



SOBRE LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS CONFERENCIAS EPISCOPALES

JAVIER OTADUY

Universidad de Navarra

1. La doctrina canónica suele afirmar sin especiales reparos que las competencias normativas que poseen las Conferencias episcopales son legislativas¹. Las propias Conferencias episcopales, cuando tuvieron que dar a conocer en sus primeros decretos la naturaleza de su potestad, afirmaron también la condición legislativa de sus normas². Pero el modo como se plantea la cuestión no acostumbra a ser técnico ni argumentativo: con frecuencia no se afronta con criterios jurídicos precisos la distinción entre las normas administrativas y las legislativas, ni se aborda el asunto de un modo reflejo o temático, con el suficiente despliegue de argumentos. Se da por supuesto, podríamos decir, que las Conferencias están capacitadas para dictar leyes. Y en consecuencia, se emplean con abundancia las consecuencias terminológicas y conceptuales que eso implica.

Esta perspectiva descansa en la razonable convicción de que las Conferencias pueden dictar, y dictan de hecho, normas jurídicas generales y obligatorias para una comunidad capaz de recibirlas, comunidad constituida por los fieles de las

1. Los autores raramente afrontan y analizan de modo directo la potestad legislativa de las Conferencias. A menudo la afirman, pero el contenido de la afirmación se mueve habitualmente en el ámbito de una noción material de ley como norma obligatoria dirigida a una comunidad capaz de recibirla. Antes de la promulgación del código estudió directamente la cuestión J. MANZANARES, *Liturgia y descentralización en el Concilio Vaticano II (Las Conferencias Episcopales eje de la reforma litúrgica conciliar)*, Roma 1970, pp. 181-185. Su perspectiva es también la de una noción material de ley, visión lógica en aquellos momentos pero muy difícil de sostener ahora con los argumentos que allí se aportan, porque el código ha definido la distinción de funciones y ha introducido la categorización de los actos normativos, especialmente en los cc. 29-34. La postura de Manzanares fue acogida por G. FELICIANI, *Le Conferenze Episcopali*, Bologna 1974, p. 405, nota 93, y ha encontrado eco en otros autores, también postcodiciales.

2. Cfr., por ejemplo, el Decreto general de la Conferencia Episcopal española sobre las normas complementarias al nuevo Código de derecho canónico («Boletín oficial de la Conferencia Episcopal Española» 3 [julio 1984] 97-104), aprobadas en la XXXIX Asamblea plenaria de la Conferencia (21-28.XI.83). En los nn. 1-11 de dicho decreto se advierte en diecisiete ocasiones y según modos muy diversos que la Conferencia tiene o ejerce dicha potestad legislativa.

Iglesias particulares que forman esa Conferencia episcopal. Cabe pensar sin embargo que en estos casos se esté empleando una noción material de ley³ (como norma general imperativa) y que no se atienda especialmente a su concepción formal (como una categoría específica de norma canónica que reclama la prevalencia en las fuentes del derecho). Lo que pretende este trabajo, de acuerdo con un planteamiento que ya tuvimos ocasión de proponer⁴, es el análisis técnico de esta materia, de modo que pueda llegarse a la conclusión de si dichas normas son o no son leyes en sentido formal. También nos interesará conocer si el tipo de potestad que se ejerce es ordinaria o delegada. Si volvemos ahora sobre el asunto es porque contamos con un nuevo documento pontificio, el motu proprio *Apostolos suos*, que añade algún pequeño detalle a los datos con que hasta ahora contábamos, que siguen siendo los fundamentales.

2. A nuestro juicio, para discernir exactamente esta cuestión conviene valorar las cosas con arreglo a las indicaciones del c. 455 §1. Cuando se cumple el segundo supuesto de ese párrafo, es decir, cuando el decreto general se produce por mandato especial de la Sede Apostólica, es claro que nos encontramos ante un caso de legislación delegada (de un decreto legislativo), tal y como lo describe el c. 30. En ese canon se encuentran las condiciones que se requieren para el decreto legislativo canónico, condiciones que se cumplen punto por punto cuando existe el mandato de la Sede Apostólica: a) es un «acto de concesión» para un supuesto singular, no es una norma habilitadora; b) previo y expreso, no es una ratificación posterior o una atribución presunta; c) que debe atenerse a «las condiciones establecidas en el acto de concesión» —a las bases jurídicas obligadas que contiene el mandato de la Santa Sede— para la validez de la norma receptora de ese mandato (aunque, hay que notar, el c. 30 no es ley irritante); y d) dado por «el legislador competente», con fundamento en cuya potestad se dicta la norma, que es propiamente una ley.

3. Cuando la ley codicial habilita a las Conferencias a dar normas, es decir, en los casos «in quibus ius universale id praescripserit» (c. 455 § 1), el asunto no es idéntico. Es evidente que no existe (tal como exigiría el decreto legislativo del c. 30) un «acto de concesión», sino una «norma habilitadora», y que no existen tam-

3. Tal uso se advierte con toda nitidez, por ejemplo, en el art. 4 del decreto citado en la nota anterior. Tratando acerca de la facultad concedida a los obispos para el nombramiento de párrocos, afirma: «se trata de la facultad que la Conferencia concede a los Obispos para nombrar párrocos ad tempus. De tal facultad puede usar el Obispo cuando así lo considere oportuno; pero no es para él una ley». Si hablamos en términos de ley formal, claro está que lo es; es una facultad *in lege clause*, o si se quiere, una ley permisiva. Si nos guiamos por el puro carácter preceptivo de la norma y sólo consideramos legislativo al mandato general preceptivo, entonces no lo es. Pero esta segunda acepción no pasa de ser un concepto poco técnico de ley.

4. Cfr. *La potestad normativa de la Conferencia Episcopal (Principios informadores del Primer Decreto de la Conferencia Episcopal Española)*, en «Ius Canonicum» 63 (1992) 231-259, especialmente 248-257.

poco unas bases específicas que encuadren y condicionen el cumplimiento de ese acto. No es por tanto la hipótesis que diseña el c. 30. Es frecuente que se hable sin embargo de que en este caso se ejercen competencias legislativas, y que se recurra para fundamentarlo al c. 29⁵, que dice así: «Los decretos generales, mediante los cuales el legislador competente establece prescripciones comunes para una comunidad capaz de ser sujeto pasivo de una ley, son propiamente leyes y se rigen por las disposiciones de los cánones relativos a ellas».

4. La razón por la que la doctrina (y las propias Conferencias episcopales) se remite al c. 29 es muy sencilla. Si el c. 455 §1 —se viene a decir— habla de «decretos generales» parece evidente que indica la voluntad de conectar terminológicamente con el c. 29 (que es el primer canon del Título acerca de los decretos generales y las instrucciones), lugar del código en el que se emplea del modo más significativo y solemne (llamémoslo así) la expresión «decretos generales». Pero esta argumentación no es válida, a nuestro juicio, y recurrir al c. 29 no resuelve nada en este caso. Las normas que emanan de la Conferencia son, qué duda cabe, un decreto general que establece prescripciones comunes para una comunidad capaz de ley; no obstante, lo más significativo del c. 29 es la indicación de que el decreto debe proceder del legislador competente, o lo que es muy parecido, que quien lo dicta debe tener potestad legislativa sin necesidad de delegación alguna; y eso es precisamente lo que no sabemos con certeza en nuestro caso.

Es incorrecto entender el decreto del c. 29 como un género abstracto; es una especie característica de decreto. Se debe tener presente que hay varios tipos de decretos generales (por lo menos el del c. 29, el decreto general legislativo del c. 30 y los decretos generales ejecutorios de los cc. 31-34), y el que viene configurado formalmente en el c. 29 tiene como referencia natural aquellas instancias eclesíásticas de cuya potestad legislativa no se duda. Concebirlo como el supuesto típico de decreto, aplicable indiscriminadamente a cualquier fenómeno normativo de la potestad, es confundir radicalmente su naturaleza, porque es precisamente el supuesto menos típico: sólo tiene de decreto el nombre, ya que es ley. Por el contrario, la apariencia de los decretos de la Conferencia presenta una acusada semejanza con la norma administrativa (o ejecutiva), que requiere siempre una habilitación de la ley; y habilitaciones específicas son los cánones codiciales que entregan facultades a las Conferencias para dictar norma complementaria del Código.

5. Así pues, para afirmar con certeza que una norma sea legislativa es necesario conocer su origen. Si sabemos que procede de un titular que posee esa potes-

5. Cfr. por ejemplo el n. 5 del primer decreto de la Conferencia episcopal española: «Se desea, con el presente acto legislativo (cfr. cc. 29 y 30), proporcionar a la Iglesia española una legislación particular, temporalmente coincidente en su vigencia con los primeros momentos de la vigencia del Código». En el mismo sentido, J. SÁNCHEZ, *sub* c. 455, en *Código de Derecho canónico*, Madrid 1985, p. 250.

tad, no hay problema alguno para certificar su condición legislativa (c. 29). Pero si el asunto es dudoso (si no sabemos a ciencia cierta, como es nuestro caso, si el titular de ese oficio tiene potestad legislativa), nos tendremos que guiar por el análisis de la norma misma, ya que existen algunas propiedades —frecuentemente difíciles de verificar— que connotan a la norma legislativa. Una de ellas es la libertad en la configuración de la materia normativa. Una ley, aunque tenga su referencia, o incluso su fundamento jurídico, en otra ley anterior, no está condicionada en el modo de acometer su materia de regulación, goza siempre de autonomía, tiene —con los límites que sean del caso— soberanía para afrontar lo que es objeto de su valoración. Por lo tanto, para determinar si las competencias ejercidas por la Conferencia son legislativas o no, deberemos analizar la norma emanada. Existen dos categorías de atribuciones que el código otorga a las Conferencias, y de las que derivan dos categorías normativas, distintas también: una, para regular integralmente una materia; otra, para decidir una alternativa de la ley o para determinar en concreto una prescripción genérica.

6. En efecto, en ciertas ocasiones la ley codicial otorga a la Conferencia una habilitación para regular íntegramente (*de integro*) una materia. Por ejemplo, establecer normas sobre la educación religiosa católica en las escuelas (c. 804 §4), elaborar la *Ratio institutionis sacerdotalis* (c. 242), establecer los estatutos del catecumenado (c. 788 §3), dar normas sobre la transacción, el compromiso o el juicio arbitral (c. 1714). Pero otras veces la ley codicial atribuye tan sólo poder jurídico a la Conferencia episcopal para optar por una alternativa que propone la ley o para determinar en concreto una prescripción genérica. Por ejemplo, establecer si las tareas del colegio de consultores se confían (o no) al cabildo (c. 502 §3), permitir (o no) que los fieles laicos sean constituidos jueces (c. 1421 §2), determinar la edad y condiciones de los varones laicos que pueden ser llamados al ministerio de lector y acólito (c. 230 §1), determinar qué actos deben considerarse de administración extraordinaria (c. 1277).

Las primeras competencias podrían ser legislativas; las segundas son «inequívocamente ejecutorias»⁶. La limitación de la órbita de competencia reguladora que la norma codicial lleva a cabo en este último caso es tan fuerte que difícilmente puede entenderse que esas normas sean leyes⁷. El primer supuesto es distinto; en ese caso, aunque las competencias están sin duda diseñadas y tasadas en la norma habilitadora y condicionadas por ella, no son desde luego inequívocamente ejecutorias.

6. MIRAS, J., *Naturaleza jurídica de la potestad normativa de las Conferencias episcopales según el C. I. C. 83*, en *Iglesia universal e Iglesias particulares. IX Simposio internacional de teología*, Pamplona 1989, p. 688. Para el autor, con el que sustancialmente coincidimos, las Conferencias episcopales no tienen potestad legislativa ordinaria, aunque no todas las competencias normativas que el código les otorga sean inequívocamente ejecutorias.

7. Cfr. los cc. 230 § 1, 276 § 2, 284, 502 § 3, 522, 535 § 1, 851 § 1, 877 § 3, 891, 895, 964, 1031 § 3, 1083 § 2, 1236 § 1, 1246 § 2, 1251, 1277, 1292 § 1, 1421 § 2, 1425 § 4.

7. De todas formas, quienquiera que afronte *de iure condito positivo* el argumento de la potestad legislativa de las Conferencias episcopales, no podrá menos que preguntarse si efectivamente cabe una potestad legislativa cuyo ejercicio se reduzca a unos episodios expresamente facultados por el derecho universal. Lo propio de la potestad de dar leyes parece lo contrario: constituye el ápice y la plenitud del poder, en principio ilimitado como proyecto de configuración de la realidad jurídica. No parece propio de ella una reducción tan drástica de competencias y de objetos de regulación. El derecho superior se comporta ante la potestad legislativa inferior por reserva —y por exigencia de subordinación, claro está—, pero no por concesión. Cuando existe un régimen de concesiones específicas hechas por la ley, la presunción es que el ente *ad quem* no tiene potestad de dar leyes, y que las normas que dicta no son leyes, a menos que se cumplan las condiciones del c. 30.

Este tipo de consideraciones no son demasiado frecuentes en la doctrina canónica, mucho más preocupada por la sustancia o la materialidad de lo legislativo (si obliga o no y a quiénes) que por la formalidad de la producción jurídica (si, aunque obligue, es ley formal o no lo es). De todas formas, el hecho de que sea escasa la dedicación de los autores no menoscaba la importancia del asunto.

8. Conviene atender a la conocida respuesta auténtica del 5 de julio de 1985⁸ sobre el alcance de la expresión «decretos generales» del c. 455. Según esta respuesta interpretativa, también los decretos generales ejecutorios caben dentro de la expresión «decretos generales». Esto significa que todos los decretos generales de la Conferencia requieren las condiciones del c. 455 para su constitución como norma y para su vigor jurídico. Sean leyes o no las normas de la Conferencia, sean normas legislativas o respondan más bien a la potestad administrativa, no hay diversidad de régimen en su tramitación, destinatario, condiciones de control y subordinación, carácter obligatorio, exigencias de promulgación e interpretación, y demás efectos.

Ante una apreciación como ésta, hay que preguntarse si merece la pena el esfuerzo teórico y sistemático que hemos intentado llevar a cabo para precisar la naturaleza de esas normas y de esas competencias. Porque si de la categoría formal de las normas, tan laboriosa de diseñar, no se sigue ningún efecto en la praxis jurídica, más vale callar ese punto y evitar tanto empeño inútil. Pero no es inútil por una razón que trasciende, al menos en parte, el derecho positivo —objeto primario, no lo olvidemos, de la ciencia canónica— y la fenomenología jurídica más inmediata. Una razón que afecta a la implantación constitucional de las Conferencias episcopales. Tener o no potestad legislativa, dar o no decretos generales que «son propiamente leyes» (c. 29) representa tener o no el grado más alto de la potestad de régimen, y eso tiene mucho relieve desde el punto de vista constitucional (aunque no sea desde luego, ello solo, suficiente para calificar la naturaleza de las Conferen-

8. AAS 77 (1985) 771.

cias episcopales). En nuestra opinión⁹, como hemos dicho, resulta difícil aceptar que las Conferencias episcopales tengan potestad legislativa en sentido formal.

9. El siguiente paso que debemos dar es preguntarnos cómo integrar la potestad normativa que las Conferencias reciben por ley en la tradicional división de la potestad canónica; si se trata, en definitiva, de potestad ordinaria o delegada *a iure*.

Parece necesario atender a la norma del c. 131 §1: «La potestad de régimen ordinaria es la que va aneja de propio derecho a un oficio; es delegada la que se concede a una persona por sí misma, y no en razón de su oficio». Atendiendo a estas palabras se hace muy difícil afirmar que las facultades que recibe la Conferencia episcopal sean delegadas, porque es evidente que no se entregan *ipsi personae*, a una persona por lo que es singularmente en sí misma; es más, se hace muy difícil aceptar —en realidad es imposible de acuerdo con el derecho del código— que cualquier atribución concedida por ley pueda ajustarse a lo que entiende el c. 131 por potestad delegada. Una habilitación legal no es tan sólo algo distinto de una concesión hecha a una persona por sí misma, es que es exactamente lo contrario. Cuando el código atribuye *ex lege* potestad a las Conferencias, no está contemplando a esta o a aquella Conferencia episcopal, sino a cualquiera de las que existe o exista en el futuro. Eso no puede ser potestad delegada, o al menos la potestad delegada del c. 131.

10. Pero la potestad ordinaria —que es la otra alternativa— requiere la existencia de un oficio. Uno de los grandes problemas para determinar la potestad de las Conferencias ha sido precisamente, desde el punto de vista del derecho positivo, la dificultad de concebir a la Conferencia episcopal como un oficio¹⁰. En reali-

9. Coincide en este punto, y en parte de la argumentación que presentamos, A. ACERBI, *Respuesta a la conferencia de P. Krämer*, en *Naturaleza y futuro de las Conferencias Episcopales. Actas del coloquio internacional de Salamanca. 3-8 enero 1988*, Salamanca 1988, pp. 188-189: «la función legislativa de las conferencias episcopales está regulada según un principio que no surge tanto de su naturaleza intrínseca, cuanto de la necesidad de evitar la colisión con otros derechos, esto es, el del obispo diocesano, tal como está sancionado en el canon 381, y el del papa, reconocido en el canon 331. La imagen rechazada por los redactores del CIC es la de que las conferencias episcopales tengan todos los poderes necesarios para regir una determinada porción de la Iglesia, a excepción de aquellos reservados al papa y los reservados a los obispos diocesanos».

10. Desde el comienzo del análisis doctrinal llevado a cabo por la doctrina acerca de la potestad de la Conferencia episcopal, ha resultado polémico este punto. Los autores tienden a aceptar que la Conferencia es un oficio (aunque no un conjunto de ellos, convenientemente estructurado y con diversos titulares, según nos parece a nosotros), pero no faltaron algunos, sobre todo en el inicio de las discusiones y antes de la promulgación del *decr. Christus Dominus*, que negaron su condición de oficio (los austriacos Leitmaier, Leisching, Gampl, por ejemplo, desde diversas perspectivas). Después del Concilio y antes de la promulgación del CIC existe ya un numeroso grupo de autores que ofrecen fundamento suficiente para entender la Conferencia como oficio eclesiástico. Destaquemos en este punto, entre otros, los nombres de Munier, Zurowski, Hemperek, Feliciani, Manzanares y Lettmann. Para una visión compendiada y sencilla de la doctrina de estos autores puede verse J. STEPNOWSKI, *La potestad de la Conferencia episcopal en la doctrina europea*, en «*Excerpta e dissertationibus in iure canonico*» VII (1989) 489-547.

dad, la Conferencia episcopal no es un oficio, sino un ente jurídico institucional (una persona jurídica pública perteneciente a la organización institucional de la Iglesia), en el seno del cual sin embargo existe un entramado de órganos y de oficios eclesiásticos, cada uno de estos últimos con su titular —no olvidemos que la titularidad personal es la base más fuerte del oficio canónico— y con su propia esfera de competencias. Si aceptamos este simple esquema resultará fácil entender que dentro de la estructura organizativa de la Conferencia pueda existir un oficio canónico cuyo titular sea el *coetus episcoporum* que compone la asamblea plenaria de dicha Conferencia. El titular del oficio, repetimos, no es la asamblea plenaria —que es un órgano estructural de la institución—, sino el fundamento personal colectivo de ese órgano: el *coetus episcoporum*. Si existe un oficio, no hay dificultad para entender que dicho oficio ejerza potestad ordinaria, la que la propia ley de constitución del oficio le entregue.

11. No se nos pueden ocultar las dificultades técnicas que encierra este planteamiento. Es incuestionable que el código concibe primariamente el oficio como un cargo eclesiástico con titularidad individual (unipersonal); y que el régimen del oficio requiere como principio (excepto en el supuesto excepcional de la elección constitutiva) la provisión por parte de la autoridad (c. 146). Ninguna de estas dos cosas parece que suceden en nuestro caso. No obstante, pensamos que se puede sostener la solución que apuntábamos, e incluso que es la que menos perturba el sistema jurídico.

Y para ello utilicemos dos datos bien sencillos que nos aporta el derecho. Vayamos en primer lugar al c. 145, que ofrece como es sabido una noción de oficio considerablemente amplia: «cualquier cargo, constituido establemente por disposición divina o eclesiástica, que haya de ejercerse para un fin espiritual». Sin duda en esta descripción caben muy bien los oficios colegiales¹¹. Pero además, y ésta sería la segunda razón jurídica que abona nuestra interpretación, si es verdad que la potestad ordinaria es la que va unida por propio derecho al oficio, es impensable que todos los fenómenos de estructura colegial que existen en la Iglesia queden destituidos de potestad ordinaria por no ser oficios; que se les niegue su condición de sujetos de potestad ordinaria por ser estructuras colegiales sin un titular unipersonal, de modo

11. La naturaleza colegial del titular del oficio causó más de un problema a la doctrina, tanto para calificar de oficio a la Conferencia como para atribuir a ésta la potestad ordinaria. De esas dudas tomó cuerpo y cobró cierto crédito un nuevo tipo de potestad (la potestad colegial, categoría introducida por Leitmaier y retomada después por Zurowski), como una especie desgajada y diversa de la alternativa tradicional ordinaria/delegada. Hay que decir sin embargo que no existían obstáculos sustanciales para aceptar los oficios colegiales con potestad ordinaria; Mörsdorf, por ejemplo, antes del Concilio, admitía en la misma definición de oficio que su titular fuese una persona física o un colegio (cfr. K. MÖRSDORF, *De conceptu Officii Ecclesiastici*, en «Apollinaris» 33 [1960] 84). Hoy se entiende habitualmente la potestad colegial de la Conferencia como un modo de ejercicio de la potestad ordinaria, no como una especie distinta. Cfr., para una relación sucinta de los inicios de este diálogo doctrinal, J. MANZANARES, *Las Conferencias episcopales a la luz del derecho canónico*, en *Las Conferencias episcopales hoy. Actas del Simposio de Salamanca, 1-3 mayo 1975*, Salamanca 1977, pp. 57-58, nota 55.

que sólo podrían ser llamadas oficio en sentido amplio. El colegio cardenalicio, los colegios de consultores, los tribunales colegiados —por indicar sólo algunas entidades que ejercen indudablemente la potestad de régimen— tienen potestad ordinaria, atribuida por el derecho. Lo mismo hay que decir, dentro de sus límites —como en los otros casos dentro de los suyos— de la Conferencia episcopal¹²; o más exactamente del *coetus episcoporum* que compone la asamblea plenaria de la Conferencia.

12. No han faltado interesantes iniciativas doctrinales que han concebido las facultades normativas de la Conferencia episcopal como delegaciones de potestad *a iure*¹³. Según esta línea de comprensión, el romano Pontífice reservaría para sí, de acuerdo con el c. 381 §1, aquellas materias jurídicas que es conveniente que tengan un tratamiento normativo común para el ámbito territorial de las Conferencias episcopales, y las sustraería por lo tanto del poder normativo de los obispos *uti singuli*. Posteriormente delegaría a través de la ley codicial esas facultades normativas a las Conferencias. La ventaja de esta postura, cuyo despliegue argumentativo es además limpio y fácil, parece indudable a primera vista. Permite en-

12. De semejante parecer son la mayoría de los autores. Así, por ejemplo, J. MANZANARES, *Las Conferencias Episcopales en el nuevo Código de Derecho canónico*, en «Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele» I (Perugia 1984) 525-526, no manifiesta ninguna duda sobre el carácter ordinario de la potestad y la naturaleza colegial del oficio: «no parece dudoso que su potestad es *ordinaria* (cf. c. 131 §1) ya que va aneja a su oficio colegial, en virtud del mismo derecho». De análoga opinión es J.I. ARRIETA, *sub. c. 455*, en *Código de Derecho canónico*, Pamplona 1984, p. 324: «Las Conferencias Episcopales actúan en forma colectiva (cfr. c. 119) una potestad ordinaria (cfr. c. 131 §1) sobre materias que por ley común —en este Código son numerosas—, o por especial mandato de la Santa Sede —*motu proprio*, o a petición de la Conferencia— se les haya atribuido». Muchos otros autores se han expresado en términos parecidos. Hay que decir también que algunos sectores de la doctrina no sienten escrúpulo alguno en afirmar que la potestad de las Conferencias es ordinaria, pero esa afirmación se lleva a cabo frecuentemente desde perspectivas que sobrepasan el derecho positivo, aunque a la postre recaigan sobre él; se hacen desde una fundamentación eclesiológica que trasciende el dato jurídico, pero después reclaman su incidencia en el dato jurídico positivo. Sobre el entrecruzarse de estas dos líneas se puede leer con provecho J. MIRAS, *Naturaleza jurídica de la potestad normativa de las Conferencias episcopales según el C.I.C. 83*, cit., pp. 678-679. Por lo que afecta a nuestro caso, no es infrecuente que se hable de una potestad ordinaria de las Conferencias como efecto de la potestad episcopal de la que se entiende que participan o que ejercitan, pero sin llevar a cabo un análisis detallado de los requisitos técnicos de la atribución de la potestad, de los condicionamientos del oficio eclesiástico para ello, de la concepción, en definitiva, que tiene el derecho positivo sobre la potestad ordinaria y delegada.

13. Aunque existen claros precedentes canónicos (Leisching y Gampl, por ejemplo, en los años sesenta) de considerar como delegada *a iure* la potestad normativa de la Conferencia, quien ha tomado el relevo en los momentos actuales de un modo consistente y articulado ha sido C. DE DIEGO-LORA, *Competencias normativas de las Conferencias episcopales*, en «Ius canonicum» 48 (1984) 527-570, especialmente pp., 550-557; IDEM, *La potestad de régimen de las Conferencias episcopales en el «Codex» de 1983*, en «Ius Ecclesiae» 1 (1989) 23-46, especialmente, pp. 27-33. Sigue también la opinión de De Diego-Lora, entre otros, J. FORNÉS, *Naturaleza sinodal de los Concilios particulares y de las Conferencias Episcopales*, en *La synodalité. La participation au gouvernement dans l'Église. Actes du VII Congrès international de Droit canonique. Paris, 21-28 sept. 1990*, vol. I, Paris 1992, pp. 34-348.

tender con claridad cómo y por qué es posible que las decisiones normativas de la Conferencia episcopal se impongan en todas las Iglesias particulares del territorio, incluso ante la hipotética voluntad contraria de algún obispo que no las deseara; en definitiva, la potestad con que se imponen es pontificia (o, si se prefiere, del legislador universal). Por lo demás se acude a dos conceptos canónicos (el de reserva y el de delegación *a iure*) que tienen, o han tenido, un uso canónico amplio y tradicional. No se presenta como una opinión sin fundamento o que fuerce los instrumentos canónicos.

13. Sin embargo no compartimos dicha opinión por las razones que ya hemos alegado más arriba: el concepto mismo de potestad delegada que diseña el código (c. 131 §1, cfr. también c. 85) contradice la posibilidad de una potestad delegada atribuida por ley¹⁴. Precisamente porque existe un oficio con sus propias competencias no nos parece oportuno hablar de potestad delegada, sino de potestad ordinaria. La potestad atribuida por ley es ley: la ley de constitución del oficio. Y resulta una ficción innecesaria entender esas asignaciones de potestad como algo externo o ajeno al oficio mismo. No dice otra cosa el c. 145 §2: «Las obligaciones y derechos propios de cada oficio eclesiástico se determinan bien por el mismo derecho por el que se constituye, bien por el decreto de la autoridad competente que lo constituye y a la vez lo confiere». Por lo tanto pensamos que las atribuciones normativas otorgadas a la Conferencia episcopal (al *coetus Episcoporum* que compone su asamblea plenaria) a través de la ley codicial son supuestos de potestad ordinaria.

14. Una lectura apresurada del motu proprio *Apostolos suos* puede dar la impresión de que este documento se decanta por el recurso de la delegación *a iure*. Recuerda que «el ejercicio de la sagrada potestad del Obispo puede ser circunscrito, dentro de ciertos límites, con vistas al bien común de la Iglesia o de los fieles. Esta previsión aparece explícita en la norma del Código de Derecho Canónico donde se lee [c. 381 § 1]: “Al Obispo diocesano compete en la diócesis que se le ha confiado toda la potestad ordinaria, propia e inmediata que se requiere para el ejercicio de su función pastoral, exceptuadas aquellas causas que por el derecho o por decreto del Sumo Pontífice se reservan a la autoridad suprema o a otra autoridad eclesiástica”¹⁵. A continuación añade: «En la Conferencia Episcopal los Obispos ejercen unidos el ministerio episcopal en favor de los fieles del territorio de la

14. Hacia la misma opinión se inclina E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico* (Pamplona 1988), pp. 193-195. Es indudable que la potestad delegada *a iure* ha sido usada con alguna frecuencia en la historia reciente del derecho canónico (sobre todo desde el Concilio de Trento), y que los comentaristas del CIC de 1917 usaron también de este recurso. Pero no ha dejado de resultar siempre polémico y contradictorio. Cfr. M. CABREROS DE ANTA, *Concepto de potestad ordinaria y delegada*, en *Estudios canónicos*, Madrid 1956, pp. 183-218: el autor, después de un amplio análisis de fuentes y de doctrina, se inclina a negar la categoría de potestad delegada *a iure* dentro del régimen del CIC de 1917; en nuestra opinión, aún resulta más difícil aceptarlo en el de 1983.

15. MP *Apostolos suos*, 19.

Conferencia; pero para que tal servicio sea legítimo y obligatorio para cada Obispo, es necesaria la intervención de la autoridad suprema de la Iglesia que mediante ley universal o mandato especial confía determinadas cuestiones a la deliberación de la Conferencia Episcopal»¹⁶. Más adelante el documento pontificio explica que ésta es la razón (el encargo confiado por la Santa Sede) por la cual los obispos reunidos en conferencia pueden tener potestad sobre determinados asuntos que en principio corresponderían a los obispos *uti singuli*. Es la decisión pontificia y no su propia decisión conjunta lo que les atribuye la competencia sobre dichas materias.

La pregunta, como decíamos, es: ¿se incorpora también el *motu proprio Apostolos suos* a la opinión de la delegación *a iure*? A nuestro juicio el documento papal no toma partido por la delegación *a iure*. Toma partido, y con mucha claridad, por el concepto de reserva pontificia —como queda de manifiesto por el recurso al c. 381 § 1— y por el régimen de atribución de competencias por parte de la Santa Sede a las conferencias episcopales. Pero no dice que esa atribución se lleve a cabo mediante la delegación *a iure*. Cuando se trata de competencias normativas conferidas a través de ley, esa atribución se lleva a cabo por medio de la configuración del oficio mismo, que es sin duda un acto del legislador pontificio. El romano pontífice confiere el encargo creando un oficio que tiene dichas competencias. Comprendo que puede pensarse que esto es una disputa sobre palabras, pero a mi juicio tiene un interés jurídico apreciable.

15. No es solamente un deseo de ajuste riguroso a la concepción que se desprende del c. 131 lo que nos mueve a oponer un recelo a la potestad legislativa delegada *a iure*. Se trata también de reservar con garantías el régimen de la delegación legislativa a los límites del c. 30, de acuerdo con sus términos. En nuestra opinión sólo debe hablarse de delegación para dar ley cuando existe un acto de concesión expreso otorgado por el legislador competente. Como ya hemos dicho, eso puede cumplirse en el supuesto de las normas de la Conferencia dadas en virtud del mandato de la Santa Sede, pero no en los supuestos de habilitaciones legales, que no son —conviene recordarlo— «actos» de concesión sino normas habilitadoras.

16. No hace falta recurrir al expediente de la potestad pontificia delegada por el derecho para justificar que la norma de la Conferencia prevalezca sobre la voluntad de los obispos *uti singuli*. Es el oficio mismo el que es de creación pontificia (o conciliar, según el momento genético que escojamos, pero en cualquier caso es un acto de la potestad suprema). La ley de creación o de constitución del oficio es el derecho universal, que determina, limita y diseña del modo que parezca más oportuno la figura de las Conferencias episcopales; en esa configuración se encuentran sus potestades, sus competencias, sus derechos y sus obligaciones. Todo oficio canónico, si lo entendemos así, comporta atribuciones (en sentido positivo) y límites

16. *Ibid.*, 20.

(en sentido negativo) incluidos en el diseño del oficio mismo, sin necesidad de recurrir a otros factores externos que los otorguen o que los impongan.

De modo que en el momento genético de las Conferencias episcopales, como ha sido advertido más de una vez incluso por los que admiten su entroncamiento constitucional, existe un acto de potestad pontificia¹⁷. Existen unas leyes instituyentes (conciliares y codiciales) que proceden del supremo legislador, y existe un acto constitutivo de erección propio de la autoridad suprema. Es indudable que el oficio así constituido participa desde su origen —desde su momento genético— de unas potestades cuyo fundamento último no es simplemente el *coetus episcoporum*, sino que derivan del ordenamiento canónico, o si se prefiere, del legislador supremo. Pero eso no es delegación *a iure*, sino configuración del oficio.

17. Así lo afirma Aymans y recoge Müller, aunque afirman que el poder que se otorga y del que se participa en la Conferencia es episcopal. Así pues, hay un poder pontificio para la constitución y un poder episcopal para el ejercicio de los actos propios de la Conferencia. Cfr. H. MÜLLER, *La Conferencia episcopal y el obispo diocesano*, en *Naturaleza y futuro...*, cit., p. 149.