

LA "REMONSTRATIO" Y LA APLICACION DE LAS LEYES UNIVERSALES EN LA IGLESIA PARTICULAR

EDUARDO LABANDEIRA

SUMARIO: 1. Significado del nuevo Código de Derecho Canónico.—2. Importancia y dificultades de su aplicación.—3. Actitud que debe adoptarse ante el nuevo Código.—4. La aplicación del Código, en el plano jurídico y moral.—5. Potestad legislativa del Romano Pontífice sobre las Iglesias particulares.—6. Eficacia de las leyes positivas.—7. Errores doctrinales y su condena.—8. La *remonstratio* sobre las leyes generales inconvenientes para un determinado lugar; a) Origen; b) Autor; c) Objeto; d) Motivo; e) Obligación de realizarla; f) Modo de realizarla; g) Contenido; h) Efectos de la remonstración; i) Efectos del silencio del Pontífice; j) Naturaleza jurídica y fundamento de la *remonstratio*.—9. Vigencia actual de la *remonstratio* en la Iglesia: a) Vigencia jurídica; b) Eficacia real.—10. La *remonstratio* y la ejecución de las leyes.—11. La *remonstratio* y la costumbre particular *contra legem*.

1. Significado del nuevo Código de Derecho Canónico

A nadie se oculta la trascendencia que para la vida de la Iglesia tiene la promulgación del nuevo Código, tanto por su rango jurídico como por los motivos que han justificado la reforma de la legislación eclesiástica y por los principios que la han inspirado y se han incorporado a ella.

La decisión de redactar un Código nuevo la tomó en 1959 Juan XXIII junto con la de convocar el Concilio Vaticano II como dos realidades íntimamente conexas. En efecto, «el mismo Concilio, que había dedicado preferentemente su atención a la Iglesia, parecía

solicitar y exigir con toda claridad la reforma del Código de Derecho Canónico»¹.

Verdad es que la reforma legislativa tuvo también unas motivaciones circunstanciales relativas al Código del 17: se trataba de «sustituir unas prescripciones imperfectas y anacrónicas por otras mejor formuladas», pero sin demoler «las estructuras del edificio espiritual, ascético y disciplinar de la Iglesia», según palabras de Pablo VI en 1966.

El nuevo texto no entraña peligro alguno de lo que se ha dado en denominar juridismo, puesto que «el fin del Código no es el de suplantarlo, en la vida de la Iglesia, la fe de los fieles, su gracia, sus carismas y, sobre todo, su caridad. Por el contrario, el Código tiende más bien a generar en la sociedad eclesial un orden que, dando la primacía al amor, a la gracia y al carisma, facilite al tiempo su ordenado crecimiento en la vida, tanto de la sociedad eclesial, como de todos los que a ella pertenecen»².

Sin normas jurídicas adecuadas no hay vida social ordenada. De ahí que el Código «debe considerarse como instrumento imprescindible para la observancia del orden debido, tanto en la vida individual y social como en la actividad misma de la Iglesia». Además «el Código es un instrumento que se ajusta perfectamente a la naturaleza de la Iglesia, sobre todo tal como la propone el magisterio del Concilio Vaticano II, visto en su conjunto, y de modo especial su doctrina eclesiológica. Es más, en cierto modo, este nuevo Código puede considerarse como un gran esfuerzo por traducir al lenguaje *canónico* esa misma doctrina, es decir, la eclesiología del Concilio»³. Queda, pues, claro el valor del nuevo Código, como un instrumento jurídico inspirado en el Concilio, adaptado a las necesidades y a la mentalidad del momento presente, y que, en último término, tiene como «único propósito reformar la vida cristiana»⁴.

En los últimos años, bastantes prescripciones del Código del 17 resultaban inadecuadas para orientar la vida de la Iglesia. Algunas habían sido expresamente derogadas por disposiciones más recientes promulgadas antes o después del Concilio. Otras habían caído en desuso o carecían de objeto. De ahí que la disciplina de la Iglesia se hubiera relajado, en parte por la inseguridad de un ordenamiento de

1. JUAN PABLO II, *Sacrae disciplinae leges*, 25.I.1983 («Código de Derecho Canónico», EUNSA, Pamplona 1983, p. 33).

2. *O.c.*, p. 39.

3. *O.c.*, p. 39.

4. *O.c.*, p. 35.

cuya vigencia cabía dudar, tanto por razones jurídicas como fácticas, todo lo cual se había traducido en su inobservancia en sectores amplios y significativos del pueblo de Dios.

2. *Importancia y dificultades de su aplicación*

Un nuevo Código no constituye una obra científica, aunque en parte sea el resultado del esfuerzo de muchos estudiosos. Pero sobre todo pretende regular la vida de la sociedad de acuerdo con un ideal alcanzable. En teoría la aplicación del Código de Derecho Canónico—dentro de la renovación legislativa que supone— no ofrece mayores dificultades. Pero es en la práctica donde se encuentra con bastantes obstáculos, ya que exige una renovación de la vida del Pueblo de Dios, la reforma de las costumbres, el abandono de prácticas y experiencias que no han sido recibidas por la Iglesia y el sacrificio de gustos personales y preferencias subjetivamente muy firmes. Y todo eso no se hace sin la ayuda de la gracia, de los dones del Espíritu Santo y las virtudes teologales y morales.

Recuérdense las dificultades con que se enfrentó la Iglesia para aplicar la reforma profunda decidida en Trento. Junto a obstáculos de orden político, hubo otros de orden procesal. A las sentencias y decretos de ejecución de lo ordenado por el Concilio, se oponía la *appellatio extrajudicialis* con efecto suspensivo, hasta que los Papas hubieron de prohibir tal práctica incluso en el seno de la Curia Romana⁵. De ahí la importancia que tiene la aplicación de este nuevo Código, que podría tropezar con una actitud de indiferencia, cuando no de silencioso rechazo, por parte de quienes deben ponerlo por obra.

Ya Juan Pablo II, por la constitución *Sacrae disciplinae leges*, dispone lo siguiente: «en virtud de la suprema potestad de que estoy investido para que esta Constitución valga en el futuro, promulgo el presente Código tal como ha sido compuesto y revisado; ordeno que tenga en adelante fuerza de ley para toda la Iglesia latina». Y a renglón seguido confía a los Pastores y demás fieles el cumplimiento y ejecución de este texto legislativo: «lo encomiendo para su observancia a la custodia y vigilancia de aquellos a los que compete». Y con-

5. Vid. BENEDICTO XIV, Const. *Ad militantis*, 30.III.1742, en P. GASPARRI, *Codicis I. C. Fontes*, I, Roma 1923, n. 326, pp. 723 ss.), que reafirma anteriores disposiciones y prohíbe terminantemente que ninguna autoridad suspenda la ejecución de los decretos episcopales dictados en aplicación de las normas del Concilio de Trento y, en general, de todas aquellas que se refieren a la cura de almas.

cluye la Constitución animando a todos los destinatarios al fiel cumplimiento de las normas codiciales⁶.

Esta misma idea de urgencia en el cumplimiento y puesta en práctica del Código, así como los motivos que la justifican, viene expresada de modo terminante en su Prefacio:

«Pero ahora no cabe ya ignorar la ley; los Pastores cuentan con normas seguras con las que poder orientar rectamente el ejercicio de su sagrado ministerio; se da con ello a todo el mundo la posibilidad de conocer los propios derechos y deberes, y se cierra el paso a la arbitrariedad de conducta; los abusos que pudieran haberse introducido en el derecho de la Iglesia por carencia de leyes, podrán extirparse y obviarse con más facilidad; en fin, ya existe una base sólida para que se desarrollen y promuevan sin dificultad todas las obras de apostolado, todas las instituciones e iniciativas, porque una razonable ordenación jurídica es necesaria sin duda para que la comunidad eclesial esté llena de vigor, crezca y produzca frutos»⁷.

3. *Actitud que debe adoptarse ante el nuevo Código*

El 26 de enero de 1984, a los dos meses de su entrada en vigor, el Santo Padre recuerda una vez más a los auditores de la Rota Romana el papel del nuevo Código y la actitud que deben adoptar ante el mismo: «Representa una guía autorizada para la aplicación del Conc. Vaticano II, y podría incluso considerarse, como he dicho en otra ocasión, el último documento conciliar. Promulgándolo he formulado el auspicio de que el mismo: *efficax instrumentum evadat, cuius ope Ecclesia valeat se ipsam perficere secundum Concili Vaticani II spiritum, ac magis magisque parem se praebeat solutifero suo muneri in hoc mundo exsequendo*»⁸.

Sin embargo, el S. Pontífice no deja de mostrar una cierta ansiedad acerca de la acogida y cumplimiento de la nueva ley canónica. Se hace eco del peligro detectado por Pablo VI, de que no se viva lo determinado en la ley: *Verum tamen addamus oportet, fore ut fructus praestitissimi canoniarum legum recognitarum illo tempore et illo tantum modo percipiantur, quibus leges Ecclesiae convictui et societati Populi Dei revera inserantur. Hoc enim nisi fieret, si leges ecclesiasticae, quamvis accuratissime conscriptae et rectissimae dispositae,*

6. *O.c.*, p. 43.

7. *Prefacio del C.I.C.*, ed. EUNSA, p. 67.

8. «O.R.», n. 22, 27.I.1984, pp. 1 y 4.

in hominum usu et consuetudine ignorarentur, aut vocarentur in controversiam, aut respuerentur, vanae, pro dolor, inertes et salubri efficacitate destitutae manerent; atque ideo impulsio ad renovationem, nisi in usu niteretur, ad quem leges esse deductae, infirmaretur vel esset fortasse fluxa et evanida ac procul dubio minus sincera et recta.

Juan Pablo II pasa entonces a exponer cuál debe ser la actitud de los auditores rotales ante la nueva ley, que habrá de consistir en dos propósitos muy concretos:

a) Ante todo, en un empeño especial por conocer adecuadamente la nueva ley, lo que supone un estudio asiduo, científico, profundo, hasta dar con la mente del legislador y que permita penetrar en el espíritu de la ley.

b) Al conocimiento sigue casi espontáneamente la fidelidad. «La fidelidad es ante todo aceptación sincera, leal e incondicionada de la ley legítimamente promulgada, la cual debe ser vista como una ponderada expresión del *munus regendi* confiado por Cristo a su Iglesia, y por tanto manifestación concreta de la voluntad de Dios». Y después de otras consideraciones sobre el período precedente, el Pontífice añade: «Hoy, después de la promulgación del Código, no puede olvidarse que el período de *ius condendum* ha terminado, y que la ley, aun con sus eventuales límites y defectos, es una elección hecha ya por el legislador, tras ponderada reflexión, y que por tanto ella exige plena adhesión. *Ahora ya no es tiempo de discusión, sino de aplicación*»⁹.

4. *La aplicación del Código, en el plano jurídico y moral*

Es indudable que la aplicación de las nuevas normas legislativas es obligación de todos los fieles. Ya lo decía Juan Pablo II en el documento de promulgación: «Quiera Dios que el gozo y la paz, junto con la justicia y la obediencia, asistan a este Código, para que lo que la cabeza ordena se cumpla en el cuerpo»¹⁰.

Pero de una manera especial urge «a aquellos a los que compete su custodia y vigilancia»¹¹, es decir, a los Pastores. En concreto, el Obispo en su diócesis «debe promover la disciplina que es común a

9. *Ibid.*

10. *Const. cit.*, p. 43.

11. *Ibid.*

toda la Iglesia, y por tanto exigir el cumplimiento de todas las leyes eclesíásticas» (c. 392 § 1).

En el plano jurídico, este cometido puede desempeñarse con carácter general por medio de los decretos generales ejecutorios, «aquellos por los que se determina más detalladamente el modo que ha de observarse en la ejecución de la ley, o se urge la observancia de las leyes» (c. 31 § 1). Igualmente puede promoverse esta ejecución mediante instrucciones, «por las cuales se aclaran las prescripciones de las leyes, y se desarrollan y determinan los modos en que ha de realizarse su ejecución» (c. 34 § 1).

En el ámbito de lo concreto, la aplicación de la ley tiene lugar mediante las sentencias y los actos administrativos (c. 16 § 3). Cabe destacar especialmente el precepto, que es un acto administrativo cuya función —entre otras— consiste en «urgir la observancia de la ley» (c. 49).

Sin embargo, aun siendo importante la dimensión jurídica de la aplicación del Código, no es menos cierto que su observancia depende sobre todo de unas disposiciones morales de obediencia, acatamiento, fe en su instrumentalidad salvífica, amor a Cristo y a la unidad de su Iglesia. De ahí que el Papa, en una alocución a un centenar de obispos que habían participado en un curso de estudio del nuevo Código, les dijera el 21 de noviembre de 1983: «Antes de aplicar el Código, habéis querido conocerlo *perspecte*, y estudiarlo *probe*, no para criticarlo —es ciertamente una obra humana y ¿quién osaría decir que es perfecta y debe serlo?— sino que lo habéis estudiado para aplicarlo mejor, lo habéis recibido, acogido, comprendido y apreciado; digámoslo en una palabra: ¡lo habéis amado! (...). Que Dios os bendiga en el camino de vuelta; El os consienta llevar a vuestras Iglesias el conocimiento del Código, la voluntad de observarlo, la sensibilidad respecto a esta Ley de la Iglesia que es, por voluntad de Cristo, ley de Dios y signo de renovación»¹².

Hasta aquí las palabras del Pontífice, claras, terminantes, entrañables, paternales. Todo católico hallará en esos cánones el bello rostro de la Iglesia, aun expresado con fórmulas humanas siempre perfectibles. Y además la Iglesia latina tiene en ellos modos de vida, cauces del discurrir espiritual y jurídico a un tiempo, pautas para el seguimiento de Cristo, con una dogmática más clara y una disciplina más acomodada a los tiempos actuales.

Sin embargo es lícito que nos preguntemos cómo se aplica el Código en las distintas regiones e Iglesias particulares. Más que un estu-

12. «O.R.», n. 269, 22.XI.1983, pp. 1 y 4.

dio sociológico de la cuestión, examinémosla en el plano jurídico, a la luz de la doctrina tradicional y de la disciplina del propio texto legislativo.

5. *Potestad legislativa del Romano Pontífice sobre las Iglesias particulares*

El Papa es el Pastor supremo de la Iglesia. Según el c. 331 del nuevo Código de Derecho Canónico, que en este punto es fiel exponente de una larga tradición¹³, su potestad es ordinaria, suprema, plena, inmediata y universal. Es decir, va aneja inseparablemente al oficio primacial, no tiene superior o igual en su ámbito, no está limitada por autoridad alguna, no requiere de intermediario para su ejercicio, no constituye únicamente una ulterior instancia de los actos de otras autoridades y goza de ese poder sobre toda la Iglesia y cada uno de sus miembros y porciones.

A su vez, el c. 333 abunda en la idea de que el Romano Pontífice ostenta la primacía de poder —no simplemente de honor— en toda la Iglesia, pero también sobre cada Iglesia particular y sobre las agrupaciones de las mismas. La razón está en que *vere inest et operatur una sancta catholica et apostolica Christi Ecclesia* en cada Iglesia particular¹⁴: no se trata de dos realidades distintas. Su potestad no constituye obstáculo alguno al gobierno de las Iglesias particulares por sus respectivos Obispos: antes bien, fortalece y defiende la potestad de los mismos, que es propia, ordinaria, inmediata, cumulativa con la del Papa y jerárquicamente subordinada a la de éste.

El Pontífice goza, pues, de la suprema potestad legislativa, que puede ejercer por sí mismo o por medio de sus delegados (c. 135 § 2). También goza de esa potestad suprema el Colegio Episcopal, que ejerce solemnemente en Concilio Ecuménico en unión con su cabeza y nunca sin ella (cc. 336 s.): sus decretos tienen fuerza vinculante cuando son aprobados, confirmados y promulgados por la autoridad papal.

13. Vid. la *Profesión de fe de Miguel Paleólogo* del Conc. II de Lyon (Dz. 861), el Decr. *Pro graecis* del Conc. de Florencia (Dz. 1307), el Decr. de 24.XI.1665 (Dz. 1128) de Alejandro VII, la Const. *Pastor aeternus* del Conc. Vaticano I (Dz. 3050 ss.), los lugares paralelos del CIC de 1917 y los documentos del Conc. Vaticano II, *Lumen Gentium*, n. 18, y *Christus Dominus*, n. 2.

14. C. 369; CD, n. 11.

6. Eficacia de las leyes positivas

El Código de 1983 regula la eficacia de las leyes en el tit. I, *De legibus ecclesiasticis*, del libro I relativo a las Normas generales. Esa eficacia se puede contemplar desde una doble perspectiva: temporal y objetiva.

El c. 7 establece que las leyes tienen validez desde su promulgación, que se realiza del modo indicado en el c. 8. Pero las leyes universales tienen un período de vacación de tres meses, y las particulares de un mes, a no ser que la naturaleza del asunto o el legislador establezcan otra cosa. Las mismas reglas rigen para los decretos generales, a tenor de los cánones 29-31.

Respecto a la extensión objetiva de la eficacia, según los cc. 12 y 13, las leyes universales obligan en todo el mundo a sus destinatarios, salvo que éstos se encuentren de hecho en un territorio donde tales leyes no estén vigentes. Las leyes particulares de un territorio obligan a sus destinatarios si viven en él y tienen en él su domicilio o cuasidomicilio. Reglas especiales se indican en el c. 13 §§ 2-3 para los transeúntes y los vagos.

De estas normas concluimos que las leyes universales que emanan de la legítima autoridad eclesiástica (el Romano Pontífice y sus delegados o el Concilio Ecuménico junto con él), obligan en todas partes a sus destinatarios sin más requisito que su legítima promulgación en Roma, y sin necesidad de la promulgación en los distintos territorios o de la *acceptatio constitutiva* o *approbativa* por parte de los Pastores, de los súbditos o de cualesquiera autoridades civiles, pues el Papa tiene una potestad «*quam semper libere exercere valet*» (c. 331). Tampoco existe la posibilidad de apelación o recurso contra tales leyes (c. 333), salvo que el mismo legislador supremo lo establezca, permita o tolere (cc. 1404, 1405 § 2).

Por consiguiente, cumplidos los requisitos arriba mencionados, los destinatarios de la ley justa tienen obligación moral de cumplirla ¹⁵.

7. Errores doctrinales y su condena

A pesar de lo expuesto, no siempre ha sido reconocida la potestad del Sumo Pontífice y del Concilio ecuménico para dictar leyes obli-

15. «*Dixi, supposita iustitia legis, quia lex evidenter iniusta, etiamsi canonica sit, non obligat, iuxta supra dicta de lege in communi*» (SUÁREZ, *De lege ac Dèo legislatore*, lib. IV, cap. XVI, n. 4, Lugduni 1619, p. 260).

gatorias para la Iglesia universal y las Iglesias particulares y urgir su ejecución y cumplimiento, sin trámite alguno o requisito dependiente de los destinatarios o de cualesquiera autoridades civiles o eclesiásticas.

Ya desde el s. IV la Iglesia tuvo que sufrir la intervención de los emperadores en cuestiones eclesiásticas, a veces incluso legislando en materias dogmáticas y de disciplina (cesaropapismo).

En el s. XIV Marsilio de Padua atribuye a la Iglesia una estructura de naturaleza democrática. El Papa tiene una función exclusivamente sacerdotal. El sacerdocio únicamente confiere poderes sacramentales, sobre todo para confeccionar la Eucaristía y perdonar los pecados, pero no otorga jurisdicción alguna sobre el pueblo. Es la autoridad secular la que confiere ciertas potestades a los clérigos al ponerlos al frente de una comunidad, diócesis o parroquia. En parecidos términos se expresa Guillermo de Ockam, que considera a la Iglesia sometida al poder secular, y exalta el papel del Emperador mientras que rebaja la autoridad del Papado.

Especial incidencia teórico-práctica en este tema tuvo la reforma protestante. Lutero comprende que no puede desvincularse de la Iglesia de Roma si no rechaza al mismo tiempo todo su sistema jurídico. La quema en público del *Corpus Iuris Canonici* fue para él algo más que un gesto de soberbia: en adelante concebirá a la Iglesia como la comunidad espiritual de todos los que comparten la fe en Jesucristo. «Ni el Papa, ni el Obispo, ni hombre alguno —escribe— tienen poder sobre el cristiano a no ser *por consentimiento de éste*; lo contrario a esto se hace con espíritu tiránico». Ya tenemos el requisito de la aceptación de las leyes por parte del pueblo. Pero como el reformador necesitará una estructura para sus iglesias nacionales y regionales, deberá confiar a los príncipes el papel de autoridades en cuestiones religiosas: fe, moral, administración de bienes, etc.

Si en el campo protestante el proceso de disolución condujo a la creación de iglesias nacionales, reconocidas en la Paz de Westfalia (1648), en las naciones católicas durante ese tiempo y a lo largo de la edad moderna el regalismo conduce a la existencia de unas iglesias celosas de sus libertades y mediatizadas por el poder real.

Donde este estado de cosas comenzó a producirse fue en Francia, si prescindimos del Oriente. Ya la Pragmática Sanción de Bourges (1438) consagraba unas libertades de la Iglesia galicana que la convertían en semiindependiente respecto del Papa y la dotaban de un derecho propio dependiente del Estado. Más tarde, en 1682, Luis XIV hace aprobar la Declaración del Clero francés en la que se establecían principios claramente heterodoxos: el Concilio ecuménico es superior al Papa, el Primado debe ejercerse respetando siempre los dere-

chos de las Iglesias locales; y los decretos papales relativos a la fe no son irreformables mientras no obtengan la conformidad o aceptación de toda la Iglesia.

Mayor gravedad tuvieron todavía, en esta línea de pensamiento, las doctrinas de Febronio en Alemania (Nicolás Von Hontheim), quien en su obra *De statuto Ecclesiae* publicada en 1763 defiende la naturaleza democrática de la Iglesia, el carácter meramente honorífico del primado pontificio y la independencia de los obispos respecto del poder del papa, el cual —según el mencionado autor— está obligado a respetar las leyes de cada reino. Quien tiene potestad legislativa —dice Febronio— es el Concilio ecuménico, y sólo accidentalmente puede ejercerla el Papa: «Aunque en el S. Pontífice solo no reside la potestad legislativa sobre la Iglesia universal, sin embargo, por la dificultad de convocar los concilios generales, el Papa puede establecer leyes generales y proponerlas a toda la Iglesia para su observancia, pero no tendrán fuerza antes de que sean recibidas con consentimiento común (*communi consensu*)». Tendría el R. Pontífice, por tanto, potestad de *proponer* las leyes, pero no de *imponerlas* como obligatorias.

Sin llegar a tales extremos, en el campo católico los reyes no dejaron de invadir el terreno propio de la Iglesia, limitando el poder de sus pastores y condicionando su ejercicio. Si bien aceptan la unidad de la fe bajo la guía del Papa, propugnan una mayor autonomía de las Iglesias nacionales en cuestiones de gobierno y administración, y una mediatización de sus decisiones por la autoridad civil. De ahí que en España y en otros países se exigiera el pase regio (*exequatur regium*) sin el que ningún documento proveniente de Roma podía publicarse en sus territorios.

No faltan autores que sostienen la voluntad presunta de los prelados de someter la eficacia de sus leyes a la aceptación del pueblo, aun sin negar que tengan potestad para obligar a sus súbditos si así lo deciden¹⁶.

Pío VI condenó mediante la Constitución *Auctorem fidei* (28.VIII. 1794, Dz. 1502 ss.) las doctrinas de Febronio y del Sínodo de Pistoia según las cuales el Papa recibe su poder de la Iglesia, los obispos no están sometidos al poder papal, y el sínodo diocesano debe reconocer y aprobar los decretos de las autoridades superiores. Además Pío IX en el *Syllabus* condena la ley del *placet* regio (n. 28, Dz. 1728) y el *exequatur* (n. 41, Dz. 1741); y lo mismo hacen luego el Concilio Vati-

16. «Fundamentum huius sententiae totum videtur poni in praesumpta voluntate Praelatorum Ecclesiae ponendi leges suas subintellecta conditione, ut moribus subditorum probentur» (SUÁREZ, *l.c.*, n. 1, refiriéndose a otros autores).

cano I en el Decr. *Pastor aeternus* (cap. 3, Dz. 1829) y León XIII (Dz. 1847).

Ya anteriormente hemos expuesto la doctrina de la Iglesia sobre este tema. El Pontífice puede obligar a la Iglesia a aceptar la suprema potestad sobre la Iglesia, y el Pontífice sucesor de Pedro la obtiene inmediatamente del mismo Cristo, de quien la recibió Pedro, y no de la Iglesia. Por tanto el Vicario de Cristo puede válida y eficazmente actuar sin dependencia del consentimiento popular¹⁷. Además, Cristo dijo absolutamente *quodcumque ligaveris*, y *Pasce oves meas*, pero nada dijo acerca del pueblo, ni puso la condición *si populus acceptaverit*. Por tanto es cierta la conclusión de que esta potestad está inmediatamente en el Sumo Pontífice recibida de Cristo y su ejercicio no requiere ni admite condiciones externas¹⁸.

8. *La «remonstratio» sobre las leyes generales inconvenientes para un determinado lugar*

Veremos ahora algunos supuestos que, tanto en la teoría como en la práctica, han dado pie a que se planteara la posibilidad de que una ley promulgada con carácter general no se ejecutara a nivel de una Iglesia particular o un grupo de ellas, por no ser conveniente en ese territorio.

En este punto la praxis de la Iglesia ha sido extraordinariamente flexible, y los Papas han demostrado una enorme sensibilidad, sabedores de que en ocasiones debían tomar decisiones y emitir mandatos sin más conocimiento de la realidad social que unas noticias indirectas y parciales. Sobre el tema la doctrina inicialmente se dividió. Mientras unos autores negaron radicalmente la posibilidad de recurso contra las leyes pontificias válidas, porque sería atentatorio contra la potestad del Papa¹⁹, otros muy significativos admitieron la posibilidad de manifestar al Sumo Pontífice las razones que hubiera para no ejecutar sus actos o constituciones, en espera de una ulterior decisión de la voluntad papal y sin menoscabo de su autoridad y dignidad.

17. Cfr. SUÁREZ, *l.c.*, n. 2, p. 260.

18. Cfr. SUÁREZ, *ibid.*, n. 3; BENEDICTO XIV, *De Synodo dioeclesiana*, Madrid 1771, lib. IX, cap. VIII, n. 1, p. 435.

19. Cfr. L. DE LUCA, *Lo «ius remonstrandi» contro gli atti legislativi del Pontefice*, en «Scritti in onore di V. del Giudice», I, Milán 1953, p. 248. En realidad, como hace notar SUÁREZ (*De legibus...*, lib. IV, cap. XVI, nn. 5-6) tales autores no niegan la posibilidad de *supplicatio*, sino la de *appellatio* contra tales actos pontificios.

Esta segunda doctrina prevaleció sobre la primera, para lo cual fueron precisos dos requisitos. De un lado, hubo que dejar bien claro que la potestad del Sumo Pontífice quedaba inmune, y que cualquiera flexibilización se apoyaba en su voluntad benigna, al menos presunta. De otro, que los mismos Romanos Pontífices admitieran esta práctica y de alguna manera la institucionalizaran.

a) *Origen de la «remonstratio».*

Esta institución²⁰ es de origen incierto, y parece más bien haber surgido como una práctica usual de los Papas. Pero quien le dio carta de legitimidad fue un gran Papa y canonista, Alejandro III, que en la decretal *Si quando* (X, 1,3,5) correspondiente a un rescripto dirigido al arzobispo de Rávena, le dice que si recibe un mandato papal que le desagrada, no se inquiete, sino que considerando el asunto como hombre prudente y discreto, *aut mandatum nostrum reverenter adimpleas, aut per litteras tuas, quare adimplere non possis, sufficientem et rationabilem causam praetendas; quia patienter sustinebimus, si non feceris, quod prava nobis fuerit insinuatione suggestum.*

Algo parecido se dispone en la decretal *Cum teneamur* (X. 3,5,6), aunque en este caso de inejecución de la provisión de un beneficio no se especifica la obligación de manifestar al Papa las causas: *Si non potes ei sine scandalo provideri, aequanimiter sustinemus, si pro ea mandatum nostrum non duxeris exequendum.*

Se trata, por consiguiente, de unos casos en los cuales no es obligatorio ejecutar un mandato pontificio válido, porque en tal caso particular es inútil y aun nocivo. Ya se comprenden las dificultades que una tal institución ofrece en la teoría y en la práctica, por lo cual conviene que expongamos siquiera brevemente sus elementos, requisitos y efectos. No se olvide que la doctrina considera a esta institución vigente en la Iglesia. Distinta será la cuestión de su eficacia real, de la que luego trataremos.

Conviene tener en cuenta que la doctrina no se pone de acuerdo acerca del nombre de dicha institución, y tampoco sobre su naturaleza

20. Sobre la *remonstratio* puede consultarse una amplia bibliografía. Citaremos sólo a SUÁREZ, *De legibus ac Deo legislatore*, l. IV, cap. 16 (Lugduni 1619, pp. 260-262); BENEDICTO XIV, *De Synodo dioeclesiana*, l. IX, cap. 8 (Madrid 1771), t. I, pp. 435-440); FERRARIS, *Prompta bibliotheca*, Voz «Lex», art. 2, 19; MICHIELS, *Normae generales* I.C., I, París-Roma 1949, p. 198; VAN HOVE, *De legibus ecclesiasticis*, Malinas-Roma 1930, p. 119; BOUIX, *De principiis iuris canonici*, Paris-Lyon, 1852, 191 ss.; L. DE LUCA, *Lo «ius remonstrandi»*, cit., pp. 245-273; P. A. D'AVACK, *Atti legislativi pontifici*, «Enciclopedia del Diritto», IV, pp. 45-49.

y fundamento. Respecto al primero, es más frecuente el uso genérico del término *supplicatio* que el de *remonstratio*, sin que el empleo de uno u otro suponga necesariamente una diferente naturaleza de lo que se describe²¹. En las decretales no se le designa específicamente, y los autores emplean más frecuentemente las expresiones *supplicatio*, *supplicare*, aunque nosotros entendemos que se trata de una súplica especial, con efectos especiales, por lo que bien se le puede designar con el nombre de *remonstratio*.

b) *Autor*.

¿Quién está capacitado para proponerla? La respuesta varía de unos canonistas a otros, según la opinión que tengan de su naturaleza. En efecto, si se considera una simple súplica al Pontífice pidiendo la derogación o dispensa de una ley, es indudable que, según la práctica canónica, cualquier fiel puede realizarla²². Ahora bien, si esa petición conlleva unos efectos jurídicos tales, como los que luego veremos, de suspensión de la obligatoriedad de la ley, entonces es lógico que no gozan de tal facultad los fieles individualmente.

Suárez entiende que la remonstración puede hacerse *a communitate, vel nomine eius ab eo qui auctoritatem habeat*²³. Pero la mayoría de los autores reservan ese derecho a los obispos diocesanos, solos o en grupo, quienes actúan precisamente como pastores y no como representantes de los fieles²⁴. Se comprende que deba ser así, ya que una mayor amplitud de la institución conduciría fácilmente a abusos y a que la autoridad papal quedara menoscabada. No nos hallamos, pues, ante una manifestación de cierto espíritu democrático; pero tampoco la remonstración es —a nuestro entender— una forma de participación de los obispos en la jurisdicción papal, es decir, una a modo de actividad legislativa colegial, sino, todo lo más, una colaboración de los obispos con el Papa²⁵.

21. Cfr. L. DE LUCA, *o.c.*, pp. 250-252.

22. En este sentido cfr. FERRARIS, *o.c.*, n. 19 s. Equivaldría a lo que en la doctrina jurídica moderna se denomina instancia, súplica e, incluso, denuncia.

23. SUÁREZ, *l.c.*, n. 6.

24. Vid. BENEDICTO XIV, *o.c.*, l. IX, cuyo cap. 8 titula así: *Quomodo se gerere debeant Episcopi erga Apostolicam Sedem, si quam forte Pontificiam constitutionem de aliquo disciplinae capite pro suis Dioecibus minus opportunam esse censeant* (p. 435). Cfr. también RODRIGO, *Praelectiones theologico-morales comillenses*, II, Santander 1944, p. 163; MICHIELS, *o.c.*, I, p. 198; DE LUCA, *o.c.*, p. 254; D'AVACK, *o.c.*, p. 47.

25. BACCARI sostiene la opinión de que la remonstración es una forma de participación de los obispos en la jurisdicción papal (cfr. *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*, «Monitor Eccl.» 98, 1973, p. 370).

La doctrina más cualificada considera que —supuestas las condiciones para hacer una remonstración— su ejercicio no es un simple derecho de los obispos, sino también un deber inherente a su oficio pastoral²⁶.

c) *Objeto.*

No se refiere a un acto inválido por obrepción o subrepción, o lesivo de derechos adquiridos: tales instrumentos no obligan en conciencia; y si su autor es el R. Pontífice o se trata de un acto confirmado por él en forma específica, nunca se niega la *aperitio oris* a un dicasterio o tribunal para que juzgue y resuelva el asunto²⁷. Tampoco se trata de una ley injusta, que no obliga en conciencia. El objeto de la *remonstratio* es una ley válida del Pontífice, con todos sus elementos y requisitos formales y sustanciales, útil para la generalidad de las diócesis, y que sea abrogable o derogable: no puede tratarse de una constitución dogmática en materia de fe, o de una disciplinaria relativa a ritos y ceremonias, sacramentos y vida de los clérigos²⁸. Pero en las demás leyes disciplinares se admite la remonstración. Tales leyes son obligatorias, tanto si son benignas como si son duras, con tal que en este último caso no pueda presumirse una voluntad contraria del Pontífice²⁹.

d) *Motivo.*

Para que un Obispo pueda y deba dirigir una remonstración al Papa contra una ley promulgada por éste, se requiere, según la doctrina, que exista una *iusta ac rationabilis causa*³⁰. ¿En qué consiste esa causa justa? Según los autores, en el hecho de que respecto a una diócesis o territorio tal ley resulte *nimis dissentiens a moribus eius et contra consuetudines eius, quas non solent Pontifices velle mutare*³¹;

26. *Non modo R. Pontifici rationes repraesentare non prohibetur, quin potius ad id omnino tenetur* (BENEDICTO XIV, l.c., n. 3). Cfr. SUÁREZ, l.c., n. 7; DE LUCA, o.c., p. 254.

27. Cfr. c. 1405 § 2; BENEDICTO XIV, l.c., n. 2, pp. 435 s.

28. Cfr. BENEDICTO XIV, l.c., n. 3, p. 436; D'AVACK, o.c., p. 47.

29. *Ita est assertio clara, praesertim quando lex est non solum iusta, sed etiam moderata et facilis, quia tunc potestas non deest, et voluntas contraria nulla rationabili coniectura praesumi potest... Addendum vero est ex dictis ibidem, etiam in legibus difficilioribus et durioribus, si in vigore iustae sint, idem esse servandum* (SUÁREZ, l.c., n. 4).

30. Así lo dispone la decr. Si quando de Alejandro III antes citada, y lo afirman SUÁREZ, l.c., nn. 6-7 y demás canonistas.

31. SUÁREZ, l.c., n. 7.

en que resulta a juicio de los obispos *peculiari dioecesi minus opportuna*³²; en que existen *peculiares loci circumstantiae* que hacen que dicha ley sea *nimis gravis vel circumstantiis localibus minime accommodata*³³. En resumen podemos decir que se trata de que una ley válida y buena para la generalidad de las diócesis resulta inoportuna o inconveniente para alguna en particular, y esa circunstancia es apreciada por el Obispo o el grupo de Obispos y expuesta al Papa.

e) *Obligación de realizarla.*

Hemos visto anteriormente que los Obispos no sólo pueden sino que también deben dirigirse al Romano Pontífice cuando consideran, bien ponderado el asunto, que la ley no es oportuna en su territorio. Esta obligación va aparejada al hecho de la no ejecución de la ley, ya que de otro modo podría darse el caso de que no se cumplieran las leyes y el legislador estuviera ignorante de esta situación.

Sin duda la decretal *Si quando* fue utilizada como excusa por personas poco escrupulosas, sobre todo por autoridades civiles, para impedir que las leyes pontificias que les desagradaban fueran ejecutadas en sus dominios, manifestando el deseo de dirigir al Papa una *remonstratio* que retrasaban indefinidamente. De ahí que el papa Urbano VIII conminara con excomunión y anatema a aquellos que impidieran la ejecución de las Letras Apostólicas y de sus decretos ejecutorios, *etiam donec ipsi ad Nos informando, ut dicunt, supplicaverint ut supplicare fecerint, nisi supplicationes huiusmodi coram Nobis et Sede Apostolica legitime prosequantur*³⁴. De aquí cabe concluir que en caso de que las autoridades facultadas para hacer uso de la institución de la *remonstratio* consideren inconveniente la aplicación de la ley general en sus territorios, no deben retrasar esa súplica sino el tiempo imprescindible para estudiar el asunto y cumplimentar ese requisito.

f) *Modo de realizarla.*

La remonstración deberá hacerse siempre por escrito, manifestando la causa justa y razonable por la que el Obispo o grupo de Obispos juzgan que la ley en cuestión no conviene que sea aplicada en su territorio, y procurando *ne debito erga summos Pontifices et Apostolicam Sedem obsequio desint*³⁵. Se tendrá en cuenta:

32. BENEDICTO XIV, *l.c.*, n. 1.

33. MICHIELS, *o.c.*, I, p. 199; DE LUCA, *o.c.*, p. 258; D'AVACK, *o.c.*, p. 47.

34. URBANO VIII, Bula *In Coena Domini*, n. 14 (cit. por D'AVACK, *o.c.*, p. 46).

35. BENEDICTO XIV, *l.c.*, n. 1.

1. Debe cuidarse *ut in huiusmodi recursibus debita Apostolicae Sedi semper servetur*.

2. Que se actúe con ánimo de acatar la decisión de la Santa Sede: *ut illius sententiae obtemperetur, eisque iussa promptae executioni demandentur*, ya que *aequum non esset, Apostolica Decreta libenter accipi tunc solum cum propriis instructionibus congruunt*³⁶.

g) *Contenido de la «remonstratio».*

No es una cuestión en la que todos los autores estén de acuerdo, pues emplean expresiones variadas. Se trata de un punto que, junto con el de los efectos que veremos después, afecta directamente a la naturaleza de la institución.

La misma terminología —que no siempre se utiliza con rigor— nos ayuda a comprender cuál es el problema. Al hablar de *remonstratio* resaltamos que consiste más bien en manifestar la causa justa y razonable por la que no se ejecuta u observa la ley. Si en cambio utilizamos el término *supplicatio*, parece que su contenido estriba en una petición al Sumo Pontífice para que provea en orden a derogar la ley o al menos a dispensar de ella. En realidad se trata de dos elementos complementarios.

La decr. *Si quando* hace hincapié en la remonstración o exposición de las causas de la inobservancia (*aut per litteras tuas quare adimplere non possis...*), pero sin silenciar la voluntad del Pontífice de atender a una súplica implica (*quia petienter sustinebimus...*).

Por su parte, Suárez³⁷ y Benedicto XIV³⁸ acentúan la idea de la súplica, que el Pontífice acogería favorablemente —con respuesta explícita— si la encontrara fundada. En este caso conviene saber qué se pide exactamente. Benedicto XIV habla de exención de la ley que se concede a la diócesis, aunque en ocasiones sólo se trata de moderar su rigor y disminuir las penas aplicadas a los transgresores³⁹.

Otros autores emplean unos términos diversos, como revocación, abrogación, suspensión, dispensa⁴⁰. No es indiferente una u otra deci-

36. O.c., n. 4.

37. *Sed tunc inquiri potest, an in simili casu liceat subditis a lege, ad legistatorem supplicare, et praesertim ad Pontificem (...). Scimus enim ... et Pontificibus non displicere, quando causa est rationabilis et cum debita moderatione, ac obedientia fit supplicatio* (SUÁREZ, l.c., nn. 5 y 7).

38. *Neque putandum eorum petitiones reiectum iri, si iustis rationibus innoxiae comperiantur* (BENEDICTO XIV, l.c., n. 4).

39. *Ibid.*, n. 3.

40. Cfr. BONACINA, *De theologia morali*, I, Lugduni 1741, disp. I, q. 1, punct. 4,

sión del Romano Pontífice, ya que una abrogación, revocación o exención suprimen de raíz la ley o su vigencia en aquel territorio, que no reviven sin un acto expreso del legislador, aun cuando se modifiquen ulteriormente las circunstancias sociales⁴¹. En cambio, una mera suspensión o dispensa permitirían que, desaparecidas las causas que la motivaron, renazca la obligación de la ley, según el c. 93 actualmente vigente.

h) Efectos de la «remonstratio»

1. En primer término, y sin entrar en detalles acerca de la naturaleza de la institución, podemos decir que el fin objetivo de la remonstración es plantear ante la autoridad papal el asunto de la inconveniencia de la ley universal para aquel territorio, en orden a evitar su obligatoriedad. De modo que desde ese mismo momento se produce una pendencia, un plazo de espera: *quaestio pendet donec Summus Pontifex provideat vel iudicium suum proferat*.

Conviene tener en cuenta que para dirigirse en tales casos al Papa no se precisa ningún tipo de licencia, con tal que se guarde la debida reverencia. Únicamente se requeriría mandato expreso —la *aperitio oris*— según el c. 1405 § 2, si se tratara de que juzgase de tales cuestiones un tribunal inferior.

2. En segundo lugar, la mayoría de los autores, principalmente sobre los más recientes, sostiene que la remonstración produce el efecto suspensivo de la obligación de cumplir la ley; pero no todos⁴². Los contrarios arguyen que contra un acto o ley papal no cabe recurso alguno —que tendría efecto suspensivo— sino una mera suplicación, que aunque se interponga no suspende la ejecución de la ley. El mismo Suárez, que admite tal suspensión, sin embargo advierte que hasta tanto no se dé respuesta a la súplica debe evitarse si es posible hacer algo contrario a la ley; si no lo es, la ley no obliga por benigna interpretación de la voluntad del Pontífice⁴³.

n. 43; CASTROPALAO, *Opus morale*, I, Lugduni 1669, I, tract. 1, disp. 1, punct. 13, n. 14; etc.

41. Cfr. MARTÍN DE AZPILCUETA, *Consiliorum sive responsorum libri quinque*, lib. I, cons. I, q. 7, n. 28, Brixiae 1598, p. 8; DE LUCA, *o.c.*, p. 265.

42. Vid. en DE LUCA, *o.c.*, pp. 260-263 los autores que se pronuncian en favor y en contra del efecto suspensivo.

43. *Pro tempore pro quo durat supplicatio, cavendum est omne periculum peccati. Unde si fieri potest, ut pro illo tempore nihil fiat contra legem Pontificis curandum omnino est, licet eius exequutio suspendatur, quia ita magis cavetur omne periculum, et eo modo paretur legi, quo commode fieri potest. Si autem non potest hoc modo suspensio exequutionis fieri sine magna rerum mutatione*

Pero la generalidad de la doctrina sostiene la eficacia suspensiva de la remonstración, no porque el Pontífice de algún modo subordine la fuerza de las leyes a su aceptación por los destinatarios, sino porque en determinadas circunstancias objetivas se interpreta benignamente que el Pontífice no quiere obligar, como acabamos de ver que dice Suárez.

Conviene advertir que en ningún caso se produce ese efecto suspensivo si de alguna manera consta la voluntad contraria del Papa o que promulgó la ley con conocimiento de las circunstancias especiales que concurrían en algún determinado lugar sin eximir a sus habitantes de la ley universal ni atenuar el rigor de ésta⁴⁴. De otro modo, nunca cabría presumir la voluntad benigna del legislador.

i) *Efectos del silencio del Pontífice.*

Hemos visto que la *remonstratio* hecha en los casos y con los requisitos indicados tiene efectos suspensivos. Ahora bien, no conviene olvidar que en principio tal efecto se produce con carácter provisional, hasta tanto el Pontífice se pronuncie. Algunos de los autores que hemos citado no se plantean la posibilidad de que el Papa guarde silencio, ya que se limitan a afirmar que éste siempre recibe y escucha las razones contrarias a la oportunidad de una ley, con tal que se le expongan con la debida reverencia y humildad.

Sin embargo existe la posibilidad de que el Romano Pontífice no responda a tales alegaciones, por lo cual debemos preguntarnos si, transcurrido un tiempo prudencial, ese efecto provisional se convierte en definitivo o bien renace la obligación de observar la ley.

La respuesta es prácticamente unánime en favor de la primera hipótesis. Pero no faltan precisiones y matizaciones. Algún autor afirma que «el segundo efecto de la *remonstratio* consiste en la obligación que hace surgir en el Pontífice de pronunciarse sobre ella»⁴⁴. No compartimos una opinión tan radical que nos llevaría a aplicar sin más la disciplina del silencio administrativo contenida en el c. 57. Si esa obligación fuera absoluta, serían de aplicación a la *remonstratio* los

vel periculo alicuius scandali, tunc ex benigna interpretatione voluntatis Pontificis, lex censetur pro tunc non obligare, et tali declaratione prudenter facta, cessat etiam omne periculum peccati (SUÁREZ, l.c., n. 8).

44. *Nam si probabiliter credatur haec ignorasse (specialem difficultatem pro tali loco), credi etiam potest noluisse cum tanto rigore obligare* (SUÁREZ, l.c., n. 4). *Id quod legislatori compertum non erat, cum ipse peculiare omnes locorum res atque rationes perspectas habere nequeat* (BENEDICTO XIV, l.c., n. 3). Cfr. también D'AVACK, o.c., p. 47.

plazos y efectos taxativamente señalados en los §§ 1-2 de dicho canon; pero además la autoridad tendría siempre el deber de emitir el decreto y de reparar los daños eventualmente causados con su silencio (§ 3).

Por eso no debe interpretarse en tal sentido las opiniones recogidas por De Luca y d'Avack, que lo más que afirman es que el Papa *si nollet annuere ... teneretur respondere; cum ergo non respondeat praesumitur annuere et consentire; iuxta regulam iuris in VI^o: qui tacet consentire videtur, quoties videlicet teneretur respondere*⁴⁵. La generalidad de los autores que tratan esta cuestión lo hacen en el contexto de la interpretación de la voluntad del Pontífice, lo cual es negar la obligación absoluta de respuesta⁴⁶. Lo que dice la doctrina, de acuerdo con la *Regula iuris* tan conocida sobre el silencio, es lo siguiente:

1) Si el Pontífice conoce las circunstancias peculiares de algún lugar que hacen inoportuna una ley a juicio de los obispos, y manifiesta de algún modo su voluntad, ésta debe ser acatada y cumplida en todo caso.

2) Si no conoce esas circunstancias y se le hacen saber por los pastores mediante la *remonstratio*, se puede legítimamente pensar que la ley no obliga hasta que el Pontífice manifieste su voluntad en tal sentido.

3) Si después de conocer las razones expuestas en la *remonstratio* el Papa guardara silencio, esta actitud se interpreta en el sentido positivo de acceder benignamente a que no se ejecute la ley en aquel lugar. En definitiva, ese silencio sería un modo legítimo de que el Pontífice expresara su voluntad. No tiene obligación de responder, ni moral ni jurídica: la respuesta es simplemente un requisito para que la ley en suspenso vuelva a obligar.

Una última cuestión sobre los efectos del silencio papal es la de si abroga la ley o bien únicamente suspende su eficacia. Esta pregunta que se formula Martín de Azpilcueta tiene una importancia teórica: los que siguen a este autor —la mayoría— piensan que si desaparecieran posteriormente las circunstancias adversas a la ley, ésta recobraría automáticamente su eficacia⁴⁷.

45. DE LUCA, *o.c.*, p. 204; la misma opinión sustenta D'AVACK, *o.c.*, p. 47.

45. BONACINA, *De theologia morali*, II, Lyon 1741, disp. I, q. 1, punct. 4, n. 43; cfr. DE LUCA, *Ibid.*

46. De ahí que los autores utilicen las expresiones *censetur annuere, videtur, praesumitur*, etc.

47. Cfr. MARTÍN DE AZPILCUETA, *Consiliorum sive responsorum libri quinque*, Brixiae 1598, lib. I, cons. I, q. 7, n. 28, p. 8; SUÁREZ. *l.c.*, n. 13.

j) *Naturaleza jurídica y fundamento de la «remonstratio».*

Aquí están implicados una serie de aspectos en cuya resolución no coincide la doctrina.

En primer lugar cabe preguntar si la ley no obliga a causa de la remonstración o por otras razones legales preexistentes. En segundo lugar ¿es la remonstración un verdadero recurso?

Respecto a lo primero, debemos decir que según algunos autores la remonstración tiene eficacia simplemente declarativa⁴⁸, ya que en realidad lo que los obispos ponen de manifiesto es que aquella ley en su opinión no obliga en un determinado lugar o porque no deroga un estatuto particular⁴⁹ o una costumbre⁵⁰ en él vigente o porque su obligatoriedad viene impedida por la epiqueya⁵¹. Pero en todos estos casos, como la ley no obliga, no puede decirse que el efecto suspensivo venga causado por la remonstración, sino por otra causa recogida en el ordenamiento. Y entonces la remonstración sería supérflua⁵².

Con independencia de que otros supuestos e instituciones jurídicas hagan ineficaz una ley, lo cierto es que según la mayor parte de los autores la *remonstratio* tiene una naturaleza propia y específica, y una eficacia constitutiva, pues suspende la ejecución de la ley. Sin embargo no se deduzca de aquí que se trata de un recurso en sentido técnico.

Respecto a la naturaleza de la *remonstratio*, cabría hablar de diversas posibilidades: o de una simple petición, o de un verdadero recurso, o de una institución intermedia. Ahora bien, no puede consistir solamente en una petición de una gracia, porque entonces no se explicaría por qué produce efectos jurídicos por el solo hecho de su formulación. Tampoco cabe hablar de un verdadero recurso por el que se impugna una ley pontificia, y esto por dos razones principales: la primera, porque se trata de una ley dotada de todos los elementos y requisitos para su validez; y la segunda porque los actos del Romano Pontífice no son susceptibles de impugnación a tenor de los cc. 331, 333 § 3, 1372 y 1404 y demás disposiciones y textos concordantes. Se trata, pues, de una institución jurídico-constitucional intermedia, ni

48. Esta cuestión viene estudiada entre otros por DE LUCA, *o.c.*, pp. 265 ss.; RODRIGO, *Praelectiones theologico-comillenses*, II, Santander, 1944, p. 163.

49. Cfr. HOFFMANN, *Die Rechtsmittel gegen Gesetzgebung im kanonischen Recht*, en «Acta Congr. Iur. Int.», Roma 1937, IV, pp. 58 ss.

50. Cfr. HOFFMANN, *ibid.*, p. 59. Se basa en el c. 30 del CIC de 1917. A la costumbre del lugar se refiere SUÁREZ (*l.c.*, nn. 7 ss.).

51. Cfr. MICHIELS, *o.c.*, I, p. 199 ss.; HARING, *De iure remonstrationis episcoporum contra leges et mandata Sedis Apostolicae*, en «Miscellanea Vermeersch», I, Roma 1935, p. 324; RODRIGO, *o.c.*, p. 164.

52. Cfr. RODRIGO, *o.c.*, p. 163.

basada en estricta justicia ni en simple benevolencia, sino en equidad, por lo cual se asegura, de modo positivo, que la ley pontificia responda efectivamente al bien común de la Iglesia. La eficacia suspensiva se deriva no de un poder de control de los obispos, sino del mismo derecho constitucional de la Iglesia⁵⁴.

9. Vigencia actual de la «remonstratio» en la Iglesia

Esta cuestión tiene dos aspectos complementarios que no deben necesariamente coincidir. De una parte se trata de dilucidar si en el ordenamiento canónico actual tiene cabida la institución de la remonstración. De otra, podemos referirnos a su vigencia social, es decir, a si de hecho las condiciones actuales de la Iglesia son propicias a la utilización de este sistema corrector de lo que podríamos denominar una deficiencia legislativa.

a) Vigencia jurídica.

A la vista de cuanto antecede, y después de afirmar que se trata de una institución acogida en el derecho constitucional de la Iglesia, la respuesta no puede ser más que afirmativa, pues es consentánea con el espíritu del derecho canónico, viene avalada por la praxis plurisecular y es reconocida por la doctrina canónica.

Sin necesidad de recordar lo ya visto, los Papas han admitido esta institución, no sólo de hecho y a título singular, sino también como algo vivo en la Iglesia. Alejandro III, con la *decr. Si quando*; Benedicto XIV, cuando escribe que el Obispo *non modo suas Romani Pontifici rationes repraesentare non prohibetur, quin potius ad id omnino tenetur*, es decir, que es obligatorio llegado el caso utilizar la remonstración; además *neque Romani Pontifices unquam renuerunt inferiorum rationibus aurem praebere*⁵⁴.

Consta igualmente que los canonistas anteriores y posteriores al Código de 1917 admiten la vigencia de esta institución. El Código de 1983 nada ha modificado esencialmente de la disciplina general o particular que afecte a la posibilidad de la remonstración. Más aún, en él se recogen las grandes líneas de la eclesiología del Concilio Vaticano II, según la cual los obispos juntamente con el S. Pontífice y bajo su autoridad han sido enviados para perpetuar la obra de Cristo, Pas-

53. Cfr. DE LUCA, *o.c.*, 271-273; D'AVACK, *o.c.*, pp. 48-49.

54. BENEDICTO XIV, *o.c.*, lib. IX, cap. 8, n. 3, p. 436.

tor eterno (CD, 2). A los obispos diocesanos se confía plenamente el oficio pastoral; su potestad no es anulada por la potestad suprema y universal, sino que por el contrario es afirmada, robustecida y defendida (LG, 27); y deben promover la unidad de fe y de disciplina (LG, 23). Todo ello requiere un intenso y sincero diálogo, que la Iglesia promueve en su seno, junto con la mutua estima, el respeto y la concordia (GS, 92). Estas y otras directrices se contienen sobre todo en el libro II, Parte II, del Código de 1983.

De otra parte, el Código no parece haber derogado esta institución, y está según los cc. 6 y 19 vigente en la actualidad: ni es reprobada, ni su materia se regula por completo en nuevas disposiciones, ni es contraria a las prescripciones del Código. Sería contraria, como hemos visto anteriormente, si entendiéramos la *remonstratio* como un verdadero recurso o apelación contra un acto papal. Pero eso no por razón del Código actual, sino en virtud del mismo derecho divino.

b) *Eficacia real.*

Si dejamos el plano jurídico y teórico para descender a la realidad social que es la Iglesia en el momento presente, y nos preguntamos si la remonstración es una institución de mucha o de poca utilidad, la respuesta es clara: el ordenamiento canónico ha evitado gran parte de los defectos que la *remonstratio* trata de corregir, por lo que raramente se darán las condiciones requeridas para que los Pastores diocesanos manifiesten al Romano Pontífice las razones por las cuales no creen oportuna la aplicación de una ley general en sus diócesis.

En efecto, dos posibles dificultades viene a resolver la remonstración: la inoportunidad de una norma general para un territorio particular, y el desconocimiento por el Papa de esta circunstancia.

Ahora bien, en la misma redacción del Código de Derecho Canónico se evitó el segundo de los inconvenientes apuntados, puesto que —en palabras de Juan Pablo II— la elaboración de este nuevo texto legislativo se llevó a cabo «con un notabilísimo espíritu *colegial*; y esto no afecta tan sólo al aspecto externo de la tarea, sino que incidió también con profundidad en la misma sustancia de las leyes que habían de elaborarse (...). Por todo ello se invitó a colaborar en la preparación del nuevo Código a los Obispos y a los Episcopados para que, a través de tan largo camino y de forma en lo posible *colegial*, se fueran madurando las formulaciones jurídicas que debían servir luego para uso de la Iglesia universal»⁵⁵. Y más adelante añade el Papa que

55. JUAN PABLO II, Const. Ap. *Sacrae disciplinae leges, l.c.*, p. 35.

«este Código implica la *solicitud colegial* que tienen por la Iglesia todos Nuestros Hermanos en el Episcopado; es más, por cierta semejanza con el Concilio, este Código debe considerarse como fruto de una *cooperación colegial* originada de la convergencia de esfuerzos que han ofrecido personas expertas e institucionales de toda la Iglesia»⁵⁶.

Por consiguiente no es que el Código se hubiera elaborado en Roma teniendo en cuenta los datos sobre la realidad jurídico-social recibidos de las Iglesias particulares, sino que las mismas Conferencias episcopales, e incluso las Universidades y otras instituciones de los diversos países han colaborado en la reforma del Derecho canónico con sus observaciones y propuestas.

Claro está que, aparte de este *iter* especial del Código, el mundo moderno dispone de unos medios de comunicación muy superiores a los de otras épocas. Cualquier ley general tiene hoy mayores garantías de oportunidad por tal razón. Además en la Iglesia existen instituciones específicas de colaboración con el Papa. Cada una de ellas merecería ser tratada por extenso, pero aquí no haremos otra cosa que mencionarlas, junto con la norma que establece tales funciones: el Sínodo de Obispos (c. 342), los Legados pontificios (c. 364), la relación quinquenal (c. 399) y la visita *ad limina* (c. 400). Esto, sin mencionar el Concilio Ecuménico, que es el modo solemne en que el Colegio episcopal ejerce su potestad sobre toda la Iglesia (c. 337).

Respecto al otro posible defecto —de que el Código no se hubiera adaptado a todos y cada uno de los territorios e instituciones de que se compone la Iglesia universal—, el Código vigente lo ha soslayado evitando la minuciosidad en el tratamiento de la disciplina, ya que deja a ulteriores determinaciones de tiempo y de lugar los detalles más concretos. Una de sus características —en palabras de Juan Pablo II— es «la adaptación querida por el Concilio a los países, a las culturas y situaciones diferentes, la competencia reconocida en el Código a los obispos diocesanos y a las Conferencias episcopales»⁵⁷.

Este resultado se obtuvo como fruto de un previsto principio llamado de subsidiariedad, que informó la reforma legislativa, y que viene enunciado con estos términos en el prefacio del Código:

«5.º) Que se atienda bien a un principio que se deriva del anterior y se llama principio de subsidiariedad, y que tiene aún mayor vigencia en la Iglesia, en cuanto que el oficio episcopal, con los poderes anejos, es de derecho divino. Con este principio, a la vez que se respeta la unidad legislativa y el derecho universal y general, se de-

56. *Ibid.*, p. 37.

57. JUAN PABLO II, *Aloc.* 21.XI.83, en «O.R.», n. 269. 22.XI.83, pp. 1 y 4.

fiende la oportunidad, e incluso la exigencia de velar para que, de modo especial, resulten útiles cada una de las organizaciones instituidas, a través de sus derechos particulares y de una saludable autonomía del poder ejecutivo particular que se les ha reconocido. Fundado, pues, en ese mismo principio, el nuevo Código debe conceder a los derechos particulares o a la potestad ejecutiva aquello que no resulte necesario para la unidad de la disciplina eclesiástica universal, de suerte que se dé paso a razonables *descentralizaciones*, como se dice, cuando no haya riesgo de disgregación o de constitución de Iglesias nacionales»⁵⁸.

En resumen, allí donde la disciplina eclesiástica puede admitir un sano pluralismo sin merma de su unidad sustancial ni el peligro de desunión de la Iglesia, se ha dejado a la determinación de los Pastores particulares la concreción de muchos aspectos que permiten contemplar los usos, la idiosincrasia y otras circunstancias de los diversos pueblos, lo cual evita que las leyes universales sean inadecuadas.

Otra cosa sería, si alguien buscara un subterfugio cualquiera para justificar la inobservancia de la legislación de la Iglesia, frustrando con su conducta el bien del Pueblo de Dios e impidiendo así la reforma de las costumbres promovida mediante el nuevo Código. Para ese propósito no faltarán razones y pretextos, pero puede aplicárseles el juicio de Benedicto XIV: *aequum autem non esse, Apostolica Decreta libenter accipi tunc solum, cum propriis intentionibus congruunt*⁵⁹.

10. La «*remonstratio*» y la ejecución de las leyes

Hasta aquí hemos visto cómo la *remonstratio* es una función (decho-deber) que compete a los Obispos y que produce un determinado efecto jurídico: la suspensión de la obligatoriedad de la ley universal en un territorio particular. Ellos, que deben velar por la ejecución de la ley, deben asimismo dirigirse al Papa cuando juzgan que la ejecución de la ley es inoportuna. ¿Contempla el Código este poder de suspender la ejecución de las leyes?

Antes de considerar la posible flexibilidad en la ejecución de las leyes, vamos a examinarla en la ejecución de las sentencias y de los actos administrativos.

En el c. 1654 § 2, que trata de las facultades de que goza el ejecu-

58. *Código de Derecho Canónico*, cit., p. 55.

59. BENEDICTO XIV, *l.c.*, n. 4.

tor de una sentencia, se dice que puede decidir sobre las excepciones acerca del modo y eficacia de la ejecución, mas no en cuanto a la sustancia de la causa. Y a continuación se añade: «Pero si le consta por otra parte que la sentencia es nula o manifiestamente injusta, de acuerdo con los cc. 1620, 1622, 1645, debe abstenerse de ejecutarla y remitir el asunto al tribunal que dictó la sentencia, notificándolo a las partes». En este texto apreciamos una flexibilidad relativa, pero muy oportuna, a la hora de ejecutar una sentencia. El encargado de tal misión puede apreciar unos vicios concretos en la sentencia y paralizar el negocio, mientras el juez notificado por él de esa circunstancia no decida lo que debe hacerse.

Mayores posibilidades ofrece el c. 41 al ejecutor de un acto administrativo. Su actuación debe ajustarse a las indicaciones que se le hagan en el mandato de ejecución, a tenor del c. 42; este poder puede ser tan amplio, que «si en el rescripto se confía al ejecutor la concesión misma, a él compete, según su prudente arbitrio y conciencia, otorgar o denegar la gracia» (c. 70). En este caso, el ejecutor se convierte en una especie de coautor del acto administrativo.

Pero aun cuando —volviendo al c. 41— al ejecutor se encomendara simplemente la tarea de ejecutar el acto y no pudiera negarse a ello, todavía caben dos excepciones, en supuestos distintos:

1) «Que conste claramente que dicho acto es nulo, o que por otra causa grave no procede ejecutarlo, o que no se han cumplido las condiciones expresadas en el mismo acto administrativo». Lógicamente, en tales casos no cabe la ejecución, porque el acto es nulo o al menos ineficaz.

2) «Si la ejecución del acto administrativo parece inoportuna por las circunstancias de la persona o del lugar». Nos hallamos aquí ante un supuesto semejante —pero en el terreno de lo singular— al que da pie a la *remonstratio*. La solución legislativa es también análoga, ya que «el ejecutor debe suspender dicha ejecución; en tales casos, lo pondrá inmediatamente en conocimiento de la autoridad que puso el acto».

Fácil es deducir de las normas citadas que en la Iglesia no sólo se procura por todos los medios promover positivamente la *salus animarum*, sino que de igual modo se utilizan todas las garantías posibles para impedir cuanto sea contrario a ese bien supremo, ya sea por invalidez, injusticia o inoportunidad.

¿Existe alguna regla semejante que se refiera a la ejecución de las leyes? No. El tema de la ejecución de las leyes es muy amplio y difuso, y a él no se dedica una parcela concreta del ordenamiento.

Siguiendo a la escuela de Viena podríamos decir que de algún modo todo el ordenamiento es ejecución de la ley.

En primer lugar, aunque el Obispo diocesano «debe promover la disciplina que es común a toda la Iglesia, y por tanto exigir el cumplimiento de todas las leyes eclesiásticas» (c. 392 § 1), este cometido no equivale estrictamente a ejecutarlos. Ejecución es cumplimiento, puesta en práctica; y esto puede hacerse de modo espontáneo mediante la observancia sustancial de los destinatarios, o por vía del poder. Todos los fieles tienen el deber de obediencia a los Pastores sagrados en aquello que «establecen como rectores de la Iglesia» (c. 212 § 1).

Por la vía del derecho, se puede ejercer una potestad ejecutiva de carácter normativo mediante la promulgación de decretos generales ejecutorios «por los que se determina más detalladamente el modo que ha de observarse en la ejecución de la ley, o se urge a la observancia de las leyes» (c. 31 § 1). Dichos decretos «no derogan las leyes, y sus prescripciones que sean contrarias a las leyes no tienen valor alguno» (c. 33 § 1), por lo cual no tienen carácter corrector de las deficiencias de la ley. Lo mismo ocurre con las instrucciones, «por las cuales se aclaran las prescripciones de las leyes, y se desarrollan y determinan los modos en que ha de realizarse su ejecución», y que tampoco derogan ni suspenden las leyes (c. 34).

También los actos singulares son de algún modo ejecución y aplicación de la ley, tanto la sentencia (c. 1611, n. 3) como el acto administrativo (cc. 36 ss.). Y estos últimos, sí, permiten la concesión de privilegios y dispensas (cc. 76 ss.), que pueden corregir la inoportunidad de una ley, siendo al mismo tiempo ejecutorios de otra ley.

En conclusión: no contempla el Código expresamente la posibilidad de la *remonstratio* en la ejecución general de la ley, pero existe algo semejante en la ejecución singular. Y se otorga una flexibilidad en la ejecución de los actos administrativos y sentencias que es el exponente de un principio general que por analogía, por ser «leyes dadas para casos semejantes» (c. 19), tiene aplicación en la ejecución de la ley.

11. La «remonstratio» y la costumbre particular «contra legem»

Hemos visto a lo largo de este trabajo que la remonstración tiene como fundamento inmediato unas circunstancias particulares que hacen inoportuna una ley en un caso particular. Vamos ahora a examinar someramente dos cuestiones: la posibilidad de que una costumbre local *contra legem* sea causa suficiente para interponer la *remon-*

stratio (la costumbre como posible causa de la *remonstratio*), y si la remostración puede dar lugar a la aprobación de una costumbre contraria a la ley (la costumbre como posible efecto de la *remonstratio*).

a) Páginas atrás hacíamos observar que la opinión de Hoffmann, según la cual la causa de la remostración podía estar en la existencia de una costumbre legítima o de un estatuto particular, convertía a la remostración en un acto innecesario, de eficacia simplemente declarativa. En efecto, dado este supuesto, la ley no sería obligatoria sin necesidad de dirigirse al Papa, mientras que la *remonstratio* se entiende que tiene razón de ser frente a una ley válida pero inoportuna.

A esta cuestión responde Suárez. Efectivamente —dice— en el caso de la costumbre contraria que los Sumos Pontífices no tienen intención de reprobador ordinariamente, salvo que lo hagan de modo expreso⁶¹, no es preciso presentar una suplicación al Pontífice, ya que la ley no obliga. Pero sucede que a veces la súplica viene justificada porque el caso no es del todo claro⁶¹.

Respecto a las costumbres contrarias al Código, en el c. 5 se dispone que quedan totalmente suprimidas si en él son expresamente reprobadas. Incluso se suprimen aunque no se reprueben expresamente, salvo que se den una de estas dos condiciones: que el Código en algún caso establezca expresamente otra cosa, o que siendo centenarias o inmemoriales el Ordinario las tolere juzgando que no es posible suprimirlas, una vez ponderadas las circunstancias locales y personales. Queremos hacer notar aquí la responsabilidad que incumbe a los pastores en la clarificación del ordenamiento jurídico de la Iglesia, ya que a veces se han introducido usos y modos de hacer que son contrarios al espíritu y a la letra de los sagrados cánones, y que en la duda podrían persistir si no son expresamente reprobados a tenor del c. 24 § 2.

El c. 28 regula las costumbres contrarias a otras leyes, que se revocan por una ley contraria, salvo que sean centenarias o inmemoriales y no se las cite expresamente; o que sean costumbres particulares, las cuales no son revocadas por una ley general.

b) La segunda cuestión que hemos planteado es la de si puede formarse una costumbre local *contra legem universalem* en cuya aprobación influya la *remonstratio*. Recordemos una vez más que esta úl-

60. Cfr. I, 2, 1, in VI.º

61. *Nihilominus tamen fieri potest, ut casus non sit ita clarus, et certus, quin sit conveniens nova declaratio Pontificis; ergo in tali casu licita est supplicatio, et iuri consentanea* (SUÁREZ, o.c., lib. IV, cap. 16, n. 7).

tima institución tiene aplicación cuando una ley válida es inoportuna en algún lugar. Entonces el obispo o grupo de obispos pueden manifestar al Pontífice las razones que laboran en pro de su inobservancia. En el supuesto de que el Papa no responda, se interpreta su silencio como una aquiescencia a las razones alegadas.

Ahora bien, puede suceder que entretando se vayan dando los requisitos para la formación de una costumbre *contra legem*. Repasémoslos.

Según el tít. II del libro I del Código, para que tal costumbre alcance fuerza de ley es preciso que sea observada, con intención de introducir derecho, por una comunidad capaz de ser sujeto pasivo de una ley (c. 25). Además, no debe ser contraria al derecho divino, ni irracional; una costumbre expresamente reprobada no es razonable (c. 24). Hasta aquí los requisitos no ofrecen dificultad; pueden darse en muchos casos.

Pero no basta esto. Según el c. 23 es necesario que haya sido aprobada por el legislador (*a legislatore approbata*). El Código anterior, en vez de *approbatio* utilizaba el término *consensus*. La doctrina, con base en la regulación codicial, hablaba de tres formas de consentimiento —y ahora de aprobación—: legal, expresa y tácita. La legal se reconocía por el simple cumplimiento de todos los requisitos, con el transcurso del tiempo fijado en cada caso por los cánones. La expresa es aquella que se hace mediante palabras significativas de la voluntad positiva del legislador. Por último, la tácita es aquella que se produce sin palabras, cuando el Superior conoce el asunto y puede contradecir la costumbre y no lo hace y manifiesta su aprobación no con palabras, pero sí de modo equivalente⁶². No basta que sea una mera tolerancia o disimulación para evitar cosas peores, pero es suficiente la aprobación tácita, que se equipara a la expresa⁶³.

Hasta aquí la disciplina anterior ¿qué dice el Código actual sobre esta materia de las costumbres *contra legem*? Según el c. 26, tal costumbre (*desuetudo* le denominan algunos, en cuanto deroga una ley) ha de ser aprobada por uno de estos dos procedimientos:

62. *Quando consuetudo non praevallet ex vi praescriptionis, tunc necessarium esse consensum Principis personalem, saltem tacitum, ac subinde necessarium etiam esse, ut scientiam consuetudinis habeat* (SUÁREZ, *o.c.*, lib. VII, cap. 13, n. 11).

63. *Tolerantia sola, supposita scientia, non indicat sufficienter consensus, quia multa per patientiam tolerantur, quae non approbantur ... Nihilominus D. Thomas supra expresse docet, sufficere tacitum consensus, et consentiunt caeteri, et usus probat, quia consensus tacitus aequiparatur expresse* (SUÁREZ, *ibid.*, n. 12; cfr. también RODRIGO, *o.c.*, pp. 472 ss.).

1. Por aprobación legal, que se da por su observancia durante treinta años continuos y completos, o —si lleva la ley una cláusula prohibitiva de costumbres contrarias— por una costumbre centenaria o inmemorial.

2. Por una aprobación «especial» (*nisi specialiter fuerit probata*). En ese caso, no es necesario que transcurra ese plazo, sino que de inmediato la costumbre observada adquiere fuerza legal.

Debemos preguntarnos qué se entiende por aprobación especial. En nuestra opinión se contrapone a la aprobación legal, como así se desprende del tenor del c. 26; y comprende tanto la expresa como la tácita. En esto coincidimos con Rodrigo, quien, al hablar del *consensus specialis* por vía de connivencia, dice que es aquel que se produce sin el transcurso del plazo fijado, puesto que *nihil vetat ex rei natura quominus competens Superior suam voluntatem sanctionativam illico manifestet communitati verbis vel factis, quibus satis eidem intimet praxim illam aut tamquam «statim» retinendam in posterum iuridice legitimam, non obstante iure contrario ideo abrogato, si agatur de consuetudine contra legem*⁶⁴. De modo que si el Superior aprueba con hechos o palabras la costumbre, tenemos la aprobación especial, distinta de la legal, y la costumbre adquiere fuerza de ley inmediatamente.

Aquí es donde planteamos la siguiente cuestión: Si los obispos, mientras se va formando la costumbre *contra legem*, presentan la *remonstratio* por inoportunidad de la ley al Romano Pontífice, y éste a sabiendas guarda silencio, con lo cual se interpreta que hay una voluntad benévola de acoger positivamente aquel memorial ¿no puede ser éste un modo de realizar la aprobación especial? En tal caso puede existir una aprobación tácita, con hechos equivalentes a las palabras.

No ignoramos que una cosa es consentir en la dispensa de la ley por inoportunidad, y otra consentir en la formación de una costumbre contraria, que deroga la ley, al menos en su ámbito. Quizá no haya equivalencia entre ambos actos, pero en todo caso la semejanza es enorme, y muestra cómo en definitiva el Derecho de la Iglesia goza de una flexibilidad, de una capacidad de adaptación a las situaciones especiales que conviene conservar, pues forma parte de su vitalidad y riqueza, y lo hace muy superior a los ordenamientos civiles dominados por el legalismo positivista.

Pero nunca esta característica propia de nuestro Derecho puede

64. RODRIGO, o.c., pp. 473 s.

propiciar la falta de unidad, la anarquía y desobediencia. Ojalá se realicen los deseos de Juan Pablo II al promulgar el Código: «Exhorto, por tanto, a todos mis queridos hijos a que cumplan con ánimo sincero y buena voluntad los preceptos aquí expuestos, y confío en que cobre nuevas fuerzas la esmerada disciplina de la Iglesia, y se fomente también más y más, con el auxilio de la Santísima Virgen María, Madre de la Iglesia, la salvación de las almas»⁶⁵.

65. Const. Ap. *Sacrae disciplinae leges*, o.c., pp. 44 s.