

## *ASPECTOS DE LA RELACIÓN DEL FIEL CON LA ORGANIZACIÓN ECLESIAÍSTICA*

---

*Antonio Viana*

El tema general de la relación del fiel con los diversos oficios, colegios y circunscripciones del ordenamiento canónico presenta un amplio contenido: desde la determinación de los principios que inspiran esa relación hasta las cuestiones relativas a la posición activa de los fieles, el alcance de los vínculos de subordinación a los oficios jerárquicos, la posible participación en el ejercicio del gobierno y de la potestad de jurisdicción etc. En estas páginas me propongo apuntar unas consideraciones generales en torno a la materia, sobre las que espero volver, Dios mediante, en posteriores publicaciones. Con este fin, tras unas primeras alusiones a la noción de organización eclesiástica, plantearé algunas observaciones a partir de la posición jurídica común de los fieles y, finalmente, desde el significado general de las funciones de la organización eclesiástica.

### 1. ÓRGANO Y ORGANIZACIÓN ECLESIAÍSTICA

Los términos «órgano» y «organización eclesiástica» han sido utilizados con relativa frecuencia por la literatura canónica de los últimos años. Existe un consenso práctico entre autores de

diversas escuelas y metodologías en el uso de ambos términos; de manera especial en la utilización de la noción de órgano para referirse a la materia propia de los oficios eclesiásticos y entes públicos<sup>1</sup>. Todo parece indicar que ésta se utiliza como noción descriptiva o didáctica, útil para explicar diversos supuestos de actividad oficial en la Iglesia y que presenta además la ventaja de ser una terminología coincidente con el lenguaje administrativo estatal.

Pero, aparte de la función pedagógica y clasificatoria de la noción de órgano, no faltan voces críticas sobre su relevancia dogmática, tanto en el ámbito del derecho público estatal como también en el derecho canónico.

En el derecho administrativo secular se ha expresado la «escasa madurez»<sup>2</sup> de la teoría orgánica, forjada en la dogmática alemana de finales del siglo XIX. Se trata de un concepto que ha servido para explicar la actuación de las personas jurídicas públicas, incluyendo los problemas de imputación de las actividades y las responsabilidades administrativas. Con todo, el panorama actual de los estudios sobre la materia revela, según algún autor, una «enorme abstracción y disparidad», de manera que «la doctrina no ha llegado a alcanzar siquiera una mínima base de acuerdo terminológico», convirtiéndose la teoría del órgano en un «terreno movedizo e inestable»<sup>3</sup>.

En el ámbito canónico las observaciones críticas no se refieren propiamente a la funcionalidad del concepto, sino más bien al

<sup>1</sup>. Cfr. en este sentido las observaciones de A. M. PUNZI NICOLÒ reconociendo el éxito práctico de la noción de órgano en la doctrina canónica actual: *Gli enti nell'ordinamento canonico. I. Gli enti di struttura*, Padova 1983, p. 143, nt. 86.

<sup>2</sup>. Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Órgano administrativo*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», XVIII (1986), col. 686. Cabe observar, sin embargo, que estas observaciones se refieren particularmente al derecho público español.

<sup>3</sup>. *Ibid.*, *loc. cit.*

problema previo de su compatibilidad con el origen sacramental del poder eclesiástico y su excesivo formalismo, porque, en la lógica de la teoría orgánica, habría que atribuir a los entes o personas jurídicas de la Iglesia la titularidad originaria de las funciones públicas, olvidando la necesaria dimensión personal de la *sacra potestas*<sup>4</sup>.

No es el momento ahora de valorar la racionalidad de estas críticas y la posibilidad de superarlas mediante una reflexión específica sobre el alcance de la teoría orgánica en el derecho canónico, que aprovechara sobre todo la figura típicamente canónica del oficio y que fuera sensible a las exigencias de la estructura sacramental de la Iglesia.

En cambio sí es necesario afirmar que el concepto de organización eclesiástica no es en realidad tributario o dependiente de la noción de órgano, aunque así parezca indicarlo semánticamente. Mucho menos si se considera esta última noción en función de su origen y virtualidad en la estructura estatal.

El concepto de organización eclesiástica –o mejor, la teoría de la organización eclesiástica– es propiamente un producto científico elaborado por algunos representantes de la doctrina canónica posterior al Concilio Vaticano II. Estos autores –entre los que cabe mencionar especialmente a Hervada, Lombardía y Souto– difundieron una concepción original sobre la estructura pública de la Iglesia, tanto en el nivel propio del derecho constitucional canónico, como también en sede administrativa<sup>5</sup>.

4. Sobre estas observaciones, cfr. especialmente A. M. PUNZI NICOLÒ, *Gli enti*, cit., pp. 140 ss.

5. Entre los diversos estudios publicados por los autores citados en el texto, pueden verse especialmente J. HERVADA~P. LOMBARDÍA, *El Derecho del Pueblo de Dios*, I, Pamplona 1970, pp. 329-385; P. LOMBARDÍA, *El estudio de la organización eclesiástica*, en «Escritos de Derecho Canónico», vol. III, Pamplona 1974, pp. 205-237; J. A. SOUTO, *La noción canónica de oficio*, Pamplona 1971; ID., *Notas para una interpretación actual del Derecho Canónico*, Pamplona 1973, pp. 139-159; ID., *Jerarquía personal y organización*, en «El proyecto de Ley Fundamental de la Iglesia. Texto bilingüe y

Esta doctrina se encuadraba en la renovación eclesiológica y canónica auspiciada por el Concilio Vaticano II, que había puesto en crisis determinados planteamientos tradicionales; en particular, aquellos no basados en el principio de igualdad derivado del Bautismo, sino en la concepción de la Iglesia como *societas inaequalis*, organizada directamente a partir de la distinción esencial entre los fieles producida por el sacramento del orden, la dualidad entre *ordo* y *iurisdictio* y el papel casi exclusivo de la Jerarquía en la misión de la Iglesia.

En este sentido, la noción de organización «eclesiástica» venía a sustituir, o más bien a completar, la más tradicional de organización «jerárquica». Se consideraba, a la luz de los textos conciliares, que ni la misión de la Iglesia podía identificarse exclusivamente con la misión de la Jerarquía<sup>6</sup>, ni tampoco la estructura eclesiástica podía reducirse exclusivamente a la distribución de las potestades de orden y jurisdicción. Por eso, la teoría de la organización eclesiástica no era formulada por aquellos autores con un alcance meramente descriptivo, sino doctrinal; es decir, tenía una intencionalidad científica.

En efecto, entendida como «la ordenación orgánica de la dimensión oficial y pública de la Iglesia»<sup>7</sup>, la nueva noción daba

análisis crítico», Pamplona 1971, pp. 160-164; J. HERVADA~P. LOMBARDÍA~J. A. SOUTO, *Sugerencias para la revisión del proyecto*, *ibid.*, pp. 216 ss. Cfr. también G. DELGADO, *Desconcentración orgánica y potestad vicaria*, Pamplona 1971; ID., *Principios jurídicos de organización*, en «Ius Canonicum», XIII (1973), pp. 105-168.

<sup>6</sup>. Particularmente expresivo es el texto contenido en el n. 30 de la const. *Lumen Gentium*: «Sciunt enim Pastores se a Christo non esse institutos, ut totam missionem salvificam Ecclesiae versus mundum in se solos suscipiant, sed praeclarum munus suum esse ita pascere fideles eorumque ministraciones et charismata ita recognoscere, ut cuncti suo modo ad commune opus unanimiter cooperentur».

<sup>7</sup>. J. HERVADA~P. LOMBARDÍA, *El Derecho del Pueblo de Dios*, cit., p. 330.

entrada al concepto básico e igualitario del fiel y sus derechos; ofrecía una original y profunda consideración del *ordo clericorum* como la línea fundamental pero no la única de la organización; acentuaba la idea de las funciones públicas como servicio a los fieles; subrayaba también la distinción entre las funciones propias de la organización y los ámbitos de libertad en la actividad de los fieles; promovía, en fin, una actuación de los oficios eclesiásticos regulada y formalizada por el derecho, con las oportunas garantías para los destinatarios de los actos.

La mencionada aportación científica fue formulada en un contexto de renovación legislativa caracterizado por la superación o modificación del CIC de 1917 mediante la legislación posconciliar, así como la preparación del nuevo Código y de la proyectada Ley Fundamental de la Iglesia. Actualmente el ordenamiento canónico se ha visto enriquecido desde 1983 con la promulgación de un nuevo Código que se presenta tributario de la eclesiología del Concilio Vaticano II y que está siendo desarrollado por una importante legislación complementaria y especial. Por otra parte, no ha sido promulgada la *Lex Ecclesiae Fundamentalis*, ni parece que lo vaya a ser próximamente. Todos estos datos han provocado ulteriores adaptaciones en la doctrina que estamos examinando<sup>8</sup>. Sin embargo, considero que los elementos basilares de la teoría de la organización eclesiástica, que he intentado resumir muy brevemente con el deseo de no malinterpretar el pensamiento de sus defensores, presentan un notable interés e incluso diría que superan otros planteamientos más reductivos en nuestra materia.

<sup>8</sup>. Cfr. especialmente, P. LOMBARDÍA, *Lecciones de Derecho Canónico*, Madrid 1984, pp. 98-129; J. HERVADA, *Elementos de Derecho Constitucional Canónico*, Pamplona 1987, pp. 178-235.

## 2. OPORTUNIDAD DE UNA TEORÍA UNITARIA DE LA ORGANIZACIÓN ECLESIAÍSTICA

La relación entre el fiel y la estructura oficial de la Iglesia suele plantearse, en efecto, a propósito de algunos paralelos clásicos. Así, las relaciones entre sacerdocio común y ministerial, Jerarquía y laicado, carisma e institución, esfera pública y ámbito privado de actuación de los fieles.

La valoración de las relaciones entre el sacerdocio común y el sacerdocio ministerial es necesaria como explicación de la base sacramental de la organización eclesial. El binomio Jerarquía-laicado evoca el problema central de la titularidad de los *munera Ecclesiae* y el ejercicio de la *sacra potestas*. El interés por las relaciones entre carisma e institución manifestará no sólo la relevancia jurídica del elemento carismático, sino también la misma presencia del carisma en la institución.

Sin embargo, aquellos binomios clásicos, pese a su importancia fundamental e interés eclesiológico, no agotan ni resuelven tampoco todas las cuestiones de orden canónico que pueden ser convenientemente enfocadas mediante una visión unitaria de la organización eclesial. Esta teoría unitaria presenta la dificultad previa de que los entes eclesiales son variados y se adscriben a distintos niveles de organización. Existe efectivamente el riesgo de conceptualismo, como si se pretendiera expresar una estructura monolítica o indiferenciada que en la realidad social eclesial se manifiesta en una amplia variedad de personas jurídicas, oficios unipersonales y colegiales, circunscripciones y estructuras pastorales de diversa índole, tanto para la Iglesia universal como también en los ámbitos interdiocesano y diocesano.

Pero, reconociendo ese posible riesgo y la diversidad real de organizaciones (antes que una organización unitaria), pienso que

no debe renunciarse al esfuerzo por alcanzar una mejor comprensión general de los entes y de sus relaciones mediante los instrumentos propios de la ciencia del derecho. Todo ordenamiento jurídico –y en esto el ordenamiento canónico no constituye una excepción: piénsese, p.ej., en la función histórica de la noción abstracta del oficio, que es por otra parte típicamente canónica– necesita instrumentos de organización que establezcan en mayor o menor medida una ordenación abstracta de las funciones públicas y garanticen su continuidad y permanencia, con independencia de las personas físicas que en cada momento sean titulares de esas funciones o actividades organizadas. Así se evita además el riesgo de personalizar o privatizar actividades que son de interés general. Cosa diversa es la determinación de la noción o de las nociones básicas que puedan articular aquella construcción científica unitaria: si basta el oficio eclesiástico o más bien debe acudir además a las categorías de persona jurídica, órgano, ente público...<sup>9</sup>.

Concluyendo: el derecho de la organización eclesiástica entendido como ciencia o sector del ordenamiento canónico permite un mejor conocimiento general de las instituciones y de las relaciones jurídicas entre ellas, al tiempo que determina los principios jurídicos que inspiran la distribución ordenada de las funciones propias de la sociedad eclesiástica. Esta construcción científica unitaria puede prestar además un buen servicio a la autoridad eclesiástica, sobre todo en el momento legislativo pero también en la ejecución de la ley, de manera que la regulación de los entes sea adecuada a su naturaleza específica (perfiles históricos, composición, funcionamiento) y atienda con la

<sup>9</sup>. Por mi parte prefiero la noción de ente o institución pública que se aplicaría a los oficios unipersonales, los colegios y las circunscripciones de la organización eclesiástica: cfr. A. VIANA, *Organización del gobierno en la Iglesia, pro manuscripto*, cap. II.9.

suficiente claridad a sus relaciones con otros entes establecidos (coordinación, eventuales relaciones de subordinación, subsidiariedad, etc.). Piénsese p.ej. en la potestad del obispo diocesano para constituir nuevos oficios en la diócesis o regular el concreto alcance de la competencia de oficios establecidos por el derecho universal<sup>10</sup>, o en la necesidad de una adecuada inserción de las conferencias episcopales en la organización del gobierno interdiocesano.

Superada la visión meramente individualista o estamental de la organización (con predominio prácticamente exclusivo de la Jerarquía entendida como *status* integrado por los ordenados titulares de la potestad), se impone una teoría de la organización sólidamente fundamentada en sus presupuestos teológicos e históricos, convenientemente enmarcada en el derecho constitucional y debidamente integrada con otros ámbitos del derecho administrativo canónico. Un planteamiento unitario que sea a la vez comunitario, es decir, que valore las exigencias propias de la comunión jerárquica y que al mismo tiempo considere a los fieles no sólo como súbditos o destinatarios del poder, sino también como miembros activos de las diversas comunidades particulares, según la unidad y diversidad propias de la *communio*<sup>11</sup>.

<sup>10</sup>. Por poner algunos ejemplos de esta capacidad jurídica del obispo diocesano se pueden recordar la regulación de las competencias del canciller (cfr. c. 482 § 1) y la constitución del moderador de la curia diocesana (cfr. c. 473 § 2); la publicación de normas reguladoras de la naturaleza, composición y, sobre todo, funciones del consejo pastoral diocesano y parroquial (cfr. cc. 511 y 536); la determinación del alcance de las competencias del vicario episcopal y de sus relaciones con el vicario general de la diócesis (cfr. c. 476), etc.

<sup>11</sup>. Cfr. CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, *Litterae ad Catholicam Ecclesiam Episcopos de aliquibus aspectibus Ecclesiae prout est Communio*, 28.V.1992, en «L'Osservatore Romano», 15-16.VI.1992, pp. 7-8, nn. 12 y 15.

Esta teoría de la organización presenta una notable complejidad y a pesar de ello no faltan ya valiosas y recientes construcciones científicas al respecto<sup>12</sup>. En cualquier caso, no es éste el momento de intentar siquiera esta tarea, sino tan sólo de recordar su interés y oportunidad.

### 3. CORRESPONSABILIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LOS FIELES EN LA ORGANIZACIÓN

Resumidamente se podría decir que la relación del fiel con la organización se expresa fundamentalmente en un conjunto de derechos, obligaciones y facultades reconocidas por el ordenamiento canónico a favor del fiel mismo, y, paralelamente, en un conjunto de obligaciones propias de la organización; en particular, de los titulares de oficios eclesiásticos. Al tratar del primer aspecto me limitaré a las normas del CIC. En cambio procuraré valorar con más detenimiento las obligaciones propias de la organización, porque ese aspecto parece presentar un mayor interés.

Cuando se trata de relación del fiel con la organización eclesiástica conviene distinguir entre la posición pública que le corresponde en cuanto miembro de la sociedad eclesiástica y su relación específica con los oficios y entidades que la estructuran externamente. Bajo el primer aspecto, se consideran sobre todo los vínculos derivados de la comunión jerárquica, que unen a los

<sup>12</sup>. Vale la pena destacar en este sentido, además de los tratados y manuales publicados en las diversas lenguas y de los títulos de P. LOMBARDÍA y J. HERVADA citados en la nota 8, los estudios de A. M. PUNZI NICOLÒ, *Gli enti*, cit. en nt. 1; J. I. ARRIETA, *Organizzazione ecclesiastica, Lezioni di Parte Generale ad usum Scholarum*, Ateneo Romano della Santa Croce, 1991-1992; E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Pamplona 1993, pp. 95-171, especialmente; C. CARDIA, *Il governo della Chiesa*, Bologna 1984.

fieles con sus pastores en los aspectos propios de la sagrada potestad, particularmente en lo relativo al culto, el magisterio y el gobierno. Además hay que tener en cuenta aquí los ámbitos de autonomía y libertad que corresponden a los fieles en el ámbito público, así como las exigencias generales de corresponsabilidad y participación activa en la misión de la Iglesia propias de todo fiel en virtud del bautismo y la confirmación.

Por lo que se refiere al segundo aspecto –es decir, la relación del fiel con los oficios y entidades constituidas– conviene recordar ante todo que la titularidad y ejercicio de las funciones públicas

en la Iglesia dependen instrumentalmente del sacramento del orden y de la misión canónica. Por tanto, es siempre necesaria la intervención de la autoridad, y no cabe invocar una titularidad originaria de las funciones públicas con independencia de los requisitos de selección y nombramiento previstos por el derecho, como si se tratara de funciones personales naturalmente vinculadas con el bautismo.

La distinción entre el fiel en cuanto fiel y en cuanto miembro de la organización no debe oscurecer, sin embargo, las exigencias de corresponsabilidad y participación activa en la misión de la Iglesia que le corresponden por el bautismo y la confirmación, pues –como señala el Vaticano II– «est in Ecclesia diversitas ministerii, sed unitas missionis»<sup>13</sup>. El contenido de la corresponsabilidad, entendida como vocación a cooperar en la misión de la Iglesia, subyace en diversos textos del Concilio<sup>14</sup> y del magisterio posterior<sup>15</sup>, e integra el concepto de fiel recogido

<sup>13</sup>. Decr. *Apostolicam Actuositatem*, n. 2/b.

<sup>14</sup>. Cfr. const. *Lumen Gentium*, nn. 10, 30, 32, 33, 37; decr. *Apostolicam Actuositatem*, nn. 2 y 3. Vid. H. MÜLLER, *De formis iuridicis conresponsabilitatis in Ecclesia*, en «Periodica», 69 (1980), p. 303.

<sup>15</sup>. Vid. por ejemplo la relación final, II, C. 6 de la Asamblea Extraordinaria del Sínodo de los Obispos de 1985 (cfr. *Sínodo 1985*).

en el c. 204 § 1<sup>16</sup>. La corresponsabilidad implica la idea de participación, que ha sido descrita por Juan Pablo II como un «signo de los tiempos»<sup>17</sup> y que supone siempre una dedicación personal «al servicio del crecimiento de la comunión eclesial»<sup>18</sup> y, especialmente hoy, «la formación de comunidades eclesiales maduras» para la nueva evangelización<sup>19</sup>.

Esta doctrina no sólo tiene interés en el aspecto de las relaciones Iglesia-mundo, sino también en el ámbito jurídico intraeclesial; por ejemplo, cuando se trata de organizar representativamente la composición de algunos entes eclesiales. En general, las nociones de corresponsabilidad y participación plantean el problema canónico y pastoral de articular convenientemente la posición activa de los fieles, según su condición y su vocación en la Iglesia. Y se habla de «problema» de articulación porque, en efecto, la realización práctica de esta doctrina no deja de suscitar diversos interrogantes, también de orden canónico<sup>20</sup>.

*Documentos*, 2ª ed., Madrid 1986, pp. 18-19); también J. PABLO II, Exh. ap. *Christifideles laici*, 30.XII.1988, nn. 3 y 15.

16. «... ad missionem exercendam vocantur, quam Deus Ecclesiae in mundo adimplendam concedidit».

17. Cfr. Exh. ap. *Christifideles laici*, n. 5.

18. *Ibid.*, n. 28.

19. *Ibid.*, n. 34.

20. Se pueden enumerar, entre otros, el problema de lograr un equilibrio entre la corresponsabilidad, la participación activa y las exigencias de la comunión, de manera que la actividad de los colegios eclesiales no sea concebida en la práctica como freno o control reivindicativo de las actividades propias de la autoridad, a imagen de la dinámica característica del parlamentarismo estatal. También el problema de cómo hacer efectiva una verdadera representación de los fieles en aquellos órganos, que evite la formación de círculos cerrados o grupos selectos de «notables». La conveniencia de evitar, asimismo, el «pluriempleo» causado por la participación de las mismas personas (en virtud del cargo) en diversos entes. También debe apuntarse la necesidad de evitar interpretaciones reductivas de las normas que hacen posible la participación, de manera que sea efectiva y no

### A. *La normativa del CIC*

Casi todos los derechos, obligaciones y capacidades reconocidos por el CIC en favor de todo fiel tienen relevancia directa o indirecta respecto de la organización eclesial. Junto a los deberes más generales de observar la comunión eclesial en el obrar, cumplir las obligaciones con la Iglesia universal y la Iglesia particular, obedecer a los Pastores, ayudar a la Iglesia en sus necesidades materiales y observar el bien común<sup>21</sup>, se encuentra también en el CIC el reconocimiento específico de derechos y facultades de los fieles que exigen para ser efectivos una adecuada disposición de los oficios y tareas eclesiales. Así, el importante derecho a recibir de los Pastores los bienes espirituales de la Iglesia y principalmente la palabra de Dios y los Sacramentos<sup>22</sup>; derecho que en sentido estricto se refiere a la

simbólica; y la importancia de no establecer órganos excesivamente numerosos, de difícil convocatoria y funcionamiento o con una organización interna demasiado compleja.

La solución a estos problemas generales solo puede plantearse aquí de manera también general. Ante todo es necesaria una adecuada comprensión de la naturaleza del poder en la Iglesia, que no reside originariamente en las personas jurídicas, sino en los oficios capitales como representantes de Cristo. Al mismo tiempo es necesario un desarrollo efectivo y no reductivo del c. 129 § 2; una particular atención en la normativa correspondiente hacia los sistemas de selección y designación de los miembros de los entes de composición plural; el impulso a la participación de los fieles en los ámbitos cercanos donde se realiza ordinariamente su vida sacramental (por ejemplo, en las parroquias); promover la especialización y un oportuno sistema de incompatibilidades para evitar la vinculación simultánea de las mismas personas con diversos organismos, etc.

<sup>21</sup>. Cfr., respectivamente, cc. 209 § 1, 209 § 2, 212 § 1, 222 § 1, 223 § 1.

<sup>22</sup>. Cfr. c. 213.

relación con el pastor propio (párroco, obispo diocesano, etc.), pero que expresa también, como se ha dicho, «un principio informador de la organización eclesiástica»<sup>23</sup> en el sentido de que postula una distribución de los oficios con cura de almas suficientemente apta y eficaz para la administración de los bienes salvíficos. Este derecho reclama también un esfuerzo razonable (es decir, dentro de las posibilidades existentes) en favor de los fieles que no pueden sin grave incomodidad recibir la atención pastoral ordinaria<sup>24</sup>.

En el mismo sentido cabe destacar la relevancia estructural de los derechos a practicar el propio rito y la propia espiritualidad, que no se agotan en el ámbito personal ni tampoco en el reconocimiento de formas asociativas, sino que se refieren también a la convivencia plural, dentro de las estructuras ordinarias de la Iglesia, de diferentes ritos y espiritualidades. El derecho al propio rito puede exigir incluso, en determinados casos, una organización jerárquica peculiar o específica en territorios de rito diverso, tal como han reconocido expresamente el Concilio Vaticano II y el CIC de 1983<sup>25</sup>. ¿Cabría decir lo mismo a propósito del derecho a la propia forma de vida espiritual? No veo obstáculos de principio (otra cosa serán las posibilidades prácticas de organización) para una respuesta afirmativa<sup>26</sup>, considerando el paralelismo entre rito y

<sup>23</sup> J. HERVADA, *Elementos*, cit. en nota 8, p. 121.

<sup>24</sup> Cfr. decr. *Christus Dominus*, n. 18; cc. 383 § 1 y 568 del CIC de 1983. Vid. en este sentido los documentos citados por J. L. GUTIÉRREZ, en su comentario al c. 383, en «Código de Derecho Canónico. 5ª ed. anotada a cargo del Instituto Martín de Azpilcueta», Pamplona 1992, pp. 286 y 287.

<sup>25</sup> Cfr. decr. *Christus Dominus*, n. 23,3; decr. *Orientalium Ecclesiarum*, n. 4; cc. 372 § 2 y 383 § 2.

<sup>26</sup> E. MOLANO, ha estudiado específicamente la relación entre el derecho de los laicos a seguir la propia forma de vida espiritual (recordemos, sin embargo, que el c. 214 refiere este derecho a todos los fieles) y la organización eclesiástica: cfr. *El derecho de los laicos a seguir la propia forma de vida*

espiritualidad establecido por el c. 214, y valorando también la posible relevancia comunitaria y no exclusivamente individual de la espiritualidad, sobre todo cuando es expresión de un carisma. No es impensable que la espiritualidad exprese un carisma convenientemente probado y regulado en su ejercicio por la autoridad<sup>27</sup>, según fórmulas jurídicas asociativas o institucionales<sup>28</sup>. En el último caso el carisma es integrado en la organización eclesial, sin perder su originalidad.

*espiritual*, en «Ius Canonicum», XXVI (1986), pp. 515-530 (especialmente, pp. 524 ss.). Señala el autor la oportunidad de acudir en este sentido a la doctrina de la promoción de los derechos y libertades para que sean reales y efectivas, que «hace necesaria una actividad positiva por parte de los órganos públicos de impulso, fomento y promoción, proporcionando los servicios necesarios» (p. 525). Aplicando esta doctrina concluye el autor diciendo que «la tarea de promoción y fomento de la vocación y misión propia de los laicos en la Iglesia y en el mundo, así como de todas las consecuencias que derivan de la universal llamada a la santidad y al apostolado, exige poner en juego todas las energías y posibilidades que se encierran en las *estructuras pastorales de la Iglesia*, tanto las que se ocupan de la pastoral común y ordinaria, como las que se ocupan de la pastoral especializada» (pp. 527-528. Subrayados del autor).

<sup>27</sup>. «Ex horum charismatum, etiam simpliciorum, acceptione, pro unoquoque credentium *ius et officium oritur eadem in bonum hominum et aedificationem Ecclesiae exercendi* in Ecclesia et in mundo, in libertate Spiritus Sancti, qui 'ubi vult spirat' (Io 3, 8), et simul in communione cum fratribus in Christo, maxime cum pastoribus suis, *quorum est de eorum germana natura et ordinato exercitio iudicium ferre*, non quidem ut Spiritum extinguant sed ut omnia probent et quod bonum est teneant»: decr. Apostolicam Actuositatem, n. 3/d. (Los subrayados son míos).

<sup>28</sup>. En efecto, el carisma no se opone a la institución, «puesto que los carismas dan lugar a derechos y deberes para su ordenado ejercicio, y nada de esto es comprensible más que en una concepción institucional de la Iglesia»: P. LOMBARDÍA, *Relevancia de los carismas personales en el ordenamiento canónico*, en «Escritos de Derecho Canónico», vol. III, Pamplona 1974, p. 96. Además, el carisma no es algo exclusivo de los laicos, de la «base», ni siquiera es algo exclusivo de la vida consagrada porque, como reconoce la const. *Lumen Gentium* n. 12/b, el carisma es dado a fieles de diversa condición (cfr.

Otros aspectos que pueden destacarse son las capacidades reconocidas específicamente a los laicos por los cc. 228 y ss., que en realidad son de aplicación general a todos los fieles. Así, la aptitud para la titularidad de oficios eclesiásticos unipersonales o colegiados<sup>29</sup> y la capacidad para colaborar, también de forma estable, en tareas propias de los *munera docendi*<sup>30</sup>, *sanctificandi*<sup>31</sup> y *regendi*<sup>32</sup>. Estas determinaciones imponen a la organización eclesiástica el deber de ofrecer una suficiente formación y razonable retribución a los fieles llamados a esas tareas oficiales de colaboración, siempre dentro de lo previsto en cada caso por las normas correspondientes<sup>33</sup>.

El derecho universal no regula el problema específico de la participación de los fieles en la selección de titulares de oficios. Por excepción, el c. 377 § 3 establece la intervención de diversos fieles en el procedimiento previo al nombramiento de un obispo diocesano o coadjutor, en el que destaca particularmente la actividad del legado pontificio. Sin embargo el Código establece normas generales sobre la provisión de oficios eclesiásticos, y admite procedimientos diversos de la libre colación por la autoridad en los cc. 157 y ss. Conviene tener en cuenta que estas normas se remiten expresamente al derecho particular a propósito

E. CORECCO, *Instituzione e Carisma in riferimento alle strutture associative*, en «Das konsoziative Element in der Kirche. Akten des VI. Internationalen Kongresses für kanonisches Recht», hsgb. von W. AYMANS~K. T. GERINGER~H.SCHMITZ, St. Ottilien 1989, p. 88 y 93). Finalmente, no todos los carismas son convenientemente encauzados a través del derecho de asociación (cfr. *ibid.*, p. 80), sino también mediante formas institucionales (cfr. J. MIRAS, *Carisma y estructuras asociativas: ¿un binomio necesario?*, en «Das konsoziative Element», cit., pp. 153 ss.).

<sup>29</sup>. Cfr. c. 228.

<sup>30</sup>. Cfr. cc. 229, § 3, 230 § 3, 766.

<sup>31</sup>. Cfr. cc. 230, 517 § 2, 1112.

<sup>32</sup>. Cfr. cc. 129 § 2, 1421 § 2 (Vid. sin embargo el c. 274 § 1).

<sup>33</sup>. Cfr. especialmente para los fieles laicos, el c. 231.

de las condiciones de idoneidad para el cargo<sup>34</sup> e incluso admiten previsiones jurídicas diversas de las normas codiciales<sup>35</sup>. Es, en efecto, el derecho particular el que debe organizar la participación de los fieles en la selección y nombramiento de oficios diocesanos, suponiendo que esa regulación se considere necesaria u oportuna. Por tratarse de una cuestión prudencial, que exige una regulación específica acomodada a las circunstancias locales, a falta de normas escritas o consuetudinarias sobre la materia hay que estar por la presunción general de libre colación por parte del obispo diocesano (cfr. c. 157).

*B. En particular: la participación en los colegios de la organización eclesial*

Otra cuestión que presenta interés es la participación de los fieles en los organismos colectivos, sobre todo en aquellos establecidos en las diócesis y en las parroquias. En general el aspecto que equipara entre sí la funcionalidad de estos entes de composición plural es el voto consultivo. La organización consultiva está integrada por diversos colegios, cuyos miembros colaboran en las actividades propias de la autoridad a través del asesoramiento en sentido amplio y, en algunos casos, a través del control jurídico sobre actos específicos de gobierno<sup>36</sup>. Pero la participación de los fieles en estas tareas no puede comprenderse indiferenciadamente, sin valorar la naturaleza propia de cada colegio. Algunos presentan un carácter técnico y especializado en la emisión de dictámenes, de manera que su composición es reducida y sus miembros son debidamente seleccionados por la

<sup>34</sup>. Cfr. c. 149 §§ 1 y 2.

<sup>35</sup>. Cfr., por ejemplo, el c. 164 a propósito de las elecciones: «nisi aliud provisum fuerit...». También los cc. 174 § 1, 176.

<sup>36</sup>. Cfr. aquí la distinción entre consentimiento y consejo prevista con carácter general por el c. 127.

autoridad teniendo en cuenta su pericia y capacidad<sup>37</sup>. Otros entes de composición plural están destinados a representar adecuadamente la Porción del Pueblo de Dios a cuyo servicio actúan<sup>38</sup>, y por eso el número de miembros es aquí más elevado, sin que se excluya tampoco su designación no autoritaria. En otros supuestos de actuación colectiva se expresa propiamente una actividad jerárquica, solemne y ocasional, a la que son convocados otros fieles, según los criterios de representatividad previstos por el derecho<sup>39</sup>. Hay que decir también que en ocasiones estos aspectos se entrecruzan, originando no pocos problemas ya presentes en las mismas normas constitutivas de la entidad. Así ocurre, por ejemplo, cuando se mezclan el principio participativo con el principio de asesoramiento especializado, que tiene como consecuencia el establecimiento de colegios con muchos miembros, difíciles de reunir, con las consiguientes dificultades para alcanzar acuerdos y prestar un asesoramiento eficaz<sup>40</sup>.

Por otra parte, la participación en estos colegios no ha de inspirarse en la lógica del poder, sino en el espíritu de servicio y en la búsqueda del consenso, que, como dice Gaudemet, son los elementos que dan sentido y valor a la corresponsabilidad en la

<sup>37</sup>. Es el caso del Consejo de Asuntos Económicos diocesano (cfr. c. 492) o del Colegio de Consultores de la diócesis (cfr. c. 502).

<sup>38</sup>. Cfr. el c. 512 sobre la composición del Consejo Pastoral diocesano y el c. 463 sobre los miembros del Sínodo diocesano.

<sup>39</sup>. Cfr. el c. 443 sobre los miembros de los Concilios particulares.

<sup>40</sup>. Aunque se trate de un ejemplo específicamente referido a la organización del presbiterio en la diócesis, es paradigmática en este sentido la configuración del Consejo presbiteral, según lo que se desprende de la comparación entre los cc. 495 § 1 (órgano representativo para ayudar al Obispo en el gobierno de la diócesis) y 499 (la representación ha de organizarse teniendo en cuenta sobre todo los distintos ministerios y las diversas regiones de la diócesis).

Iglesia<sup>41</sup>. También aquí es necesario el concurso de las normas canónicas distribuyendo las diversas tareas. Ninguna organización puede ser eficaz si las normas son ambiguas respecto del grado de autoridad, competencias y dependencia real entre las personas.

En cualquier caso la participación de los fieles en los colegios de la organización eclesiástica es un aspecto desarrollado extensamente en la legislación vigente, que encuentra su fundamento constitucional en los derechos y deberes del fiel. El Código reconoce un derecho de petición (manifestar a los Pastores las propias necesidades y deseos) que puede ejercerse incluso en forma colectiva<sup>42</sup>. Otro tanto cabe decir a propósito de la libre opinión sobre aquello que pertenece al bien de la Iglesia<sup>43</sup> y que, tratándose de los miembros de entes consultivos, es también con frecuencia una obligación propia del cargo. Además se reconoce expresamente la capacidad de los laicos para actuar individual o colectivamente como consejeros, de acuerdo con las condiciones establecidas por el derecho<sup>44</sup>.

#### 4. LA ORGANIZACIÓN ECLESIASTICA COMO SERVICIO A LOS FIELES

Hasta aquí lo relativo al fiel y la organización eclesiástica a partir de los derechos y deberes del fiel. Es el momento de considerar el otro polo de la relación, es decir, la posición de la misma organización respecto a los destinatarios de sus actividades.

<sup>41</sup>. Cfr. J. GAUDEMET, *Sur la co-responsabilité*, en «L'Année Canonique», XVII (1973), p. 534.

<sup>42</sup>. Cfr. c. 212 § 2.

<sup>43</sup>. Cfr. c. 212 § 3.

<sup>44</sup>. Cfr. c. 228 § 3.

### A. *Funciones públicas y Jerarquía*

El conjunto de instituciones que constituyen su organización pública garantiza, con la asistencia divina, la permanencia y continuidad de la Iglesia en el tiempo. La existencia de una organización sirve objetivamente a la unidad del Pueblo de Dios y permite la coordinación de las actividades de interés general. Con la articulación jurídica de las distintas funciones públicas se establece un orden externo, necesario para la satisfacción de las necesidades espirituales de los fieles y para anunciar y extender también a todas las gentes el mensaje cristiano.

En general son actividades propias de la organización eclesial todas aquellas tareas necesarias para que la Iglesia, considerada como institución, pueda alcanzar sus fines. Esa necesidad deriva ante todo de la determinación divina, pero también de las tareas sociales que la autoridad asume en cada momento histórico. Se habla así con propiedad de funciones públicas en la Iglesia para referirse a la actividad social organizada y regulada por el derecho canónico.

Es difícil una clasificación cerrada de todas las actividades que la organización está llamada a realizar, a causa de la diversidad de ámbitos de actuación, el desarrollo histórico de la organización misma, la diversa naturaleza y competencia de los oficios, etc. Ni siquiera parece que esa tarea clasificatoria corresponda a los canonistas. Con todo, de una manera muy general puede hablarse de «servicios» y «poderes» para designar ampliamente aquellas actividades<sup>45</sup>. También se emplea con frecuencia la clasificación tripartita de los *tria munera Christi et Ecclesiae*, parcialmente reflejada en la sistemática del CIC de

<sup>45</sup>. Así, J. I. ARRIETA, *Organizzazione ecclesiastica*, cit, en n. 12, pp. 12 y 13.

1983. Me referiré especialmente a la función de gobierno o dirección de la vida social de la Iglesia, a causa de su relevancia jurídica y estructural.

Esta referencia general a las funciones públicas de la organización eclesial es particularmente relevante cuando se aplica a la Jerarquía, en cuanto elemento central de la organización eclesial. En un texto del Concilio Vaticano II, ya citado, se alude a la tarea propia de los miembros de la Jerarquía respecto de los demás fieles: su misión consiste en «apacentar a los fieles y reconocer sus ministerios y carismas, de tal manera que todos cooperen a su modo en la obra común»<sup>46</sup>. En resumen, la misión jerárquica consiste en un servicio a los fieles: apacentarlos y recibirlos en sus variadas condiciones, robustecer en ellos, con el auxilio de la gracia divina, los vínculos de la comunión de fe, de sacramentos, de régimen, para que de acuerdo con su personal vocación transmitan a los demás hombres la redención obrada por Cristo y alcancen la gloria eterna.

La concepción de la misión jerárquica como un servicio explica particularmente la naturaleza del gobierno eclesial e inspira su ejercicio. Es éste un aspecto frecuentemente expresado en los textos del Concilio Vaticano II<sup>47</sup>. En este sentido, Juan Pablo II ha podido destacar en la promulgación del CIC de 1983 la doctrina de «la autoridad jerárquica como un servicio» entre los elementos que manifiestan propiamente la imagen de la Iglesia según el Vaticano II<sup>48</sup>. Si la «autoridad jerárquica» se presenta como servicio y es a la vez elemento central en la estructura de gobierno de la Iglesia, se puede afirmar que toda la organización eclesial participa también de aquella dimensión fundamental. Considerada globalmente la organización

<sup>46</sup>. Const. *Lumen Gentium*, n. 30

<sup>47</sup>. Cfr. const. *Lumen Gentium* 18, 20, 24, 28, 30; decr. *Christus Dominus* 16, 30; decr. *Presbyterorum Ordinis* 3, 4, 9.

<sup>48</sup>. Cfr. const. ap. *Sacrae Disciplinae Leges*, en AAS, 75 (1983), Pars II, XII.

eclesiástica puede describirse, también en sentido jurídico y no sólo litúrgico o pastoral, como un conjunto ordenado de servicios o ministerios estables al servicio de los fieles.

Esta consideración tiene consecuencias en el ámbito individual, en cuanto que reclama una actitud moral de los Pastores, llamados a desempeñar los cargos con espíritu de servicio. Pero también tiene significativas consecuencias sociales y canónicas, a pesar de su aparente ductilidad. Entre otras consecuencias de la consideración «ministerial» de la organización eclesiástica pueden señalarse, con carácter general, el sentido funcional de los poderes y actividades organizadas, la distinción entre gobierno y mandato, y también el principio de legalidad en la actividad pública.

#### *B. El sentido funcional de los poderes y actividades organizadas*

El cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos por el derecho para la provisión de oficios o cargos eclesiásticos establece una específica posición jurídica del titular en relación con el cargo mismo, la estructura general de gobierno y los fieles destinatarios de las actividades correspondientes. Así los derechos y deberes del titular del oficio se justifican en función de las tareas que deben desarrollarse en la organización eclesiástica. Es lo que unitariamente se denomina «poder-función», es decir, una obligación objetiva de servicio a los fieles a través del cargo que se ejerce. En este sentido observa Hervada que «si la organización eclesiástica es una estructura de servicio significa esto que la posición jurídica fundamental en la que se encuentra dentro del contexto del Pueblo de Dios, y en concreto, de la sociedad eclesiástica, es la de un deber de servicio, esto es, una *función institucional* en razón de las necesidades del Pueblo de Dios y de la humanidad. De ahí que los derechos y poderes

que le son atribuidos tengan el carácter de derechos-función o poderes-función, dimanantes de la misión de servicio»<sup>49</sup>.

Esta consideración funcional de los oficios y de la entera organización eclesial es compatible naturalmente con el fundamento sacramental y la dimensión personal de la *sacra potestas*. Lo que quiere ponerse de relieve es que las funciones de interés general vinculadas con los oficios eclesiales no deben ser consideradas como simples ámbitos subjetivos de libre disposición por sus titulares, ni tampoco como «dignidades» personales

(los nombramientos están, o deberían estar, vinculados con funciones concretas). Son las obligaciones propias del cargo las que justifican los derechos y capacidades de su titular, y no a la inversa. Este planteamiento es especialmente relevante en los oficios con cura de almas, a causa de su particular proximidad con la *salus animarum*. Pero tiene al mismo tiempo un significado general, también cuando se aplica a las relaciones entre diversos oficios, inspiradas básicamente por el criterio de coordinación

de instancias al servicio de una misión común y no en la reivindicación particularista del poder concebido como objeto de disposición personal.

Además, la misma constitución de oficios y de otras instituciones públicas se justifica por las necesidades de la Iglesia en cada momento histórico, respetando siempre la estructura de derecho divino. Salvada la exigencia fundamental de la titularidad y ejercicio de las funciones atribuidas al Papa y a los Obispos,

el principio general que inspira el establecimiento de los entes eclesiales es el servicio a los fieles, su mejor asistencia pastoral, la debida atención de sus necesidades espirituales en cada época. Resumidamente se podría señalar que es la

<sup>49</sup>. J. HERVADA, *Elementos*, cit. en nota 8, p. 229.

organización eclesial, de acuerdo con las posibilidades reales, debe adaptarse a las necesidades de los fieles y no a la inversa.

### C. *La distinción entre gobierno y mandato*

A partir de las enseñanzas conciliares sobre la *sacra potestas* suele distinguirse entre el *munus regendi* y la potestad de jurisdicción<sup>50</sup>. Esta última incluiría estrictamente el poder decisorio que se ejerce a través de mandatos vinculantes en los ámbitos legislativo, administrativo y judicial. En cambio, la función de gobierno no se agota en el mandato, sino que incluye también otras tareas no imperativas que buscan promover la libre adhesión del destinatario a la decisión de la autoridad. Este matiz está implícito en un conocido texto de la Const. *Lumen Gentium* dedica a la función pastoral de los obispos. Allí se dice que «los obispos rigen, como vicarios y legados de Cristo, las Iglesias particulares que les han sido encomendadas, con sus consejos, exhortaciones, ejemplos, pero también con su autoridad y sagrada potestad»<sup>51</sup>. El consejo, la exhortación y el ejemplo, ejercidos por la autoridad, son también modos de gobernar en la Iglesia.

<sup>50</sup>. Así lo manifestaron ya canonistas de diferentes escuelas en fechas muy próximas a la celebración del Concilio Vaticano II. Para Mörsdorf las cuestiones relativas al *munus regendi* y potestad de jurisdicción eran «inter se connexas, sed plane diversas (...). Quaestio de munere interrogat quid sit agendum, quaestio autem de potestate sese refert ad principium agens seu ad auctoritatem quae in munere exsequendo operatur»: K. MÖRSDORF, *Munus regendi et potestas iurisdictionis*, en PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, «Acta Conventus Internationalis Canonistarum» (Roma 20-25.V.1968), Roma 1970, p. 199. Para Souto, «los textos conciliares utilizan el término *munus regendi* en un doble sentido: a) como función atribuida por la consagración episcopal; b) como función propia del obispo diocesano, para cuyo ejercicio goza de potestad de jurisdicción»: J. A. SOUTO, *El «munus regendi» como función y como poder*, en *ibid.*, p. 245.

<sup>51</sup>. Const. *Lumen Gentium*, n. 27.

Esta distinción implica negativamente la no identidad entre gobierno y poder de régimen o jurisdicción, de manera que, siendo éste necesario para el fin sobrenatural de la Iglesia, no constituye sin embargo la única manifestación del gobierno eclesiástico, e incluso cabría decir que no debe ser la expresión predominante en la dirección de la Iglesia.

Esta última conclusión no plantea en la práctica especiales problemas cuando se trata de las funciones legislativa y judicial. La primera se ejerce ocasionalmente de suyo, en función de las necesidades de la Iglesia universal y particular; la segunda tiene unos cauces propios de expresión, convenientemente organizados y especializados. En cambio, creo que defender la no generalización exclusiva del gobierno imperativo tiene más interés práctico cuando se piensa en el ejercicio más frecuente de la función administrativa, donde la alternativa entre el mandato y la exhortación podría resolverse habitualmente en favor de la primera posibilidad si la autoridad no fuera suficientemente sensible a la dinámica propia del gobierno en la Iglesia y buscara solamente como solución más fácil o presuntamente más eficaz la obediencia estricta al mandato emitido. Digo presuntamente más eficaz porque, en realidad, ese estilo de gobierno puede provocar fácilmente una actitud pasiva en el destinatario, en el fiel, que se acostumbraría a actuar a partir de la orden recibida y no más bien mediante la libre adhesión propia de los compromisos bautismales y ministeriales.

La iniciativa y libre adhesión del fiel es precisamente lo que se intenta promover mediante el gobierno entendido primordialmente como subsidio, ayuda y fomento. Este criterio derivado del Concilio Vaticano II informa también en cierta medida la legislación vigente. Se puede recordar en este sentido la reciente normativa sobre la curia romana contenida en la const. *Pastor Bonus*. En esta ley pontificia se ha prestado una particular

atención a nuevas funciones de fomento pastoral atribuidas a los dicasterios romanos, incluso a las congregaciones, que no se limitan al ejercicio de la potestad ejecutiva sino que asumen también tareas específicas de impulso y exhortación<sup>52</sup>. Además, es un criterio de gobierno expresamente incluido en las normas de la const. *Pastor Bonus* la necesidad de consultar previamente a los destinatarios, solicitando su colaboración, cuando se trate de elaborar documentos importantes de carácter general<sup>53</sup>. Este criterio concreto, si resulta bien aplicado y no es entendido como un simple compromiso o armonización de tendencias diversas, puede resultar muy útil para la recepción y eficacia de las decisiones.

Por lo demás, el principio del gobierno entendido como ayuda y fomento inspira no sólo las relaciones entre la autoridad eclesial y el fiel, sino también la misma distribución de tareas entre los oficios eclesiales. Por ejemplo, en el marco de las relaciones entre primado y episcopado, el c. 333 § 1 recoge una tradición constante para afirmar que la potestad pontificia sobre la Iglesia universal y las Iglesias particulares fortalece y defiende la potestad propia, ordinaria e inmediata de los obispos en las Iglesias particulares que tienen encomendadas. En esta línea cabe destacar también la existencia de algunos oficios de naturaleza subsidiaria o complementaria respecto de la organización pastoral ordinaria (así, por ejemplo, los rectores de iglesias y capellanes en relación con la organización parroquial<sup>54</sup>).

<sup>52</sup>. Vid. en general las expresiones contenidas en el art. 13 de la const. ap. *Pastor Bonus*, 28.VI.1988, en AAS, 80 (1988), pp. 841-912. Cfr. sobre la materia, A. VIANA, *La potestad de los dicasterios de la curia romana*, en «Ius Canonicum», XXX (1990), p. 93.

<sup>53</sup>. «Crebrae relationes foveantur cum Ecclesiis particularibus coetibusque Episcoporum, eorum consilium exquirendo, cum agitur de apparandis documentis maioris momenti, indolem generalem habentibus»: art. 26 § 1 de la const. *Pastor Bonus*.

<sup>54</sup>. Cfr. especialmente los cc. 558, 560, 566, 568 y 571.

#### D. *El principio de legalidad en la actividad pública*

Las formulaciones tradicionales del principio de legalidad en el derecho público estatal expresan en general la subordinación de los poderes públicos y especialmente de la actividad administrativa a las disposiciones del ordenamiento jurídico. En el ámbito del derecho administrativo se manifestó primero como una mera vinculación *negativa* de la Administración: bastaba la *compatibilidad* de la actividad administrativa con el ordenamiento para deducir la legitimidad de la actuación. De esta manera, «en ausencia de regulación de la ley ha de estarse por la libertad de la Administración»<sup>55</sup>, según el principio *quae prohibita non sunt, permissa intelliguntur*. Llevada hasta sus últimas consecuencias, esta concepción, más propia del Antiguo Régimen, podría considerar la actividad discrecional de la Administración (la libre elección de medios de actuación entre diversas posibilidades por parte de las autoridades administrativas) como algo ajeno al orden legal. Por eso es hoy generalmente rechazada y se dice que «el principio de legalidad de la Administración implica que los entes públicos no pueden entrar en el tráfico jurídico ilimitadamente (...); sólo pueden enhebrar relaciones allí donde una norma les autoriza a ello. La capacidad jurídica de Derecho Público de una Administración coincide, pues, con el conjunto de potestades que le hayan sido atribuidas por el ordenamiento; puede producirse jurídicamente en todo lo que resulte del ejercicio de estas potestades que le hayan sido previamente conferidas y no puede hacerlo fuera de esa atribución invocando un supuesto principio de presunción

<sup>55</sup>. E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit. en nt. 12, p. 174

general de aptitud o de libertad»<sup>56</sup>. En este sentido el principio de legalidad en la actividad de los órganos públicos trasciende hoy la mera vinculación negativa a la ley (la Administración actuaría en todo aquello que la ley no le prohíba) para expresar una dependencia *positiva*; de manera que la acción administrativa será válida sólo si responde a una previsión normativa<sup>57</sup>.

Naturalmente hablar en este contexto de una necesaria previsión normativa no significa exigir en cada caso un apoderamiento singular para poder actuar. Tampoco se excluye un oportuno ámbito discrecional de la Administración. Lo que sí reclama esta necesaria previsión normativa es una habilitación previa para poder actuar de forma discrecional o estrictamente reglada dentro del ordenamiento jurídico. Es decir se sustituye la sola voluntad personal por la voluntad (o racionalidad) de la norma, de manera que no pueden existir poderes no regulados por el derecho.

En el ámbito eclesiástico hay que considerar siempre la concentración del poder en los oficios capitales, que constitucionalmente representan a Cristo, Cabeza de la Iglesia, como fundamentos visibles de unidad en sus ámbitos comunitarios correspondientes<sup>58</sup>. La *sacra potestas* de los oficios capitales, en sus contenidos de magisterio, gobierno y santificación, tiene constitucionalmente también un alcance general y su dimensión unitaria no permite una división estricta de poderes, ni tampoco una regulación excesivamente pormenorizada de la actividad de gobierno.

Sin embargo, conviene insistir en que, por una parte, la actividad de los oficios capitales no puede ejercerse indife-

<sup>56</sup>. E. GARCÍA DE ENTERRÍA~T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 4ª ed., Madrid 1983, pp. 403 y 404.

<sup>57</sup>. Cfr. *ibid.*, pp. 417 y 418; E. LABANDEIRA, *op. cit.*, pp. 175 ss.

<sup>58</sup>. Cfr. const. *Lumen Gentium*, n. 23/a.

renciadamente, porque está ya regulada por el derecho divino y humano. Concretamente la potestad del obispo diocesano se ejerce *modo iure praescripto, ad normam iuris*<sup>59</sup>. Este aspecto no se refiere solamente al procedimiento de formación de los actos jurídicos, sino que tiene también un significado general, ya que la potestad del obispo diocesano se inscribe en un orden de comunión jerárquica con la Cabeza y los demás miembros del Colegio episcopal. Por otra parte, nada impide una razonable formalización del ejercicio del gobierno capital: el reciente Reglamento General de la curia romana es un ejemplo de esta posibilidad, porque establece incluso la cláusula tipo que habrá de utilizarse en las aprobaciones pontificias en forma específica<sup>60</sup>.

Además, en el ejercicio del poder capital participan en el ámbito universal y particular varios oficios y personas según diversos títulos, entre los que destacan la constitución de oficios vicarios y el instrumento de la delegación. Precisamente en este ámbito de las autoridades subordinadas a los oficios capitales es especialmente oportuna la vigencia del principio de legalidad entendido en sentido amplio, es decir, como sometimiento de la actividad de gobierno al derecho. Parece oportuna, por ejemplo, una mayor formalización de los actos de los oficios de la curia diocesana a través del derecho particular; incluso mediante normas escritas que completen las previsiones del CIC en los cc. 473 ss. Así se lograría una mayor objetividad de la acción de gobierno subordinada al obispo diocesano, y se evitaría en buena medida el peligro de identificar la solución justa con la voluntad personal. Este peligro puede darse a veces allí donde no existan procedimientos que encaucen la formación de las decisiones.

<sup>59</sup>. Cfr. cc. 135 §§ 2 y 3, c. 391 § 1.

<sup>60</sup>. Cfr. *Regolamento Generale della Curia Romana*, 4.II.1992, en AAS, 84 (1992), pp. 201-267, art. 110 § 4: «Affinché consti dell'approvazione in forma specifica si dovrà dire esplicitamente che il Sommo Pontefice *in forma specifica approbavit*».

En este sentido el principio de legalidad actuaría no tanto como límite externo al ejercicio del poder eclesiástico, sino más bien al servicio de una función natural de garantía. Garantía para los fieles destinatarios del gobierno: arbitrando cauces para su ejercicio ordenado, distribuyendo las diversas competencias de forma clara, promoviendo las necesarias consultas previas a las decisiones, estableciendo medios de tutela frente a la siempre posible arbitrariedad. Garantía también para los mismos gobernantes, porque, como observa Herranz, la mejor apología y defensa que se puede hacer de la potestad eclesiástica consiste precisamente en asegurar a los pastores el mayor grado posible de legalidad y justicia en el ejercicio de su ministerio<sup>61</sup>. Es fácil evocar aquí toda la materia referente al principio de distinción de poderes, la jerarquía de normas y los recursos administrativos.

Estos aspectos han pasado de ser meros *desiderata* o postulados *de iure condendo* presentes en buena parte de la doctrina posterior al Vaticano II, a ser reconocidos con mayor o menor amplitud en la nueva legislación de la Iglesia<sup>62</sup>. No son, por tanto, metas por alcanzar, sino puntos de partida, expresiones del nuevo derecho llamadas a desarrollarse todavía más en la acción de gobierno. Para ello es necesaria, tanto una especial sensibilidad por parte de legisladores y administradores hacia las nuevas adquisiciones del ordenamiento canónico, como también y más ampliamente la formación de una mentalidad abierta y comprensiva con el significado del derecho en la vida de la Iglesia.

Esta mentalidad, que propiamente podría calificarse de «jurídica», no tiene nada que ver con rigorismos o rigideces en la

<sup>61</sup>. Cfr. J. HERRANZ, *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, p. 30.

<sup>62</sup>. Por referirnos solamente al CIC, cfr. especialmente cc. 128, 135 §§ 1 y 2, c. 221, cc. 1732 ss. Vid. también los principios directivos de la reforma del CIC de 1917 nn. 6 y 7, resumidos en el Prefacio del CIC de 1983.

aplicación del derecho. Se basa por el contrario, en la conciencia personal de los derechos, libertades, obligaciones, responsabilidades y capacidades en la vida de la Iglesia; en una palabra, expresa el reconocimiento responsable de las situaciones jurídicas propias y ajenas en la comunión eclesial.

Termino con la observación quizá superflua de que aquella mentalidad es particularmente necesaria en los Pastores y demás responsables de la aplicación del derecho, pero al mismo tiempo corresponde a los estudiosos y cultivadores del derecho canónico un importante papel en su difusión y asentamiento.