AGUIRRE, L. F., *El decreto singular en los trabajos de revisión del Código de Derecho Canónico*, Romae 1995. ALESANDRO, J. A., *The Revision of the «Code of Canon Law»: A Background Study*, en «Studia Canonica» 24 (1990) 91-146. BACCARI, R., *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*, en «Monitor Ecclesiasticus» 98 (1973) 373-383. ID., *Terapia del provvedimento amministrativo*, en «Monitor Ecclesiasticus» 99 (1974) 119-132. ID., *De iustitiae administrativae indole ac de eius functione participativa*, en «Periodica» 67 (1978) 643-647. BAURA, E., *Analisi del sistema canonico di Giustizia amministrativa*, AA.VV., *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: Il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, pp. 2-58. BERNARDINI, E., *Commento allo Schema «De procedura amministrativa»*, en «Apollinaris» 45 (1972) 126-136. BERTOLINO, R., *La tutela dei Diritti nella comunità ecclesiale*, en «Ius Canonicum» 23 (1983) 547-577. BETTI, U., *In margine al nuovo Codice di Diritto Canonico*, en «Antonianum» 58 (1983) 628-647. BIDAGOR, R., *La Commission Pontificale pour la révision du Code de Droit Canonique*, en «L'année canonique» 15 (1971) 97-107. BUENO SALINAS, S., *Tratado general de Derecho canónico*, Barcelona 2004. CANOSA, J., *La legislazione general sul procedimento di formazione degli atti amministrativi nel diritto canonico*, en «Ius Ecclesiae» 10 (1982) 255-273. CAPRILE, G., *La revisione del Codice di Diritto Canonico*, en *Il Sinodo dei Vescovi. Prima assemblea generale (29 settembre-29 ottobre 1967)*, Roma 1968, pp. 83-139. CASTILLO LARA, R. J., *Estado actual de los trabajos de la Pontificia Comisión para la revisión del C.I.C.*, en AA.VV., *Congreso Internacional de Derecho Canónico, La norma en el Derecho Canónico*, vol. II, Pamplona 1979, pp. 3-14. ID., *Criteri ispiratori della revisione del Codice di diritto canonico*, en AA.VV., *La nuova legislazione*, Roma 1983, pp. 15-34. CIPROTTI, P., *De procedura amministrativa*, en «Communicationes» 2 (1970) 191-195. ID., *Prospettive della procedura giudiziaria della Chiesa*, en «Monitor Ecclesiasticus» 97 (1972) 115-119. ID., *Brevis relatio de animadversionibus quae factae sunt ad Schema Canonum ab Episcopalis Conferentiis et a Sanctae Sedis Dicasteriis*, en «Communicationes» 5 (1973) 235-243. ID., *Stato attuale e prospettive della giustizia amministrativa canonica*, en «Monitor Ecclesiasticus» 98 (1973) 354-361. ID., *La patologia dei provvedimenti amministrativi ecclesiastici*, en «Monitor Ecclesiasticus» 99 (1974) 96-118. ID., *De perso-*

mae humanae fundamentalibus iuribus tuendis, quid schemata futuri Codicis Iuris Canonici caveant, en «Analecta Cracoviensis» 8 (1976) 247-253. ID., *Num aliquid novi praevidendum sit, quod attinet ad «iustitiam administrativam» in ecclesia*, en «Prawo Kanoniczne» 3-4 (1976) 3-8. ID., *Il risarcimento del danno nel progetto di riforma del Codice di diritto canonico*, en «Ephemerides Iuris Canonici» 37 (1981) 165-176. ID., *L'opposizione al provvedimento amministrativo canonico*, en «Apollinaris» 55 (1982) 737-751. ID., *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Iuris Canonici*, en AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Romae 1984, pp. 123-134. COPPOLA, R., *In tema dia risarcimento del danno derivante da atto amministrativo*, en «Apollinaris» 46 (1973) 163-179. ID., *Osservazioni intorno al concetto di anormalità dell'atto amministrativo nell'ordinamento canonico*, en AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino D'Avack*, vol. 1, Milan 1976, pp. 843-883. ID., *La Giustizia Amministrativa nella Chiesa: Stato Attuale e Prospettive*, en AA.VV., *Esercizio del Potere e Prassi della Consultazione. Atti dell'VIII colloquio internazionale Romanistico-Canonistico (10-12.V.1990)*, Librería Editrice Vaticana 1991, pp. 333-356. CORSO, J., *I modi per evitare il giudizio amministrativo*, en AA.VV., *La giustizia giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 33-54. COUGHLIN, J. J., *The historical development and current procedural norms of administrative recourse to the Apostolic Signatura*, en «Periodica» 90 (2001) 455-496. D'OSTILIO, F., *Natura e tipologia del provvedimento amministrativo*, en «Monitor Ecclesiasticus» 99 (1974) 51-80. ID., *E' pronto il nuovo codice di Diritto canonico: iter revisionale e prossima promulgazione*, Città del Vaticano 1982. ID., *L'opera di revisione del Codex Iuris Canonici della Chiesa Latina*, en «Apollinaris» 55 (1982) 308-369. ID., *La storia di nuovo codice di Diritto canonico, revisione-promulgazione-presentazione*, Città del Vaticano 1983. FOX, J., *A General Synthesis of the Work of the Pontifical Commission for the Revision of the Code of Canon Law*, en «The Jurist» 48 (1988) 800-840. GÓMEZ IGLESIAS, C. V., *La Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo en los años del Concilio Ecuménico Vaticano II: el plan de revisión de las leyes de la Iglesia*, en «Ius Canonicum» 42 (2002) 109-133. ID., *El plan de revisión de las leyes de la Iglesia en el Sínodo de Obispos de 1967*, en «Ius Canonicum» 44 (2005) 55-87. GORDON, I., *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, en «Periodica» 61 (1972) 251-378. ID., *La responsabilità dell'amministrazione pubblica ecclesiastica*, en «Monitor ecclesiasticus» 98 (1973) 384-419. GORDON, I., GROCHOLEWSKI, Z., *Documenta recentiora circa rem matrimonialelem et processualelem, cum notis bibliographicis et indicibus*, Romae 1977, pp. 329-349. GRAZIANI, E., *Quaedam animadversiones in administrationem iustitiae in Ecclesia post Concilium Vaticanum II*, en AA.VV., *Studi di diritto canonico in onore di Marcello Magliocchetti*, vol. II, Roma 1975, pp. 725-738. ID., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Città del Vaticano 1997. GREEN, T. J., *The revision of the code: the first decade*, en «The Jurist» 36 (1976) 353-442. GROCHOLEWSKI, Z., GORDON, E., *Documenta recentiora circa rem matrimonialelem et processualelem, cum notis bibliographicis et indicibus*, vol. I, Romae 1977, pp. 329-349. GROCHOLEWSKI, Z., *Documenta recentiora circa rem matrimonialelem et processualelem, cum notis bibliographicis et indicibus*, vol. II, Romae 1980, pp. 303-306. ID., *Atti e ricorsi amministrativi*, en «Apollinaris» 57 (1984) 259-279. ID., *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di diritto canonico*, en «Angelicum» 63 (1986) 333-355. ID., *La giustizia amministrativa nel diritto canonico ed in quello statale*, en «Ephemerides Iuris Canonici» 48 (1992) 393-

403. ID., *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*, en «Fidelium Iura» 8 (1998) 267-306. HERRANZ, J., *Génesis del nuevo cuerpo legislativo de la Iglesia (Del Código de 1917 al Código 1983)*, en «Ius Canonicum» 23 (1983) 491-526. ID., *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, en AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 13-31. ID., *Génesis y elaboración del nuevo Código de Derecho Canónico*, en MARZO, A., MIRAS, J., RODRÍGUEZ-OCAÑA, R., *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, ed. 3ª, vol. I, Pamplona 2002, pp. 157-205. HERVADA, J., *El ordenamiento canónico*, Pamplona 1966. KRUKOWSKI, J., *Pojęcie aktu administracyjnego*, en «Roczniki Teologiczno-Kanoniczne» 11/5 (1974) 115-125. ID., *Podział aktów administracyjnych w prawie kanonicznym*, en «Roczniki Teologiczno-Kanoniczne» 12/5 (1975) 31-39. ID., *Wady kościelnych aktów administracyjnych*, en «Roczniki Teologiczno-Kanoniczne» 23/5 (1976) 39-48. ID., *Problem prawnej odpowiedzialności administracji kościelnej*, en «Roczniki Teologiczno-Kanoniczne» 24/5 (1977) 59-74. ID., *Komentarz do projektu ogólnej procedury administracyjnej*, en «Prawo Kanoniczne» 22 (1979) 199-232. ID., *Sprawiedliwość administracyjna w Kościele (Zarys problematyki)*, Lublin 1979. ID., *Podstawy sprawiedliwości administracyjnej w Kościele po Soborze Watykańskim II*, en «Studia Płockie» 8 (1980) 77-90. ID., *Prawna ochrona uprawnień osoby ludzkiej w Kościele*, en «Kościoł i Prawo» 2 (1982) 219-243. ID., *Responsability for Damage Resulting from Illegal Administrative Acts in the «Code of Canon Law» of 1983*, en AA.VV., *Le nouveau Code de Droit Canonique. Actes du V Congrès International de Droit canonique*, t. I, Ottawa 1986, pp. 231-242. ID., J., *Kościelna procedura administracyjna a nowym Kodeksie Prawa Kanonicznego*, en «Kościoł i Prawo» 5 (1988) 145-169. LABANDEIRA, E., *La defensa de los administrados en el derecho canónico*, en «Ius canonicum» 31 (1991) 271-288. ID., *Cuestiones de derecho administrativo canónico*, Pamplona 1992. ID., *Tratado de derecho administrativo canónico*, ed. 2ª, Pamplona 1993. LEFÈBVRE, Ch., *La commission de revision du Code: son activité*, en «L'année canonique» 14 (1970) 118. ID., *De nonnullis technicis animadversionibus episcoporum in schema «De procedura administrativa»*, en «Ephemerides Iuris Canonici» 29 (1973) 179-197. ID., *De tribunalibus administrativis*, en «Periodica» 67 (1978) 583-591. LEMPA, F., *Przedmiot odpowiedzialności administracyjnej kościelnej za szkody wynikłe z nielegalnego aktu administracyjnego*, en «Roczniki Teologiczno-Kanoniczne» 30/5 (1983) 143-153. LLOBELL, J., *Il sistema giudiziario canonico di tutela dei diritti. Riflessioni sull'attuazione dei principi 6° e 7° approvati dal sinodo del 1967*, en AA.VV., *I principi per la revisione del codice di diritto canonico: la ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Milano 2000, pp. 501-546. LOBINA, G., *La natura giuridico-pastorale e l'ampiezza dell'esame di merito da parte dell'autorità amministrativa superiore di un provvedimento amministrativo*, en «Monitor Ecclesiasticus» 99 (1974) 236-253. ID., *La Giustizia amministrativa*, en AA.VV., *Il Diritto nel mistero della Chiesa*, vol. 4, Roma 1980, pp. 205-271. ID., *Nuove prospettive della giustizia amministrativa canonica*, en «Monitor ecclesiasticus» 107 (1982) 268-283. ID., *La motivazione dei decreti amministrativi. Dottrina e giurisprudenza*, en «Monitor Ecclesiasticus» 108 (1983) 279-294. ID., *Nuove prospettive della giustizia amministrativa canonica*, en AA.VV., *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di Orio Giacchi*, vol. 2, Milano 1984, pp. 109-120. LOMBARDÍA, P., *Principios y técnicas del nuevo Derecho Canónico*, en «Ius Canonicum» 11 (1971) 22-36. ID., *Lecciones de de-*

recho canónico, *Introducción, Derecho constitucional, Parte general*, 2ª ed., Madrid 1989. ID., *Ley, costumbre y actos administrativos en el nuevo código*, en AA.VV., *Escritos de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 5, Pamplona 1991, pp. 101-133. LÓPEZ, A. M., *Jerarquía y control administrativo*, en «Ius Canonicum» 11 (1971) 245-286. MANZANARES, J., *El largo camino de la nueva codificación canónica. Su elaboración y claves para su lectura*, en «Salmanticensis» 29 (1982) 203-234. MARTÍNEZ CAVERO, M., *Controversias administrativas y vías de solución*, en «Revista Española de Derecho Canónico» 43 (1986) 131-155. MASCIONE, V., *La giustizia amministrativa canonica nella attuale problematica e nelle prospettive future*, en AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino D'Avack*, t. 3, Milan 1976, pp. 123-180. MIRABELLI, C., *La protezione giuridica dei diritti fondamentali*, en AA.VV., *Les droits fondamentaux du chrétien dans l'Eglise et dans la société: Actes du IV Congrès International de Droit Canonique*, Fribourg 1980, pp. 397-418. MIRAS, J., *Derecho al buen gobierno en la Iglesia: una glosa a la doctrina constitucional de Javier Hervada desde el derecho administrativo*, en «Ius Canonicum», vol. especial (1999) 367-377. MIRAS, J., CANOSA, J., BAURA, E., *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona 2001. MONETA, P., *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, Milano 1973, pp. 264-272. ID., *I collaboratori e i responsabili del provvedimento amministrativo*, en «Monitor ecclesiasticus» 99 (1974) 80-95. ID., *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa*, en «Ius Canonicum» 14 (1974) 25-41. ID., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, en AA.VV., *Problemi e prospettive di diritto canonico*, Brescia 1977, pp. 315-332. ID., *Il diritto amministrativo canonico dopo il Concilio Vaticano II*, en «Il Diritto Ecclesiastico» 89 (1978) 456-479. ID., *I procedimenti amministrativi*, en AA.VV., *La normativa del nuovo codice*, Brescia 1985, pp. 405-417. ID., *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali*, en AA.VV., *Atti dell'Incontro Interdisciplinare su la tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile amministrativo tenuto nella Università di Macerata il 20 gennaio 1990*, Milano 1991, pp. 15-28. ID., *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, en «Fidelium Iura» 3 (1993) 281-306. ID., *La giustizia nella Chiesa*, Bologna 1995. MONTINI, G. P., *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, en AA.VV., *La giustizia giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 179-200. MORRISSEY, F. G., *The Revision of the Code of Canon Law*, en «Studia Canonica» 12 (1978) 177-198. PAOLIS, V. DE, *La giustizia amministrativa: lineamenti generali*, en AA.VV., *I giudizi nella Chiesa: processi e procedure speciali: XXV Incontro di studio, Villa S. Giuseppe, Torino, 29 giugno-3 luglio 1998*, vol. 7, Milano 1999, pp. 9-37. PINTO GÓMEZ, J. M., *Verba «error iuris sive in procedendo sice in decernendo» in responso Pontificiae Commissionis Interpretationis*, en «Periodica» 67 (1978) 649-655. PIO VITO, P., *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano 1977. PREE, H., *La responsabilità giuridica dell'amministrazione ecclesiastica*, en AA.VV., *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: Il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, pp. 59-97. RANAUDO, A., *Le funzione amministrative e giudicare della Chiesa dopo il Concilio Vaticano II*, en «Monitor Ecclesiasticus» 94 (1969) 309-321. ID., *Brevi Note sul giudizio d'illegittimità degli atti amministrativi canonici*, en «Apollinaris» 44 (1971) 403-422. SÁNCHEZ-GIL, A. S., *La presunzione di validità dell'atto*

giuridico nel diritto canonico, Milano 2006. SANTOS DIEZ, J. L., *Principios generales de reforma en el nuevo Código de Derecho Canónico*, en «Estudios Eclesiásticos» 58 (1983) 163-181. SCHWANGER KENNETH, K., *Administrative Justice in the Church in Light of Juridical and Theological Considerations*, en «The Jurist» 58 (1998) 416-436. SERRANO RUIZ, J. M., *La justicia de la Iglesia en el mundo actual*, en «Ephemerides Iuris Canonici» 37 (1981) 37-63. SOUTO PAZ, J. A., *Sugerencias para una visión actual del Derecho administrativo canónico*, en «Ius Canonicum» 5 (1965) 111-139. ID., *Notas para una interpretación actual del derecho canónico*, Pamplona 1973. ID., *Algunas cuestiones básicas en torno a una posible ley de procedimiento administrativo*, en «Ius Canonicum» 28 (1974) 14-23. SPINELLI, L., *L'atto amministrativo nell'ordinamento della Chiesa*, en AA.VV., *De Iustitia amministrativa in Ecclesia*, Roma 1984, pp. 101-121. STRAUB, H., *De quibusdam principiis generalibus ad ordinandam activitatem potestatis administrativae in Ecclesia*, en AA.VV., *Investigationes canonico-theologicae*, Roma 1978, pp. 431-448. TRASERRA, J., *La tutela de los derechos subjetivos frente a la administración eclesiástica*, Barcelona 1972. VIVO DE UNDABARRENA, E., *Principios fundamentales en la reforma del Derecho Canónico*, en AA.VV., *Homenaje al Profesor Antonio Fernández-Galiano*, Madrid 1995, pp. 857-870. ŻUROWSKI, M., *Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła*, en «Prawo Kanoniczne» 19 (1976) 49-72.

ÍNDICE DE LA TESIS DOCTORAL

ÍNDICE. ABREVIATURAS. INTRODUCCIÓN. CAPÍTULO I. SÍNTESIS HISTÓRICA DEL PROYECTO. I. Pontificia Commissio Specialis «*De Processibus*». A. Creación de la Comisión «*De Processibus*». B. Miembros de la Comisión. C. Trabajos de la Comisión. 1. Metodología de trabajo. 2. Sesión VIII y creación de una «subcomisión». II. Pontificia Commissio Specialis «*De Procedura administrativa*». A. Creación de la Comisión. B. Trabajos de la Comisión. 1. Sesión I. 2. *Schema IV*. 3. Sesión II. 4. *Schema V*. 5. *Animadversiones* 1972. 6. Sesión III. 7. *Schema VI*. III. Trabajos sobre los *Schemata* del Código de Derecho Canónico. A. *Schema CIC* 1980. B. *Animadversiones* de los consultores. C. Congregación Plenaria. D. *Schema CIC* 1982. E. Última revisión del *Schema CIC* 1982. F. Código de Derecho Canónico. IV. Tribunales administrativos «*ad modum experimenti*». CAPÍTULO II. PRINCIPIOS DE LA REFORMA. I. Principios de la reforma del Código en el Concilio Vaticano II. A. Igualdad esencial y desigualdad funcional. B. Derechos y deberes de los fieles. C. Autoridad jerárquica como servicio. D. Disposición general del Decreto *Christus Dominus*. II. Principios directivos 6º y 7º para la reforma del CIC. A. Estatuto jurídico del fiel cristiano. B. Derechos y deberes de los fieles. C. Potestad de la autoridad. 1. Exclusión de la arbitrariedad. 2. Principio de legalidad. D. Tutela de los derechos. E. Medios de tutela de los derechos. III. División de materias entre varios grupos de trabajo. IV. Observaciones del *Coetus «De Procedura administrativa»*. 1. Contenido relevante para la Comisión «*De Procedura administrativa*». 2. Objetos del trabajo. 3. Medios para conseguir la tutela de los derechos. 4. Principales innovaciones. 5. Características del sistema de impugnación de actos administrativos. CAPÍTULO III. NORMAS GENERALES. I. Alcance de la normativa del procedimiento administrativo. A. Actos sujetos a la normativa. 1. Decretos extrajudiciales. 2. Otros actos. 3. Discusión sobre los actos sujetos a la normativa. 4. Los actos objeto de recurso. 5. Redacción final. B. Actos excluidos de la normativa. 1. Actos del Romano Pontífice y del Concilio Ecuménico. 2. Leyes (*Schemata II-III*). II. Aplicación de los cánones de procedimiento administrativo. A. Relación con las demás normas de CIC. B. Relación con las normas especiales sobre cada tipo de actividad administrativa. III. Facultad de añadir normas por parte de los legisladores particulares. A. Sujeto. B. Materia. C. Fuerza vinculante de las normas particulares. IV. Vía de la controversia. A. Modos de resolución de la controversia. B. El paso de una vía a otra. C. Efectos de la interposición del recurso. CAPÍTULO IV. DECRETOS EXTRAJUDICIALES. I. Procedimiento para emitir un decreto extrajudicial. A. Elementos del procedimiento tratados. 1. Recogida de las informaciones y pruebas necesarias. 2. Audiencia de los interesados. 3. Publicidad de las informaciones y pruebas. 4. Facultad de responder y derecho a servirse de patrono. B. Otras observaciones de los organismos de consulta. II. Principios de actuación. 1. Principios mencionados en los *Schemata*. a. «*Salus animarum*» y «*bonum publicum*». b. Legalidad y justicia. c. Equidad canónica. 2. Observaciones de la consulta. III. Forma y motivación. A. Forma escrita. B. Motivación. 1. Motivación del decreto. 2. La expresión de los motivos en documento secreto. 3. Facultad de la Conferencia Episcopal respecto a las normas particulares sobre la motivación. IV. Notificación del decreto. A. Notificación. B. Modos de notificación. 1. Forma ordinaria. 2. Forma extraordinaria. 3. Otras formas. a. Incomparecencia del interesado. b. Negativa del interesado a firmar las

actas. V. Silencio administrativo. 1. Configuración del silencio administrativo. 2. Competencia de la ley particular para establecer plazos diferentes. 3. Obligación de proveer por parte del superior. CAPÍTULO V. CONSTITUCIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS. I. Constitución del tribunal administrativo. A. Constitución por el Obispo diocesano. B. Constitución por la Conferencia Episcopal. 1. Constitución del tribunal de primer grado. 2. Constitución del tribunal de segundo grado. II. Competencia del tribunal administrativo. A. Tribunal constituido por el Obispo diocesano. B. Tribunal constituido por la Conferencia Episcopal. 1. Primer grado. 2. Segundo grado. C. Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica. 1. Primer grado. 2. Segundo y tercer grado. III. Composición del tribunal administrativo. 1. Jueces. 2. Promotor de justicia. 3. Abogados y patronos. 4. Cualidades de los jueces y del promotor de justicia. CAPÍTULO VI. RECURSOS CONTRA LOS DECRETOS. I. Normas comunes. A. Solución amistosa. 1. Petición previa. a. Decreto dado con potestad propia. 1º. Petición. 2º. Tiempo hábil para la petición. 3º. Forma de la petición. 4º. Actos que pueden recurrirse sin petición previa. b. Decreto dado con potestad delegada. c. Suspensión de la ejecución. 1º. Discusión en la *II Sesión* sobre el efecto suspensivo del recurso. 2º. El efecto suspensivo en el caso de la petición previa. 2. Mediación. B. Recurso ante un tribunal ordinario (*Schemata I-III*). 1. Acción judicial. a. Derecho a la acción judicial. b. Competencia del tribunal ordinario y contenido de la petición. c. Normas y actos excluidos de la acción judicial. d. Relación ente el recurso jerárquico, el recurso administrativo y la acción judicial. e. Prioridad del recurso sobre la acción judicial. f. Sentencia. 2. Incompetencia del tribunal ordinario en materia administrativa. C. Legitimación. 1. Competencia del tribunal administrativo y del superior. 2. Supuesto de recurso a una autoridad sin competencia. 3. Conflicto de competencia. 4. Exclusión del recurso simultáneo. 5. Paso de un recurso a otro. a. Remisión del recurso jerárquico al tribunal administrativo. b. Remisión del recurso del tribunal administrativo al superior. c. Competencia de la Conferencia Episcopal sobre la remisión del recurso. D. Juicio sobre la lesión de derechos subjetivos. II. Recurso jerárquico. A. Impugnación del decreto. 1. Derecho de impugnar. 2. Sujeto (recurrente). 3. Autoridad que puede recibir la impugnación. a. *Schemata I-III*. 1º. Obispo. 2º. Consejo de Obispos. 3º. Dicasterio de la Curia Romana o Romano Pontífice. b. Desde el *Schema IV* al CIC. 4. Plazo. a. Plazo para la impugnación. b. Recurso propuesto fuera del plazo. B. Motivos del recurso. C. Efecto suspensivo del recurso. D. Potestad de la autoridad que resuelve el recurso. E. Derecho a servirse de un abogado o procurador. 1. Derecho a servirse de patrono. 2. Obligación de comparecer. 3. Principio de celeridad. III. Recurso al tribunal administrativo. A. Impugnación del decreto. 1. Derecho de impugnar. 2. Objeto del recurso. 3. Sujeto (recurrente). 4. Autoridad competente para recibir el recurso. 5. Plazo. B. Motivos del recurso. 1. Abuso de potestad. 2. Violación de la ley en el procedimiento. 3. Exposición de motivos no verdaderos. 4. Violación de la ley en la decisión. 5. Inobservancia de los principios generales del derecho y de la equidad canónica. C. Acción para pedir el resarcimiento de daños. 1. Exigencia de petición previa al autor del decreto. 2. *Sesión I*. 3. *Schema IV-Schema CIC 1982*. a. Derecho a proponer la acción de resarcimiento. b. Motivación. c. Plazo. d. Autoridad responsable (demandado). e. Potestad del tribunal en el recurso de resarcimiento de daños. IV. Normas especiales acerca de los recursos contra decretos de autoridades que dependen del Obispo. A. Recurso contra el decreto dado por una autoridad subordinada al Obispo. 1. Autor del decreto. 2. Autoridad competente para recibir el recurso. 3. Normas que rigen el procedi-

miento del recurso. 4. Cómputo del tiempo. B. Recurso contra la decisión del primer recurso. 1. Cuando el primer recurso ha sido resuelto por el Obispo. 2. Cuando el primer recurso ha sido resuelto por el tribunal administrativo. CAPÍTULO VII. MODO DE PROCEDER ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. I. Oficios del tribunal administrativo. A. Número de jueces que deciden la causa. 1. Tribunal administrativo de primer grado. a. Norma general. b. Excepción a la norma general. 2. Tribunal administrativo de segundo grado. B. Promotor de justicia. II. Efecto suspensivo del recurso administrativo. III. Etapas del procedimiento en el tribunal administrativo. A. Presencia de los interesados en el juicio. 1. Sujetos que deben ser llamados. a. El superior. b. El recurrente. c. Los afectados por el decreto. 2. Derechos de los sujetos. 3. Derecho y deber del juez de citar a los interesados. B. Sesión del tribunal. C. Incompetencia del tribunal. D. Pruebas y declaración de los testigos. E. Discusión en la sesión. F. Examen de las pruebas. G. Decisión. IV. Potestad del tribunal sobre el decreto. V. Recurso contra la sentencia y las decisiones del tribunal administrativo. VI. Las demás normas de procedimiento. A. Normas procesales complementarias. B. Potestad del tribunal de derogar normas procesales. C. Normas excluidas del proceso ante el tribunal administrativo. CAPÍTULO VIII. JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LOS RELIGIOSOS. A. *Schemata I-III*. 1. Recurso jerárquico. 2. Constitución del tribunal administrativo. 3. Recurso administrativo. 4. Anotación. B. Discusión y reorganización de la normativa en la *I Sesión*. C. *Schema IV-Schema CIC 1982*. CAPÍTULO IX. OBSERVACIONES GENERALES. A. II Sesión. 1. Normas de los procedimientos especiales. 2. Materia penal. B. *Animadversiones al V Schema*. 1. Terminología. 2. Incompatibilidad de los tribunales administrativos con la naturaleza de la Iglesia. 3. Tutela de los derechos del Obispo. 4. Argumentos contra la constitución de los tribunales administrativos. 5. Recurso al tribunal administrativo. 6. Sobre la incompetencia de los tribunales ordinarios. 7. Entrega de la competencia administrativa al tribunal ordinario. 8. Ley de procedimiento administrativo para las Iglesias orientales. 9. Ley de procedimiento administrativo en forma de instrucción. C. *Animadversiones al Schema CIC 1980*. 1. Observación general. 2. Observaciones particulares. CAPÍTULO X. CONGREGACIÓN PLENARIA. I. *Schema CIC 1980*. II. *Sexta quaestio specialis*. A. Participantes y miembros ausentes. B. Actas. 1. *Folium ex officio*. 2. *Animadversiones patrum*. a. Card. F. König. b. Card. F. Marty. c. Exc.mus J. L. Bernardin. 3. Voto de A. Ranaudo. III. Exposición de los votos particulares y votación. A. Votos particulares. 1. *Relatio* introductoria de R. Castillo Lara – Secretario. 2. Card. S. Baggio. 3. Card. I. Siri. 4. Card. I. Höffner. 5. Card. L. Rugambwa. 6. Card. L. S. Duval. 7. Card. F. Marty. 8. Card. Palazzini. 9. Card. I. Rosales. 10. Card. A. Casaroli. 11. Card. C. Bafle. 12. Exc.mus R. Arrieta Villalobos. 13. Exc.mus I. Bank. 14. Exc.mus I. O'Connell. 15. Exc.mus A. E. Henríquez Jiménez. 16. Pareceres enviados por escrito. a. Card. I. Schröffer. b. Card. G. M. Garrone. c. Card. A. Rossi. B. Puntualizaciones del Presidente, Card. Felici. C. Votación. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. APÉNDICES. Apéndice I. *I Schema*. Apéndice II. *II Schema*. Apéndice III. *III Schema*. Apéndice IV. *I Sesión*. Apéndice V. *IV Schema*. Apéndice VI. *II Sesión*. Apéndice VII. *V Schema*. Apéndice VIII. *Animadversiones*. Apéndice IX. *III Sesión*. Apéndice X. *VI Schema*. Apéndice XI. Tabla de correspondencia.