CLASIFICACION DE LAS NORMAS ESCRITAS CANONICAS

EDUARDO LABANDEIRA

SUMARIO. I. ANTECEDENTES HISTORICOS. 1. Noción de ley. 2. Noción de precepto. II. LA SITUACION A RAIZ DEL CODIGO DEL 83. III. TIPOS ACTUALES DE NORMAS ESCRITAS. 1. Las leyes. 2. Los decretos legislativos por delegación. 3. Los decretos-leyes por aprobación específica o ratificación. 4. Los decretos ejecutivos por atribución de competencia o habilitación (reglamentos independientes). 5. Los decretos ejecutorios. 6. Las instrucciones. IV. ALGUNAS CONCLUSIONES Y APLICACIONES.

Entre los muchos problemas que suscita la interpretación del Código del 83, no es el menor el referente al contenido de los cánones 29 a 35, que resultan no sólo oscuros sino también insuficientes para distinguir las diversas clases de normas escritas en Derecho canónico. A este tema van, pues, dedicadas las siguientes observaciones, que pretenden aportar una posible clasificación de esas normas.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS

A lo largo de los siglos, la praxis y la ciencia canónica han utilizado una variada terminología para designar las normas de gobierno. Sabido es que el título segundo del primer libro de las Decretales está dedicado a las constituciones, y que bajo esta denominación se comprende todo el derecho escrito de carácter general, que propiamente puede llamarse ley¹. Cuando esas normas son emitidas por el Romano Pontífice se denominan

1. Cf. SANTI, *Praelectiones I.C.*, I, Ratisbona 1898, p. 10.

también constituciones apostólicas, bulas, breves, motu propios, etc. A veces las normas de las autoridades inferiores recibían el nombre de estatutos².

No es más preciso históricamente el uso del nombre de decreto. Unas veces éste consiste en una ley propiamente dicha, como el decreto *Ne temere*; otras sirve para indicar un precepto general o particular; también puede significar cualquier decisión singular tomada por el Ordinario en vía disciplinar, o por el juez en vía judicial, o una respuesta emitida por un concilio o una congregación romana³. Por eso la doctrina clasifica los decretos en particulares y generales, doctrinales y disciplinarios, de la potestad judicial o de la voluntaria⁴. Ya se comprende que esta denominación no servía para identificar la verdadera naturaleza de una norma o acto, antes de la promulgación del Código de 1983.

Ahora bien, lo que verdaderamente los autores contraponen a la ley es el precepto. Vamos a contemplar estos dos conceptos.

1. *Noción de ley*

Aunque la Iglesia raramente ha aplicado el término ley a su legislación o a alguna de sus partes, la canonística se ha cuidado de definir el concepto de ley, en sentido propio, como la especie más importante de las normas generales, distinguiéndola así del simple precepto.

Los moralistas y canonistas hacen suya una de estas dos definiciones expuestas respectivamente por Sto. Tomás y Suárez: «ordinatio rationis ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet promulgata»⁵; o bien, «commune praeceptum, iustum, ac stabile sufficienter promulgatum»⁶. En realidad estas definiciones son equivalentes, pese a todas las apariencias, si se admite que, para el Aquinate, las leyes deben tener estabilidad y que ésta se halla incluida en el término «promulgata» de su definición⁷.

A la hora de establecer los elementos que constituyen una verdadera ley, los autores difieren en pocas cosas. Así algunos señalan como característicos, que se trata de:

2. Cf. VERMEERSCH-CREUSEN, *Epitome I.C.*, Malinas 1921, p. 25.
3. Cf. CAPPELLO, *Summa I.C.*, I, Roma 1928, p. 89.
4. Cf. COCCHI, *Commentarium in C.I.C.*, I-III, Turín 1925, p. 47.
5. S. TOMAS, *S. Theol.*, 1-2, q.90, a.4.
6. SUAREZ, *De legibus*, I, 12.
7. Cf. CAPPELLO, *o.c.*, p. 55.

- un mandato (*iussum* o *praeceptum*), es decir, un acto de la voluntad por el que se manda o prohíbe algo;
- *legitimi principis*: de un Superior con verdadera jurisdicción, no con una simple potestad dominativa o económica;
- *in bonum subditorum*: es decir, justo, posible, útil para los sometidos a ella;
- *commune*: que no tiene por destinatarios a una o varias personas singulares, sino a una comunidad capaz de recibir una ley, y a sus componentes;
- *perpetuum*: o al menos firme y estable, no para un breve tiempo⁸.

Sobre la perpetuidad de la ley diserta largamente Suárez⁹: no se trata más que de una cierta estabilidad, es decir, que dure por tiempo indefinido o muy prolongado, aunque pueda revocarse. Añade que esa perpetuidad se da en un triple elemento: en su autor, en cuanto que la ley no desaparece cuando se extingue el poder de aquél por muerte u otra causa; en los súbditos, pues la ley obliga no sólo a los presentes sino también a los futuros; y por último en la misma ley, que está llamada a durar mientras no la revoque el autor o su sucesor o no desaparezca por falta de su causa final o por costumbre contraria.

2. Noción de precepto

La doctrina tradicional define el precepto por contraposición a la ley, aunque algunos autores consideran a la ley como una de las especies de aquél.

Podemos adoptar como definición del precepto antes del Código actual la siguiente: mandato temporal o perpetuo intimado a personas singulares, o a la comunidad sin perpetuidad¹⁰. Más claramente puede definirse como aquel mandato al que falta uno u otro de los elementos esenciales de la ley¹¹. Así, mientras ambos son una *norma agendi* que por la intimación produce su obligatoriedad, difieren al menos en uno de los elementos siguientes: la ley procede de una autoridad con potestad de ju-

8. Cf. SUAREZ, *o.c.*, I, 8 ss.; CHELODI-CIPROTTI, *De principiis et fontibus I.C.*, Trento 1922, pp. 97-98; F. REGATILLO, *Institutiones I.C.*, I, Santander 1956, p. 92; COCCHI, *o.c.*, p. 78; CAPPELLO, *o.c.*, pp. 55 y 56; RODRIGO, *Praelectiones theologico-morales comillenses*, III, Santander 1944, pp. 3-4; SANTI, *o.c.*, pp. 10-11.

9. Cf. SUAREZ, *o.c.*, I, 10.

10. Cf. F. REGATILLO, *o.c.*, 92. Pueden verse otras definiciones semejantes en COCCHI, *o.c.*, p. 123; VERMEERSCH-CREUSEN, *o.c.*, pp. 49-50.

11. Cf. CHELODI-CIPROTTI, *o.c.*, 115.

risdicción (nosotros añadiremos legislativa); se dirige a una comunidad capaz de recibir una ley; es perpetua mientras no se revoque; está orientada a satisfacer un interés público; y finalmente se presume territorial. En cambio el precepto tiene que carecer al menos de uno de esos elementos: así, puede dictarse en virtud de una potestad simplemente dominativa o económica (hoy diríamos también ejecutiva o judicial); dirigirse a uno o varios individuos determinados; cabe que sea temporal, para un tiempo o unos casos concretos o durante la vida de una persona; que esté orientado a la satisfacción de un interés particular; y por último se presume personal¹².

Además el precepto puede dividirse en simple (cuando sus efectos no entrañan expresamente alguna pena) y penal (si se refuerza su obligatoriedad conminando con una pena al infractor)¹³.

Conviene recordar, para concluir esta breve exposición de los antecedentes, que el Código del 17 regulaba los preceptos singulares, pero no los de carácter general, lo cual suscitaba una polémica entre los autores acerca de si estos últimos existían o no, pronunciándose la mayoría por una respuesta afirmativa.

II. LA SITUACION A RAIZ DEL CODIGO DEL 83

En el Código actualmente vigente, únicamente se menciona el precepto singular, para decir de él que es una especie del decreto singular (c. 49); y que a veces un precepto sirve para conminar con penas determinadas (c. 1319). Nada se dice expresamente del precepto general, pero tampoco se excluye su existencia; de hecho el c. 1319 sirve tanto para los preceptos singulares como para los generales, e incluso puede decirse sin exageración que se adapta más bien a los generales, como parece deducirse del contenido de sus dos párrafos, y también del c. 1321, en el cual se establece un paralelismo entre ley y precepto.

Es muy importante tener en cuenta el camino que condujo a esta solución legislativa. En el año 1971 los redactores del Código trabajaban sobre un esquema *de praeceptis* (generales y singulares) distintos de los decretos y de las instrucciones¹⁴. Posteriormente se elaboró un título III

12. Cf. F. REGATILLO, *o.c.*, pp. 92 y 94; COCCHI, *o.c.*, p. 123; CHELODI-CIPROTTI, *o.c.*, p. 115; CAPPELLO, *o.c.*, p. 86; SANTI, *o.c.*, p. 11.

13. Cf. F. REGATILLO, *o.c.*, p. 93; CAPPELLO, *ibid.*

14. Cf. *Communicationes* 20, 1988, pp. 97 ss.

del libro I que tenía el epígrafe «De decretis atque praeceptis generalibus et de instructionibus», y que tanto a los decretos y preceptos generales, como a las instrucciones, los califica como «actus administrativi»¹⁵. Y si posteriormente se suprimió la mención de los preceptos generales fue precisamente porque «*praecepta species sunt decreti et proinde in titulo veniunt sub nomine decreti*»¹⁶.

Por consiguiente la regulación que se hace en el Código del 83 viene a representar una evolución en la misma línea que la precedente: se contraponen como entonces la ley al precepto, pero se explica esto ahora por el hecho de que el precepto -tanto general como singular- es una especie del decreto. En realidad precepto y decreto son una misma cosa, a no ser que se distingan los decretos organizativos de los disciplinares, identificando estos últimos con los preceptos.

Por esta razón se establece la contraposición entre los dos tipos principales de normas canónicas escritas: la ley y el decreto. Ya tenemos lo más importante de la columna vertebral del ordenamiento eclesiástico. Además se modifica el criterio tradicional en que se basa la distinción entre ley y decreto o precepto. En la actualidad la distinción se hace por razón del autor: es ley la norma general promulgada por el legislador; y en cambio es decreto la norma general procedente de una autoridad ejecutiva, aunque sea mediante delegación.

III. TIPOS ACTUALES DE NORMAS ESCRITAS

Si a la distinción hasta aquí establecida le añadimos la clasificación de los decretos generales (en la que se encuentra el nudo gordiano del tema que tratamos) y ponemos en último lugar a las instrucciones, tendremos los diversos tipos de normas generales escritas, que a nuestro entender son los siguientes:

- leyes
- decretos legislativos (por delegación)
- decretos-leyes (por aprobación específica o ratificación)
- decretos ejecutivos (por habilitación o atribución de competencia)
- decretos ejecutorios
- instrucciones.

15. *Communicationes* 9, 1977, p. 232.

16. *Communicationes* 14, 1982, p. 136.

1. *Las leyes*

A ellas se dedica el título I del libro I del Código, pero sin definir las. Podemos en principio adoptar las definiciones que más arriba hemos expuesto.

A nuestro entender, resulta más explícito el c. 29, a pesar de estar encuadrado en el título III *De decretis generalibus*. A tenor de este canon, «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».

Este texto, sin embargo, no es un modelo de claridad, pues suscita algunas dudas. De él se han hecho al menos dos interpretaciones distintas. Según el Prof. Lombardía hay que entenderlo en el sentido de que la terminología utilizada es irrelevante, pues lo que importa es la naturaleza objetiva de las normas: «cualquier disposición general dictada por el titular de un oficio dotado de potestad legislativa es una ley, aunque se denomine decreto»¹⁷. Se fija Lombardía en dos elementos para calificar como ley esas prescripciones: el autor (legislador) y el objeto (disposición general). Para una mayor coherencia debemos añadir un tercer elemento contenido en el canon: el destinatario, que deberá ser «una comunidad capaz de ser sujeto pasivo de una ley».

En una segunda interpretación, el prof. Jiménez Urresti opina que el c. 29 da la definición de decreto general, llamado en castellano decreto-ley, en cuanto a su contenido, aunque aquí es dado por el legislador. Añade que no se trata propiamente de leyes, aunque lo diga el canon, por dos razones: porque están incluidos en el tít. III de los decretos generales y no en el tit. I de las leyes, y porque mientras las leyes tienen un contenido autónomo y son de suyo estables o perpetuas, estos decretos suelen salir al paso de problemas sociales urgentes, de problemas circunstanciales, más o menos permanentes¹⁸.

Las cuestiones que suscitan estos textos podemos reducirlas a tres: si se trata de leyes o no; si enumeran todos los requisitos de las leyes; y qué naturaleza tienen las normas que carecen de alguno de esos requisitos.

17. LOMBARDIA, coment. al c. 29, CIC, ed. anotada de EUNSA, Pamplona 1983. También CIAURRIZ sostiene que el c. 29 define la ley en sentido formal (cf. *Las disposiciones generales de la administración eclesiástica*, en «Le nouveau Code de Droit Canonique» Ottawa 1986, I, p. 225).

18. Cfr. JIMENEZ URRESTI, coment. al c. 29, CIC anotado por la U.P. de Salamanca, BAC 1983.

a) ¿Son verdaderas leyes? En este punto nos pronunciamos por la respuesta afirmativa, por varias razones. La primera proviene del mismo tenor literal del canon, el cual dice que «son propiamente leyes» (*proprie sunt leges*). es decir, por su misma naturaleza, y por eso añade que «se rigen por las disposiciones de los cánones relativos a ellas» (a las leyes). Si únicamente dijera esto último sin calificarlos como leyes, podría pensarse que se trataba de una ficción equiparadora («no son leyes, pero se les aplican los cánones referentes a las leyes»), mas no lo hace así.

En segundo lugar, nada hay en la definición que el c. 29 nos da de esos decretos generales, que contradiga positivamente tal calificación de leyes. Los elementos que contiene y que ya hemos descrito (autor, objeto y destinatario), convienen a las leyes, pues es el legislador que da normas generales a una comunidad capaz de recibir leyes.

Por último, el argumento de que no son leyes, porque el c. 29 está incluido en el tít. III de los decretos no parece ser atendible, ya que el c. 29 está ahí colocado para evitar que a tales normas se les dé la calificación de decretos y así no tengan que cumplir los requisitos formales de las leyes. A fin de evitar ese subterfugio, en el canon precisamente se habla de esas normas para excluirlas de la regulación de los decretos y aplicarles la de las leyes.

b) ¿Se enumeran todos los requisitos de las leyes?

Esta cuestión es distinta de la anterior, ya que todo lo que contiene el c. 29 es aplicable a la ley, pero puede haber algún requisito esencial de la ley que no esté expresamente contenido en el mencionado canon. La respuesta a tal cuestión depende de qué requisitos se admiten para las leyes, cosa que no nos dice el Código ni es objeto de consenso por parte de los autores. A nuestro entender el único elemento esencial que puede echarse en falta es el de la estabilidad o perpetuidad de las leyes. Una vez aceptada la tesis de que son verdaderas leyes, solamente podemos resolver esta cuestión que ahora planteamos, de dos maneras: o porque negamos que la perpetuidad sea un requisito esencial de la ley¹⁹ o porque estimamos más bien que la estabilidad o perpetuidad se halla implícitamente contenida en alguno de los elementos mencionados en el Código.

En realidad basta que la ley sea estable o permanente, sin necesidad de que sea perpetua; es decir, puede tener una validez temporal limitada, ya que puede ser derogada por el legislador, o desaparecer la situación para la que fue dada, sin que por ello esté vinculada a la vida de una per-

19. Partidario de esta posición es GENICOT (cf. *Institutiones theologiae moralis*, p. 73).

sona, pues es dada a una comunidad para el bien común²⁰. Y esto es precisamente lo que se lee en el c. 29: que se establecen prescripciones comunes para una comunidad. De modo que esos dos argumentos -que no se requiere más que una estabilidad relativa o que esa estabilidad está implícita en el texto- son igualmente valederos.

Cabría también alegar el silencio sobre la necesidad de promulgación para negarle el carácter de ley, pero semejante argumento no enfoca adecuadamente el tema. De hecho a ese requisito formal y a otros que pudieran reclamarse se hace alusión al decir que esas normas «se rigen por las disposiciones de los cánones relativos a ellas», a las leyes. De no hacerlo así, no serían leyes perfectas sino en vías de formación.

c) Carencia de algún elemento esencial.

Ahora podemos preguntarnos por la naturaleza de un decreto cuando en él no se diera alguno de los elementos mencionados. Como acabamos de decir y ahora generalizamos la respuesta, no se trataría de una verdadera ley. Si carece de algún requisito formal puede calificarse como una ley en ciernes. En cambio si faltara la potestad legislativa se daría la hipótesis contemplada en el c. 30, y si se tratase de una disposición destinada a una o varias personas singulares o a algún caso concreto, no sería una norma general sino un acto administrativo singular. Lo mismo cabe decir en otras hipótesis en las que el destinatario no sea una comunidad capaz de recibir una ley.

En resumen, el c. 29 contempla:

- Unas normas que son propiamente leyes y se rigen por las disposiciones referentes a éstas (cc. 7-8 especialmente).
- Son prescripciones generales autónomas, es decir, no instrumentales o dependientes de otra ley.
- Por consiguiente tienen rango de ley y pueden derogar una ley anterior del mismo nivel (c. 20).
- Van dirigidas a una comunidad capaz de ser sujeto pasivo de una ley, tanto por las cualidades comunes a sus miembros como por su estabilidad.
- Su autor es el legislador dentro de los límites de su competencia.

2. *Los decretos legislativos (por delegación)*

Sabido es que las normas que constituyen la legislación delegada se denominan en el ámbito civil decretos legislativos, y no hay dificultad en

20. Cf. GIL CREMADES, voz *Ley*, III, encicl. GER, t. 14, p. 245.

aceptar esta denominación en el Derecho canónico. Sus características fundamentales son:

- que provienen de una autoridad ejecutiva, la cual goza de una competencia legislativa delegada previamente y de modo expreso;
- que están sometidos a las condiciones del acto de concesión;
- que tienen fuerza de ley sin ser leyes propiamente, y por tanto pueden derogar leyes anteriores ordinarias.

En el ámbito canónico se refiere a ellos el c. 30, el cual contempla unos supuestos con los mismos elementos de la ley en sentido propio (c. 29), salvo en lo que se refiere a su autor, que no es el legislador, sino una autoridad ejecutiva que recibe por delegación ese poder. El c. 135 § 2 restringe la capacidad de delegar el poder legislativo al legislador supremo, salvo que el derecho disponga explícitamente otra cosa. Es decir, solamente el Romano Pontífice y el Concilio Ecuménico pueden delegar la potestad legislativa a otras autoridades, si no consta que también el legislador inferior puede hacerlo en algún caso concreto y por concesión explícita del derecho.

Un ejemplo de decreto legislativo lo tenemos en uno de la Congregación para la doctrina de la fe en la que se dice lo siguiente: «*Congregatio pro Doctrina Fidei ... vigore specialis facultatis sibi a Suprema Ecclesiae auctoritate tributae (can. 30), decrevit...*»²¹.

3. *Los decretos-leyes (por aprobación específica o ratificación)*

A veces en los sistemas civiles se reconoce a la Administración el poder de dictar normas con fuerza de ley en casos de urgencia o necesidad, ya sea por atribución expresa del ordenamiento o por una praxis tolerada en esos casos especiales. Se les denomina decretos-leyes.

La característica diferencial de este tipo de normas es que la Administración comienza a actuar provisionalmente sin el debido poder legislativo; y es *a posteriori* como el legislador con su ratificación suple esa carencia en un plazo breve que suele indicarse en el ordenamiento. Mientras esa ratificación o aprobación no se realice, las normas no tienen fuerza legislativa, sino simplemente ejecutiva.

En el Derecho Canónico se contempla la posibilidad de dictar este tipo de disposiciones. Así en la const. ap. *Pastor bonus*, art. 18 § 2 leemos:

21. AAS 80, 1988, p. 1367.

«Los dicasterios no pueden publicar leyes o decretos generales que tengan fuerza de ley, ni derogar las prescripciones del derecho universal vigente, a no ser en casos singulares y con la aprobación específica del Sumo Pontífice»²². Esa aprobación específica es posterior a la formación del acto y no constituye delegación: por eso designamos estas normas como decretos-leyes, aun cuando no se requiera la circunstancia de la necesidad. Lo importante es que la aprobación o ratificación posterior eleva el rango de esas normas.

Un supuesto específico de decreto-ley podría ser el contemplado por el Código en el c. 343; relativo al Sínodo de Obispos, al que puede el R. Pontífice excepcionalmente atribuir potestad deliberativa, ratificando *a posteriori* las decisiones. La potestad deliberativa podría suponer una potestad ejecutiva cuyos actos son elevados al rango legislativo por esa ratificación papal.

4. *Decretos ejecutivos (por habilitación o atribución de competencia)*

Entramos ahora en el campo de la potestad reglamentaria, que como se sabe es aquella que compete a la Administración para dictar normas generales con su propio rango ejecutivo. Aun así, es característica de la Administración que no pueda emitir normas generales por propio poder si no es facultada previamente por la ley (a la que se subordina en todo, incluso en su eficacia), si no se le atribuye una competencia con ese fin, explícita o implícita.

En unos ordenamientos civiles se establecen expresamente aquellas normas o reglamentos que puede dictar el Gobierno. Otras veces indican las materias en las que se da la reserva de ley, entendiéndose que las demás pueden regularse en virtud de la potestad reglamentaria. E incluso pueden establecerse unas materias reservadas a los reglamentos del Ejecutivo, como acontece en Francia.

Nótese que no hablamos aquí de los reglamentos o decretos ejecutorios de una ley, sino de lo que la doctrina suele denominar *reglamentos*

22. Cuando el acto de un dicasterio recibe la aprobación en audiencia del R. Pontífice, se plantea la duda de si esa aprobación es: un oráculo de viva voz (el acto se perfecciona y es eficaz desde la fecha del oráculo); o el acto es perfecto antes de la aprobación; o la aprobación es requisito previo al acto del dicasterio (cf. GONZALEZ DEL VALLE, *Los actos pontificios como fuente del Derecho Canónico*, «Ius Canonicum», n. 32, p. 253). La ratificación de que aquí tratamos -al menos en cuanto a los efectos legislativos- corresponde a la primera hipótesis de las indicadas.

independientes, es decir, de aquellos que no ejecutan una ley determinada pero tampoco tienen fuerza de ley. Se trata de una función colaboradora de la legislativa, pues ésta no puede abarcar toda la problemática que presentan las diversas materias.

Aunque en el Código del 83 libro I, tit. III no se mencionan estos decretos, sí se hace en otros textos codiciales. Tiene especial importancia lo establecido en el c. 94 sobre los estatutos o normas internas que se establecen para las corporaciones o fundaciones, por los que se determinan su fin, constitución, régimen y forma de actuar. A tenor del § 3 del citado canon, los estatutos pueden proceder de la potestad legislativa o también de la potestad ejecutiva. En este último supuesto está claro que constituyen decretos ejecutivos independientes.

También la const. ap. *Pastor bonus*, ley propia de la Curia Romana, alude a ciertos reglamentos independientes:

En su art. 14 se dice que «la competencia de los dicasterios se determina en razón de la materia». Es decir, pueden producir actos singulares o normas generales con tal que se refieran a materias de su competencia. Se trata de una habilitación amplia de carácter material. Así, por ejemplo, todo lo referente a los estudios de los miembros de institutos de vida consagrada -incluso las normas generales- es competencia de la Congregación de Seminarios (PB, 108 § 2).

En el art. 11 § 2 se trata de «las cuestiones que tengan el carácter de principio general», que deciden los dicasterios en sesiones plenarias, lógicamente a través de normas generales.

Los arts. 17 y 26 se refieren a los documentos de carácter general preparados por los dicasterios. Algunos serán jurídicos, ejecutivos e independientes: a ellos nos referimos.

Y los arts. 72 § 1, 86, 94 y 115 hacen referencia a normas especiales que emanan de algún dicasterio concreto sobre materias de su competencia. Es indudable que en estos casos nos hallamos ante normas habilitantes -incluso mandatos legales- para que ciertos órganos administrativos dicten reglamentos.

También juzgamos que es una habilitación o concesión de competencia o poder la que se expresa en el n. 44 del decreto *Christus Dominus*, según el cual «ordena el Santo Concilio que se confeccionen Directorios generales para el cuidado de las almas, para uso de los obispos y de los párrocos ...». Por tanto los Directorios emitidos en virtud de ese mandato por los dicasterios respectivos después del Concilio, no carecen de naturaleza jurídica buena parte de ellos, aunque todos pueden considerarse

orientaciones pastorales, disponiendo los criterios con que deben actuar los destinatarios²³.

5. *Los decretos ejecutorios*

Son aquellos otros reglamentos que el Ejecutivo dicta para desarrollar, complementar o poner en ejecución una ley preexistente. Los administrativistas no siempre se ponen de acuerdo al distinguir entre la concesión de habilitación para dictar esos reglamentos, y la delegación del poder legislativo. En ambos casos -podemos decir- se hace una remisión a la normativa de la Administración. Pero en la delegación esa remisión es material o recepticia, mientras que la simple habilitación se otorga para que el Ejecutivo con su propio rango complete o ejecute una ley anterior, lo que constituye una remisión formal o no recepticia²⁴. Además, mientras la delegación ha de ser expresa y *ab homine* (cfr. c. 30) para cada caso, la atribución de poderes ejecutivos puede hacerse por vía de atribución de competencia, según el ordenamiento, tanto para los reglamentos simplemente ejecutivos como para los ejecutorios (cf. c. 31 § 1).

A estos decretos ejecutorios se refieren los cánones 31 a 33, de los que se desprende lo siguiente:

- Los decretos ejecutorios pueden ser dados por quien tiene potestad ejecutiva dentro de su competencia.
- Por ellos se determina más detalladamente el modo que ha de observarse en la ejecución de la ley, o se urge la observancia de las leyes.
- Para su promulgación y vacación se aplica el c. 8, como en el caso de las leyes.
- Obligan a los mismos fieles que están obligados por las leyes que mandan ejecutar.
- Llámense directorios²⁵ o de otra manera, no derogan las leyes, y sus prescripciones contrarias a las leyes carecen de valor.
- Pierden su vigor por revocación de la autoridad o por cese de la ley que ejecutan (pero no por cese de su autor).

23. Sobre estos documentos vid. JAVIER OTADUY, *Un exponente de legislación post-conciliar: Los directorios de la Santa Sede*, Pamplona 1980, pp. 52 ss.

24. Vid. estos conceptos en MALDONADO, *Curso de Derecho Canónico para juristas civiles*, Madrid 1967, Parte general, pp. 177-183; GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 1983, pp. 250 ss.

25. Aunque el c. 33 § 1 habla de directorios, los arriba mencionados nos parecen más bien decretos independientes que ejecutorios.

Son bastantes los textos codiciales que hacen referencia a un decreto ejecutorio. Así -según el c. 1253- las Conferencias episcopales pueden «determinar con más detalle el modo de observar el ayuno y la abstinencia» (*pressius determinare observantiam*). Los administradores, según el c. 1284 § 3 hacen el presupuesto anual «y se deja al derecho particular preceptuarlo y determinar con detalle el modo de presentarlo» (*pressius determinare modos quibus exhibendae sint*). Lo mismo puede decirse de los cc. 277 § 3, 755 § 2, 1304, etc.

En estos casos existen unas normas que deben ser detalladas completadas y aplicadas por otras que son normas ejecutorias. Este fenómeno responde al principio de subsidiariedad, a que hace referencia el Prefacio del Código de Derecho Canónico²⁶.

6. *Las instrucciones*

Mientras en la disciplina anterior (M.P. *Cum iuris canonici*) se denominaban instrucciones todas las normas complementarias y ejecutorias del Código del 17, el Código actual acota más su significado, al dedicarle el c. 34 según el cual:

- Son normas que pueden emitir las autoridades que tienen potestad ejecutiva.
- Sus destinatarios son «aquellas personas a quienes compete cuidar de la ejecución de las leyes». Por consiguiente podemos calificar a las instrucciones como normas internas de la Administración (de una autoridad ejecutiva a otra también ejecutiva). Nótese que no se dirigen únicamente a los ejecutores, sino también a sus Superiores que tienen el deber de control y vigilancia; en todo caso son autoridades inferiores sometidas a un Superior que tiene potestad al menos ejecutiva.
- El objeto de las instrucciones es semejante al de los decretos ejecutorios: de una parte tienen un carácter aclaratorio de las leyes (tomando el término ley en un sentido genérico); y de otra determinan los modos y procedimientos para su ejecución.

Como es obvio, las instrucciones no tienen fuerza de ley, y quedan sin efecto por revocación explícita o implícita, y también por cesación de la ley de referencia. Aparte de la habilitación general del c. 34, puede haber otras específicas para emitir instrucciones concretas, como es el caso del c. 1276 § 2. En general en las Curias deben existir diversas ins-

26. Cf. CIC, prefacio, n. 5.

trucciones para el buen gobierno de la Iglesia (cf. el c. 473 §§ 1-2). Así, en PB, art. 156 se habla de los decretos generales ejecutorios y de las instrucciones emitidas por los dicasterios.

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES Y APLICACIONES

Hemos visto cómo en Derecho Canónico los tipos de normas generales escritas son seis. Como quiera que los cc. 29 a 34 del Código dan pie para distinguir únicamente cuatro especies (leyes, decretos legislativos, decretos ejecutorios e instrucciones), de aquí deducimos que la regulación de las normas efectuada en esos cánones es insuficiente.

Si nuestra opinión es válida, cualquiera de las normas jurídicas promulgadas por los órganos de gobierno de la Iglesia podrá calificarse como perteneciente a una de esas seis categorías. Esto no significa, sin embargo, que la tarea sea fácil, pues a los casos en sí dudosos habremos de sumar aquellos en que normas de naturaleza diversa son incluidas en un mismo documento. Así, no será extraño que dentro de una ley formal se introduzcan normas que podrían ser el contenido de un decreto ejecutivo o de una instrucción -unas disposiciones transitorias, etc-; pero en ese caso el conjunto deberá ser calificado como ley.

Porque la clasificación aquí auspiciada no lo resuelve todo, es por lo que hemos procurado poner algún ejemplo de cada uno de los tipos de normas, aun a sabiendas de que en otros casos hay motivos para que dude la doctrina. Así, mientras la competencia de ciertas instituciones no ofrece lugar a dudas, como el carácter legislativo de los concilios particulares (c. 445) o el meramente consultivo del sínodo diocesano (c. 466), otros son motivo de polémica entre los autores, dada la vaguedad de las normas y la complejidad de las instituciones. A este supuesto responden, por ejemplo, las Conferencias episcopales. Puede pensarse que en unos supuestos goza de potestad legislativa -propia o delegada- y en otros simplemente de potestad ejecutiva. Aunque sólo se tratara de una cuestión teórica -que no lo es-, no por ello sería menos interesante. A nuestro entender, el c. 455 contempla unas competencias que podemos calificar con la mayoría de los autores²⁷ como ordinarias propias, cuando explícitamente vienen indicadas por el ordenamiento; y otros supuestos en los que

27. Cf. DE DIEGO-LORA, *Competencias normativas de las Conferencias Episcopales: Primer Decreto General en España*, en «Ius Canonicum», n. 48, 1984, pp. 545 ss.; J. STEPNOWSKI, *La potestad de la Conferencia episcopal en la doctrina europea*, Tesis doctoral, Pamplona 1988, *pro manuscripto*.

goza de potestad delegada, cuando la Conferencia episcopal la recibe mediante mandato de la Santa Sede. En uno y otro caso esas competencias pueden ser legislativas o ejecutivas, según la naturaleza de los actos en sí mismos considerados.