

CARMELO DE DIEGO-LORA

LA POTESTAD DE RÉGIMEN DE LAS CONFERENCIAS EPISCOPALES EN EL « CODEX » DE 1983

I. Consideraciones generales. — II. Potestad legislativa de las Conferencias Episcopales. — III. Potestad administrativa: 1. Actos normativos propios de la potestad administrativa. 2. Actos singulares de la potestad administrativa. — IV. La potestad judicial.

I. *Consideraciones generales.*

Pretendemos, con el presente estudio, ofrecer un trabajo enfocado desde una estricta perspectiva jurídico-canónica, acerca de la potestad de régimen de las Conferencias episcopales, según las concretas prescripciones del Código de Derecho canónico. Por ésto, al centrar nuestro trabajo en un muy concreto objeto formal, quedan marginadas de propósito todas las cuestiones que se refieren a otras dimensiones de la potestad de jurisdicción, cuales son las que hacen relación al *munus sanctificandi* y al *munus docendi*. En consecuencia, se intenta ofrecer una colaboración que se desenvuelve en un ámbito de derecho positivo canónico, si bien no dejarán de divisarse, en ocasiones, las implicaciones de índole teológico-doctrinal que la legislación positiva custodia celosamente en la entraña de sus preceptos.

Punto de partida de nuestra investigación es considerar las Conferencias episcopales en cuanto existentes, en cuanto erigidas por la Suprema autoridad de la Iglesia, gozando ya de una personalidad jurídica (cfr. can. 449) y con unos Estatutos propios, que se han dado a sí mismas, si bien hayan necesitado del expreso reconocimiento de la Sede Apostólica, *ab Apostolica Sede recognoscenda*, conforme se pronuncia la letra del can. 451. Nos encontramos, pues, ante la Conferencia Episcopal, en su consideración codicial, como

institutum permanens constituido por la Asamblea de los Obispos de una nación o de un territorio determinado, para promover, sujetándose a las normas del derecho, ese mayor bien que la Iglesia proporciona a los hombres, *praesertim per apostolatus formas et rationes temporis et loci adiunctis apte accommodatas* (cfr. can. 447).

Toda Conferencia episcopal, en cuanto ya erigida, la contemplamos, como persona jurídica pública que es, cumpliendo la misión de servir de centro o núcleo « de atribución jurídica con propia sustantividad » ⁽¹⁾, con una organización interna y con unas complejidades de funcionamiento que permiten a la Asamblea de los Obispos, de una determinada nación o territorio, desarrollar una actuación conjunta, gracias al *affectus collegialis* que los une, dirigida a « imprimir un rumbo común a la función pastoral y evitar incluso la apariencia de una actividad exclusivamente individual o que prescinda de los demás, y más aún de una sombra de división » ⁽²⁾.

Para el desenvolvimiento de esa misión conjunta, *ad maius bonum provehendum, quod hominibus praebet Ecclesia* (cfr. can. 447), la legislación universal de la Iglesia reviste a las Conferencias Episcopales de una potestad de dictar decretos generales con las condiciones y límites que el can. 455, §§ 1-2, establece; potestad dependiente siempre, en cada caso, de la existencia previa de una prescripción en tal sentido procedente del derecho común o de un mandato especial de la Sede Apostólica, pues, si así no ocurriera, la competencia de cada Obispo diocesano se mantiene íntegra, y no podrá haber actuación conjunta si no media el consentimiento de todos y cada uno de los Obispos que constituyen la Asamblea denominada Conferencia Episcopal (cfr. can. 455 § 4).

En efecto, los fieles de cada Iglesia particular, cuyos Obispos se integran en la Conferencia Episcopal, siguen perteneciendo a la concreta *portio Populi Dei*, encomendada a su propio Obispo, en cuya Iglesia particular está presente y actúa la Iglesia de Cristo, una, san-

(1) Así lo hicimos notar en anterior trabajo — C. DE DIEGO-LORA, *Competencias normativas de las Conferencias Episcopales*, en *Ius Canonikum*, XXIV (1984), p. 537, acudiendo a la cita obligada de P. LOMBARDÍA, *Estructura del ordenamiento canónico*, AA. VV., *Derecho Canónico* (Pamplona, 1975), pp. 195-196 —, quien consideraba la persona jurídica como « un centro de imputación, que interviene, respecto a la creación, extinción o modificación de relaciones jurídicas de las que es sujeto, merced a la actividad de personas físicas ».

(2) J.L. GUTIÉRREZ, *El Obispo diocesano y la Conferencia Episcopal*, en *Ius Canonikum*, XXI (1981), p. 525.

ta, católica y apostólica (cfr. can. 369). Es al Obispo diocesano a quien compete en su diócesis, que Cristo le ha confiado, la potestad ordinaria, propia e inmediata, que se requiere para el ejercicio de su función pastoral, como describe el can. 381 § 1, con excepción de aquellas causas que por el derecho o por decreto del Sumo Pontífice hayan sido reservadas a la autoridad suprema o a otra autoridad eclesiástica. Como se ha dicho, « el Concilio intenta respetar y dejar bien firme la autoridad personal de cada Obispo en su propia diócesis. Las Conferencias Episcopales no disminuyen, por lo tanto, la iniciativa y el impulso que exige el gobierno peculiar y expedito de cada diócesis; antes al contrario, le dan mayor fuerza y cohesión »⁽³⁾.

En consecuencia, de un lado nos encontramos con la *potestas* — Suprema potestad — que para toda la Iglesia tiene el Obispo de Roma, con esa posibilidad de poder ser siempre ejercida libremente, y que es también ordinaria, plena, inmediata y universal, como Cabeza que es del Colegio de los Obispos, Vicario de Cristo y Pastor de la Iglesia universal (cfr. can. 331). Y, a su vez, nos hallamos ante la potestad que, también por institución divina, tienen los Obispos sobre las Iglesias particulares a ellos confiadas, como maestros de la doctrina, sacerdotes del culto sagrado y ministros para el gobierno, con la función de santificar y regir su grey (cfr. can. 369 y 375). En esta bipolaridad se despliegan las coordenadas por las que la potestad de régimen, descrita en el can. 135, es ejercida por los Obispos en sus Iglesias particulares, en conexión con la del Papa sobre la Iglesia universal, gracias a la comunión jerárquica con la Cabeza y con los miembros del Colegio (cfr. can. 375 § 2 *in fine*).

En relación con la incidencia de la descentralización normativa que, respecto a las Iglesias locales, ha significado la presencia de las Conferencias Episcopales, según la doctrina del Concilio Vaticano II, se ha hecho la siguiente consideración: *La delicatissima sfera di competenza, tra chiesa universale e chiesa particolare, nella quale questa autorità si trova a operare, ha causato la costante preoccupazione che la sua preziosa azione mediatrice, soprattutto a livello normativo, potesse diventare in qualche modo conculcatrice del potere supremo o di quello episcopale* (4). Sin embargo, como ha hecho notar Manzanares, el legisla-

(3) L. MIGUÉLEZ - J. ALONSO - M. CABREROS DE ANTA, *Derecho Canónico Post-conciliar*, Madrid, 1976, p. 128-129.

(4) P.A. BONNET, *La codificazione canonica nel sistema delle fonti tra continuità e discontinuità*, en AA.VV., *Perché un Codice nella Chiesa*, Bologna, 1984, p. 106.

dor ha escogido a la Conferencia Episcopal « como organismo más adecuado para que la ley canónica universal se adapte a las necesidades locales y a las exigencias pastorales de las diócesis de un mismo territorio en sectores disciplinares que afectan a todos por igual » (5).

Las dificultades, para ello, ciertamente no dejan de presentarse. No a la Conferencia Episcopal en cuanto persona jurídica, que se reglamenta a sí misma, con sumisión a la Ley universal de la Iglesia y a sus propios Estatutos, en todo aquello que se refiere a su propio funcionamiento interno y distribución de tareas entre las diversas piezas de que se compone (cfr. can. 451); sino en cuanto su poder de régimen tiende a trascender fuera de la propia *universitas personarum* (cfr. can. 115 §§ 1-2): es decir, cuando dicta disposiciones normativas, llámense o no Decretos generales, tengan o no el carácter de Leyes o de Reglamentos, cuyos destinatarios directos sean los fieles de las diócesis cuyos Obispos son miembros de la Conferencia Episcopal, o van dirigidas con fuerza vinculante a los mismos Obispos diocesanos miembros de la Conferencia.

No es posible cercenar en modo alguno esa potestad propia, ordinaria e inmediata del Obispo, descrita en el can. 381 § 1, a quien compete gobernar la Iglesia particular, a tenor del derecho, con potestad legislativa, ejecutiva y judicial (cfr. can. 391 § 1). Sólo quedan exceptuadas, dice el can. 381 § 1, de esa potestad del Obispo, « aquellas causas que por el derecho o por decreto del Sumo Pontífice son reservadas a la autoridad suprema o a otra autoridad eclesiástica ». Tal reservación se fundamenta en esa potestad ordinaria, que es suprema, plena, inmediata y universal del Romano Pontífice sobre la Iglesia (cfr. can. 331), en la que ostenta a su vez la primacía de la potestad ordinaria sobre todas las Iglesias particulares y sus agrupaciones, con la que se fortalece y defiende a un mismo tiempo, la potestad que los Obispos tienen sobre sus Iglesias particulares, consolidándose de este modo, por el ejercicio del oficio de Pastor Supremo, la unidad por la comunión con él de todos los Obispos y de la Iglesia entera (cfr. can. 333). Es en este contexto en el que se puede dar esa « colegialidad afectiva y efectiva » a la que alguna vez SS. Juan Pablo II se ha referido (6).

(5) J. MANZANARES, *Derecho Particular de la Conferencia Episcopal Española*, en AA.VV., *Derecho particular de la Iglesia en España*, Salamanca, 1986, p. 12.

(6) Cfr. JUAN PABLO II, *Discurso a los Obispos de la Conferencia Episcopal Suiza*, Einsiedeln, 15 junio 1984, en *L'Osservatore Romano*, 16 junio 1984, p. 6.

Por consiguiente, ese ejercicio de la potestad de régimen por la Conferencia Episcopal, que recae sobre tales destinatarios, sólo es posible si se apoyan sus dictados en una norma jurídica que proceda de quien puede ejercer libremente la suprema potestad sobre toda la Iglesia, el Romano Pontífice (cfr. can. 331), o el Colegio Episcopal al actuar con su Cabeza (cfr. can. 336 y 341). Sólo, con tal respaldo normativo, la persona jurídica pública, Conferencia Episcopal, podrá cumplir en nombre de la Iglesia (cfr. can. 116 § 1) su tarea de promoción del mayor bien que la Iglesia proporciona a los hombres, ejerciendo la potestad de régimen con sujeción *ad normam iuris* (cfr. can. 135 y 447).

Se precisa, por consiguiente, observar con gran atención las normas codiciales para conocer cuándo y en qué medida corresponde a las Conferencias episcopales el ejercicio de la potestad de régimen en esa triple dimensión con que es descrita por el can. 135. Seguiremos, en nuestro análisis, el orden mismo con que el can. 135 § 1 divide a la potestad de régimen.

II. *Potestad legislativa de las Conferencias Episcopales.*

El can. 455 proporciona a la Conferencia Episcopal la potestad de dar decretos generales. Se ha de recordar que los decretos generales son propiamente leyes y se rigen por las normas a éstas relativas, cuando — como prescribe el can. 29 — el legislador competente establece prescripciones comunes para una comunidad capaz de ser sujeto pasivo de una ley.

Los destinatarios de los decretos generales de una Conferencia Episcopal son, en principio, esa generalidad de miembros que componen las diversas comunidades de fieles pertenecientes a las respectivas porciones del Pueblo de Dios que constituyen cada una de las Iglesias particulares cuyos Obispos pertenecen a la citada Conferencia Episcopal. El conjunto de cada una de esas comunidades goza de aptitud para ser sujeto pasivo de una ley, puesto que el can. 455 cuenta con esas comunidades como supuestos de hecho sobre el que cabe el ejercicio de la potestad de dar decretos generales, sean éstos verdaderas leyes, sean decretos generales ejecutivos, que gozarán de una condición menor en la jerarquía normativa (cfr. can. 32).

Esa potestad de dar leyes está sujeta, por el propio can. 455, a importantes condicionamientos y limitaciones: a) existencia previa, en cada caso, de una prescripción del derecho común, que así lo

faculte o mande, o que medie un mandato especial de la Santa Sede al respecto; b) que el decreto general se de en la reunión plenaria de los Obispos de la Conferencia (cfr. can. 451); c) que cuente con los dos tercios de los Prelados que con voto deliberativo pertenecen a la Conferencia Episcopal; d) que la Sede Apostólica le otorgue su reconocimiento; y d) que se promulgue la ley de modo legítimo.

Esa potestad de dictar leyes la Conferencia Episcopal no procede de un acto conjunto realizado por una suma de Obispos, con potestad cada uno sobre su propia Iglesia particular y que actúan legislativamente de común acuerdo. Precisamente, tal actuación se daría cuando no existiera prescripción previa del derecho común o mandato especial de la Sede Apostólica, en cuyo caso, si se deseara llevar a cabo una actuación conjunta, cada Obispo procedería con su propia potestad, otorgando su propio consentimiento (cfr. can. 455 § 4); pero tal acto normativo se produciría fuera o al margen de los cauces propios de la Conferencia Episcopal. En estos casos, se tiene presente, como se ha dicho que, « tanto por parte del Papa como de los Obispos, el ejercicio de la potestad personal — así como el de todo el ministerio pastoral — constituye un derecho-deber, cuyo contenido de servicio reside precisamente en su recto cumplimiento. Efectivamente, el servicio consiste en el desempeño de los derechos-deberes que lleva consigo el propio oficio, y responde al derecho que tienen todos los fieles de ser bien gobernados [...] por sus legítimos pastores » (7). Por ello, cuando se trata de actos normativos de la Conferencia Episcopal se opera jurídicamente no con esos criterios de unanimidad, puesto que la vinculación de cada Obispo a dichos actos no procede del consentimiento de cada uno, sino del acto colegial mismo, que sólo requiere de los dos tercios de los votos de todos los Obispos que componen la Conferencia Episcopal y en ella gozan de voto deliberativo.

Es, por consiguiente, de inevitable necesidad, que las Conferencias Episcopales actúen siempre, como señala el can. 447, *ad normam iuris*. Y de aquí la importancia de los condicionamientos previos a su acto legislativo, es decir, el requisito antecedente de una prescripción del derecho común o la existencia de un mandato especial de la Santa Sede que le autorice o mande dictar el decreto general; así como requiere el condicionamiento concomitante del *quorum* de votos

(7) J.L. GUTIÉRREZ, *Estudios sobre la organización jerárquica de la Iglesia*, Pamplona, 1987, p. 89.

coincidentes; por último, condicionamiento consiguiente de que el decreto general sea reconocido por la Sede Apostólica, que a la vez que condiciona — *vi obligandi non obtinent* — su fuerza obligatoria, es manifestación de un límite existente para el ejercicio concreto, en cada caso, de una potestad que ha sido ya otorgada por quien tiene la Potestad Suprema.

En cuanto al requisito de que haya de ser, además, legítimamente promulgado, puede decirse que nada añade, sino que es reiteración concreta de lo establecido con carácter general, para toda ley, sea universal o particular, en el can. 8.

Se ha dicho que las exigencias del can. 455, y en concreto, ésta de la revisión o reconocimiento por la Santa Sede es perfectamente compatible con una verdadera potestad legislativa de las Conferencias, pues con la revisión sólo se trata de « *ver con cuidado y atención que todo se ajusta a derecho*; y si no se ajustara, hacer las observaciones pertinentes para que la propia Conferencia se corrija. Técnica-mente, no es un constitutivo esencial del acto jurídico, sino una “conditio iuris” extrínseca a la configuración jurídica de las decisiones de la Conferencia, pero que éstas deben cumplir y afectan a su validez »⁽⁸⁾. Es más, en apoyo de su tesis y en el deseo de agotar la información, el propio autor cita la *Relatio* de la Sesión Plenaria celebrada en los días 20-28 de Octubre de 1981, en donde se dice que la *recognitio* es « *actus potestatis regiminis, absolute necessarius (eo deficiente actus nullius valoris est) et quo imponi possunt modificationes, etiam substantiales in lege vel decreto ad recognitionem presentato* »⁽⁹⁾.

Cierto que este texto de la *Relatio* añade, a continuación, que no por ello el acto se hace propio de la autoridad superior, sino que siempre se mantiene con la cualidad de ser obra de la autoridad que establece y promulga la ley o el decreto revisados. Pero, tal aclaración, no puede contradecir al hecho de que tal reconocimiento de la Santa Sede sea el que le da al acto legislativo de la Conferencia Episcopal, junto con la promulgación, su fuerza de obligar, aunque esta fuerza proceda efectivamente de una autoridad superior que no es la que legisla. Sin embargo, se necesita de ese acto extraño a la Conferencia para que esta pueda legislar válida y eficazmente, al igual que

(8) J. MANZANARES, obr. y ed. ctds. p. 21-22; y nota 35; los subrayados son del original.

(9) *Communicationes*, XV (1983), p. 173.

ha necesitado del mandato expreso, sea por ley universal común de la Iglesia, sea por mandato especial, para adquirir el poder de legislar. No resulta, por ello, extraño, que Manzanares se muestre dudoso, al contemplar el can. 131, a la hora de calificar de ordinaria esta potestad legislativa de la Conferencia Episcopal, y se pronuncie por « una potestad propia, no vicaria, puesto que es ejercida en nombre propio por todos los componentes de la Conferencia, y no en representación de otro que actúe como principal. Se tratará — aclara — de una potestad ejercida en *comunión* y por ello necesitada de determinación canónica »⁽¹⁰⁾. Sin embargo, cabe decir que, más bien, desde que se produce tal determinación, por la prescripción de la ley o por el mandato especial, es cuando la Conferencia Episcopal comienza a tener competencia legislativa sobre esa materia jurídica pendiente de regulación, pero tal competencia, más que propia, nace del encargo que se le confiere; y se lleva a efecto, además, bajo el juicio de reconocimiento de la autoridad superior que confirió el encargo o atribución, lo que, a nuestro juicio, nos hace dudar acerca de la cualidad de propia con que la Conferencia Episcopal pueda tener tal competencia legislativa.

La postura de Arrieta, al tratar de calificar dicha competencia merece ser considerada. No habla de potestad propia, sino que entiende que las Conferencias Episcopales « actúan en forma colectiva (cfr. can. 119) una potestad ordinaria (can. 131 § 1) sobre materias que por ley común [...] o por especial mandato de la Santa Sede se les haya atribuido ». Por lo que, « el contenido y los límites de la actuación de la Conferencia vienen señalados no por los propios Obispos — conjunta o separadamente considerados —, sino por la Suprema autoridad de la Iglesia (cfr. *Communicationes*, 12 (1980), p. 244-245) »⁽¹¹⁾. También J.L. Gutiérrez sostiene que esta potestad, si bien no es originaria, porque la ha recibido del Romano Pontífice mediante la técnica de la desconcentración, es una potestad ordinaria, pero además « propia, y que los actos que de ella provienen deben atribuirse a la Conferencia como a su fuente de producción »⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ J. MANZANARES, *La Conferencias Episcopales en el nuevo Código de Derecho Canónico*, en *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, Perugia, 1984, p. 526.

⁽¹¹⁾ J.I. ARRIETA, *Comentarios al can. 455*, en *Código de Derecho Canónico*, Pamplona, 1987.

⁽¹²⁾ J.L. GUTIÉRREZ, obr. y ed. ult. ctds., p. 253.

Nunca hemos por nuestra parte dudado de que la fuente de producción de los decretos generales del can. 455 es la Conferencia Episcopal. En esto, mostramos nuestro acuerdo con los autores citados. La disconformidad con sus posturas surge a la hora de calificar la naturaleza de esa potestad con que realiza su acto legislativo. No entendemos que pueda concebirse una potestad ordinaria que no vaya aneja *ipso iure* a un oficio eclesiástico (cfr. can. 131), y en nuestro caso, en cambio, vemos que primero existe el oficio, y una vez éste fue constituido — no *ipso iure* — recibe una asignación de competencia, que puede hallarse en una prescripción común del derecho o en virtud de un mandato especial, que asignan la potestad. De otra parte, también resulta paradójico hablar de potestad propia para quien sólo la tiene por una eventual asignación jurídica, dependiente en todo momento del legislador supremo, que es quien tiene en principio el poder de atribuir — siempre de un modo eventual — la competencia legislativa en cada caso a la Conferencia Episcopal.

En trabajo anterior nuestro ⁽¹³⁾ sostuvimos una postura al respecto que, al menos, consideramos que no ha sido rebatida suficientemente. Quizá no se ha querido entrar en el problema tal como fue por nosotros planteado y ahora insistimos. Acudimos entonces a explicar la naturaleza de esta potestad sirviéndonos de la técnica de las *reservas* establecidas a favor del Romano Pontífice; una técnica de larga tradición canónica. Según la doctrina del Concilio Vaticano II ⁽¹⁴⁾, la potestad sobre la diócesis pertenece al Obispo diocesano, salvo la potestad del Romano Pontífice para reservarse causas a sí mismo o a otra autoridad; ésto lo hará atendiendo siempre la utilidad de la Iglesia o de los fieles. Tal reserva, a mayor abundamiento, sigue siendo norma canónica positiva, gracias al can. 381 § 1.

Sirviéndonos de palabras ya pronunciadas en el anterior trabajo, y partiendo de una idea harto sabida y de la que vuelve a dar expresiva noticia el propio can. 455 § 4, relativa a que los Obispos son los titulares de la potestad legislativa en sus propias diócesis, la cual ejercen en comunión y sintonía con la plena y suprema, inmediata y universal del Romano Pontífice en toda la Iglesia (cfr. can. 375, 391 y 331), « hay materias en que es muy conveniente que no legislen aisladamente de sus hermanos en el Episcopado », sino que se estima « que por tratarse de problemas o cuestiones homogéneas a todas

(13) Cfr. C. DE DIEGO-LORA, obr. y ed. ctds., p. 550-557.

(14) Cfr. *Christus Dominus*, n. 8, a) y *Lumen gentium*, n. 8.

esas Iglesias particulares, deban tener un tratamiento legislativo común a todas ellas. La Sede Apostólica se reserva entonces la legislación sobre esas cuestiones y entrega luego esa facultad de legislar a los Obispos interesados para que ellos, partiendo del afecto colegial y viviendo la solidaridad fraterna, tomen determinaciones legislativas conjuntas que adquieran vigencia en todas sus Iglesias ».

Esas asignaciones expresas y concretas de competencia legislativa que, por el derecho común o por el mandato especial, se hacen por la Sede Apostólica a favor de las Conferencias episcopales, « no deja de ser — dijimos — una delegación. Una delegación legislativa *a iure* que autorizan, a favor de un órgano intermedio de carácter colegiado, los can. 135 § 2 y 140 § 2 »⁽¹⁵⁾. Si no se delegare en la Conferencia Episcopal, esa acción legislativa conjunta requeriría el consentimiento de todos y cada uno de los Obispos (cfr. can. 455 § 4), y bastaría la disidencia de uno para que no se diera ese tratamiento legislativo conjunto a fenómenos homogéneos a las diversas diócesis y que requieren de una legislación particular, común a todas ellas, para el mayor bien que la Iglesia proporciona a los hombres de esa nación o territorio.

Bastaría la delegación para que esa potestad legislativa de la Conferencia Episcopal se diera con plenitud de efecto; sin embargo, por una serie de razones que en la anterior ocasión enumeramos⁽¹⁶⁾, la Santa Sede, antes que el acto legislativo adquiriera consistencia por su promulgación, ha querido intervenir con un control *a posteriori* sobre el contenido de los preceptos elaborados y votados favorablemente en el seno de la Conferencia. La *recognitio* de la Sede Apostólica no significa que esa ley no sea promulgada bajo la responsabilidad y autoría, con la potestad de la Conferencia Episcopal, sino que viene a sumarse al acto legislativo haciendo eficaz las consecuencias jurídicas del *afectus collegialis* y haciendo efectivo el vínculo de solidaridad episcopal, dándole a la ley, junto a su promulgación, fuerza necesaria para obligar a todos de manera que refuerce la potestad de la *universitas personarum*. Así se desea eliminar toda sospecha que pudiera suscitarse, en el Obispo disidente del acuerdo, acerca de si ha conservado la integridad de su potestad en la comunión eclesial, sacrificada en aras de la Asamblea de los Obispos, de la que ha de formar parte, pero sin merma de su propio poder jurisdiccional sobre

⁽¹⁵⁾ Cfr. C. DE DIEGO-LORA, obr. y ed. ctds., p. 554-555.

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*, p. 555.

la Iglesia particular que el Señor le ha confiado. La *recognitio* de la Sede Apostólica consolida la ley particular en estos casos dándole vigor con independencia del parecer que sobre ella sostuviera cada Obispo, y a un mismo tiempo les ofrece la seguridad de que su potestad, tal como la tienen en la Iglesia, se mantiene en su identidad originaria y en conformidad con el derecho divino.

III. *La potestad administrativa.*

Cuando se hace mención de la potestad administrativa hay que distinguir los dos modos de producirse la actividad que deriva de esta potestad, que tratamos de exponer separadamente. No hay duda, a nuestro parecer, de que la función pastoral de los Obispos « es una consecuencia del sacramento del episcopado por ellos recibido, y de ahí que se identifique con toda su actividad; es algo que le califica y le da un sentido »⁽¹⁷⁾. Esta función pastoral, que al desenvolverse en múltiples actividades, unas veces adoptarán la naturaleza y forma de actos propios de la potestad legislativa, pero otras veces — la mayor o gran parte de ellos — adoptan naturaleza y forma de actos administrativos o de gobierno, propios de los que el Código designa como potestad ejecutiva (cfr. can. 135-139); y así como el Obispo ejerce personalmente la potestad legislativa, la ejecutiva la ejerce por sí o por medio de sus Vicarios (cfr. can. 391 § 2). Pero también esta potestad los Obispos la « ejercen conjuntamente », reunidos en Asambleas, llamadas Conferencias Episcopales⁽¹⁸⁾. Son las razones de índole pastoral las que mueven de ordinario a los Obispos a « unirse más estrechamente con otros Obispos para que su trabajo resulte concorde y trabado »⁽¹⁹⁾.

Mas cuando se hace mención de la potestad administrativa hay que distinguir los dos modos en que tiende a producirse la actividad que de su ejercicio deriva: como acto administrativo singular y como acto administrativo-norma. Uno y otro reclaman una atención separada. Sin embargo, cabe contemplarlos desde un punto de vista unitario, en cuanto son simplemente actos administrativos, es decir, actividad de los Pastores o de sus Vicarios desarrollada en el ejerci-

(17) J.A. MÁRQUEZ, *El concepto de Pastor y función pastoral en el Vaticano II*, en *Ius Canonicum*, XIII (1973), p. 66.

(18) Cfr. *Christus Dominus*, n. 38.

(19) *Christus Dominus*, n. 37.

cio de la potestad administrativa, o « ejecutiva » en el léxico del Codex.

El acto administrativo, afirma Krukowski ⁽²⁰⁾ es una manifestación del poder ejecutivo. De análogo modo se ha dicho por Arias que « determinar el órgano de la función administrativa no encierra dificultad, ya que no es otro que el propio de la potestad ejecutiva » ⁽²¹⁾.

En cambio, Zurowski ⁽²²⁾ sostendrá que administrar no significa sólo ejecutar la ley, pues comprende actividades emprendidas por iniciativa propia, realizadas en búsqueda de un bien ante una real necesidad, o nacen para la realización de fines concretos propios de una comunidad determinada; el concepto de acto administrativo se refiere al poder administrativo, al poder de disponer de las cosas materiales y de los seres vivos irracionales; se refiere asimismo a la gestión económica. Al ser la Iglesia también una comunidad humana, se ha de servir de todo aquello que constituye sus propiedades, así como servirse de las personas jurídicas eclesiásticas; puede asimismo emitir disposiciones relativas a cosas temporales que, sin ser propiedad de la Iglesia, son utilizados al servicio, por ejemplo, del culto sagrado, o simplemente, de cualquier otro modo, se destinan al cumplimiento de la misión fundamental de la Iglesia.

En rigor, todas esas iniciativas sobre personas y cosas de la Iglesia, o que pertenecen al servicio que la Iglesia presta, o se hallan íntimamente relacionadas con su misión, no deja de estar bajo la acción propia del ejercicio de la potestad administrativa; por ello estimamos que están situadas en aquel espacio en el que se ejerce la potestad que por el can. 135 se designa como potestad ejecutiva. Todos esos actos se ejercitan idealmente en un marco legislativo, en el que todas las decisiones que se adopten han de ser congruentes con lo dispuesto en las diversas leyes de la Iglesia, determinando,

⁽²⁰⁾ Cfr. S. KRUKOWSKI, *Notion de l'acte administrative individuel dans le nouveau Code de Droit Canonique*, en *Dilexit iustitiam. Studi in honorem Aurelii Card. Sabattani*, al cuidado de Z. Grocholewski y V. Cárcel, Città del Vaticano, 1984, p. 497.

⁽²¹⁾ J. ARIAS, *Las fuentes del ius singulare y el acto administrativo*, en *La norma en el Derecho Canónico. Actas del III Congreso Internacional de Derecho Canónico*, vol. I, Pamplona, 1976, p. 936.

⁽²²⁾ Cfr. M. ZUROWSKI, *Gli atti amministrativi nel Diritto della Chiesa*, in *La norma en el Derecho Canónico. Actas del III Congreso Internacional de Derecho Canónico*, cit., p. 899-902.

precisando, promoviendo concretos efectos jurídicos, múltiples fenómenos en los que se despliega la amplia panorámica consecucional de las grandes líneas de conducta jurídicas diseñadas por el legislador universal y por quienes tienen en la Iglesia la potestad legislativa de ámbito particular. La nota característica de todo este complejo tipo de actividad, como ha señalado Arias, trátase de « actos-normas o generales y actos concretos o especiales », es la « subordinación o sumisión de todo acto administrativo a la norma jurídica superior proveniente del poder o función legislativa »⁽²³⁾.

El Código de SS. Juan Pablo II, Tít. IV del L. I, cobija en gran medida, esta actividad, bajo la común rúbrica *De actibus administrativis singularis*; en cambio — y en contraste con los can. 29 y 30 dedicados a los decretos generales, que son propiamente leyes —, en los can. 31 y 32 autoriza, a los que tienen potestad ejecutiva, a que, dentro de sus propias competencias, den decretos generales ejecutorios, por los que se determine — a la vista de un destinatario general, como ocurre con la ley — el modo de observar la ejecución de la ley o el modo de urgir dicha observancia.

1. *Actos normativos propios de la potestad administrativa.* — Los amplios y varios sectores en los que desarrolla su actividad la vida de la Iglesia, exige un despliegue normativo de mayor alcance que el que procede en el ejercicio de la potestad legislativa, si bien ésta se haya de ejercer con sumisión a las leyes. Sin embargo, dada la unidad del poder de régimen existente en la Iglesia, atribuido a su Cabeza en la Iglesia universal y a los Obispos en sus Iglesias particulares, la ya clásica distinción de órganos de los diversos poderes, según se da en la sociedad civil con la organización del Estado moderno, impide que el órgano-fuente de la norma nos ofrezca por sí sólo el criterio distintivo que nos permita enjuiciar un acto normativo como ejercicio de la potestad legislativa o de la administrativa.

Ante tal dificultad, que no se suele resolver tampoco con criterios de índole jurídico-material, se intenta poner claridad mediante criterios de índole formal, de tal manera que se llegara a la utilización de unas técnicas que permitieran determinar con precisión la naturaleza de los actos y así poder someterlos, según esa naturaleza, a sus respectivos controles. De este modo resultaría ser « el criterio formal el único camino que puede hacer posible la distinción entre

(23) Cfr. J. ARIAS, ob. y ed. ctds., p. 938-939.

un acto-norma y la ley en sentido estricto »⁽²⁴⁾. Dado el valor de la forma, en cuanto que su presencia caracteriza fundamentalmente la realidad jurídica, según sea ésta resultará que, en presencia de la ley, formalizada como tal, « la autoridad que la produce se expresa en instancia soberana, mientras que en el acto-norma lo hace en instancia subordinada »⁽²⁵⁾.

En el nuevo Código de 1983 se ha intentado ofrecer una clara distinción entre los llamados decretos generales (cfr. can. 29 y 30), que *proprie sunt leges*, y los designados decretos generales ejecutorios (cfr. can. 31-33), en los que se determina de modo más detallado *in lege applicanda servandi aut legum observantia urgetur*. La distinción en razón al órgano titular de la potestad no ofrece toda la claridad distintiva deseada, puesto que en muchas ocasiones los que tienen potestad legislativa dictan de hecho normas administrativas o las propias del ejercicio de la potestad legislativa. Por otra parte, los destinatarios de ambos tipos de normas, dada su generalidad, tienen idénticos sujetos pasivos, como bien lo pone de relieve el can. 32. Asimismo, los modos de promulgación y de *vacatio* son los mismos (cfr. can. 31 § 2). Entonces resulta que el único criterio distintivo cierto, de cuestionarse la naturaleza del acto normativo concreto, nos lo proporcionará saber si se refiere a alguna otra norma general, llamada ley, a la que presta sumisión y desarrollo o si, por el contrario, dicho acto originó una norma carente de otra referencia superior, es decir, como señalaba Rincón, una norma expresada en instancia soberana. Esto exige, a quienes gozan de la potestad legislativa en la Iglesia, a llevar a cabo un esfuerzo técnico en la elaboración de sus normas para impedir que se produzcan injertos de normas administrativas en los decretos generales, y viceversa, filtraciones legislativas en los decretos generales ejecutorios.

El problema se agudiza cuando se trata de la Conferencia Episcopal que, aún condicionada y con limitaciones, tiene potestad legislativa: potestad que posee — a nuestro juicio — en virtud de una delegación de la Santa Sede sobre determinadas materias que son de la competencia de los Obispos en sus Iglesia particulares, y que aquella se reserva para que se de una homogeneización legislativa

⁽²⁴⁾ T. RINCÓN, *Actos normativos de carácter administrativo*, en *La norma en el Derecho Canónico. Actas del III Congreso Internacional de Derecho Canónico*, cit., p. 971.

⁽²⁵⁾ *Ibidem*, p. 974.

que alcance a todas esas Iglesias y resulte ser fruto de una actuación conjunta de los Obispos, en fraterna comunión, transmitiéndose recíprocamente luces de prudencia y cambios de impresiones sobre proyectos y realizaciones que a todos afectan. Partiendo de tal precedente, cabría entender que, bajo esa potestad legislativa, pudiera entenderse necesariamente incluida una potestad administrativa, íntimamente ligada a esa potestad de dictar leyes, en cuanto éstas requiriesen de una regulación detallada para su aplicación y urgiendo su observancia (cfr. can. 31 § 1).

Cabría pensar que, en hipótesis como la señalada, la potestad legislativa, concedida y ejercida por la Conferencia según el can. 455, podría tácitamente comprender a su vez otorgamiento de la potestad administrativa en la medida necesaria para la ejecución de sus propias leyes, sin necesidad de esperar un nuevo mandato expreso de la Sede Apostólica y sin que se requiriese la *recognitio* posterior. Tal postura podría quedar avalada por el can. 138, que en su inciso segundo prevé que quien tiene una potestad delegada tiene también concedido todo lo necesario para que esa potestad pueda ejercerse. Sin embargo, tal interpretación no ha prevalecido plenamente al no permitirse que tal ejecución pueda hacerse por la Conferencia Episcopal mediante un decreto general ejecutorio, dictado por ella con autonomía, con la sola dependencia de su propia Ley.

En efecto, el Concilio Vaticano II, en el Decreto sobre el ministerio pastoral de los Obispos⁽²⁶⁾, otorgó a las Conferencias Episcopales el poder de dar normas viculantes extensivas a los fieles y territorios de los Obispos a ellos incorporados. Luego la Comisión Pontificia para la Interpretación del Vaticano II⁽²⁷⁾ precisó que el ejercicio de esta potestad había sido únicamente encomendada a la Asamblea Plenaria y sin que le fuera permitido a cualquier otro organismo de la Conferencia ejercer tal potestad. En el nuevo Código, la Conferencia Episcopal puede dar decretos generales ejecutorios. Para estos últimos, la Comisión Pontificia para la Interpretación auténtica del nuevo Código ha declarado que el régimen del can. 455 § 1 se aplica no solo a los decretos legislativos

(26) *Christus Dominus*, n. 38, 4).

(27) *Respuestas* de la Comisión Pontificia para la Interpretación de los Decretos del Concilio Vaticano II, de 10 de Junio de 1966 (AAS, 60 (1968), p. 361 y 31 de Enero de 1980 (AAS, 72 (1980), p. 106).

sino también a los decretos generales ejecutorios ⁽²⁸⁾. La consulta se refería únicamente al párrafo 1 de este canon, pero la justeza de lo respondido da a entender que es idéntico el régimen jurídico de los decretos generales, que son propiamente leyes, que el de los decretos generales ejecutorios en lo que se refiere a condicionamientos y límites para su elaboración, reconocimiento y promulgación.

Gómez-Iglesias, al comentar la Respuesta citada, afirma: « todas las decisiones jurídicas de la Conferencia Episcopal, que no revistan forma de acto administrativo singular, necesitan ser dadas conforme a los requisitos ya establecidos en el Concilio Vaticano II y formulados jurídicamente en el nuevo Código de Derecho Canónico » ⁽²⁹⁾. Y añade más adelante: « Para que esas normas generales, válidamente emanadas, obtengan *eficacia* — fuerza jurídica vinculante —, se requiere: a) la revisión — *recognitio* de la Santa Sede (can. 455 § 2); b) legítima promulgación, de acuerdo con los can. 8, 27-31 y 455 §§ 2 y 3 » ⁽³⁰⁾.

Con tal Respuesta, entendemos que ha quedado eliminada, en nuestro vigente ordenamiento canónico, toda distinción formal entre normas legislativas y normas administrativas dadas por las Conferencias Episcopales. Es decir, que para que puedan dictar *normas jurídicas vinculantes*, independientemente de que se ejerza la potestad legislativa o la administrativa, se han de cumplir los requisitos del can. 455 §§ 1-3. La potestad administrativa, por consiguiente, de las Conferencias Episcopales se halla sometida, en su ejercicio, a las mismas condiciones y limitaciones del ejercicio de la potestad legislativa.

Tal identificación formal desvirtua — a nuestro parecer — aquella peculiaridad del acto administrativo, aunque sea normativo, que debe caracterizarse por las dos siguientes notas: 1) sumisión a una ley antecedente que le sirva de referencia y molde; 2) la posibilidad de ser fiscalizado judicialmente en su legalidad, al efecto de hacer efectiva dicha sumisión ⁽³¹⁾. La problemática suscitada, en este ámbito, sobre si los actos-normas son susceptibles de fiscalización judicial

⁽²⁸⁾ *Respuesta* de la Comisión Pontificia para la Interpretación auténtica del Código de Derecho Canónico, de 5 de Julio de 1985 (AAS, 77 (1985), p. 771).

⁽²⁹⁾ V. GÓMEZ-IGLESIAS, *Los Decretos Generales de las Conferencias Episcopales (Nota a propósito de una interpretación auténtica)*, en *Ius Canonicum*, XXVI (1986), p. 283.

⁽³⁰⁾ *Ibidem*, p. 284.

⁽³¹⁾ Cfr. el art. 106 de la Const. ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, de 15 de Agosto de 1967 (AAS, 59 (1967), p. 885-928); y el correspondiente can. 1445 § 2 del nuevo Código.

de su legalidad, por el Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica, al igual que los actos administrativos singulares, se disipa cuando se trata de actos administrativos-normas de las Conferencias Episcopales. Tras la *recognitio* de la Santa Sede y su posterior promulgación puede decirse que un decreto general aunque se le califique de ejecutivo es tan consistente jurídicamente como un decreto general que se califique como ley.

Se ha producido, por consiguiente, una indeferenciación formal entre ambos tipos de decretos generales de la Conferencia Episcopal, que conducirá en la práctica a un sólo tipo de decreto general, caracterizado no propiamente por sus contenidos, sino por una sola configuración formal que les dará su tipificación ⁽³²⁾.

2. *Los actos singulares de la potestad administrativa.* — El Código de Derecho Canónico de 1983 ha dedicado todo el Tít. IV de su Lib. I a los actos administrativos singulares. Pedro Lombardía ⁽³³⁾ estimó, en presencia de estos nuevos cánones, que para la existencia del acto administrativo se requería: a) un acto de la autoridad con destinatario concreto (singular); b) ejercido por quien tiene potestad ejecutiva; c) deben ser manifestaciones de voluntad y pueden ser actos de juicio, de conocimiento de una autoridad, respecto a unos destinatarios; d) quedan sometidos al principio de legalidad, aunque exista también un cierto margen de discrecionalidad, sobre todo en los actos de benevolencia de la autoridad; e) desde el punto de vista formal adoptan formas de decretos, preceptos y rescriptos, mientras que desde el material pueden consistir en « concesiones, autorizacio-

⁽³²⁾ Al exponer las líneas generales del primer decreto general de la Conferencia Episcopal Española, tuvimos ya ocasión de opinar — C. DE DIEGO-LORA, ob. y ed. ctds., p. 562-563 —, que « muchas de estas normas tienen naturaleza administrativa o ejecutiva, siempre en algún caso de difícil distinción, en razón a su naturaleza intrínseca, con las normas-leyes; sin embargo, al haber sido asumidas por el decreto general y promulgadas con él [...], este problema pierde importancia práctica, pues todas esas normas son igualmente vinculantes para sus destinatarios ». Sin embargo, F.J. URRUTIA (*Responsa Pontificiae Commissionis Codicis iuris canonici authentice interpretando*, en *Periodica*, LXXIV (1985), p. 615) parece hallar un criterio distintivo, el cual es, cuando se actúa por mandato de la Santa Sede, lo que éste disponga; en cambio, si el mandato procede de una Congregación Romana, al no gozar ésta de potestad legislativa, se ha de presumir que el mandato se da para un decreto ejecutivo.

⁽³³⁾ Cfr. P. LOMBARDÍA, *Comentarios al can. 35*, en *Código de Derecho Canónico*, Pamplona, 1987.

nes, admisiones, nombramientos, sanciones, mandatos, prohibiciones, etc. ».

Advertimos en los vigentes cánones unas plurales y variadas competencias otorgadas por el Legislador universal de la Iglesia a las Conferencias Episcopales para actos administrativos singulares. Tales son, a título de ejemplo, las que se refieren a erección de personas jurídicas públicas y aprobación de su estatutos, cuando estas asociaciones miran a ejercer su actividad en toda la nación (cfr. can. 301 § 1, 2º y 314); confirmación del nombramiento de los presidentes y nombramiento a su vez de capellanes o asistentes eclesiásticos en dichas asociaciones (cfr. can. 317 § 1); designación, por graves razones, de un comisario que dirija temporalmente a una asociación de este tipo y poder de remover a su presidente, con justa causa, como consecuencia de la potestad que le otorga el can. 312 (cfr. can. 318); asumir las responsabilidades derivadas de la alta dirección de tales asociaciones, y recibir de ellas la rendición anual de cuentas (cfr. can. 319); competencia para suprimir asociaciones erigidas por la propia Conferencia Episcopal (cfr. can. 320 § 2); en cuanto a las personas jurídicas privadas de alcance nacional también asume competencias análogas originarias de actos administrativos singulares (cfr. can. 322 y 323 § 2, 324 § 2, 325 § 2 y 326 § 1). Esta potestad administrativa para actos singulares no se reduce al campo asociativo, la vemos también, por ejemplo, en el can. 830 § 1 al poder elaborar una lista de censores de libros, o en el can. 825 al aprobar la publicación de libros de la Sagrada Escritura y poder autorizar la edición de sus traducciones a lenguas vernáculas, etc. etc. ⁽³⁴⁾. Manzanares ⁽³⁵⁾ hace notar además, con referencia a los can. 346 § 1, 372 § 2, 294, 402 § 2, 433 § 1, etc., la atribución también de unas competencias relacionadas muy directamente con la organización y con funciones de la propia Iglesia; adoptan las figuras, unas veces, de propuestas, otras de informes, o de ofrecimiento de personas que han de elegir, etc.

⁽³⁴⁾ Basta acudir, para una más completa información al *Índice analítico*, a cargo de J.T. MARTÍN DE AGAR y L. MADERO, que se acompaña a la publicación anotada, *Código de Derecho Canónico* (Pamplona, 1987), y en él a la voz *Conferencia Episcopal* y al subtítulo *Otras competencias*, que nos presenta un panorama bastante completo de competencias, muchas de ellas administrativas, para actos singulares, que el Código atribuye a las Conferencias Episcopales.

⁽³⁵⁾ Cfr. J. MANZANARES, *Las Conferencias episcopales...*, ob. y ed. ctds., p. 528.

Toda Conferencia Episcopal tiene además, como persona jurídica pública en la que coinciden intereses muy amplios y de importancia, una complejidad de organización interna, que los propios estatutos han de prever y regular, con una composición de órganos dependientes e integrados en la Conferencia, unas veces fruto de exigencias legales de estructura y otras de origen voluntario según la concepción que de su propio régimen tengan los estatutos por ella elaborados y debidamente reconocidos por la Sede Apostólica (cfr. can. 451, 457 y 458).

Si sólo la Asamblea Plenaria, por Respuesta auténtica, tiene facultades normativas, se trate de leyes o de actos administrativos-normas, siguiendo en todo caso lo previsto en el can. 455, nada parece impedir que esos órganos menores de la propia Conferencia Episcopal tengan, en cambio, atribuidas competencias para determinados actos administrativos singulares. El can. 457 señala ya unas competencias ordinarias a la Comisión Permanente, pero nada impide que los estatutos amplíen esas competencias o que atribuyan otras a las distintas Comisiones que arbitre como instrumentos organizativos para el desenvolvimiento ordenado de sus tareas pastorales al servicio del mayor bien que la Iglesia proporciona al hombre; siempre que tal desenvolvimiento de funciones se sujete *ad normam iuris* (cfr. can. 447). Lo mismo cabe decir de las funciones que el can. 458 otorga a la Secretaría General.

Sería de interés hacer un detenido estudio sirviéndose de los Boletines de la Conferencia Episcopal Española, en los que se encuentra ya publicado un conjunto muy significativo de documentos, que adoptan formas y denominaciones muy variadas: reglamentos, notas, notas orientativas, nombramientos, declaraciones, mensajes, planificaciones, instrucciones, comunicados, cartas, advertencias, exhortaciones, etc. Muchos de estos documentos tienen naturaleza estrictamente pastoral o litúrgica, e incluso doctrinal; otros, por el contrario, son claras manifestaciones de actos administrativos singulares, con unos destinatarios determinados y con unos efectos jurídicos concretos, dirigidos a crear vínculos de observancia obligatoria. Por su importancia, y a título de ejemplo, cabe destacar el Reglamento de Ordenación económica, fechado en Madrid, 1 diciembre 1984 ⁽³⁶⁾, que define y organiza los fondos

⁽³⁶⁾ Cfr. *Boletín Oficial de la Conferencia Episcopal Española*, año 2, n. 5 (Enero-Marzo 1985), p. 19-25.

económicos de la Conferencia Episcopal, entre ellos el fondo común interdiocesano, con repercusiones notables para las distintas economías diocesanas; con atribución de facultades para calificar la naturaleza de los bienes, para administrar bienes de otras entidades eclesíásticas o civiles con fines propios de la Iglesia; con una organización económica compleja, en la que existen múltiples atribuciones de competencias, unas de decisión y otras de informe y consejo de gran interés; con normas para la administración y disposición de bienes, etc.

Este Reglamento sólo es aquí citado a título de ejemplo, como dijimos, por proporcionar un dato evidente de que cada una de las Conferencias Episcopales constituye un instituto permanente erigido en persona jurídica pública, que actúa en su condición de *universitas personarum* de índole colegial (cfr. can. 115 § 1 y 448-455) y lleva cabo una actuación conjunta de los Obispos de un determinado territorio sobre personas y materias que reclaman, para el bien del hombre y de la Iglesia misma, una actuación homogénea, que requiere inevitablemente operar *ad extra* y con unos efectos jurídicos. Operatividad jurídica que exige, por su propia naturaleza, de un modo de proceder constante, por la variedad de sus objetivos, conforme siempre *ad normam iuris*, y que se manifiesta principalmente en actos administrativos singulares. Para los actos administrativos-normas encuentra, en cambio, tantos condicionamientos y limitaciones como para la propia actividad legislativa.

Para pronunciarse y actuar sirviéndose de esos actos administrativos singulares, requiere la Conferencia Episcopal estar dotada de una potestad ejecutiva ordinaria y propia, limitada por la singularidad y por la sumisión a la legalidad vigente en el momento de realizar el acto administrativo concreto, en cuya misma legalidad quedan integrados sus Estatutos, fuente inmediata de su propio Derecho en cada Conferencia Episcopal. Por tal razón, los estatutos de las Conferencias Episcopales han de ser sometidos, no a la aprobación, sino al reconocimiento de la Sede Apostólica (cfr. can. 451), al igual que más tarde requerirán de tal reconocimiento sus decretos generales (cfr. can. 455 § 2); por esta razón también, esa potestad ejecutiva para actos administrativos singulares, *ad normam iuris*, podrá ser delegada, según lo prescrito en los can. 135 § 4 y 137 y ss., de ordinario en los propios órganos internos de la propia Conferencia Episcopal (cfr. can. 451), para una mejor y ordenada distribución de la tarea conjunta que le compete.

IV. *La potestad judicial.*

El can. 135 § 1, al describir las diversas potestades que se integran en la potestad de régimen, incluye, junto a la legislativa y a la ejecutiva, la potestad judicial. Esta potestad, *qua gaudent iudices aut collegia iudicialia* (cfr. can. 135 § 3), pertenece, en primer lugar, al Romano Pontífice para la Iglesia universal quien puede juzgar y dictar sentencia en todo el orbe católico, por sí, personalmente, o por medio de los tribunales ordinarios de la Sede Apostólica, o por jueces delegados (cfr. can. 1405, 1417 § 1 y 1442); mientras que en cada diócesis tiene la potestad para juzgar en primera instancia el Obispo diocesano, quien también puede juzgar por sí mismo, o por medio de otros, mediante el Vicario judicial, que constituye un solo tribunal con el Obispo, y también mediante un tribunal colegiado cuando así lo requiera el caso, compuesto por jueces asimismo designados por el Obispo y presidido, siempre que sea posible, por el Vicario judicial o por un Vicario judicial adjunto (cfr. can. 1419 § 1, 1420, 1421 § 1, 1424, 1425 y 1426 § 2).

En relación con los tribunales del Obispo diocesano, en el Código se otorgan a la Conferencia Episcopal unas competencias, más que judiciales propiamente dichas, de orden administrativo, para poder constituir los tribunales de justicia en determinadas hipótesis de excepción: a) porque se exige autorización de la Conferencia al Obispo para que pueda éste nombrar, caso de necesidad, a un juez laico que integre su tribunal colegiado, el cual en principio debiera constituirse solo con jueces clérigos (cfr. can. 1421 § 2); y b) porque también ha de autorizar que, en el primer grado del juicio, cuando el Obispo no puede constituir un tribunal colegiado, pueda éste encomendar la causa a un juez único clérigo (cfr. can. 1425 § 4). Ambas hipótesis originan, a nuestro juicio, sendos actos administrativos singulares de la Conferencia, la cual opera, en los dos casos, por vía de autorización.

Sin embargo, la potestad judicial requiere de un tratamiento jurídico peculiar por causa de las características propias de su ejercicio. Ya hicimos notar en anterior trabajo nuestro lo siguiente: « La función de regir, de conducir y ordenar la sociedad eclesial en bien de las almas — el pastorearlas —, fundamentalmente se realiza ordenando la comunidad de los fieles, mediante, en primer lugar, la previsión legislativa, que es, por naturaleza, ordenadora, es decir, previsora del futuro para que la comunidad cumpla ajustadamente su

propio fin; y, en segundo lugar, facilitando y procurando, con la actividad administrativa, la realización de todo aquello que concretamente conduce, a los fieles y a la comunidad, a ese fin; se vuelca también, este tipo de actividad, no sólo ya sobre el futuro [...], sino sobre el presente, realizando los actos precisos de autoridad [...].

« En cambio, la función judicial mira hacia atrás: es una función revisora de lo anteriormente hecho o sucedido; viene a ser la aplicación de una técnica de contrastes entre los hechos de la vida y el ordenamiento jurídico [...], a fin de que la comunidad eclesial consiga, en el impulso pastoral que la mueve, que la función de justicia opere corrigiendo derechos, restableciendo situaciones dignas de protección [...]. Por ello es, en especial, una función técnica, de determinación de proporciones, de medida y correcciones »⁽³⁷⁾. Por ello, no deja, a nuestro juicio, de ser muy acertada la redacción del can. 135 § 3 cuando afirma: *Potestas iudicialis, qua gaudent iudices aut collegia iudicialia, exercenda est modo iure praescripto*. Es decir, que el Código, sin negar que la potestad judicial queda enraizada en la única y verdadera potestad de jurisdicción de la que está dotada la Iglesia por institución divina, que pertenece por propio derecho al Romano Pontífice y a los Obispos, sin embargo, de ordinario, la confía, en cuanto a su ejercicio, a otras personas, partícipes de una misión que se ejerce en nombre del Papa y de los Obispos⁽³⁸⁾. Estas personas son individuales o se reúnen en colegio de jueces, y constituyen órganos estables (cfr. can. 1420 §§ 1-3 y 1422), elegidos no sólo por sus condiciones personales sino también por su saber jurídico (cfr. can. 1420 § 4 y 1422); a ellos se somete, por prescripción del derecho, unas atribuciones de competencia y que además se les sujeta a una jerarquización jurisdiccional, según los diversos grados o instancias de conocimiento de las causas, más próxima, en su parecido, a la jerarquización judicial típica de las organizaciones jurídico públicas del mundo secular, aunque no dejan de estar orgánicamente dependiendo de la imprescindible jerarquización característica de la jurisdicción eclesial (cfr. can. 1419; 1438-1441; 1443 y 1444; 1445).

⁽³⁷⁾ C. DE DIEGO-LORA, *Estudios de Derecho Procesal Canónico*, I, Pamplona, 1973, p. 362.

⁽³⁸⁾ Cfr. PAULO VI, *Discursos* de 28 de Enero de 1971, (AAS, 63 (1971), p. 135-142) y de 8 de Febrero de 1973 (AAS, 65 (1973), p. 95-103).

Es en este contexto, en el de la jerarquía judicial estrictamente hablando, en el que el nuevo Código otorga a la Conferencia Episcopal potestad judicial para establecer, en determinada hipótesis, unos tribunales de segunda instancia, *probante Sede Apostólica* (cfr. can. 1439 §§ 1-2). En lo que se refiere a estos tribunales, la Conferencia Episcopal, o el Obispo por ella designado, tienen todas las potestades que compete al Obispo diocesano sobre su propio tribunal (cfr. can. 1430 § 1). La constitución de este tribunal de segunda instancia resulta obligada si los Obispos que constituyeron un tribunal interdiocesano de primera instancia no son sufragáneos de un mismo Metropolitano (cfr. can. 1439 § 1) ⁽³⁹⁾. Fuera de estas hipótesis, la Conferencia Episcopal puede libremente constituir estos tribunales, si bien con la aprobación de la Sede Apostólica (cfr. can. 1439 § 2).

Una vez constituido el tribunal, la potestad judicial sobre el mismo, y el poder jurisdiccional por tanto, en cuya virtud ejerce éste dicha potestad, pertenece a la Conferencia Episcopal ⁽⁴⁰⁾. Esta puede ejercerla como persona jurídica pública, como *universitas personarum*, que operaría, para cada acto de potestad, ateniéndose a los requisitos exigidos para que sus decisiones y acuerdos, según su peculiar naturaleza, vincule a todos sus miembros; o la asignará a un Obispo determinado, el cual por su designación recibe la misma potestad que goza a este efecto la Conferencia Episcopal, a la que, a nuestro juicio, sustituye mientras la designación — no sometida a plazo — se mantenga por la Conferencia misma que lo designó. No nos parece, del texto del can. 1439 § 1, que nos encontremos en este supuesto canónico con una delegación *a iure* hecha por la Conferencia, que siempre tendría que quedar limitada, en ámbito de poder judicial, a las restricciones del can. 135 § 3. Lo que en rigor se le transmite,

⁽³⁹⁾ Como se ha hecho notar por J.L. ACEBAL, *Comentario al can. 1439 en Código de Derecho Canónico*, Madrid, 1986, cuando « el tribunal pluridiocesano de primera instancia está integrado por diócesis de la misma provincia eclesiástica, el tribunal de apelación, según la norma general, es el tribunal metropolitano y no hay obligación de crear otro tribunal de segunda instancia ».

⁽⁴⁰⁾ J.J. GARCIA FAILDE, *Nuevo Derecho Procesal Canónico*, Salamanca, 1984, p. 57, aparte de plantearse la conveniencia de que se les hubiera autorizado constituir tribunales de tercera instancia, entiende que la facultad concedida para constituir uno o más tribunales regionales de segunda instancia, no « excluye que la Conferencia Episcopal tenga facultad, "*suppositis supponendis*", de crear un tribunal "nacional" de segunda instancia además de esos otros tribunales regionales ».

por la Conferencia, al Obispo designado — y mientras la designación permanezca —, es la misma potestad judicial que goza la Conferencia sobre el tribunal de segunda instancia por ella constituido con la aprobación de la Sede Apostólica.

La naturaleza de la potestad sobre los tribunales regionales ha sido muy discutida en la doctrina canónica ⁽⁴¹⁾. En nuestro caso, la potestad de la Conferencia Episcopal sobre el tribunal de segunda instancia por ella constituido con aprobación de la Sede Apostólica, a nuestro entender, es una potestad judicial propia y ordinaria atribuida por el Supremo Legislador universal en virtud de su potestad suprema. Esta misma potestad es la que pertenece al Obispo designado a dicho fin por la Conferencia, al hacer ésta uso de una opción que el can. 1439 le faculta.

El legislador canónico ha otorgado, por prescripción legal, una potestad determinada, de índole judicial, cuyo ejercicio directo por la Conferencia Episcopal es de prever que ofrecerá dificultades prácticas por lo que, al mismo tiempo, en virtud de la técnica de la desconcentración, le concede el poder jurídico de optar, por un acto de voluntad, para que esta potestad sea ejercida por un Obispo, el cual será, propiamente, el Ordinario de dicho tribunal.

(41) Cfr. M. DESDOUITS, *Origine, institution et nature des Tribunaux ecclésiastiques régionaux en France*, en *Revue de Droit Canonique*, 19 (1969), p. 12-16; O. CHAMOSA MARTÍN, *Organización judicial y tribunales regionales. « Excerpta e Dissertationibus in iure canonico »*, I, Pamplona, 1983, p. 364-368.