

canónico, Salamanca 1992, 13-42; J. J. GARCÍA FAILDE, *Garantías procesales para el hallazgo de la verdad en el proceso canónico*, en J. MANZANARES (coord.), *Cuestiones básicas de Derecho procesal canónico*, Salamanca 1992, 43-62; C. DE DIEGO-LORA, *sub c. 1432*, en ComEx, IV/1, 1996, 823-830; J. CARRERAS, *sub c. 1704*, en ComEx, IV/2, 1996, 2000-2002; A. BERNÁRDEZ CANTÓN, *Compendio de Derecho matrimonial canónico*, Madrid ⁹1998; J. M. DÍAZ MORENO, *Derecho Canónico. Parte general y Matrimonial*, Madrid ⁴2000; C. PEÑA GARCÍA, *La función del defensor del vínculo en la prueba*, en L. RUANO ESPINA-A. PÉREZ RAMOS (coords.), *La prueba en los procesos de nulidad matrimonial, cuestiones de actualidad en Derecho canónico y Derecho eclesástico*, Salamanca 2003, 49-89; J. J. GARCÍA FAILDE, *Tratado de Derecho Procesal Canónico*, Salamanca 2005.

Jaime ROSSELL

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Vid. también: ACTO ADMINISTRATIVO; LEGALIDAD [PRINCIPIO DE]; PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PENAL; PROCEDIMIENTO DISCIPLINAR; REMOCIÓN Y TRASLADO DE PÁRROCOS [PROCEDIMIENTO DE]

SUMARIO: 1. Concepto y régimen canónico. 2. Iniciación del procedimiento administrativo. 3. Sustanciación o instrucción. 4. Conclusión del procedimiento.

1. Concepto y régimen canónico

El procedimiento administrativo es la serie o secuencia de actuaciones que debe seguirse para la correcta emisión de un acto administrativo.

La regulación del procedimiento tiene la finalidad de facilitar que, siguiéndolo, la autoridad competente dé todos los pasos esenciales para que el acto resultante no sea fruto de la improvisación, ni mucho menos de la arbitrariedad, sino que cumpla los requisitos que establece el derecho y tenga debidamente en cuenta las circunstancias objetivas del caso y las alegaciones de la persona interesada.

De este modo se incorpora en el ejercicio de la potestad ejecutiva una racionalización más exigente, que fomenta el buen gobierno y favorece también aquellos aspectos de tutela (o protección de los derechos de los fieles) que pueden asegurarse sometiendo, de modo explícito y concreto, la actuación de la autoridad ejecutiva al derecho.

En derecho canónico se ha avanzado, si bien

no todo lo necesario, en materia de regulación del procedimiento, en la codificación de 1983. Hubo un proyecto de *Lex de procedura administrativa*, con varios *schemata*, que se pensaba promulgar aparte del CIC, pero finalmente la idea se abandonó. Algunos de los principales aspectos de ese proyecto fueron recogidos, de manera fragmentaria y dispersa, en el CIC de 1983 (y otros que habían desaparecido en el itinerario de formación de sus cánones, volvieron a aparecer cuando se elaboró posteriormente el CCEO).

El resultado es que en el principal cuerpo legislativo de la Iglesia latina no hay un bloque unitario especialmente dedicado al procedimiento administrativo. Existen, no obstante, los elementos suficientes para reconstruir un esquema válido del modo de proceder, a partir de bastantes normas dispersas que regulan aspectos –generales o específicos– del procedimiento; de la regulación de algunos procedimientos especiales (como, por ejemplo, el tradicional de remoción y traslado de párrocos) y de las aportaciones de la praxis y de la mejor doctrina.

Los procedimientos se pueden referir a la formación, ejecución, notificación e impugnación de los actos administrativos. En el CIC de 1983 se regulan con bastante claridad la ejecución (cf cc. 40-45), la notificación (cf cc. 54-56) y la impugnación (cf cc. 1732-1739; 1445 y PB art. 123), que no trataré aquí.

En estas breves páginas me centraré en el procedimiento de formación de los actos administrativos, que es el procedimiento general (todos los demás pueden darse o no, y siempre van precedidos de este procedimiento principal) y, además, de proporcionar los criterios o principios generales sobre el modo de proceder, muestra la *lógica* que debe servir a la autoridad para tomar sus decisiones en los aspectos que no estén explícitamente regulados.

Naturalmente solo las normas que imponen un modo concreto de proceder, en general o en un caso particular, son vinculantes en sentido estricto para la autoridad, pero los demás elementos que he mencionado pueden ayudar (cf c. 19, en este contexto) a formar un esquema de procedimiento que permita no *perder la orientación* en las lagunas, sino ir adelante dando a las cuestiones problemáticas y no reguladas soluciones coherentes con el sistema de principios y valores a los que quiere servir el derecho administrativo canónico.

En este sentido, la doctrina ha ido elaborando una serie (variable, según los autores, en cuanto a extensión y terminología) de «principios de procedimiento administrativo» en derecho canónico, que aparecen de diversos modos en normas distintas (por ejemplo, entre los que cita Canosa, pueden mencionarse los de publicidad, participación, motivación –exposición de los motivos de las decisiones–, objetividad, celeridad, etc.). Pero, sobre todo, ha sistematizado las distintas actuaciones en un *esquema* del procedimiento, que lo divide en tres estadios o fases: iniciación, instrucción o sustanciación y conclusión.

Se trata de una tripartición que responde esencialmente a las fases de la decisión humana y, por eso, se da –aunque sea solo implícita o lógicamente– en todos los procedimientos: desde las decisiones más simples hasta los actos más complejos. Detengámonos sobre este esquema.

2. *Iniciación del procedimiento administrativo*

El procedimiento administrativo puede iniciarse «de oficio» o a instancia del interesado, dependiendo de que la administración –la autoridad eclesiástica competente– tome la iniciativa, cuando así está previsto por las normas, o responda a la intervención de un administrado (ya sea necesaria para que pueda actuar o no).

La autoridad debe actuar de oficio siempre que la ley lo mande o advierta una necesidad pública en el ámbito de las funciones que tiene encomendadas. Así, por ejemplo, proveer un oficio vacante (cf, por ejemplo, c. 151), remover al presidente de una asociación pública con causa justa (cf c. 318 § 2), etc. En este caso, la iniciación del procedimiento se da cuando se produce el hecho que la norma toma como presupuesto para indicar la obligación de la autoridad, y en los términos que indica en cada caso. De todos modos, en caso de real o aparente negligencia siempre se puede instar la actuación necesaria mediante una petición o reclamación.

Una novedad del CIC de 1983 es que introduce –en un ámbito específico, pero de manera que reconoce implícitamente un principio general– el deber de respuesta por parte de la autoridad a las peticiones o reclamaciones de los fieles (cf c. 57 § 3; c. 221 § 1). Por tanto, en estos casos, la actuación del fiel (una solicitud, una carta, una instancia, etc.) inicia el procedimiento en el sentido de que obliga

a la autoridad competente a poner en marcha los pasos procedimentales sucesivos, que serán unos u otros según los casos. Lógicamente, para producir este efecto el acto del fiel debe cumplir los requisitos, formalidades y plazos establecidos por el derecho para ese caso, si los hubiese. En caso contrario, al menos, debe tratarse de una petición legítima, razonada (si es preciso con la necesaria documentación adjunta) y dirigida a la autoridad que tenga competencia en el asunto.

En cuanto al plazo para responder, el c. 57 –que introduce la disciplina del silencio administrativo para los decretos singulares– habla en su § 1 de tres meses, tras los cuales el fiel tiene derecho a presumir que se responde negativamente a su petición y a recurrir esa negativa por el cauce establecido. Este plazo será de aplicación siempre que las normas aplicables a un determinado supuesto no establezcan otro; y puede servir orientativamente para los actos administrativos que no entran en la disciplina del silencio administrativo.

3. *Sustanciación o instrucción*

Esta fase del procedimiento es, normalmente, la que ocupa la mayor parte del tiempo empleado hasta la emisión del acto administrativo. Se llama de sustanciación (o de instrucción) porque en ella se deben recoger y valorar todos los elementos que se han de tener en cuenta para la decisión final, que pasarán a formar parte del expediente abierto para el asunto en cuestión.

Hablando de los decretos singulares, el c. 50 dispone que, antes de emitirlos, la autoridad debe recoger las informaciones y pruebas necesarias, norma que puede extenderse a todos los casos necesarios como criterio general de procedimiento. Otras normas pueden concretar las informaciones, pruebas y documentos necesarios para casos determinados, y la autoridad tiene siempre la posibilidad de practicar las diligencias que sean convenientes y proporcionadas, a no ser que el derecho se lo prohiba en algún caso.

Esta actividad de instrucción, que se deja en gran medida al criterio de la autoridad, puede incluir, por ejemplo, cualquier género de pruebas de las reguladas en los cc. 1527 ss. para el proceso (aplicando esas normas por analogía o simplemente inspirándose en ellas), tomas de declaración, petición de informes de expertos de diverso tipo (económicos, artísticos, históricos, etc.). Un papel de especial impor-

tancia, por supuesto, tendrán las actas que vayan levantando el canciller u otros notarios de las actuaciones que lo requieran.

Otra disposición del c. 50 indica que la autoridad, antes de dar el decreto, debe oír, «en la medida de lo posible, a todos aquellos cuyos derechos puedan ser lesionados».

En los proyectos de la ya citada *Lex de procedura administrativa* se perfilaba un trámite de audiencia de los interesados más exigente, que ha quedado diluido en la fórmula final del canon, para evitar el riesgo de que tal trámite pudiera paralizar actuaciones necesarias de gobierno.

Sin embargo, al aplicar la norma –que busca tutelar mejor los derechos de los fieles en el procedimiento administrativo–, ha de evitarse también el peligro de despojarla de sentido, interpretándola como si la regla fuera la audiencia restrictiva de los afectados, o la fácil omisión de ese trámite.

La correcta aplicación de esta norma (cf c. 18) requiere, a mi juicio, una interpretación estricta del inciso «en la medida de lo posible», de tal modo que, si la autoridad decide no dar audiencia a algún afectado, ha de ser porque no resulte física o moralmente posible actuar de otro modo; y una interpretación amplia del inciso «cuyos derechos puedan ser lesionados», que llevará a no limitar la audiencia exclusivamente a los titulares inequívocos de un derecho estricto que vaya a verse efectivamente lesionado. Puede –y debe– darse audiencia, sin faltar a la prudencia debida, a otros posibles afectados: al menos a quienes van a estar legitimados posteriormente para recurrir el acto administrativo, en los términos amplios del c. 1737.

4. Conclusión del procedimiento

Una vez estudiados y debidamente ponderados los diversos elementos que se han aportado durante la sustanciación, la autoridad competente debe adoptar la decisión que se plasmará en el acto administrativo, junto con las posibles disposiciones complementarias que dispongan las normas aplicables al caso.

A veces, la decisión de la autoridad requiere el parecer o incluso el consentimiento de algún colegio. En esos casos, habrá que estar a lo dispuesto por el c. 127 § 1 del CIC, que regula aspectos del procedimiento colegial.

En cuanto a la «forma extrínseca» de los actos administrativos, el c. 37 establece la exigencia general de la forma escrita, que se con-

figura como un deber de la autoridad para todos los actos que afectan al fuero externo (que constituyen la regla general: cf c. 130). Esta exigencia tiende a garantizar la certeza y seguridad de las situaciones jurídicas, mediante la constancia documental del contenido de los actos administrativos.

Esta norma común no impone con carácter general la sanción de invalidez para los actos no consignados por escrito (cf c. 10). Para determinar las consecuencias precisas de la omisión de la escritura habrá que estar a la regulación específica de cada tipo de acto, y a las normas aplicables a sus contenidos. Así, el c. 59 § 1 señala la forma escrita como elemento esencial del rescripto. El c. 51 reitera la exigencia de forma escrita para los decretos singulares, sin establecer tampoco expresamente una sanción general de nulidad. Sin embargo, el régimen jurídico de los decretos singulares hace prácticamente ineficaz el decreto no emitido por escrito (cf cc. 51, 54, 55, y, para el precepto oral, c. 58 § 2). Finalmente, diversas normas sobre contenidos posibles de actos administrativos exigen también forma escrita (cf cc. 156, 179, 186, 190, 193, 267, 268 § 1, 312 § 2, 382, 474, 973, etc.): habrá que analizar cada una de ellas para determinar las consecuencias de la ausencia de escritura en el caso.

El c. 51, tras reiterar la exigencia de escritura para los decretos singulares, manda a la autoridad que exponga los motivos, si se trata de una decisión. El concepto de decisión ha de determinarse en este caso por contraposición con el otro contenido típico de los decretos: la provisión (cf c. 48). En la práctica, un modo fácil de determinar la necesidad de motivación es considerar el contenido del decreto y si alguien estará legitimado para impugnarlo, como sucederá cuando suponga «una resolución entre posibilidades contrarias, en las que está implicado algún derecho adquirido o al menos pretendido» (LABANDEIRA).

La motivación apunta a manifestar la racionalidad de la decisión para suscitar la obediencia inteligente, excluir toda sospecha de arbitrariedad (cf *Principia*, n. 7) y, si es el caso, hacer posible la motivación de un eventual recurso.

La exposición de motivos comprenderá los fundamentos jurídicos, los presupuestos de hecho y las razones que determinan esa precisa decisión. Debe ser *al menos sumaria* (es decir, resumida: no siempre se requiere un razonamiento exhaustivo), pero no vaga, abstracta o genérica.

No será necesario conforme al derecho vigente, motivar los decretos que contengan una provisión, ni los rescriptos (en estos la motivación la suele aportar el solicitante en sus *preces*).

Según el c. 474, «los actos de la curia llamados a producir efecto jurídico deben ser suscritos por el ordinario del que provienen, como requisito para su validez, así como también por el canceller de la curia o un notario».

Finalmente, aunque solo es preceptivo en algún caso, es muy conveniente incluir en el acto administrativo la información sobre la posibilidad y los cauces de impugnación de que puede servirse el destinatario.

Bibliografía

A. BUNGE, *Las claves del Código*, Buenos Aires 2007; J. KRUKOWSKI, *Notion de l'acte administratif individuel dans le nouveau Code du droit canonique*, en VV.AA., *Dilexit iustitiam*, Città del Vaticano 1984, 495-502; E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, Pamplona ²1993; J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona ²2005; J. MIRAS, *Introducción al título IV del lib. I: «De los actos administrativos singulares»*, y sub cc. 35-58, en ComEx, I, ³2002, 498-587; IDEM, sub cc. 35-93, en *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe y anotada*, Pamplona ⁷2007.

Jorge MIRAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PENAL

Vid. también: ACTO ADMINISTRATIVO; ACUSACIÓN PENAL; APLICACIÓN DE LA PENAS; DECLARACIÓN DE PENAS; DECRETO PENAL; PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; PROCESO PENAL

El procedimiento administrativo penal es uno de los cauces que pueden seguirse, en determinadas condiciones, para tomar la decisión que corresponda sobre la sanción de una conducta contraria a una norma penal, después de comprobar los hechos y la imputabilidad.

El c. 1321 § 1 del CIC de 1983, en efecto, dispone que nadie en la Iglesia puede ser castigado con una pena si no consta que ha cometido la infracción externa de la ley o precepto que prevén esa sanción (elemento *objetivo*) y que esa infracción le es gravemente imputable, por dolo –que en materia penal significa intención deliberada de violar la ley o el pre-

cepto de que se trate– o por culpa –omisión de la diligencia debida– (elemento *subjetivo*).

El procedimiento administrativo penal propiamente dicho comienza cuando, como consecuencia de la investigación previa que ha llevado a cabo (cf cc. 1717-1719), el ordinario decreta legítimamente (cf c. 1342) que se ha de proceder por vía administrativa (cf c. 1718).

En estos casos (siempre que no se trate de un delito reservado a la Sede Apostólica), se ha de seguir el procedimiento indicado en el c. 1720 del CIC. Esta norma solo indica escuetamente tres estadios procedimentales sucesivos: el primero abarca todos los actos desde la citación hasta el final de la recogida de pruebas y argumentos; el segundo la valoración de los elementos recogidos; y el tercero la emisión del decreto penal.

Sin embargo, el legislador hace también en el c. 1720 una remisión, entre otros, al c. 1342 § 3, según el cual «lo que en la ley o en el precepto se prescribe sobre el juez, respecto a la imposición o declaración de una pena en juicio, se aplica también al superior que impone o declara una pena mediante decreto extrajudicial, a no ser que conste otra cosa y no se trate de prescripciones que se refieran solo al procedimiento».

Esta salvedad final del texto se explica porque, si se impusieran a la autoridad ejecutiva en el procedimiento administrativo las mismas formalidades y requisitos (plazos, pasos, personal, etc.) que al juez en el proceso, no habría ninguna razón para elegir la vía administrativa. Sin embargo –y eso es lo importante de la citada remisión–, el procedimiento administrativo, aunque sea más flexible, ágil y rápido, debe desarrollarse con las debidas garantías para el reo, siguiendo para ello, además de los aspectos aplicables del régimen al que remite el c. 1720, las normas y directivas de procedimiento relativas a la emisión de los actos administrativos y, en particular, a los decretos singulares (cf especialmente cc. 48-58).

Trataré, por eso, de presentar en esta breve exposición la norma del c. 1720 integrada con las que, a mi juicio, podrían completar este procedimiento en diferentes aspectos que no cuentan con normas propias, acudiendo también, por analogía, a las normas dadas para casos semejantes (cf c. 19), concretamente a las que regulan el proceso penal (cf cc. 1721 ss.).

No olvido, por supuesto, que el c. 19 exceptúa del ámbito de la analogía las cuestiones