

BETTETINI, ANDREA: *Il silenzio amministrativo nel Diritto Canonico*, Editorial Cedam, 1999, Padova. 120 pp.

La codificación de 1983 ha introducido en la Iglesia un instituto que los ordenamientos seculares y la doctrina jurídica definen como «silencio administrativo». Andrea Bettetini ha hecho un estudio detallado que le permite ofrecer al lector una completa visión de esta figura en el Derecho Canónico, si bien son pocas las normas relativas al silencio y es escasa la jurisprudencia de la Signatura Apostólica referente a esta materia. Advierte el autor que la escasez de fuentes encierra un peligro, en cuanto que la exposición final puede resultar demasiado teórica, sin que responda a la aplicación e interpretación del silencio en la realidad jurídica concreta. Pero precisamente esta dificultad en las fuentes de estudio, evidencia el notable esfuerzo realizado por Bettetini para ofrecer una teoría general del silencio administrativo en la Iglesia lo más completa y coherente posible.

El libro está compuesto de tres capítulos. El primero de ellos se titula «La inercia del superior: de la obligación de proceder a la de proveer». En él se estudia, entre otras cuestiones, el sentido y la finalidad del poder en la Iglesia. A la luz de los principios del Concilio Vaticano II, se viene subrayando en la doctrina y en la jurisprudencia canónica la obligación que tiene el órgano administrativo de responder a las instancias propuestas por los fieles o impuestas por la ley. Esta obligación, destaca Bettetini, no se debe a razones de estricta justicia, sino que también viene exigida por el sentido ministerial, de diaconía, que la potestad de gobierno tiene en la Iglesia. No hay que olvidar que la potestad eclesial está al servicio del bien común –la salvación de las almas–, y que a la autoridad jerárquica le corresponde el deber de conciliar el interés singular con este bien general. Es el sujeto erigido institucionalmente para ponderar los intereses públicos y los del fiel particular. Dada la importancia de estos dos bienes, el ordenamiento canónico debe velar para que los pronunciamientos administrativos se lleven a término en unos plazos de tiempo prudenciales, y debe proporcionar los mecanismos necesarios para que la inercia de la autoridad no perjudique ambos intereses. Para conciliarlos de una manera eficaz, Bettetini anima a una mayor participación de los fieles en la actividad preparatoria de los actos administrativos, según está previsto en el canon 50 del Código de 1983.

En los ordenamientos civiles, la regulación normativa del silencio responde a una doble necesidad: garantizar la certeza del derecho, valor objetivo del ordenamiento, y la defensa del interés singular en el ámbito público, para hacer frente a los comportamientos ambiguos de la Administración. Este instituto ha ido madurando según se han ido reconociendo y ampliando las posiciones jurídicas

de la persona singular, frente a la actividad del poder público en el Estado de Derecho. En el Derecho Canónico, recuerda Bettetini, la regulación del silencio administrativo es muy reciente. Surgió en la Iglesia en 1967, con la *Regimini Ecclesiae Universae* de Pablo VI, que es el primer documento pontificio que introduce la justicia administrativa en el derecho canónico. Al crearse el recurso contencioso-administrativo contra las decisiones de la Curia Romana, la ley tiene que proporcionar un acto administrativo que agote la vía jerárquica antes de acudir al Tribunal de la Signatura Apostólica. Se hace entonces necesario arbitrar un sistema que resuelva el problema de la negligencia y del silencio de las autoridades. Sólo cuando se ha desarrollado la jurisdicción contencioso-administrativa en la Iglesia, se plantea la necesidad de crear los mecanismos del silencio. Por primera vez, en el canon 57 del Código de Derecho Canónico se regula normativamente esta institución.

En el capítulo II, «Silencio y manifestación de voluntad en el ordenamiento de la Iglesia», Bettetini estudia el tratamiento que se hace del silencio en el período clásico del derecho canónico, destacando algunos de los textos legislativos más significativos. El Decreto de Graciano declaraba, aunque no abiertamente, que si un sujeto tenía el deber de hablar o de realizar un acto y en cambio callaba o no lo emitía, cometía una negligencia, tanto a nivel moral como jurídico. Años más tarde, a finales del siglo XIII, se recoge en el derecho decretal el principio «*is, qui tacet, non fatetur; sed nec utique negare videtur*». No hay una interpretación unívoca del silencio, sino que éste asume un carácter neutro cuyo contenido afirmativo o negativo vendrá condicionado por las leyes, los usos y costumbres.

Después de una investigación histórica sobre el tema, el autor concluye que la actual disciplina positiva sobre el silencio en la Iglesia hunde sus raíces, más que en la tradición canónica, en la tradición civil y administrativa de los Estados, donde la inercia de la autoridad asume generalmente el valor de respuesta negativa. De hecho, el canon 57 consagra la presunción legal que equipara el silencio del órgano administrativo al rechazo, cuando han transcurrido tres meses desde que la autoridad tenía que haber emitido el decreto y no lo ha hecho. De esta forma, el silencio tiene fuerza de hecho jurídico, al que el legislador atribuye los efectos que normalmente derivan de una decisión denegatoria.

Sólo en algunos casos concretos y muy limitados, regulados por el Código de Derecho Canónico, el silencio tiene valor de respuesta afirmativa y de aceptación. Es lógico que sea así, concluye Bettetini, ya que en el acto administrativo la autoridad pone en juego el bien común de la Iglesia y el interés particular del fiel. Este doble interés requiere por su parte una valoración comparativa, esencial para ejercitar su potestad como un servicio pastoral al que está llamado. El ordenamiento canónico no puede ampliar indiscriminadamente la aplicación del

silencio-afirmativo, puesto que en estos casos se da vida a un acto en el que no ha habido una estimación previa del órgano competente.

Por último, en el capítulo III «Perfiles interpretativos del silencio administrativo en el Derecho Canónico», Bettetini profundiza en la normativa vigente. Establece una interesante distinción entre el silencio de primer grado, que es el incumplimiento del órgano administrativo que tiene la obligación de emitir un acto, bien de oficio o a instancia de parte; y el silencio-rechazo, que es la inercia del superior en la resolución de un recurso administrativo jerárquico. En ambos supuestos, la ley considera el silencio como respuesta negativa a efectos de la proposición de un recurso posterior. En el primer caso, el objeto del recurso no puede ser el acto administrativo, ya que éste es inexistente, sino la verificación de la obligación que tiene el superior de proveer el decreto. En cambio, en el silencio-rechazo, existe ya un acto o decreto administrativo que será el objeto del recurso.

Una vez se ha producido el silencio administrativo, la normativa canónica ofrece dos vías de recurso. La vía jerárquica, prevista en los cánones 1732 y siguientes, que se practica ante el superior jerárquico de quien emitió el decreto; y la vía judicial, ante la Signatura Apostólica. Esta última sólo se puede emplear para los actos administrativos singulares emitidos por los Dicasterios de la Curia Romana o aprobados por ellos, siempre que se pretenda que el acto impugnado violó alguna ley en el procedimiento o en la decisión. En este caso, además, puede conocer sobre la reparación de los daños causados con el acto ilegítimo, si el recurrente lo pide.

Bettetini no oculta al lector los problemas actuales en el tratamiento normativo del silencio administrativo canónico. Reconoce que el legislador no ha dado respuesta a todas las cuestiones prácticas que plantea este instituto, y descubre las lagunas concretas que se producen en su regulación. Advierte que una de las principales causas de esta disciplina imperfecta, del «silencio sobre el silencio», se encuentra en la incompleta formalización del sistema de tutela judicial en el ámbito administrativo. Cuando se ha producido el silencio-rechazo sólo cabe el recurso contencioso-administrativo ante la Signatura Apostólica, con las limitaciones que éste conlleva. En cambio, propone Bettetini, si se llevara a cabo plenamente lo previsto en el canon 1400, 2, y se creasen tribunales administrativos a nivel local, la tutela judicial en las situaciones de silencio se haría más efectiva, rápida y completa, garantizando la protección de los intereses particulares conjuntamente con el bien general de la Iglesia. Una sugerencia que, de llevarse a la práctica, contribuirá al desarrollo formal y sustancial de esta figura.