

CONFERENCIA EPISCOPAL Y DECISIONES VINCULANTES

RICARDO PERIS

1. *El ejercicio de la función pastoral de la Conferencia Episcopal y su fundamento*

En el plano del *ejercicio* de la función de regir en la Iglesia, las Conferencias Episcopales gozan de una serie de competencias que hay que localizar en el ordenamiento canónico vigente. Partimos, por tanto, del concepto legal o jurídico de Conferencia Episcopal como institución jurídica sometida a las disposiciones del legislador universal de la Iglesia. Nos parece importante señalar esto antes de pasar a un estudio sobre el ámbito de su actuación, desligándonos así de la opinión de algunos autores que sostienen que la naturaleza jurídica de la Conferencia Episcopal ha de depender del concepto teológico previo que se tenga de ella¹. Entendemos que los conceptos teológicos, elaborados a partir de los datos que ofrece la Revelación, si bien informan la vida de las instituciones que rigen la Iglesia, sin embargo, no puede decirse siempre que *determinen* su confi-

1. Para Manzanares «tanto se entenderá la vida de las Conferencias Episcopales cuanto mejor se conozca su naturaleza y el fundamento doctrinal en que se apoya», aunque reconoce que «no obstante, las Conferencias Episcopales son fundamentalmente un hecho jurídico»; J. MANZANARES, *Las Conferencias Episcopales a la luz del Derecho Canónico*, en *Las Conferencias Episcopales hoy*, Salamanca 1977, p. 45. De modo más concluyente aún se expresa Javierre: «De la naturaleza doctrinal que se asigne a las conferencias, dependen tanto su estructura como sus normas concretas de ejercicio»; A. M. JAVIERRE, *Colegialidad de las conferencias a la luz de la teología*, en *ibid.* p. 10. También Colombo, cuando habla de que «la visión teológica de la Iglesia (o si se quiere, de *comunión*) es la base necesaria e imprescindible de toda consideración de sus *necesarios* aspectos jurídicos»; G. COLOMBO, Respuesta a R. Sobanski, en *Naturaleza y futuro de las Conferencias Episcopales*, Salamanca, 1988, p. 135.

guración jurídica concreta ni las normas particulares que regulan el ejercicio de su actuación. De hecho, cuando los Padres conciliares elaboraron el Decreto *Christus Dominus* y otorgaron a las nuevas Conferencias Episcopales una estructura jurídica determinada, optaron por no pronunciarse de manera definitiva o solemne sobre su directo fundamento doctrinal o teológico. Los presupuestos teológicos, es decir, «aquellos factores que dimanan directamente de la voluntad fundacional de Cristo» y que son también el «sentido último que esta acción imprimió a aquellas realidades eclesiales a las que dio origen de modo inmediato o son su derivación y conformación histórica»², actuaron sólo para sustentar la validez doctrinal del principio de que en la Iglesia cabe un cierto ejercicio conjunto de la función pastoral por parte de los Obispos de una nación o región determinada, y que esto no está en contra de la naturaleza personal del oficio episcopal. Que se hable de *communio* o de *colegialidad*, o del deber de solicitud de los Obispos por la Iglesia universal, como fundamento teológico de la existencia de las Conferencias Episcopales, no implica que de cada uno de estos conceptos, o de todos ellos considerados en su conjunto, haya que concluir que por imperativo teológico deban tener una determinada potestad de régimen o determinado tipo de facultades, por ejemplo³. Habrá que estar a lo dispuesto por el legislador y, en concreto, a las disposiciones jurídicas que regulan los diversos extremos de la actuación de las Conferencias.

Esto es lo que pretendemos al intentar analizar algunos aspectos del ámbito de actuación de la Conferencia: no mezclar la perspectiva formal de la teología, o más en concreto de la eclesiología, en un problema -el del *ejercicio* de la función pastoral de los Obispos- que debe contemplarse, a nuestro juicio, desde la sola perspectiva formal jurídica. Partimos así de la distinción entre el ejercicio del *munus* y su raíz sacramental -el orden episcopal-; entre Obispos consagrados y Obispos con jurisdicción; entre colegialidad episcopal y gobierno colegial o conjunto, en sentido jurídico. El ejercicio de la autoridad episcopal que se realiza a través de

2. J. HERVADA, *Elementos de Derecho constitucional canónico*, Pamplona 1987, p. 185.

3. Para González del Valle, «la idea de comunión -y más concretamente la de comunión jerárquica- no es una expresión técnico-jurídica. Sirve para afirmar la existencia del poder primacial del Romano Pontífice y de un vínculo estructural entre Papa y Obispos; pero no sirve para concretar ulteriormente con precisión técnico-jurídica la naturaleza y el

organismos de derecho eclesiástico -como es el caso de las Conferencias Episcopales- pasa siempre por la decisión de la autoridad suprema, del legislador universal, pues las concretas atribuciones de potestad a los organismos creados en un momento histórico para participar en el gobierno de la Iglesia responden sobre todo al principio jurídico de la división de funciones⁴. La naturaleza jurídica de una institución eclesiástica con personalidad jurídica vendrá más bien determinada por la *finalidad* para la que ha sido creada⁵. Las Conferencias Episcopales, en definitiva, han nacido porque «las circunstancias de nuestro tiempo exigen, por el bien de las almas, una fuerte unión de los Obispos, al menos los de una misma nación, no sólo en el plano de la caridad fraterna, sino también en el plano de la actuación común en el ejercicio del oficio pastoral»⁶. Las Conferencias son sobre todo una solución práctica al problema de la unidad de la tarea pastoral en territorios que reclaman cierta uniformidad de criterios para la orientación pastoral de la vida de los fieles, y no tanto una consecuencia directa de la recepción del orden episcopal, como si se tratara de un modo esencial de ejercer el oficio episcopal. Es la autoridad de la Iglesia quien «tiene el derecho no sólo de dirigir y ordenar el uso del poder episcopal, sino también de defender las modalidades de su ejercicio, de acuerdo con las necesidades de las Iglesias particulares. Esto es lo que sucede cuando decide que ciertas cuestiones, para las que se considera necesaria una aplicación uniforme de disposiciones en varias diócesis, competan exclusivamente a los Obispos reunidos en Sínodos patriarcales, Concilios provinciales o regionales, o en Conferencia Episcopal. Con

alcance de ese poder y de ese vínculo»; J. M. GONZALEZ DEL VALLE, *Descentralización y «communio»*, en «Ius Canonicum» 48 (1984), p. 494.

4. La división de funciones «no es una división que nazca de la propia naturaleza de la función de gobierno, sino una solución práctica, un problema de garantías que en un proceso lógico es un *posterius*, ya que tiene lugar en el momento de atribución de competencias a los órganos»; J. A. SOUTO, *La función de gobierno*, en «Ius Canonicum» 22 (1971), p. 191.

5. «La natura di una persona giuridica è determinata dallo scopo per il quale essa viene costituita»; K. MOERSDORF, citado por A. CATTANEO, *Questioni fondamentali della canonistica nel pensiero di K. Mörsdorf*, Pamplona 1986, p. 282.

6. *Relatio super schema Decreti De Episcopis ac de Dioecesium regimine*, Typ. Pol. Vat. 1965, p. 19. Es el legislador quien valora tales circunstancias y ofrece los cauces específicos para llegar a realizar una eficaz acción pastoral, pues «pastoralis actio vere efficax dari nequeat, quæ in sapienti iuridicorum statutorum ordinatione firmum præsidium non inveniatur»; Pablo VI, Discurso 14-XII-1973, en «Insegnamenti» (1973) p. 1198. Otra cosa es que el Derecho no responda a las necesidades reales y haya que reformarlo, pero dicha

esto, la suprema autoridad obliga a los Obispos de una misma provincia, región o nación a ejercer conjuntamente la potestad episcopal que les pertenece. De esta manera determina una forma conjunta del ejercicio del poder episcopal, del mismo modo que puede prescribir otras modalidades concernientes al ejercicio del mismo poder para el mayor bien de las Iglesias particulares, sobre las que tiene una obligación y un poder de supervisión»⁷.

2. Significado del término «potestas» y la Conferencia Episcopal

Como ya hemos apuntado, distinguimos entre función pastoral como efecto ontológico de la ordenación episcopal, y función pastoral *in actu*, como ejercicio, que -en el aspecto que ahora consideramos- se realiza a través del concepto de *potestas*. Señala Hervada que «cuando se utiliza el término potestad, incluyendo la potestad de orden y de magisterio, es claro que no se utiliza este término en sentido jurídico. Como concepto jurídico, la potestad se ciñe al poder de dar mandatos (...) Puede hablarse, pues, de unidad de oficio o de *munus*, pero es preciso distinguir entre las tres potestades por su índole, por su objeto y por su posibilidad de desconcentración. La potestad de jurisdicción es poder de mando, sus actos son mandatos y puede desconcentrarse por diversas técnicas, como la vicariedad y la delegación. La potestad de orden es poder de confeccionar los sacramentos y, en general, de intervenir en los cauces de la gracia; sus actos fundamentales son las acciones litúrgicas y no consiente la delegación. La potestad de magisterio es poder de decir la verdad y establecerla sin error; sus actos son la predicación, la enseñanza escrita y la fijación de las proposiciones verdaderas en orden a la salvación; dependiendo de carismas, no admite desconcentración»⁸.

reforma vendrá impuesta por los hechos, por la vida de la Iglesia, no directamente por imperativos de naturaleza teológica.

7. W. ONCLIN, *The power of decision in the Church at the supra-diocesan level*, en «Communications» 2 (1970), p. 207. Por esto «lo que -la Conferencia Episcopal- de hecho llegue a ser o haya llegado a ser, y pueda, *pendet a iure* (...); para responder, pues, qué es y qué puede en concreto la Conferencia, hay que verla enmarcada en el Derecho vigente en cada momento»; T. JIMENEZ URRESTI, *Naturaleza precanónica de las Conferencias Episcopales*, en «Las Conferencias Episcopales hoy», Salamanca 1977, p. 291.

8. J. HERVADA, *Elementos...*, cit., p. 236 y p. 239.

Del Obispo diocesano se dice que a él compete «toda la potestad ordinaria, propia e inmediata que se requiere para el ejercicio de su función pastoral»⁹, y que le corresponde «gobernar la Iglesia particular que le está encomendada con potestad legislativa, ejecutiva y judicial, a tenor del derecho»¹⁰. Del Concilio particular se dice también que «tiene potestad de régimen, sobre todo legislativa»¹¹. Respecto al Metropolitano, el Código establece que tiene potestad de régimen sobre las diócesis sufragáneas limitada sólo a funciones de vigilancia y designación de algún cargo, aunque puede recibir de la Santa Sede alguna nueva potestad cuando lo requieran las circunstancias¹². Pero la función de regir no se identifica sólo con la potestad de régimen o jurisdicción, sino que abarca también actos no jurídicos, como son las exhortaciones, consejos, etc.

Ni el Decreto *Christus Dominus* del Concilio Vaticano II ni el nuevo Código hablan directamente de la Conferencia Episcopal como órgano o ente que tenga asignada por el Derecho potestad de régimen, ni siquiera un *munus regendi* en sentido amplio. Estos textos se limitan a decir que la función pastoral que por medio de la Conferencia ejercen conjuntamente los Obispos es «para promover conforme a la norma del Derecho el mayor bien que la Iglesia proporciona a los hombres, sobre todo mediante formas y modos de apostolado convenientemente acomodados a las peculiares circunstancias de tiempo y lugar», según establece el c. 447. No queda enunciado de modo explícito qué tipo de potestad ostenta la Conferencia Episcopal para ejercer su peculiar función pastoral. Podríamos excluir, de entrada, que esta institución goce de una cierta potestad de *ordo*, por cuanto el *ordo* se refiere directamente a las funciones sagradas, y éstas sólo se realizan de modo personal¹³. En cambio, sí cabe, en principio, estudiar la presencia de la potestad de magisterio y la potestad de jurisdicción entre los elementos integrantes de la competencia recibida por

9. Cfr. c. 381 § 1.

10. Cfr. c. 391 § 1.

11. Cfr. c. 445.

12. Cfr. c. 436 §§ 2 y 3.

13. «Quienes desempeñan ministerios actúan *en nombre de Cristo* cuando predicán el Evangelio, interpretan la doctrina, promulgan y aplican leyes que ordenan la vida social de la Iglesia, etc. (...). En cambio, cuando la actuación consiste en la administración de los sacramentos, la actuación es *instrumental*, no se actúa en nombre de Cristo, sino que se confeccionan ritos cuya eficacia *ex opere operato* es producida directamente por Cristo»; P. LOMBARDIA, *Lecciones de Derecho Canónico*, Madrid 1984, p. 100.

la Conferencia para procurar ese mayor bien de la Iglesia mediante el ejercicio conjunto de «algunas funciones pastorales» (c. 447).

Potestad de régimen y potestad de magisterio son dos conceptos que hay que tratar separadamente, si no se quiere incurrir en errores e imprecisiones. La potestad de régimen o jurisdicción es el «poder de gobernar a los fieles en la vida social de la Iglesia», que comporta una organización, «y la atribución a órganos o personas de facultades concretas», que «es llevada a cabo por el Derecho, como lógica consecuencia de la Iglesia-sociedad»¹⁴. Por potestad magisterial se entiende la capacidad para enseñar las verdades de la fe a los fieles con carácter vinculante. Sin embargo, es necesario que el ejercicio de la autoridad magisterial esté también reconocido por el Derecho, en cuanto supone un ámbito de jurisdicción sobre una porción del Pueblo de Dios. Por otro lado, el Magisterio de la Iglesia no se ejerce sólo de modo personal -el Obispo al frente de la Iglesia particular- sino también a través de órganos colegiados, como los Concilios provinciales y plenarios: en estos organismos «los Obispos establecieron que había que observar una norma común en todas las iglesias, tanto en las enseñanzas de las verdades de la fe como en la ordenación de la disciplina eclesiástica»¹⁵.

Indudablemente, es la potestad de régimen la que origina vínculos jurídicos, pero también interesa al Derecho la relación entre Conferencia Episcopal y potestad magisterial, por cuanto la Conferencia debe actuar siempre y en todo «ad normam iuris»¹⁶. Además, hay otra consideración que nos parece importante. Aunque la función de magisterio no constituya de suyo estrictamente un poder jurídico, sin embargo esto no implica

14. *Ibid.*, pp. 101-102.

15. CD, 36: «Inde a prioribus Ecclesiae sæculis Episcopi, peculiaribus quidem Ecclesiis præpositi, communi fraterne caritatis atque studio permoti universalis missionis Apostolis traditæ, vires ac voluntates suas consociaverunt ad bonum tum commune tum singularum Ecclesiarum provehendum. Hac ratione sive Synodi, sive Concilia æqualem pro variis Ecclesiis statuerunt rationem servandam tum in fidei veritatibus docendis tum in disciplina ecclesiastica ordinanda». Sobre recientes posiciones de la doctrina en torno a la autoridad magisterial de la Conferencia, vid.: G. GHIRLANDA, *De Episcoporum conferentia deque exercitio potestatis Magisterii*, en «Periodica» 66 (1987), pp. 574-603; F. J. URRUTIA, *De exercitio muneris docendi a Conferentiis Episcoporum*, en *ibid.*, pp. 605-636; J. MANZANARES, *La autoridad doctrinal de las Conferencias Episcopales*, en «Naturaleza y futuro...», cit., pp. 289-321; J. P. GREEN, *Conferences of bishops and exercise of the «munus docendi» of the Church*, Rome 1987.

16. Cfr. c. 447.

que su ejercicio carezca siempre de efectos jurídicos. Así, dice Souto: «las consecuencias jurídicas que se derivan de la función de enseñar atribuida sacramentalmente a los obispos y presbíteros, se pueden concretar en los siguientes aspectos. En primer lugar, se trata de un derecho subjetivo al ejercicio de estas funciones en el ámbito eclesial. En segundo lugar, su ejercicio constituye un deber para con la Iglesia y para con sus miembros, ya que tal ministerio ha sido constituido para el bien de la comunidad. De aquí que se pueden originar relaciones jurídicas entre el titular de la función y los sujetos que tienen derecho a que tal función sea ejercida. Pero no supone una situación de preeminencia jurídica del titular de la función respecto a los destinatarios, que dé lugar a una relación de poder -imposición de una doctrina- y una aceptación jurídicamente obligatoria por parte de estos sujetos»¹⁷.

Pensamos, por tanto, que el estudio de las actuaciones no vinculantes jurídicamente de la Conferencia Episcopal ha de realizarse también a partir de lo que conoce y establece el ordenamiento canónico, sin recurrir a argumentos de tipo teológico -como sería, por ejemplo, invocar la raíz sacramental de la posición de los miembros que componen el organismo-, puesto que son actuaciones *no jurídicas* sólo en cierto sentido, ya que al menos sí deben ser *jurídicas* en cuanto han de gozar de legitimidad reconocida por el Derecho. El ejercicio de la potestad de magisterio y, en general, todo aquello que merezca incluirse dentro del ámbito o del concepto de *actuación pastoral* de la Conferencia Episcopal, no puede separarse de la consideración de ésta como fenómeno jurídico. La naturaleza jurídica de esta institución no se configura sólo a partir de las competencias derivadas de la potestad de régimen, sino también a partir de todas aquellas otras competencias que tienen efectiva incidencia en la vida social de la Iglesia y que englobamos bajo el título genérico de las decisiones no vinculantes jurídicamente.

17. J. A. SOUTO, *Aspectos jurídicos de la función pastoral del Obispo*, en «Ius Canonicum» 7 (1967), pp. 130-131. Se podría matizar aún más y decir que, si bien de la función de enseñar en cuanto tal no procede una relación de poder, ésta puede surgir indirectamente, en la medida en que obedecer al magisterio constituye también una obligación jurídica, cuyo incumplimiento puede dar lugar a sanciones canónicas.

3. *Actividad de la Conferencia Episcopal: decisiones no vinculantes jurídicamente frente a decisiones vinculantes*

Las Conferencias Episcopales, además de ser lugar de encuentro y comunicación de los Obispos, a partir del Vaticano II se han convertido en órganos que pueden tomar *decisiones*: «Infatti le Conferenze, pur esistendo in diversi paesi fin dal secolo scorso, hanno ottenuto una disciplina di diritto universale solo con il Vaticano II che non si è limitato a prendere atto della realtà preesistente ma ha anche profondamente inciso sulla fisionomia dell'istituto, trasformandolo da assemblea meramente consultiva in organismo istituzionale capace di prendere decisioni giuridicamente vincolanti»¹⁸. Pero hay que matizar más: es necesario distinguir las decisiones jurídicamente vinculantes de otras decisiones que, sin tener fuerza jurídica de obligar, serían también actos de la Conferencia en cuanto tal, y por tanto, como decíamos antes, aunque no se derive de ellos una relación jurídica de preeminencia o de poder, sí podrían dar lugar a otro tipo de relaciones jurídicas, o cuando menos crearían una vinculación moral. Por otro lado, como veremos más detenidamente, la función normativa no explica por sí sola la actuación de las Conferencias, pues las disposiciones jurídicas que emanan de la Asamblea plenaria son una actividad *menor*.

En el aula conciliar se debatió mucho sobre el carácter o tipo de obligatoriedad que debían tener los acuerdos de la Conferencia. Es bien conocido que las posiciones de los Padres en este sentido fueron muy diversas al inicio: «hay quienes desean que puedan gozar de verdadera fuerza jurídica obligatoria, otros se inclinan porque tengan sólo carácter de obligación moral y, finalmente hay quienes consideran que no se les debe atribuir ninguna eficacia obligatoria»¹⁹. En la primera redacción del esquema del Decreto *Christus Dominus*, se decía que las decisiones «no obligan

18. G. FELICIANI, en *Avvertenza* al libro de R. Astorri, *Gli statuti delle Conferenze Episcopali*, I, Padova 1987, p. VII.

19. «In Aula a Patribus amplissime disceptata est quæstio utrum decisiones Conferentiarum vim iuridicam habere debeant, necne. Tres autem sententiæ ab aliis aliisque affirmate sunt, quidam namque vellent ut Conferentiarum decisiones vera et propria vi iuridica obligandi præditæ esse valeant, quidam vero optarent ut præfatæ decisiones una tantummodo vi morali obligandi gaudeant, quidam denique censerent quod eiusmodi decisionibus nulla vera vis obligandi sit agnoscenda vel tribuenda»; *Schema Decreti de pastoralis Episcoporum munere in Ecclesia, Relatio*, Typ. Pol. Vat., 1964, p. 43.

jurídicamente, sino moralmente» y que, «en los casos para cuya solución convenga dar normas jurídicas, hay que acudir a la Santa Sede y estar a su decisión»²⁰. En el segundo esquema se sigue estableciendo como principio general el carácter no vinculante, desde el punto de vista jurídico, de las decisiones, pero se da entrada a la posibilidad de un poder jurídico: «no tienen fuerza de ley y consiguientemente no obligan jurídicamente a los Obispos singulares, a no ser que sean corroboradas con una expresa y específica aprobación de la Sede Apostólica»²¹. Será el tercer esquema el que, de un modo clarificador, introduzca la distinción que nos ocupa, entre decisiones jurídicas y no jurídicas²². Comienza diciendo el n.º 24 del mencionado esquema que «las decisiones *también* obligan jurídicamente cuando...»²³ Es decir, se parte de que las Conferencias pueden

20. «De vi decisionum. -1. Decisiones a Cœtu seu Conferentia Episcoporum prolatæ, iuridice non obligant sed moraliter: ideoque ratione unitatis maxima reverentia accipiendæ sunt ac religiose servandæ. -2. Episcopus in sua diœcesi in casu aliquo particulari præter decisiones Conferentiæ agere intendens, antea scripto certiore faciat Præsidem Conferentiæ de suis agendi rationibus. -3. In rebus pro quarum solutione oporteat normas iuridicas ferre, adeatur Sancta Sedes eiusque iudicio standum erit. -4. Unusquisque Episcopus pro sua prudentia et discretione normas in Cœtu Episcoporum latas, vi iuridica in propria diœcesi fulcire potest»; *Schema Decreti De Episcoporum cœtu seu conferentia...*, Typ. Pol. Vat., 1961, III.

21. «De vi decisionum. -28. (Principium generale). Decisiones prolatæ ab Episcopis, in Cœtu seu Conferentia Nationali legitime coadunatis, vim legis non habent ideoque iuridice non obligant singulos Episcopos, nisi expressa et specifica Apostolicæ Sedis adprobatione corroborentur»; *Schemata constitutionum et decretorum ex quibus argumenta in Concilio disceptanda seligentur*, Series tertia; Typis Polyglottis Vaticanis 1962, p. 82. Hay que notar que «cuando este número 28 de la segunda redacción del esquema *De Episcopis ac de diocesum regimine* habla de *vim legis*, no se está refiriendo solamente a las decisiones calificadas técnicamente como leyes, sino a cualesquiera decisiones que obliguen *iuridice*, como a continuación de estas palabras expone»; V. GOMEZ-IGLESIAS, *Los decretos generales de las Conferencias Episcopales*, en «Ius Canonicum» 50 (1985), p. 276. Con esto queremos salir al paso de un error frecuente, que tiende a confundir la forma que revisten las normas jurídicas con su carácter de obligatoriedad. Tanto crean vínculos jurídicos las disposiciones emanadas en virtud de la potestad legislativa de una autoridad que la tenga, como en virtud de la potestad ejecutiva o administrativa, y en virtud de la potestad judicial.

22. Hablamos de decisión «jurídica» en cuanto a los efectos vinculantes, no en cuanto a que se toma dentro de un órgano institucional y conforme a un procedimiento jurídicamente establecido.

23. «De Conferentiæ decisionibus. -24 (Quandonam decisiones etiam iuridice obligent singulos Episcopos). § 1. Decisiones Nationalis Episcoporum Conferentiæ, dummodo legitime et per duas saltem ex tribus partibus suffragiorum prolatæ sint necnon ab Apostolica Sede recognitæ fuerint, singulos Episcopos etiam iuridice obligant in his, qui sequuntur dumtaxat casibus: a) quando agatur de peculiaribus rebus quæ sive iure communi sive speciali Apostolicæ Sedis mandato Nationali Episcoporum Conferentiæ pertractandæ ac resolvendæ commissæ fuerint; b) quando agatur de declarationibus maioris momenti

tomar otro tipo de acuerdos o decisiones, a las que los Obispos deben -en sentido moral- someterse por el bien de la unidad, a no ser que obsten graves motivos²⁴. Sin embargo, de estas decisiones no jurídicas, en el sentido de que no crean un vínculo jurídico determinado, el legislador no se ocupa. Da la impresión de que no es necesario regularlas. Parece que se referirían a aquellos asuntos directamente relacionados con las «formas y métodos de apostolado» que «præsertim» constituyen los medios para el ejercicio de la función pastoral de la Conferencia, como señala el nº 38, 1 del Decreto *Christus Dominus*, y en los cuales «los Obispos tienen la puerta abierta para ir de común acuerdo y dar normas que hagan más eficaz su ejercicio»²⁵.

La preocupación de los Padres, mayoritariamente, es determinar la fuerza jurídica de las decisiones de la Conferencia; la fuerza moral sólo interesa en contraposición a la fuerza jurídica. Así, en este tercer esquema el régimen de estas decisiones tiene ya una concreción, de modo que las decisiones obligan *también* jurídicamente -«singulos Episcopos etiam iuridice obligant in his»-: 1) cuando sean tomadas legítimamente y, al menos, por mayoría de dos tercios; 2) con la revisión *-recognitio-* de la Santa Sede; 3) solamente *-dumtaxat-* en los casos siguientes: a) cuando se trate de peculiares asuntos que fuesen encomendados a la Conferencia por el Derecho común o por especial mandato de la Sede Apostólica; b) cuando se trate de declaraciones de mayor importancia, que hayan de ha-

publicæ faciendis nomine Nationalis Episcoporum Conferentiæ; c) quando agatur de rebus cum Gubernio civile tractandis, quæ totam attingant Nationem; d) quando gravitas rei exigat communem omnium Episcoporum agendi rationem simulque duæ saltem ex tribus partibus Præsulum cum voto deliberativo adstantium iudicent decisionem ipsam esse vi iuridica pro omnibus communiendam. § 2. Contra decisiones de quibus supra datur recursus ad Apostolicam Sedem, at in devolutivo tantum»; *Schema decreti de Episcopis ac de diæcesium regimine, Acta Synodalia*, v. II, pars IV, pp. 373-374.

24. «22. Firmo præscripto n. 24, decisiones prolatae ab Episcopis, in Conferentia Nationali legitime coadunatis, debita reverentia ab unoquoque Episcopo accipiantur et ad effectum deducantur, ut unitas foveatur et bonum commune in universa Natione promoveatur». «23. Episcopus in casu aliquo particulare ob graves rationes contra decisiones Conferentiæ in sua diocesi agere intendens, antea scripto certiore faciat Conferentiam per ipsius Præsidem de suis agendi rationibus»; *ibid.*

25. «Brevitatis gratia caput de competentia Conferentiæ omissum est, quia elenchus rerum potuisset esse satis amplius. Ceterum de usu linguæ vernaculæ in liturgia iam Concilium decrevit et semper ab Apostolica Sede assertum est actionem catholicam ab Episcopis dependere. Ipsi fas est concordi animo procedere et normas edere, exercitium apostolatus efficacius reddentes»; *Schema Decreti de pastorali Episcoporum munere in Ecclesia, Textus recognitus et modi*, Typ. Pol. Vat., 1965, p. 100.

cerse públicas en nombre de la Conferencia episcopal; c) cuando se trate de asuntos que hayan de ser tratados con los gobiernos civiles y que afecten a toda la nación; y d) cuando la gravedad del tema exija una común unidad de acción de todos los Obispos y, al mismo tiempo, una mayoría de al menos dos tercios de los Prelados con voto deliberativo presentes juzguen que la misma decisión ha de ser robustecida con la fuerza de obligar jurídicamente a todos²⁶.

Las discusiones de este esquema fueron muy vivas en el aula conciliar. La mayor parte de las intervenciones no ponen en duda que la Conferencia pueda dar fuerza jurídica a algunas de sus decisiones, pero se orientan claramente a una reducción de los casos previstos. En efecto, la Comisión competente suprime los supuestos b), c) y d) citados, y en la cuarta redacción del esquema se reduce el poder vinculante de la Conferencia a «los casos en que lo prescribiere el derecho común o un peculiar mandato de la Sede Apostólica, dado *motu proprio* o a petición de las mismas conferencias», elevando la mayoría de los dos tercios de los participantes a los dos tercios de los «Prelados que tienen derecho a participar en la Conferencia con voto deliberativo», y exigiendo en todo caso la revisión o *recognitio* de la Santa Sede²⁷. Este texto se mantiene sin cambios de contenido hasta la promulgación del Decreto *Christus Dominus*²⁸.

No hay, pues, rastro de las decisiones no vinculantes jurídicamente. Tampoco hay referencias al régimen y contenido de lo que precisamente es la actuación principal de la Conferencia Episcopal, cuando se reconoce que «en *casi todos* los asuntos, aquella exigencia de unidad debe entenderse de orden moral» y que sólo en otras materias, «*escasas* y bien defi-

26. Cfr. nota 23 y AS, II - V, pp. 37-53, 65-94, 193-211. Vid. un resumen del debate en G. FELICIANI, *Le Conferenze Episcopali*, Bologna 1974, pp. 380-383.

27. «Decisiones Conferentiarum Episcoporum, dummodo legitime et per duas saltem ex tribus partibus suffragiorum Præsulum quibus ius est Conferentiæ interesse cum voto deliberativo prolata necnon ab Apostolica Sede recognitæ sint, vim habeant iuridice obligandi in casibus dumtaxat in quibus aut ius commune id præscripsit aut peculiare Apostolicæ Sedis mandatum, motu proprio aut ad petitionem ipsarum Conferentiarum datum, id statuerit»; *Schema Decreti De pastoralis Episcoporum munere in Ecclesia*, Typ. Pol. Vat. 1964, p. 23, n^o 36, 4.

28. En la quinta redacción pasa a ser ya el n^o 38 del capítulo III del esquema; se cambia «quibus ius est Conferentiæ interesse cum voto deliberativo» por «qui voto deliberativo fruentes, ad Conferentiam pertinent»; *Textus emendatus et relationes*, Typ. Pol. Vat. 1965, pp. 106-107.

nidas» no basta una obligación moral sino jurídica, «por razón de su importancia y de las malas consecuencias que acompañarían una actuación episcopal contradictoria»²⁹. ¿Pero significa esto que todo lo que no puede llegar a ser una decisión vinculante jurídicamente sí lo será al menos moralmente? ¿Cuándo y en qué asuntos?

Digamos antes que en la *Relatio* presentada en la reunión plenaria de la Comisión Pontificia para la revisión del Código, celebrada en octubre de 1981, sobre los criterios utilizados en la enmienda del esquema de 1980, se señala que la Conferencia no debe entenderse primariamente como un órgano legislativo que debe centralizar casi todo, sino más bien como un organismo de unión y comunicación de los Obispos entre sí, de tal modo que cada uno pueda proceder «communicatis prudentiæ et experientia luminibus collatisque consiliis (CD, 37)»³⁰. Este carácter de unión y de comunicación sirve de base para seguir hablando de ese tipo de *decisiones* no jurídicas. Conviene, pues, analizar cuándo se da este tipo de decisiones; si son propiamente actos que pueden atribuirse a la Conferencia o más bien lo son de cada Obispo en particular; si pueden votarse sin requerir la unanimidad, pero conservarían su carácter de obligación moral si no la alcanzan, etc.

4. *El carácter de las decisiones «no jurídicas»*

¿Qué carácter o alcance tienen las consultas o deliberaciones de los Prelados cuando tratan de materias sobre las que no tienen competencia para dar una *normativa* común? El nº 212 del Directorio pastoral *Ecclesia Imago* de 22-II-1973 distingue entre decisiones con *vis legis* y «ceteras decisiones et normas Conferentia, vim iuridice obligandi non habentes»: «a) Decisiones, a Conferentia legitime latas et ab Apostolica Sede reco-

29. «In omnibus fere materiis talis exigentia moraliter tantum est æstimanda; propterea unicuique Episcopo relinquatur libertas agendi iuxta conscientiam suam, ob rationes quarum gravitatem ipse, ut Pastor personaliter responsabilis, coram Deo ponderavit, haud tamen neglecta consideratione agendi rationis ceterorum suorum fratrum in episcopatu, et consequentiarum ex sua diversa agendi ratione forte manantium. In aliis vero paucis ac bene definitis materiis visum est Commissioni nostræ non sufficere moralem tantum obligationem, sed iuridicam quoque esse statuendum (...); *Relatio super schema Decreti De Episcopis ac de Diacesium regimine*, Typ. Pol. Vat. 1963, pp. 19-20.

30. Cfr. «Communicationes» 14 (1982), p. 199.

gnitas, tamquam vim legis a suprema Ecclesiæ auctoritate habentes, fidei obsequio Episcopus accipit et executioni mandat, licet ipse de iisdem antea forte non consenserit vel aliqua incommoda obire debeat, et in dioecesi observanda curat; b) Ceteras *decisiones* et normas Conferentiæ, *vim iuridice obligandi non habentes*, Episcopus pro regula suas facit, intuitu unitatis et caritatis erga confratres, nisi graves obstent rationes, quas ipse in Domino perpenderit. Has decisiones et *normas* nomine proprio et auctoritate propria in sua diœcesi ipse promulgat, si quando Conferentia non valeat definite circumscribere potestatem, quam nomine Christi unusquisque Episcopus personaliter fungitur».

Se entiende, por tanto, que hay asuntos no previstos por el Derecho común ni por mandato de la Santa Sede sobre los que los Obispos pueden no sólo deliberar, sino incluso tomar resoluciones. La obligación moral de que cada Obispo haga suyas estas decisiones o normas parece que proviene de que, de algún modo, es la propia Conferencia quien ostenta una autoridad, sin poder jurídico en este caso, pero reconocida por el Derecho. Por un lado, son actos *de la Conferencia Episcopal*, pero por otro lado la *promulgación* no corresponde sino al Obispo en particular, en su propia diócesis, porque -dice el texto legal- en estos casos «la Conferencia no puede limitar la potestad que el Obispo detiene en nombre de Cristo». No se dice nada sobre cuándo se considera que existe una decisión o norma que obliga moralmente: si es necesaria la mayoría de dos tercios, o basta la mayoría simple. Tampoco se dice nada de las materias sobre las que pueden tratar esas decisiones. Cabría pensar que son todas aquellas que no están incluidas en el poder jurídico otorgado por el Derecho a la Conferencia. Pero esto no parece claro que pueda ser así, pues no está dicho que lo que no pueda expresarse en disposiciones jurídicas haya de convertirse directamente en una disposición de carácter moralmente vinculante. La potestad de jurisdicción de la Conferencia no cabe entenderla como un reforzamiento de la autoridad moral, sino que nace para adoptar decisiones en casos concretos que por su naturaleza han de expresarse en normas jurídicas vinculantes. En lo demás hay que descubrir cuándo y de qué manera nuestra institución puede actuar como tal.

Es necesario insistir en que la preocupación de los Padres conciliares era sólo determinar del modo más preciso posible el alcance de la potestad de régimen con que iba a ser dotada la nueva institución jurídica. Esto, en la práctica, tuvo como contrapartida el olvido de fijar los *criterios jurf-*

dicos de un campo de actuación tanto o más importante que el de la capacidad normativa. El régimen del «munus suum pastorale coniunctim exercent» se identificó así prácticamente con la potestad de jurisdicción, dejando en un plano casi oculto el ejercicio del *munus docendi* y todas aquellas otras actividades del *munus regendi* que no son función de mando, de poder en sentido jurídico, y que, según se define la finalidad de las Conferencias, supone la parte más importante -cualitativa y cuantitativamente- de su prevista actividad.

La falta de una disposición de carácter universal sobre cuál sea el contenido propio de las «ceteræ decisiones» y el procedimiento que requieren en su elaboración para que un Obispo se sienta impelido a adoptarlas en su diócesis determina que, consecuentemente, los estatutos de las diversas Conferencias sean también poco precisos. Así, por ejemplo, los de la Conferencia Episcopal Española actualmente vigentes establecen en su art 1, 1º que «la Conferencia Episcopal Española se constituye, en comunión con el Romano Pontífice y bajo su autoridad, para el *ejercicio conjunto* de la misión del Episcopado Español en los *asuntos de interés común*, con el fin de orientar y fomentar el desarrollo y la coordinación de las actividades católicas que le están confiadas»³¹. Ese ejercicio conjunto se materializa en las decisiones que adopta el órgano de la Asamblea plenaria, que pueden ser jurídicamente vinculantes o no. Para todos los acuerdos, sean de una naturaleza o de otra, se requiere mayoría de dos tercios (art. 18, 3º), que, para las decisiones con fuerza jurídica vinculante, «se computarán por relación a la totalidad de los Prelados que pertenecen a la Conferencia con derecho a voto deliberativo, aunque no estén presentes» (art. 18, 4º). Pasan después los estatutos a señalar que «las decisiones de la Conferencia sólo tendrán fuerza jurídica vinculante cuando así lo estableciere el Derecho común, o cuando lo ordenare un peculiar mandato de la Santa Sede dado por ella espontáneamente o a petición de la Conferencia, y siempre después de haber obtenido el debido reconocimiento de la Santa Sede, según lo dispusiere el mismo Derecho común o mandato peculiar» (art. 19, 1º). Es decir, transcriben las condiciones del nº 38, 4 de *Christus Dominus*. Y a continuación se dice: «en los demás casos, las *decisiones* tienen valor directivo en función del bien co-

31. Cfr. R. ASTORRI, *Gli statuti delle Conferenze Episcopali*, Padova 1987, pp. 182-183.

mún y de la necesaria unidad en las actividades de la Jerarquía. Si algún Prelado, por causas justas y razonables, juzga oportuno no aplicarlas en su diócesis, lo comunicará a la Comisión Permanente» (art. 19, 2^o)³².

Vemos que estos estatutos reflejan la normativa del Directorio *Ecclesiae Imago*, pero no hablan tampoco del contenido ni del régimen de esas otras decisiones: los «demás casos» no se especifican. Lo mismo se podría decir de otros estatutos de Conferencias Episcopales³³.

Hay incluso intentos de ir más allá de una simple obligación moral. Así, la Conferencia inglesa establece que las decisiones tomadas por mayoría de dos tercios, «aunque no tengan fuerza jurídica de obligar *deben ser observadas* por todos los miembros de la Conferencia»³⁴; es decir, en el mismo texto se establece la no obligatoriedad jurídica de tales decisiones y el deber (?) de observarlas. Y la Conferencia húngara establece que las decisiones «concernientes a toda la Iglesia de Hungría», cuando hayan sido tomadas con mayoría de dos tercios de los miembros, «*vim habent iuridice obligandi singula membra Conferentiae Episcoporum*»³⁵.

Como observa Astorri, todos los estatutos aprobados después de la promulgación del nuevo Código «si limitano a sottolineare per le decisioni non vincolanti l'importanza dell'unità interna ed esterna della Conferenza, richiamano i Vescovi ad attenervi in vista dell'unità e del bene comune, e avvertono che «pro regula», le devono far proprie «intuitu unitatis in ministerio pastoralis et caritatis erga confratres»³⁶.

Efectivamente después del nuevo Código, se sigue considerando que las Conferencias Episcopales pueden tomar decisiones sobre asuntos distintos de los que reclaman una normativa jurídica común impuesta o permitida por el legislador. Un ejemplo lo ofrece el art. 10, 2 de los estatutos de la Conferencia belga, que transcribe también sustancialmente el n^o 212

32. *Ibid.*, pp. 186-187.

33. Cfr. G. ASTORRI, o.c., pp. 18-20.

34. Art. 16: «although they have no juridicial binding force, *should be observed* by the members of Conference»; en *ibid.*, p. 105 (el subrayado es nuestro).

35. Art. 11, 2; *ibid.*, p. 208. La expresión «concernientes a toda la Iglesia de Hungría» no nos parece que ofrezca alguna luz sobre el ámbito de las decisiones, por cuanto se trata de un término muy vago y amplio, y porque ya se presupone que las Conferencias nacen para afrontar principalmente asuntos que afecten a todas las Iglesias particulares de una nación.

36. *Ibid.*, p. 19.

b) del Directorio *Ecclesiae Imago*, y que, una vez más, tampoco arroja luz sobre el contenido o ámbito de tales decisiones: «Ceteras decisiones Conferentiae, vim iuridice obligandi non habentes, Episcopus pro regula suas facit, intuitu unitatis in ministerio pastoralis et caritatis erga confratres, nisi graves obstent rationes, quas ipse in Domino perpenderit. Has decisiones nomine proprio et auctoritate propria in sua diocesi ipse promulgat, si quando Conferentia non valeat definite circumscribere potestatem, quam nomine Christi unusquisque Episcopus personaliter fungitur»³⁷.

5. *El párrafo cuarto del canon 455 del CIC y el contenido de las decisiones no vinculantes jurídicamente*

Visto lo anterior, teniendo en cuenta que ni el Decreto *Christus Dominus*, ni el Directorio *Ecclesiae Imago*, ni tampoco los estatutos de Conferencias Episcopales, limitan cuál sea el ámbito de las decisiones no vinculantes jurídicamente, se podría pensar que todas las cuestiones que forman parte de la función pastoral del Obispo, y que la Santa Sede no se haya reservado, podrían tratarse en común en la Conferencia Episcopal, teniendo en cuenta que únicamente llegarán a tener fuerza jurídica los acuerdos relativos a aquellos casos taxativamente establecidos por el Derecho común o por mandato especial de la Santa Sede. Por otro lado, no necesitarían el voto de la mayoría de dos tercios ni la *recognitio* de la Santa Sede³⁸, sino que habría que estar a lo que establezcan los estatutos de cada Conferencia.

37. *Ibid.*, p. 67. En igual sentido, el art. 18 de los estatutos de la Conferencia Episcopal Italiana, aprobados el 25-III-1985: «Le altre deliberazioni sono prese dall'Assemblea con la maggioranza assoluta dei presenti votanti e, di regola, con suffragio scritto. A tali deliberazioni, quantunque giuridicamente non vincolanti, ogni Vescovo si atterrà in vista dell'unità e del bene comune, a meno che ragioni a suo giudizio gravi ne dissuadano l'adozione nella propria diocesi»; *Ibid.*, p. 126.

38. Para R. Sobanski, por ejemplo, del Decreto *Christus Dominus* se deduce que «no requieren *recognitio* aquellas decisiones que no imponen obligación jurídica. El ámbito de tales decisiones no está limitado. En el decreto no se hace mención de su valor moral, ni del modo de proceder si un Obispo intenta actuar en contra de las decisiones de la Conferencia. Tampoco se dice nada en el decreto sobre el modo de elaborar las decisiones no obligantes jurídicamente»; R. SOBANSKI, *La Teología y el estatuto jurídico de las Conferencias Episcopales en el Concilio Vaticano II*, en «Naturaleza y futuro de las Conferencias Episcopales», cit., p. 121.

Esto significaría que, en la práctica, la Conferencia podría asumir una auténtica competencia de carácter general, para tratar e incluso votar sobre todo tipo de cuestiones. El único límite de tal capacidad sería de carácter puramente formal, puesto que es la *promulgación* del acuerdo lo que se reserva al Obispo en particular, promulgación a la que, por otra parte, estaría moralmente obligado. La promulgación puede entenderse en sentido técnico, cuando se refiere a las leyes, y consiste en «un acto oficial, generalmente de reducida capacidad de divulgación, pero que fija de manera auténtica el tenor de su texto»³⁹, según el modo determinado por el legislador. En sentido no técnico, promulgación puede referirse a la mera publicación de un documento sin que requiera una forma determinada. Ello plantea un nuevo problema: si la Conferencia Episcopal tiene derecho a difundir o divulgar las decisiones, que no obligan jurídicamente, como actos de una manifestación de voluntad conjunta de los Obispos, es decir, del órgano de la Conferencia Episcopal.

El canon 455⁴⁰ podemos decir que contempla, con carácter excluyente, los *poderes* de la Conferencia, como órgano que puede crear -mediante *decretos generales*, incluidos los ejecutorios⁴¹- vínculos jurídicos de sometimiento o subordinación. Sólo en el párrafo cuarto, de modo indirecto, pero estableciendo un criterio jurídico que, a nuestro modo

39. P. LOMBARDIA, *Lecciones...*, cit., p. 152.

40. Transcribamos por completo el c. 455 del Código: «§ 1. Episcoporum conferentia decreta generalia ferre tantummodo potest in causis, in quibus ius universale id præscripserit aut peculiare Apostolicæ Sedis mandatum sive motu proprio sive ad petitionem ipsius conferentiæ id statuerit.

§ 2. Decreta de quibus in § 1, ut valide ferantur in plenario conventu, per duas saltem ex tribus partibus suffragiorum Præsulum, qui voto deliberativo fruentes ad conferentiam pertinent, proferri debent, atque vim obligandi non obtinent, nisi ab Apostolica Sede recognita, legitime promulgata fuerint.

§ 3. Modus promulgationis et tempus a quo decreta vim suam exserunt, ab ipsa Episcoporum conferentia determinantur.

§ 4. In casibus in quibus nec ius universale nec peculiare Apostolicæ Sedis mandatum potestatem de qua in § 1, Episcoporum conferentia concessit, singuli Episcopi diœcesani competentia integra manet, nec conferentia eiusve præses nomine omnium Episcoporum agere valet, nisi omnes et singuli Episcopi consensum dederint».

41. Cfr. Respuesta de la Comisión Pontificia de interpretación del Código de Derecho Canónico, en la que se contesta afirmativamente a la pregunta de si bajo la expresión «decretos generales» que aparece en el c. 455 § 1 se han de entender también los decretos generales ejecutorios de que tratan los cc. 31-33; AAS 77 (1985), p. 771. Vid. J. MIRAS, *Naturaleza jurídica de la potestad normativa de las Conferencias episcopales según el C.I.C.* 83, en «Iglesia universal e iglesias particulares», Pamplona 1989, pp.677-692.

de ver, pretende ser determinante, parece que se contemplan las decisiones no vinculantes jurídicamente, es decir, las «*ceteræ decisiones*» de que venimos hablando. Tampoco la norma codicial alude a su contenido, sino que el legislador, de nuevo, presta atención a ellas sólo desde un punto de vista formal, en este caso señalando únicamente la mayoría necesaria para que pueda hablarse de *decisiones de la Conferencia*: la unanimidad. Pero a nuestro juicio hablar de unanimidad en estos casos no es hablar de una mayoría determinada, sino establecer el principio de que nadie tiene derecho a suplantar una sola voluntad individual. ¿No es esto lo mismo que decir que la Conferencia, en cuanto tal, no tiene competencia *propia y ordinaria*, salvo en los casos de competencia normativa expresamente previstos? Veamos detenidamente algunas interpretaciones del § 4 del citado canon.

Los temores de que las Conferencias Episcopales constituyeran en la práctica una auténtica limitación a la autonomía del Obispo en el gobierno de la Iglesia particular, fueron expuestos repetida y decididamente tanto en el aula conciliar como en las consultas que acompañaron la elaboración del nuevo Código. Para Feliciani es claro que estos temores «han encontrado acogida en la normativa específica del c. 455 § 4 (...). Esta disposición -sigue diciendo Feliciani-, constituyendo una aplicación evidente del principio tradicional repetido por el c. 119 § 3, *quod omnes uti singuli tangit, ab omnibus approbari debet*, puede parecer a primera vista absolutamente obvia, pero en realidad plantea problemas interpretativos que no son indiferentes»⁴². Veamos cómo afronta y resuelve este autor la cuestión: «Hay que preguntarse, en efecto, si las Conferencias pueden publicar un documento diferente de los decretos generales sólo cuando sea compartido por todos sus miembros. A favor de esta interpretación se podría sostener que el legislador canónico ha considerado necesaria una intervención de la Conferencia exclusivamente en las materias atribuidas a su competencia normativa. En consecuencia, cualquier toma de postura en otros campos sería legítima sólo si es sufragada por la unanimidad de los interesados.

Este argumento -continúa diciendo Feliciani- merece una atenta consideración, pero no logra hacer desaparecer toda perplejidad. Parece por

42. G. FELICIANI, *Las Conferencias Episcopales desde el Concilio Vaticano II hasta el Código de 1983*, en «Naturaleza y futuro...», cit., p. 39.

lo menos extraño que deliberaciones, no vinculadas jurídicamente, exijan una mayoría más cualificada que aquella prevista para decisiones dotadas de valor legislativo. Además, la normativa anterior no parece avalar una interpretación como la apuntada. En concreto, el Directorio para el ministerio pastoral de los obispos no sólo no prohíbe la publicación de documentos diferentes de los decretos generales cuando algunos obispos disienten, sino que, por el contrario, considera que estos últimos tienen una cierta obligación moral de atenerse a la orientación expresada por la mayoría. Establece, en efecto: *decisiones et normas conferentiae, vim iuridice obligandi non habentes, episcopus pro regula suas facit intuitu unitatis et caritatis erga confratres, nisi graves obstent rationes, quas ipse in Domino perpenderit*. Disposiciones análogas se encuentran en diversos estatutos aprobados después de la promulgación del nuevo Código.

Parece mejor, pues, considerar que, a falta de una aprobación unánime de las decisiones no vinculantes jurídicamente, puedan ser publicadas, pero con la indicación precisa de que éstas son aprobadas sólo por una parte del episcopado. No obstante, también esta solución plantea algún problema, porque sería necesario valorar atentamente la oportunidad pastoral de dar a conocer la existencia de divergencias entre los obispos.

Se puede concluir que el c. 455, § 4, a la vez que subraya energicamente el respeto debido a la legítima autonomía de cada obispo diocesano, no logra diseñar con claridad medios eficaces y precisos para tutelarla»⁴³.

A nuestro modo de ver, la norma del párrafo cuarto parece inequívoca. La interpretación literal de la norma legal nos lleva a tener que subrayar lo que este autor señala al comienzo del texto citado: «el legislador ha considerado necesaria una intervención de la Conferencia exclusivamente en las materias atribuidas a su competencia normativa», de tal

43. *Ibid.* pp. 39-40. J. M. Piñero opina, sobre la unanimidad que reclama el § 4, que «cabe una *interpretación más suave*, derivada de la razón y finalidad de la ley (c. 17); este consentimiento ha de considerarse necesario en el caso del obispo diocesano y de sus equiparados, así como de los que presiden una Iglesia particular con las obligaciones y derechos del obispo diocesano, como los administradores diocesanos en sede vacante o en sede plena. Pero no habría por qué exigir el consentimiento, para la validez, de los demás obispos (por ejemplo, coadjutores, auxiliares, titulares), aunque normalmente tengan voto deliberativo. En esta unanimidad representativa estarían todos los que presiden a todas y cada una de las Iglesias particulares de la Conferencia»; J. M. PIÑERO, *La ley de la Iglesia*, I, Madrid 1985, pp. 477-478.

modo que no cabe otro tipo de *decisiones* distintas de las jurídicas; fuera de esas materias no hay campo de actuación conjunta en el *ejercicio* de algunas funciones pastorales, a no ser que reúnan el requisito de la unanimidad. En otro caso no sólo no tienen fuerza jurídica de obligar, sino tampoco ningún otro tipo de fuerza moral ni representativa. Pero esto, como observa Feliciani, está en contra de los hechos. Hechos que, por otro lado, tienen el apoyo legal del Directorio *Ecclesiae Imago* y de los estatutos de diversas Conferencias aprobados -aunque todavía *ad experimentum*- por la Santa Sede. El párrafo cuarto del c. 455 resulta claro en su tenor literal, pero es ciertamente confusa su aplicación en el marco jurídico general vigente, ya que no se dice nada del carácter de recomendación que pueden o no tener esas decisiones en el caso de falta de unanimidad⁴⁴.

El problema reside en saber si con el § 4 del c. 455 el legislador pretende delimitar de manera definitiva la competencia que puede originar una vinculación legal o jurídica de modo inmediato, sin atender a todo el vastísimo campo restante de la función pastoral del obispo, o bien pretende además -de manera directa y positiva a través del párrafo 4- excluir del ámbito decisorio de la Conferencia las resoluciones «moralmente vinculantes». El problema se agudiza cuando hay que tratar en concreto de la potestad magisterial de la Conferencia Episcopal⁴⁵.

44. Para H. Müller «debe decirse claramente (...), que según el canon 455 § 4, en asuntos en que la Conferencia Episcopal no puede promulgar decretos jurídicamente vinculantes (y que es -señala el propio autor- el ámbito de actividad más amplio de la Conferencia), es el obispo diocesano particular quien determina si debe publicar y aplicar una decisión de este tipo adoptada por la Conferencia Episcopal, que jurídicamente para él tiene carácter de recomendación»; H. MÜLLER, *La Conferencia Episcopal y el Obispo diocesano*, en «Naturaleza y futuro...», cit., p. 159. Para P. Krämer «en tal caso procede sólo una actuación coordinada de los obispos diocesanos particulares, pero no una actuación de la Conferencia Episcopal como tal»; P. KRÄMER, *Las Conferencias episcopales y la Santa Sede*, en «Naturaleza...», cit., p. 171. Y J. Manzanares: el c. 455 § 4 «es una aplicación estricta de la norma del c. 119, 3º: «lo que afecta a todos y a cada uno debe ser aprobado por todos». En este caso, la Conferencia y sus representantes no proceden como unidad, como persona jurídica, sino como suma de individuos particulares, que sólo incluyendo todos los «sumandos» permite una actuación legítima»; J. MANZANARES, *Las Conferencias Episcopales en el nuevo Código de Derecho Canónico*, en «Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele», Perugia 1984, Vol. I, p. 525.

45. «The legislative dimension of the episcopal conference is only a part of its purpose. It is, perhaps, surprising, that other, and arguably more important, functions are less clearly limited. This is particularly noticeable with regard to the teaching function»; D.

Podría pensarse que la *competencia* de que se habla en este párrafo -de la que se dice que permanece íntegra en el Obispo diocesano, mientras no se trate de los casos a que se refiere el párrafo primero del mismo canon- es sólo la competencia o potestad *jurídica*, y no otro tipo de competencias relativas a la función pastoral. Por tanto, el requisito de la unanimidad sólo sería necesario en el caso de que los Obispos quieran dar normas jurídicas vinculantes fuera de los casos previstos en el Derecho común o por concesión expresa de la Santa Sede. Así parece desprenderse de lo que dice Arrieta comentando este canon: «Las Conferencias Episcopales actúan en forma colectiva (cfr. c. 119) una potestad ordinaria (cfr. c. 131 § 1) sobre materias que por ley común (...) o por especial mandato de la Santa Sede (...) se les hayan atribuido. Fuera de tal ámbito -añade-, la Conferencia Episcopal carece de competencia, y sólo podrá actuar *en forma jurídica vinculante* con la completa unanimidad de sus miembros»⁴⁶. Esto, pues, significaría que ni siquiera en este párrafo del c. 455 se contemplan las decisiones no vinculantes jurídicamente. Pero, además, significaría que la Conferencia podría dar decretos -por unanimidad- sobre cualquier materia. Esta interpretación que parece deducirse del comentario de Arrieta no nos parece viable: la Conferencia, en cuanto tal, no puede dar decretos fuera de los casos *taxativamente* establecidos -no hay que olvidar que éste es el primer requisito que ha de darse siempre-, independientemente de que haya unanimidad o no. Y respecto a que no se contemplen otras decisiones que no sean jurídicas, hay que señalar que el c. 455 § 4 dice que «ni la Conferencia ni su presidente pueden actuar en nombre de todos los Obispos, a no ser (...)»: si el presidente no tiene capacidad normativa alguna reconocida -sólo la tiene la Asamblea plenaria-, es congruente suponer que allí no se habla solamente de la potestad y competencias jurídicas del párrafo primero, sino también de las decisiones no normativas. Desde luego, insistimos, no nos parece que añada la posibilidad de decretos unánimes.

En este punto, J. L. Gutiérrez aporta una interpretación semejante cuando, comentando el canon todavía en proyecto, escribe lo siguiente: «el § 4 sienta un principio de carácter general, aplicable a todos los

MURRAY, *The legislative authority of the Episcopal Conference*, en «*Studia Canonica*» 20 (1986), p. 44.

46. J. I. ARRIETA, *Comentario al c. 455*, en «Código de Derecho Canónico», Pamplona 1983, p. 324 (el subrayado es nuestro).

posibles supuestos: sólo en los casos taxativamente establecidos puede la Conferencia actuar en nombre de todos los Obispos, es decir, como Conferencia. Y estos casos se realizan cuando -como se dice en el § 1- así lo prescribe el derecho común o lo autoriza un mandato de la Sede Apostólica o, finalmente -a tenor del § 4- están de acuerdo por unanimidad todos los miembros de la Conferencia (*omnes et singuli Episcopi consensum dederint*), sin necesidad de *recognitio* por parte de la Santa Sede en este último caso, a no ser que se trate de los decretos generales a los que se refiere el § 1. Pienso -continúa diciendo- que ésta es la interpretación correcta, puesto que: a) no parece congruente reducir los supuestos del § 4 a la elaboración de normas disciplinares, aspecto que queda perfectamente claro en el § 1, por lo que se debe concluir que el § 4 añade algo a lo dicho en el § 1, y lo que añade es precisamente un nuevo caso en el que la Conferencia puede actuar en cuanto tal: cuando sus miembros así lo decidan por unanimidad, cualquiera que sea la materia que se trate; b) los redactores del nuevo Código han tenido en cuenta y previsto en sus normas, la posibilidad de que las Conferencias deliberen sobre temas no sólo disciplinares, sino también doctrinales, etc. (cfr., p. ej., «Communicaciones» 12, 1980, p. 270); c) toda atribución de competencia a un organismo superior -en este caso, a la Conferencia- supone una restricción a la potestad del Obispo diocesano, por lo que debe interpretarse estrictamente (cfr. CIC. can. 19)⁴⁷.

Pensamos que también en este caso hay que hacer alguna salvedad. Afirma Gutiérrez que, de existir la unanimidad, la Conferencia, como tal, puede decidir sobre «cualquiera que sea la materia que se trate». Parece incluir, como Arrieta, la posibilidad de dictar normas jurídicas generales fuera de lo taxativamente establecido en los párrafos anteriores del mismo canon, siempre y cuando se dé la unanimidad, aunque reconoce que este párrafo se refiere sobre todo a las posibles disposiciones de la Conferencia sin carácter jurídicamente vinculante. A esto cabe hacer la misma observación que formulábamos más arriba a la interpretación de Arrieta: no caben más decretos generales que los referidos a los casos comprendidos en el párrafo 1. Otra interpretación haría inútil, a nuestro juicio, la norma de dicho párrafo. Por otro lado, y refiriéndonos ahora

47. J. L. GUTIERREZ, *Estudios sobre la organización eclesiástica*, Pamplona 1987, p. 251.

a las disposiciones no jurídicas, tampoco coincidimos con Gutiérrez en afirmar que la Conferencia puede tratar y decidir sobre cualquier materia, aunque se dé la unanimidad. Esto significaría en la práctica reconocer a la Conferencia una competencia general que el legislador, a todas luces, no ha querido conceder, puesto que el c. 447 dice expresa y expresivamente que la Conferencia Episcopal es la asamblea de los obispos de una nación para ejercer unidos «*algunas funciones pastorales*». Y esto porque hay que suponer, en primer lugar, que en aquellas materias en que el Derecho común establece que es el Obispo diocesano a quien corresponde la competencia o responsabilidad de la decisión, la Conferencia -en cuanto organismo- no puede asumir, sin más, tal decisión o responsabilidad, aunque todos los Obispos hayan decidido -por unanimidad- adoptar la misma resolución. Aparte de la confusión que esto produciría, sería como admitir que la Conferencia Episcopal es un organismo vicario o delegado del Obispo, al asumir competencias que según Derecho son propias y ordinarias suyas. Además, hay que notar que cuando el Derecho común «*si rimanda alla legge o diritto particolare non si fa riferimento a la Conferenza Episcopale, ma solo al Vescovo diocesano o al Concilio particolare*»⁴⁸.

6. *Disyuntivas y algunas conclusiones*

Teniendo en cuenta lo dicho hasta ahora, los supuestos que se presentan en torno a las competencias, en sentido amplio, de las Conferencias Episcopales son los siguientes:

a) Las decisiones de la Conferencia que cumplan los requisitos para tener fuerza jurídica obligatoria, según el c. 455, vinculan al Obispo, «aun en el caso de que él antes no las compartiese o deba sufrir por esto algún trabajo; y procura que se observen en la diócesis», como señala el n° 212 a) del Directorio⁴⁹.

48. Card. R. CASTILO-LARA, durante años Secretario de la Comisión Pontificia para la revisión del Código de Derecho Canónico, nombrado Pro-Presidente de la misma en 1982, *Criteri di lettura e comprensione del nuovo Codice*, en «*Apollinaris*» 56 (1983), p. 363.

49. Recordemos que el Directorio *Ecclesiae Imago*, promulgado el 22-II-1973, responde al mandato legal contenido en el n° 44, 2 del Decreto *Christus Dominus*: «*Decernit insuper Sancta Synodus ut Directoria generalia de cura animarum conficiantur in usum tum*

b) Las Conferencias Episcopales pueden tomar otro tipo de decisiones -fuera de las señaladas en a) y de los actos administrativos singulares⁵⁰; pero ni los textos conciliares, ni el propio Código dicen nada sobre el ámbito material de su contenido. Tampoco se dice nada sobre el modo de llegar a tales decisiones para que se pueda decir de ellas que obligan moralmente a los Obispos, aunque sí lo señalan algunos estatutos. En esto hay dos normas que parecen contradictorias, el nº 212 b) del Directorio y el c. 455 § 4, pues la primera contempla el caso de la falta de unanimidad, mientras que la norma codicial la exige siempre. El modo de resolver esta contradicción -independientemente de la consideración de que, por jerarquía normativa, prevalecería el contenido del canon 455 § 4, en caso de conflicto real- puede ser el siguiente: el Directorio hablaría de *decisiones* de la Conferencia en sentido impropio, es decir, no se trata de decisiones de la Conferencia en cuanto tal, sino sólo de la constatación de un consenso mayoritario significativo, sobre un determinado asunto, que aconseja una toma de posición solidaria, y que tiene un valor directivo, pero sólo con efectos *ad intra* de recomendación. En cambio, el c. 455 § 4 se refiere a la actuación de la Conferencia en cuanto tal, en representación de todo el Episcopado, con efectos *ad extra*. En otras palabras: las «ceteras decisiones» del Directorio se refieren a la Conferencia en cuanto órgano de unidad, de intercambio de pareceres, con carácter consultivo, que no tienen por qué trascender como actos en representación de un grupo de Obispos, a no ser que se alcance la unanimidad. El c. 455 § 4 protege la autonomía del Obispo diocesano frente a la actividad de la Conferencia, exigiendo que para actuar en representación del Episcopado,

Episcoporum tum parochorum, ut certæ ipsius præbeantur rationes ad proprium munus pastorale facilius aptiusque obeundum».

50. Los actos administrativos singulares presentan una problemática parecida a la de las decisiones no jurídicas. Cuando se refieren a disposiciones para su funcionamiento interno, tales como nombramientos de oficiales, peritos, etc., la Conferencia es autónoma y no necesita de un reconocimiento expreso de las normas universales o de la Santa Sede. Sin embargo, cuando tratan de asuntos que crean vínculos jurídicos *ad extra* de la Conferencia, es cuestionable que los actos administrativos puedan alcanzar cualquier tipo de materia y de destinatario. Aunque la Conferencia Episcopal se considera una autoridad ejecutiva en sentido propio, su competencia administrativa deberá quedar enmarcada dentro de: a) los casos contemplados en el derecho común (p. ej. erigir un seminario nacional, cfr. c. 237); b) los asuntos relativos a su organización interna; c) los casos particulares que surjan en relación con los supuestos en que puede dar decretos generales; d) en aquello que le delegue la Santa Sede.

se trate o no propiamente del ámbito del poder jurídico, se dé la unanimidad.

c) De hecho, son las normas estatutarias las que pretenden establecer el contenido -con formulaciones muy amplias y generales- y los requisitos formales de las decisiones no vinculantes jurídicamente. Si se admite que es propio de la Conferencia Episcopal *deliberar* sobre todo tipo de cuestiones que afecten a todos los Obispos de una nación, y si son en definitiva los propios Obispos quienes elaboran los estatutos que después aprueba la Santa Sede, y en ellos el mismo Episcopado se obliga a seguir el criterio de la mayoría absoluta, ¿en qué queda el alcance del c. 455 § 4? ¿Qué sentido tiene en realidad distinguir entre decisiones jurídicamente vinculantes y «ceteras decisiones»? A estos interrogantes, después de haber examinado las normas del Derecho común y algunas normas estatutarias, se podría responder lo siguiente:

1) Hay que distinguir claramente en la Conferencia Episcopal dos tipos de *competencia*, de naturaleza diversa, que se derivan de la doble configuración jurídica con que la ha instituido el Derecho. Una es la que se deriva de la Conferencia como órgano *consultivo*, no sólo en el sentido de ser lugar o sede de intercambio de pareceres y experiencias, sino también como órgano con función de proponer soluciones homogéneas ante problemas comunes de las Iglesias particulares. La otra se deriva de la Conferencia como órgano *deliberativo*, con potestad de régimen.

2) Se puede afirmar que la *competencia* de la Conferencia Episcopal como órgano consultivo está tutelada jurídicamente, pues el mismo Derecho de la Iglesia contempla esta función consultiva e incluso pide para sus decisiones, aunque no tengan fuerza jurídica de obligar, una vinculación efectiva⁵¹. Pero dicha tutela jurídica es escasa y ambigua.

51. «Sus actos -independientemente del grado de obligatoriedad jurídica que revistan- habrán de ser recibidos con la consideración que merece la fuente de la que proceden, teniendo también en cuenta las exigencias prácticas de la comunión con los demás hermanos en el episcopado. No es ésta una reflexión de carácter exclusivamente moral, puesto que la unidad y la comunión son valores que también llevan consigo unas consecuencias jurídicas. Quien -formulando una hipótesis- aceptase por sistema solamente aquello que se impone de modo obligatorio, dejando de lado lo demás, tendría que ser justamente tachado de incumplimiento de los deberes no sólo morales sino también jurídicos de su cargo, puesto

3) El ámbito material de esta competencia -nº 2)- no está delimitado, pero parece que no debe interpretarse como una competencia *general*. El silencio de los documentos conciliares y de las disposiciones sucesivas de la Santa Sede ha de interpretarse a favor de la autonomía diocesana, no sólo en las acciones que crean vínculos jurídicos inmediatos, sino en todos los campos del ejercicio de la función pastoral. El contenido del «munera quædam pastoralia» del c. 447 no hace referencia exclusivamente a la potestad normativa, sino al conjunto de la acción pastoral, y señaladamente -se dice a modo de ejemplo en el mismo canon- a «las formas y modos de apostolado». El término «quædam» (algunas) entendemos que no se refiere sólo a la potestad normativa, porque ésta queda claramente delimitada en el c. 455 § 1. Es decir: la actuación de la Conferencia Episcopal ha de limitarse a «algunas tareas pastorales» tanto en su aspecto de órgano deliberativo, como en su aspecto de órgano consultivo o de comunicación de los Obispos entre sí, cuando se pretenden dar normas moralmente vinculantes.

4) El c. 455 § 4 silencia qué ocurre en el caso de que no haya unanimidad: ¿Es compatible afirmar que allí no puede actuar la Conferencia en cuanto tal, con asignar simultáneamente un valor de recomendación, o directivo, o de obligación moral, a esas decisiones? Parece que sí, sobre todo cuando las vemos plasmadas con tal carácter en muchos estatutos. Pero esto no deja de ser un poco contradictorio. Por esto, quizá, el legislador del Código no ha querido pronunciarse sobre el carácter de las decisiones no vinculantes jurídicamente: para no tener que jerarquizar dos opciones, la fuerza jurídica frente a la fuerza moral que impone la unión de los Obispos, como si la segunda tuviera una incidencia secundaria en la vida social de la Iglesia⁵².

que la unidad y la comunión están por encima de muchas normas en las que se prescribe que algo debe hacerse u omitirse, y reclaman por tanto una tutela jurídica proporcionada»; J.L. GUTIERREZ, *Estudios...*, cit., p. 247.

52. «En mi opinión -dice J. Otaduy-, al menos determinados documentos complementarios (y aquí el autor señala que los documentos más significativos son, a su juicio, el Directorio ecuménico *Ad totam Ecclesiam*, la *Ratio fundamentalis institutionis sacerdotalis*, y el Directorio *Ecclesie Imago*, destacando este último por las amplias y hondas equivalencias temáticas con el CIC) ofrecen una materia jurídica potencial que, para actualizar su vigor, debe supeditarse al c. 31; es decir, deben encauzarse en el marco que ofrecen los decretos generales ejecutorios. Me parece lo más oportuno para obviar posibles

5) En definitiva, la dimensión de la Conferencia Episcopal como órgano *consultivo* al servicio de las Iglesias particulares carece de un marco legal propio e indiscutido; carencia que se aprecia en el Vaticano II y perdura después de la promulgación del CIC 83. A nuestro parecer esto es debido en gran parte a la heterogeneidad de funciones asignadas por el Derecho a la Conferencia, que actúa en ocasiones como órgano jerárquico superior al obispo diocesano, siendo al mismo tiempo fundamentalmente órgano de comunicación y unión de los obispos entre sí; una ayuda colegiada al gobierno episcopal personal⁵³. Pero esta cuestión entraña ya otro problema con entidad propia: si la Conferencia Episcopal es o no, dentro de la organización eclesiástica, un órgano o instancia jerárquica *intermedia* entre la Santa Sede y el obispo diocesano⁵⁴.

desacuerdos y patentizar la congruencia con la ley ordinaria, con el Código. La naturaleza de los decretos ejecutorios, «por los que se determina más detalladamente el modo que ha de observarse en la ejecución de la ley», conferiría a estos documentos el carácter de normativa de aplicación, sustrayendo todo peligro de solapamiento de fuentes»; J. OTADUY, *Funciones del Código en la recepción de la legislación postconciliar*, en «Ius Canonicum» 50 (1985), pp. 494-496.

53. «La Conferencia Episcopal Española es una institución permanente que reúne a los Obispos de las diócesis de España para ayudarse mutuamente en el ejercicio de su ministerio episcopal en sus diócesis respectivas, de manera especial en relación con aquellas necesidades pastorales que por su naturaleza general y común requieren un tratamiento pastoral conjunto»; *Plan de acción pastoral de la Conferencia Episcopal Española para el trienio 1987-1990*, Introducción, n. 1, en «Boletín CEE», 1987, p. 67.

54. Sobre este tema vid. J.L. GUTIERREZ, *La Conferenza Episcopale come organo sopradiocesano nella struttura ecclesiastica*, en «Ius Ecclesiae», 1(1989), pp. 69-91.