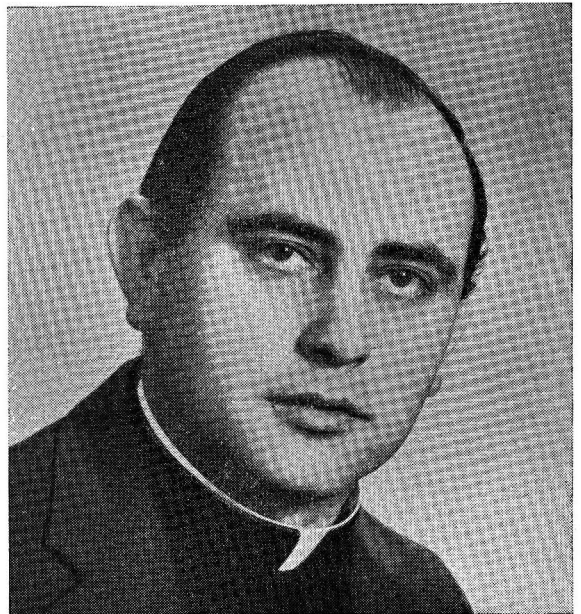


*Vistas diversas funciones del gobierno central de la Iglesia, el presente estudio se refiere a uno de los principios más importantes para la eficacia de una buena organización: el principio de coordinación. Antes se ha aludido a él al tratar de los principios que están presentes en la organización constitucional de la Iglesia. Ahora Gregorio Del-*

# **El principio de coordinación en la Administración central de la Iglesia**

**Gregorio Delgado**



*gado estudia este principio desde otra perspectiva: su desarrollo normativo a nivel de ley ordinaria, en un análisis detenido de la const. apost. «Regimini Ecclesiae Universae».*

SUMARIO.—I. INTRODUCCIÓN. II. CARACTERIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN: 1. Encuadramiento sistemático y concepto. 2. Diferenciación de otras figuras similares. 3. Tipos de coordinación y momentos en que puede realizarse. III. LA CONST. "REGIMINI ECCLESIAE UNIVERSAE" Y LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA: 1. Antecedentes de la Constitución. 2. El régimen jurídico de la coordinación: a. La Secretaría de Estado. b. Reuniones de los Prefectos de diversas Congregaciones Romanas. IV. REVISIÓN CRÍTICA Y NUEVAS ORIENTACIONES.

## I. INTRODUCCION

Hasta el momento presente carecemos de una teoría del fenómeno organizativo en el ordenamiento canónico. Tanto el legislador como la doctrina han derivado su atención al estudio de cada uno de los diversos órganos establecidos, recalcando los aspectos diferenciales y omitiendo la consideración de los elementos comunes a todos ellos. No vamos a detenernos en el análisis de las posibles causas del fenómeno. Nos basta con constatar el hecho, común a otros procesos organizativos<sup>1</sup>.

Este estado de cosas abre, por el contrario, un amplio y sugestivo campo de trabajo e investigación. Se trata de elaborar y construir toda una teoría organizativa en el ámbito del ordenamiento jurídico de la Iglesia. Ahora bien, uno de los elementos más significativos de cualquier organización es la efectiva concurrencia de un principio de coordinación de las diversas y complejas actividades que ésta realiza<sup>2</sup>. La sistematización de este principio organizativo, referido a la

Administración Central de la Iglesia, constituirá el objeto del presente trabajo.

## II. CARACTERIZACION DEL PRINCIPIO DE COORDINACION

1. Al tratar de encuadrar sistemáticamente el principio de coordinación, es preciso tener presente el fenómeno de la desconcentración orgánica de funciones puesto que la finalidad de dicho principio organizativo consiste, en líneas generales, en «armonizar la fuerza centrípeta del principio de unidad y la centrífuga del de competencia»<sup>3</sup>.

En efecto, la función pastoral viene atribuida —de modo específico— a unos órganos concretos, a saber: el Romano Pontífice y el Colegio Episcopal para la Iglesia universal y los Obispos diocesanos para sus respectivas Iglesias particulares. Cada uno de estos órganos, en su respectivo ámbito, tiene atribuida la plenitud de la función pastoral con carácter propio y originario. Estos datos, pertenecientes a la fase fundamental del ordenamiento jurídico de la Iglesia, manifiestan o ponen de relieve la unidad esencial y básica de toda la organización eclesial, en razón de la cual, a nivel de Iglesia universal, ha sido instituido el Primado y, a nivel de Iglesia particular, el Episcopado<sup>4</sup>.

Sin embargo, dicha normatividad constitucional establece el «minimum» organizativo indispensable, de tal forma que, por derecho

1. Cfr. MARTÍNEZ USEROS, *Cuestiones de organización*, "Estudios en homenaje a Jordana de Pozas", III, 1.º, Madrid, 1961, pp. 259 ss.; MOSHER-CIMMINO, *Ciencia de la Administración* (trd. de la ed. italiana por Escalante-Ansón), Madrid, 1961, pp. 105 ss.

2. Cfr. MARTÍNEZ USEROS, *Cuestiones de...*, cit., p. 264.

3. ORTÍZ DÍAZ, *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, 1956, p. 15.

4. "Romanus Pontifex, ut successor Petri, est unitatis, tum Episcoporum tum fidelium multitudinis, perpetuum ac visibile principium et fundamentum. Episcopi autem singuli visibile principium et fundamentum sunt unitatis in suis Ecclesiis particularibus, ad imaginem Ecclesiae universalis formati, in quibus et ex quibus una et unica Ecclesia catholica existit", Const. *Lumen Gentium*, n. 23.

eclesiástico, puede y, de hecho, se realiza un ulterior desarrollo de esta organización mediante la creación de diferentes órganos colaboradores —los oficios vicarios—, en virtud de un especial fenómeno de desconcentración orgánica de funciones<sup>5</sup>. Todos estos órganos tienen atribuidas misiones que suponen una participación en la función pastoral del órgano capital. Es decir, el conjunto de facultades, atribuciones, etc., integrantes del contenido de su respectiva competencia, son una participación en la competencia del órgano principal.

La mera existencia institucionalizada de estos órganos cooperadores supone una limitación, una despersonalización e incluso una cierta dispersión de las funciones, que sólo encuadradas en el marco de la unidad de poder serán una eficaz ayuda con respecto al órgano capital<sup>6</sup>. Por ello, la eficiencia en la colaboración depende de la oportuna y ordenada coordinación de los órganos entre sí y con el órgano capital, principio de unidad.

Es decir, la especificación de funciones y órganos, consecuencia del principio de competencia, no puede interpretarse como una separación absoluta. Se trata de órganos de un mismo organismo y de partes de un mismo conjunto. En definitiva, se trata de la

división del trabajo en pro de la eficiencia social<sup>7</sup>. Se pretende buscar el punto de unión, de armonía entre la unidad y la especialización a que conduce la competencia. Dicho punto de unión radica en la coordinación y en la jerarquía<sup>8</sup>.

Una vez centrado sistemáticamente el principio de coordinación, no resulta difícil, al menos teóricamente, formular un concepto descriptivo del mismo. A este respecto, «la coordinación en el orden administrativo la entendemos, como aquel principio que tiene por objeto conseguir, mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo, de los distintos fines, funciones, servicios y órganos o agentes administrativos, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa, evitando la duplicidad de cometidos o las lagunas que pudieran producirse, así como que los efectos de las distintas actuaciones pueden ser total o parcialmente contrarios; y que persigue al mismo tiempo, la más posible *economicidad* en la gestión de la Administración pública mediante el empleo de un minimum de personas y de esfuerzos, soslayando la reiteración innecesaria de actos y servicios...»<sup>9</sup>.

Antes de introducirnos en el análisis de alguno de los elementos más significativos del

5. Cfr. SOUTO, *Aspectos jurídicos de la función pastoral del Obispo diocesano*, "Ius Canonicum", VII (1967), pp. 137-139; *Consideración unitaria de la Organización eclesiástica*, "Ius Canonicum", IX (1969), p. 171.

6. Cfr. SOUTO, *Los Cooperadores del Obispo diocesano*, "La función pastoral de los Obispos", Salamanca, 1967, p. 244.

7. Cfr. ORTÍZ DÍAZ, *El principio de coordinación...*, cit., pp. 9-10; ROCCO, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato Fascista*, Roma, 1927, p. 175.

8. Sobre la antítesis unidad-competencia pueden consultarse con utilidad, entre otros, los siguientes tra-

bajos: GARRIDO FALLA, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, pp. 93 y 98; GASCÓN HERNÁNDEZ, *Unidad, competencia y jerarquía*, "Estudios en honor de Gascón y Marín", Madrid, 1952, pp. 57-63; VON WIESSE, *Rasgos fundamentales de una teoría general de la organización*, "Revista de Estudios Políticos", LXXIX (1955), pp. 25-33; ORTÍZ DÍAZ, *El principio de coordinación...*, cit., pp. 15-17; CARRO MARTÍNEZ, *Principios de organización en la Administración pública*, "Revista internacional de ciencias administrativas", XXVII (1961), pp. 179-186.

9. ORTÍZ DÍAZ, *El principio de coordinación...*, cit., p. 17.

concepto, hemos de dejar constancia del reproche de que ha sido objeto. En realidad, lo que se ha pretendido es complementar el análisis del concepto, realizado desde una perspectiva eminentemente jurídica, con matizaciones derivadas de un punto de vista diferente: el puramente organizativo<sup>10</sup>.

Tal como ha quedado planteada, la coordinación administrativa hace referencia a dos aspectos, a saber: al de los fines y al de los medios. La primera exige que los distintos servicios administrativos persigan fines compatibles entre sí; esto es, que los diversos órganos administrativos no tengan como misión la consecución de objetivos contradictorios. Tal exigencia no reviste mayores dificultades. Tengamos en cuenta que, en definitiva, lo que se pretende conseguir es el fin genérico de la organización administrativa en cuanto tal. Esta es la meta, el objetivo último al que deberán converger, al que podrán y deberán reconducirse los distintos propósitos de cada uno de los órganos administrativos. Ahora bien, difícilmente podrán integrarse en un valor o realización superior si son contradictorios entre sí.

No obstante, la coordinación en cuanto a los objetivos no presupone ni exige la existencia de un propósito común a todos y cada uno de los diversos órganos administrativos. No tendría sentido. Más bien, la coordinación pretende asegurar que los distintos objetivos parciales de los diversos agentes administrativos, no siendo idénticos entre sí sino diferentes, se relacionen los unos con los otros de forma tal que sea posible integrarlos en la unidad superior que es el fin genérico, total, último de la organización ad-

ministrativa como tal. La cuestión, pues, se concreta, a la hora de coordinar los objetivos, en fijar y establecer claramente los puntos de relación entre los diversos fines parciales, de forma que sea posible reconducirlos posteriormente a esa unidad total<sup>11</sup>.

El segundo aspecto de la coordinación está en relación con los medios, entendiendo por tales las competencias, funciones, atribuciones y órganos. La coordinación en estos casos reviste el carácter de una exigencia instrumental para el logro efectivo del otro aspecto: el de los fines. Sería perfectamente inútil el establecer una serie de fines relacionados si, posteriormente, reina la ausencia de coordinación en los medios para conseguirlos.

En efecto, la ausencia de coordinación puede estar motivada por una deficiente estructuración de las competencias de los órganos administrativos. Las causas de esta deficiencia pueden ser muy variadas, a saber: la imprecisa determinación de la competencia de los órganos, dando origen a la posibilidad de que varios órganos actúen las mismas atribuciones en sentido contrario o que ninguno de ellos ejercite la competencia; el desproporcionado reparto de competencias entre los diversos órganos establecidos, originando un verdadero desequilibrio funcional; la falta de lógica y coherencia entre las diversas facultades que integran el contenido de la competencia de los respectivos órganos, etc.

Asimismo, la ausencia de coordinación en cuanto a los medios, puede estar motivada por la falta de sincronismo en el funcionamiento de los servicios públicos, especial-

10. Cfr. DE LA MORENA, *La Coordinación como función: su concepto y problemática*, "Documentación Administrativa", 94 (1965), pp. 23-40.

11. *Ibidem*, p. 28.

mente en los supuestos en que sea necesaria la adopción de medidas conjuntas o correspondientes por parte de diferentes órganos administrativos.

No siempre la ausencia de coordinación origina la ineficacia de la actividad administrativa. La mayor parte de las veces ocasionará una innecesaria duplicidad de actividades, un gasto inútil de personas, medios económicos, etc. De todos modos, en un grado u otro, la incoordinación, de algún modo, lleva consigo la secuela de la ineficacia.

Como fácilmente puede advertirse, la coordinación actúa, a veces, de principio informador de la normatividad jurídica, originando normas y relaciones orgánicas de tal índole. Es decir, el principio de coordinación hará acto de presencia en el ordenamiento jurídico, informando las normas jurídicas que crean los órganos administrativos, determinan su competencia, establecen los criterios o condiciones de su ejercicio, etc. En el plano inmediato de la actividad administrativa, este principio organizativo exigirá la existencia de un órgano con la específica misión de coordinar, sincronizar y armonizar las actividades de los diversos órganos administrativos, sin el cual difícilmente será realidad la coordinación aun cuando existan determinadas normas jurídicas que establezcan relaciones de esta naturaleza.

2. Con el fin de perfilar aún más los límites que enmarcan el contorno exacto del principio de coordinación, vamos a intentar diferenciarlo de una serie de conceptos similares, pero no idénticos, susceptibles de

inducir a confusión o error. Concretamente, nos referimos a los conceptos de cooperación, planeamiento y a las relaciones orgánicas de jerarquía.

a) La coordinación consiste en armonizar, relacionar y poner en orden, como mínimo, dos actividades, servicios u órganos, sin que implique la realización en común de una determinada actividad. Se mantiene en el plano de la ordenación de tal forma que los diversos órganos realizan sus actividades con independencia unos de otros, o, al menos, no se requiere ni exige la acción conjunta o comunitaria<sup>12</sup>.

La cooperación, por el contrario, lleva consigo la realización conjunta de las actividades y servicios. Supone una verdadera unión, asociación y concurso de esfuerzos en orden a un objetivo común, aunque exija previamente determinadas coordinaciones<sup>13</sup>. Es decir, en la cooperación existe una verdadera *unión orgánica* entre los diversos sujetos o personas que actúan, en orden a la consecución de *un objetivo determinado y específico*; en la coordinación *no* se da tal *unión orgánica* —cada uno de los sujetos activos conserva íntegramente su independencia— *ni el fin* que se persigue es específico, *sino indeterminado*<sup>14</sup>.

b) El planeamiento, como su mismo nombre indica, consiste en el trazado de un proyecto, referido, en este caso, al orden administrativo. Tiene por objeto determinar y elegir los fines a conseguir en un plazo dado, estableciendo el orden de prioridad entre los mismos, así como fijar los medios y actividades necesarias para conseguirlos.

12. ORTÍZ DÍAZ, *El principio de coordinación...*, cit., p. 28.

13. Ibidem, p. 28; cfr. GASCÓN HERNÁNDEZ, *Cooperación y Administración*, "Revista de Administración pública", 17 (1955), pp. 139-175; DE LA MORENA, *La coor-*

*dinación como función...*, cit., pp. 29-32; PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, *Principios de organización general de la Administración pública: el corporativismo administrativo*, "Documentación Administrativa", 55 (1962), pp. 23-38.

14. Ibidem.

Evidentemente la realización del plan requiere coordinación, pero no al contrario. Es decir, cabe perfectamente el que una Administración pública tenga sus órganos y actividades coordinadas y, sin embargo, no esté planificada. La planificación exige coordinación, pero no a la inversa <sup>15</sup>.

c) Han sido bastantes los autores que han incluido la coordinación junto con la subordinación en la llamada «jerarquía» administrativa <sup>16</sup>. No obstante, en la actualidad, se distinguen netamente. La jerarquía administrativa es el vínculo jurídico que liga a diversos órganos gradualmente. Para que se dé la jerarquía, se requiere: 1) Idéntica competencia material de diversos órganos subordinados entre sí por razón del grado; 2) Una voluntad superior que prevalezca sobre la del inferior, en relación con el mismo objeto, de tal forma que el órgano superior puede modificar, anular, sustituir, etc., la actividad del inferior <sup>17</sup>.

No puede negarse que a través de las relaciones jerárquicas se realiza una coordinación de las actividades de los distintos órganos encuadrados en una determinada línea jerárquica, en cuanto que la voluntad del órgano superior puede imponer los módulos de comportamiento a los diferentes grados inferiores. Sin embargo, esto es insuficiente. Tendríamos coordinadas separadamente cada una de las distintas líneas jerárquicas, pero no entre sí, con lo que el problema sigue latente.

La coordinación se plantea en supuestos distintos a los de la jerarquía. En efecto, la coordinación tiene lugar, bien entre órganos de contenido distinto en cuanto a su competencia material, bien entre órganos que, aun teniendo idéntica competencia material, pertenecen a diferentes esferas de la Administración por lo que, en modo alguno, se encuentran subordinados entre sí. Precisamente, la diversidad de competencias funcionales —gran obstáculo para las relaciones jerárquicas— es el campo más propicio para el establecimiento de relaciones de coordinación <sup>18</sup>.

3. En la doctrina española, inspirada en la francesa, se distingue un doble tipo de coordinación, a saber: negativa y positiva <sup>19</sup>. En realidad, son dos aspectos, positivo y negativo, de una misma realidad: la coordinación.

En efecto, cuando la acción coordinadora va dirigida a evitar la existencia de fines contradictorios, de competencias duplicadas, de imprecisiones en las atribuciones de poder..., etc., se habla de coordinación negativa. Es decir, la actividad de coordinación negativa tiene por objeto remover una serie de obstáculos que son causa permanente de incoordinación.

Cuando, por el contrario, supuesta la coordinación negativa, se pretende que los distintos servicios y órganos administrativos converjan, en su natural autonomía, en la

15. Cfr. SÁNCHEZ AGESTA, *Planificación económica y régimen político*, "Revista de Administración pública", 3 (1950), p. 31; ORTÍZ DÍAZ, *El principio de coordinación...*, cit., pp. 24-26; VILLAR PALASÍ, *Administración y planificación*, Madrid, 1952.

16. Cfr. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1888, pp. 97-120; ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, I, Milano, 1947, p. 112; ALESSI, *Sistema istituzionale del Diritto Amministrativo italiano*, Milano, 1953, pp. 100 ss.; ORTÍZ

DÍAZ, *El principio de coordinación...*, cit., pp. 32-35 en donde recoge abundante bibliografía al respecto.

17. Cfr. GARCÍA TREVIJANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, II, Madrid, 1967, p. 417; ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1966, p. 185.

18. Cfr. ORTÍZ DÍAZ, *El principio de coordinación...*, cit., p. 37.

19. Ibidem, pp. 23-24; cfr. CHENOT, *Organisation économique de l'Etat*, Paris, 1951, p. 96.

consecución del fin común genérico, se habla de coordinación positiva. Diríamos que hace referencia a un diferente momento, a saber: la negativa, al estático o estructural, y la positiva, al dinámico, al de la actividad concreta.

Precisamente, el que la acción de coordinación se realice en uno u otro de estos momentos, tiene su importancia en orden a la determinación de la naturaleza y tipo de órganos, encargados de realizarla.

Como hemos apuntado anteriormente, la coordinación puede efectuarse en la fase previa de la actividad administrativa, en la fase estática o estructural mediante la promulgación de normas jurídicas que tiendan a remover las constantes causas de incoordinación; normas que hacen referencia a la creación de los diversos órganos administrativos, a la atribución de competencia..., etc. Si estas normas son promulgadas con sentido de coordinación, disminuirán notablemente los problemas de esta naturaleza en la fase dinámica, de ejecución <sup>20</sup>.

Esta coordinación «preventiva» viene encomendada, en cierta medida, a órganos legislativos, a órganos consultivos y a órganos constituidos con esa específica misión. En efecto, los órganos legislativos, sin duda alguna, realizan una función coordinadora en cuanto que al crear los diferentes órganos administrativos, atribuirles su respectiva competencia..., etc., están informados por el sentido de coordinación. Cuando el legislativo no realiza esta labor, las causas de incoordinación son permanentes.

Asimismo, la coordinación viene encomendada también a órganos consultivos de naturaleza preferentemente técnica, cuya misión consiste en prestar asesoramiento, emitir informes, dictámenes..., etc., en los que se sugieren soluciones válidas para resolver técnicamente los posibles problemas de incoordinación que lleva consigo el proyecto de una determinada actividad administrativa. Por último, la coordinación viene encomendada, con carácter típico y preferencial, a unos órganos específicos para ello. Ordinariamente son de carácter colegiado y, además, en pro de la eficiencia, con facultades decisorias.

En el momento mismo de la actividad, en la fase de ejecución, cabe perfectamente la realización de un nuevo tipo de coordinación. A diferencia de la anterior, tiene el carácter de ser «correctora de desajustes» <sup>21</sup>. Por tanto, tendrá por objeto la adopción de aquellas medidas que se estimen necesarias sobre la marcha a fin de corregir las posibles desviaciones que vayan surgiendo. Evidentemente, este tipo de coordinación será realizado por los órganos administrativos encargados de la realización de las diversas actividades o por los órganos específicos de coordinación.

### III. LA CONSTITUCION «REGIMINI ECCLESIAE UNIVERSAE» Y LA COORDINACION ADMINISTRATIVA <sup>22</sup>

1. El Concilio Vaticano II será por mucho tiempo el propulsor de una gran labor de

20. La coordinación, en este primer momento, se ha denominado de «previsión» o «preventiva». Cfr. ORTÍZ DÍAZ, *El principio de coordinación...*, cit., p. 40; TORRES MARTÍNEZ, *Teoría y práctica de la política económica*, Madrid, 1955, p. 24.

21. TORRES MARTÍNEZ, *Teoría...*, cit., pp. 24-25.

22. En lo sucesivo la Constitución será citada con las siglas: REU.

renovación en la Iglesia. La Curia Romana es una de las instituciones que ya ha recibido el aire puro de la renovación y de la adaptación a las exigencias pastorales. Su reforma fue pedida con insistencia por los padres conciliares. De ella ha hablado frecuentemente Pablo VI, perfecto conocedor de la misma<sup>23</sup>. El proceso renovador culminó con la Const. «Regimini Ecclesiae universae», en la que se afrontó claramente el problema.

Antes de analizar el régimen jurídico que la Constitución establece con respecto a la coordinación administrativa de la Curia Romana, vamos a dejar constancia de una serie de datos previos que nos ayudarán a comprender mejor el alcance y la mentalidad con que se realiza la reforma. El conocimiento de tales principios, ideas o preocupaciones, refrendadas por la experiencia, nos serán de gran utilidad en orden a contrastarlas con el régimen jurídico efectivo que se ha establecido.

El tema de la coordinación no aparece explícitamente mencionado en ninguna de las frecuentes intervenciones papales, referidas, de un modo u otro, a la reforma de la Curia Romana. Nada tiene de extraño, por otra parte, si tenemos en cuenta que el Papa no se detiene en problemas concretos, sino que pretende una reforma general. Por esta razón, después de expresar el reconocimiento por los servicios prestados a la Iglesia, manifiesta, a su vez, el deseo y la voluntad decidida de proceder a una reforma general

de la Curia a fin de adaptarla a las necesidades pastorales del mundo moderno.

Sin duda alguna, la coordinación de las actividades de los diversos dicasterios estaba presente en las líneas maestras que el Papa se había trazado para llevar a cabo la reforma. Conocedor perfecto del complejo mundo curial no podía ignorar la necesidad de instaurar la concurrencia efectiva de un principio de coordinación.

Fue el Concilio quien explícitamente mencionó el tema de la coordinación, entre otros, al referirse a la reforma de la Curia Romana, pedida por unanimidad. En efecto, la preocupación por evitar los constantes conflictos de competencia, la posibilidad de eventuales disposiciones normativas contradictorias o contrarias entre sí y la emanación de actos jurídicos concretos igualmente contrarios llevó a los padres conciliares a introducir, en uno de los esquemas previos al texto definitivo del Decreto «Christus Dominus», unas palabras en las que se abogaba por la creación de unas Comisiones Mixtas, encargadas de resolver los asuntos de la competencia de dos o más dicasterios<sup>24</sup>.

Este dato es muy significativo por razones diversas. Supone, por una parte, que la situación conflictiva, que se intenta evitar con tales comisiones mixtas, era frecuente en las actuaciones de la Curia, constituyéndose en causa permanente de incoordinación. Por otra parte, manifiesta la importancia que los padres conciliares atribuyen a este tema

23. Los discursos principales en los que Pablo VI ha tratado expresamente el tema, así como los textos legales que se refieren al mismo, pueden verse citados por SÁNCHEZ y SÁNCHEZ, *Pablo VI y la reforma de la Curia Romana*, "Revista Española de Derecho Canónico", XXI (1966), pp. 461-462, notas nn. 3 y 4.

24. "... quotiescumque negotium aliquod competen-

tiam attingat duorum vel plurium Sacrorum Curiae Romanae Dicasteriorum, cuidam Commissioni Mixtae, iuxta diversos casus opportune constituendae, deferatur, ita ut principium "De negotiis mixtis in Commissionibus Mixtis pertractandis" statuatur et vigent" (Schema decreti De Episcopis ac de Dioecesium regimine, 1962, Appendix Altera, n. 2, d, p. 37).

así como la preocupación por su urgente solución.

Sin embargo, hemos de reconocer que no plantean sino un aspecto muy concreto de la coordinación. No se enfrentan con el problema en su conjunto, si bien manifiestan un deseo, una preocupación, una voluntad clara de acabar con una de las causas permanentes de incoordinación.

Tal preocupación por conseguir una efectiva coordinación de las actividades de la Curia Romana aparece de nuevo en las «Emendationes» propuestas al texto del decreto. En una de ellas se habla de una Comisión Central o de Coordinación a la que se atribuye, entre otras funciones, la de conseguir la coordinación entre los diversos dicasterios<sup>25</sup>.

Aquí el problema se plantea con perspectivas de conjunto y en la fase típicamente ejecutiva, administrativa. Este dato supone un paso adelante con respecto al anterior de las Comisiones mixtas. En efecto, los conflictos de competencia derivan, en gran medida, de ciertas deficiencias existentes en la fase legal del ordenamiento. Si el legislador, al crear los diferentes órganos públicos, determinase sus atribuciones de acuerdo con unos criterios jurídicos claros de tal forma que constase ciertamente la competencia concreta que viene atribuida a cada órgano concreto, las causas de incoordinación que

darían reducidas notablemente. Es más, existiendo un órgano coordinador, como propugna la presente enmienda, los conflictos de competencia quedan prácticamente eliminados en el sentido de que dicho órgano señalará con anterioridad a quién corresponde actuar.

Sin embargo, estas sugerencias no prosperaron. Se impuso el criterio que consideramos más racional, a saber: hacer una especie de declaración en la que se pedía la urgente reforma y acomodación de la Curia a las necesidades de los tiempos, enumerando simplemente los aspectos más importantes, objeto de la misma. Entre éstos, se señala el tema de la coordinación<sup>26</sup>.

La reforma no se hizo esperar. Respondiendo a este deseo, claramente manifestado por los padres conciliares, se promulgó dos años más tarde la Constitución «Regimini Ecclesiae universae» en la que se afrontan los problemas de la reforma. No olvidemos que uno de los puntos claves de la misma era el referente a la coordinación de las actividades de los diversos dicasterios. Tema expresamente mencionado en el texto definitivo del Decreto «Christus Dominus» y al que ineludiblemente debería referirse la reforma.

Resumiendo diremos que, como antecedente del régimen jurídico vigente respecto de la coordinación administrativa en la Administración Central de la Iglesia, existe una idea,

25. "De Commissione Centrali seu Coordinationis, ad modum Commissionis Concilii constituenda, cuius munia essent: 1) bonum totius Ecclesiae promovendum; 2) unionum inter Curiam Romanam et Ecclesias particulares fovendam; 3) coordinationem inter Dicasteria Romana ponendam (Nagae, Ep. Urawaensis)", (Emendationes a Concilio Patribus scripto exhibitae super schema Decreti de Episcopis ac de Dioecesium regimine, 1963, n. 1, p. 3).

En una intervención oral (60.<sup>a</sup> Congregación general de 5-XI-1963) el cardenal Richaud pidió una mayor coor-

dinación entre los diversos dicasterios. Cfr. CAPRILE, *Il Concilio Vaticano II*, III, Roma, 1966, p. 190.

26. "Exoptant autem Sacrosancti Concilii Patres ut haec Dicasteria... novae ordinationi, necessitatibus temporum magis aptatae, subiiciantur, praesertim quod spectat eorundem numerum, nomem, competentiam propiamque procedendi rationem, atque inter se laborum coordinationem", (Schema Decreti de pastoralis episcoporum munere in Ecclesia, 1964, n. 9, p. 9). Tal declaración pasará prácticamente íntegra al texto definitivo. Cfr. Decreto, *Christus Dominus*, n. 9.

una preocupación, un deseo y una voluntad firme de que en la próxima reforma de la Curia se atienda, entre otros, al tema de la coordinación. Tema importante en la estimación de los padres conciliares hasta el punto de merecer ser explícitamente mencionado entre los temas de preferente atención en la nueva ordenación jurídica del complejo organismo administrativo.

Esto supuesto, interesa ahora analizar el régimen jurídico concreto, establecido por la REU a fin de comprobar hasta qué punto se ha realizado la voluntad de una efectiva coordinación.

2. Es claro que los órganos se especifican por las funciones que les vienen atribuidas. Tal diferenciación funcional actúa como fuerza de dispersión, de pluralidad dentro de la propia organización. Es necesaria, pues, la presencia de un factor corrector que reconduzca a su unidad originaria las diversas actuaciones de la misma. Este factor de corrección se concreta en el principio jurídico de coordinación de los órganos<sup>27</sup>. La efectiva implantación de tal principio jurídico organizativo viene manifestada en el texto conciliar aludido<sup>28</sup>.

Podría pensarse, como factor corrector, como elemento coordinador, en el órgano jerárquicamente superior del que dependen todas las Congregaciones: el Romano Pontífice. Ciertamente este órgano supremo en la jerarquía administrativa puede desempeñar funciones de coordinación a un nivel mediato. Pero es insuficiente. Consciente de ello, la REU establece unas normas coordinadoras más inmediatas que ofrecen un do-

ble carácter: a) «por una parte, evitar la dispersión con la concesión al Secretario de Estado de facultades para convocar a los prefectos de los dicasterios e intentar así coordinar las diferentes funciones; b) por otra parte, evitar las interferencias entre órganos cuando no exista un criterio claro de diferenciación de funciones y surja el problema de que dos o más dicasterios avoquen su competencia respecto a una misma materia»<sup>29</sup>.

En definitiva, tales normas crean unos órganos concretos con específicas funciones de coordinación que es preciso analizar por separado, a saber: la Secretaría de Estado, por un lado, y, por otro, diversos tipos de reuniones de los prefectos de Congregaciones Romanas.

a) La Secretaría de Estado ha sido, junto con la Signatura Apostólica, el dicasterio en el que las modificaciones efectuadas por la REU se presentan como más significativas. Ha pasado de ser un simple oficio (c. 263) a ocupar la primacía entre todos los dicasterios de la Curia. Primacía que se ve confirmada al observar la competencia que le viene atribuida.

En efecto, el Secretario de Estado realiza una función directiva y coordinadora de los dicasterios puesto que se le atribuye competencia para convocar *pro opportunitate* a los prefectos de los dicasterios a fin de coordinar los trabajos, dar información y recibir sugerencias<sup>30</sup>. La REU atribuye al Secretario de Estado, entre otras, una función concreta y específica: actuar de factor corrector encargado de lograr la unidad origi-

27. Cfr. SOUTO, *La reforma de la Curia Romana*, "Jus Canonium", VIII (1968), p. 556.

28. Cfr. Decreto, *Christus Dominus*, n. 9.

29. SOUTO, *La reforma...*, cit., p. 556.

30. Cfr. REU, arts. 18 y 20; *Regolamento Generale della Curia Romana*, del 22-2-1968, art. 105 (AAS 60, 1968, p. 163). En lo sucesivo este documento será citado con las siglas: RGCR.

naria de la organización central. En otras palabras, se le encomienda la misión de dar efectividad al principio de coordinación.

Ahora bien, esta finalidad coordinadora puede intentarse conseguir de muy diversas formas. Es decir, ¿la REU atribuye al Secretario de Estado competencia en sentido estricto o simples facultades con relevancia puramente interna en la organización central de la Iglesia? La respuesta correcta a este interrogante determina un modo distinto de configurar el órgano-Secretaría de Estado. La clave de la respuesta reside en los conceptos jurídicos de «competencia» y «esfera de mansiones».

En efecto, por competencia se entiende el «conjunto de facultades, de poderes y de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás»<sup>31</sup>. Las normas que regulan la competencia de los órganos tienen carácter jurídico, pudiendo, por tanto, los administrados, hacerlas valer por medios jurídicos frente a terceros. El órgano que goza de competencia puede emitir actos jurídicos con relevancia externa. «Cuando los administrados no tienen medios jurídicos a su alcance para alegar y hacer valer la competencia violada, ante los Tribunales, nos encontramos ante el concepto denominado «esfera de mansiones». La competencia tiene un sentido jurídico que se da *erga omnes*, mientras que la esfera de mansiones tiene carácter administrativo interno y sin relevancia exterior»<sup>32</sup>.

La función coordinadora que la REU atribuye al Secretario de Estado, a tenor del texto legal, no parece tener un contenido

jurídico vinculante para los demás órganos convocados. Es decir, las decisiones adoptadas en estas reuniones carecen, por una parte de imperatividad y, por otra, el Secretario de Estado no puede imponer unilateralmente a ninguno de los órganos convocados decisión alguna que les vincule. Por tanto, las normas emanadas en el ejercicio de esta función coordinadora no tienen relevancia externa y no pueden hacerse valer a terceros. Para que las decisiones adoptadas en esas reuniones tengan un valor jurídico vinculante, será necesario que posteriormente sean promulgadas singularmente por cada uno de los órganos asistentes, que gozan efectivamente de competencia<sup>33</sup>.

Según estas observaciones, la REU *no crea*, al establecer la posibilidad de que el Secretario de Estado reúna discrecionalmente a los prefectos de diversos dicasterios, *un organismo complejo dotado de competencia en sentido estricto*. No hace de estas reuniones un organismo supremo de carácter deliberativo y con facultades imperativas, similar a un consejo de ministros, como se ha afirmado<sup>34</sup>. La REU se limita a atribuir al Secretario de Estado unas funciones directivas, coordinadoras, cuyas normas se desenvuelven únicamente en el orden interno de la organización central, pero sin relevancia alguna externa. *Se trata de una esfera de mansiones*.

Por último, llamamos la atención sobre otros aspectos relacionados con la función directiva, atribuida al Secretariado de Estado. Esta reviste un carácter discrecional (*pro opportunitate*) en lo que se refiere al momento de su convocatoria, a las personas

31. GARCÍA TREVIJANO, *Tratado de derecho...*, cit., p. 380.

32. Ibidem, p. 382.

33. Cfr. SOUTO, *La reforma...*, cit., p. 552.

34. Entre otros, cfr. SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ, *Pablo VI y la reforma...*, cit., pp. 29 y ss.

convocadas y a las materias susceptibles de ser tratadas en dichas reuniones.

b) La REU prevé otros instrumentos técnicos de coordinación. En efecto, los arts. 13-16 vienen referidos a las normas que han de observarse en las materias mixtas y semejantes, estableciéndose, como principio general, que han de ser examinadas consultándose recíprocamente los diversos dicasterios. Veamos, pues, el régimen jurídico que establece.

Para tales asuntos se crea un doble o triple sistema. El primero consiste en que éstos habrán de ser examinados consultándose recíprocamente los diversos dicasterios a quienes interesa. Aquí se contiene una norma preceptiva en virtud de la cual, ante un asunto mixto o semejante, ha de requerirse el parecer, el criterio de los dicasterios que puedan estar interesados en el mismo. Parece expresar un requisito formal de procedimiento, previo a la resolución singular. Requisito necesario para la validez del acto puesto que el tenor del texto legal (habrán de ser...) así parece exigirlo. Sin embargo, no parece que sea necesario tener en cuenta el criterio manifestado ni mucho menos que la decisión haya de tomarse colegialmente.

Esta interpretación pudiera parecer un tanto extraña, al entender que aquí se enuncia un principio general de actuación (una declaración de principios) en estas materias, a saber: habrán de consultarse recíprocamente los diversos dicasterios interesados. A continuación, el texto legal expresa el modo concreto, el procedimiento efectivo para realizar tales consultas.

En pura lógica no hay nada que reprochar

a este modo de ver las cosas. Sin embargo, se pueden hacer ciertas matizaciones u observaciones que, a mi entender, son importantes. En efecto, parece un tanto excesivo el que siempre que un dicasterio tenga que adoptar una resolución en la que, por su propia naturaleza, esté interesado otro, haya de recurrir a esas reuniones para efectuar la correspondiente consulta. Sería totalmente contrario a la agilidad administrativa. Además, el tenor del texto legal parece establecer una separación clara. Es decir, ante tales materias los dicasterios habrán de consultarse recíprocamente, «y si lo pide el asunto» sea llevado a la reunión plenaria. Luego, no todos, sino determinados asuntos. Parece que estas reuniones no son el procedimiento ordinario de realizar las consultas.

Este punto de vista viene refrendado por multitud de detalles, esparcidos en toda la REU. En efecto, cuando se determina la competencia de cada dicasterio, se tienen en cuenta las conexiones y relaciones con otros dicasterios, en materias concretas. Para expresar la realidad de tales relaciones se emplean estos términos: «conservando el contacto», «consultada», «oído el consejo de los dicasterios interesados», «manteniendo oportuna relación», «oyendo», «teniendo en cuenta la mente y la práctica»..., etc.<sup>35</sup>. Todos ellos son expresión de una norma de procedimiento, previa a la resolución singular. Ordinariamente, no es preciso convocar una reunión para obtener el parecer de otro órgano. Esto es evidente.

Por el contrario, no es difícil encontrar expresiones que, a mi entender, parecen estar exigiendo algo más que una mera consulta. En efecto, en diversos lugares de la REU

35. Cfr. REU, arts. 50, 51, 69 § 3, 69, 1.º y 73 § 4, respectivamente.

se encuentran estos términos, a saber: «definir concordemente la manera de proceder», «de común acuerdo ordena», «actuar concordemente», «con la que ha de mantener la debida coordinación y mutuo acuerdo», «guardando la debida coordinación»<sup>36</sup>. En estos supuestos, parece ser necesario un tipo u otro de reuniones, según la diversa importancia del asunto, a fin de llegar a un acuerdo, a un criterio común de actuación, a una efectiva coordinación de las actividades.

En todo caso, parece claro que la REU, en este punto, no ha resuelto técnicamente el problema de la aplicación del principio de coordinación. Está todo demasiado confuso y mezclado. Añadamos a esto la dificultad para calificar jurídicamente un asunto como mixto y, sobre todo, como semejante. ¿Cuál es el criterio jurídico? ¿Quién lo determina? Dentro de estas materias mixtas y semejantes, ¿cuáles son las de mayor y menor importancia?

Esto supuesto, pasamos a analizar otros aspectos del régimen jurídico, respecto de la coordinación, que establece la REU. Esta crea un diverso tipo de reuniones. La reunión plenaria, a fin de contrastar pareceres como dice el texto legal<sup>37</sup>, cuando una materia mixta o semejante así lo pida. Aquí advertimos una verdadera imprecisión y vaguedad. ¿Cuáles son estos asuntos? ¿Cuándo ha de ser convocada la reunión plenaria? A esta pregunta parece responder, en principio, el art. 14 de la REU. En efecto, el Cardenal Prefecto a quien haya sido llevado primariamente el asunto (recordamos la carencia de un criterio para calificar una ma-

teria como de las que piden estas reuniones) convocará la reunión «ya de oficio o a petición de otro dicasterio, o de propia iniciativa, o a petición de aquel a quien interese»<sup>38</sup>.

Sin embargo, no todo es tan claro como parece. No se encuentra en la REU precepto alguno que imponga imperativamente a un dicasterio la necesidad de llevar un asunto a una reunión plenaria. ¿Dónde está, pues, la validez de la expresión «de oficio»? Únicamente la S. Congregación para los Obispos deberá tratar unas determinadas materias en la reunión plenaria con el dicasterio para los asuntos públicos de la Iglesia<sup>39</sup>. Podrá pensarse en que habrán de ser llevadas a estas reuniones todas aquellas materias, respecto de las cuales, un determinado dicasterio ha de actuar de mutuo acuerdo, coordinadamente... etc., con otros, a los que interese<sup>40</sup>. La verdad es que no se expresa con claridad tal obligación puesto que este objetivo puede conseguirse por otros medios diferentes.

Asimismo, se dice que puede convocarse la reunión plenaria a petición de otro dicasterio o de propia iniciativa. Las deficiencias de la fórmula legal son manifiestas. Salvo en los casos en que se pretenda llegar a un *acuerdo general*, con otros dicasterios interesados, en torno a *los principios generales de actuación en materias comunes*, difícilmente un dicasterio al que no ha llegado un asunto concreto podrá pedir una reunión plenaria para su resolución. Carece del elemento previo e indispensable: el conocimiento del mismo. Por otra parte, tampoco parece muy segura la fórmula según la cual,

36. Ibidem, arts. 49 § 2, 49 § 4, 52, 77, 1.º y 80.

37. REU, art. 14.

38. Ibidem.

39. Ibidem, art. 49 § 2.

40. Cfr. nota n. 36.

a iniciativa propia, haya de convocarse una reunión plenaria. En todo caso, será algo que depende exclusivamente de la voluntad del órgano que debe resolver. Sólo en el supuesto de que el interesado en la resolución lo pida, la fórmula es aceptable si bien éste normalmente prescindirá de tales detalles técnicos.

El texto legal parece indicar, con bastante claridad, que estas reuniones son de carácter deliberativo, a pesar de que al principio habla de ellas en el sentido de contrastar pareceres simplemente. Este carácter deliberativo se manifiesta al indicar la competencia del Secretario de tales reuniones, cuando dice que a éste «corresponde *redactar y someter a la aprobación* de los Padres, al final de la sesión, *la fórmula resolutoria o al menos la parte dispositiva*»<sup>41</sup>. Todas las observaciones realizadas con respecto a las reuniones plenarias parece que deben hacerse extensivas a las reuniones no plenarias, convocadas para cuestiones de menor importancia<sup>42</sup>.

Por último, la REU ha previsto una especie de Comisión, integrada por los prefectos «de las Congregaciones para los Obispos, para los Clérigos, para los Religiosos y para la Enseñanza católica, si el caso lo pide, para coordinar sus trabajos y estudiar las cuestiones que se refieren a todo el clero»<sup>43</sup>. La regulación establecida deja sin determinar aspectos tan importantes como la periodicidad de las reuniones y si actúa de modo deliberativo o no.

A la luz de las observaciones efectuadas y como conclusión, nos adherimos a la opinión de Souto; según la cual «la REU se limita a enunciar el principio de coordina-

ción, pero no concreta jurídicamente el contenido y la forma de ejercicio, por lo que se puede decir que se limita a hacer una simple declaración de principios»<sup>44</sup>.

#### IV. REVISION CRITICA Y NUEVAS ORIENTACIONES

Al enjuiciar críticamente el régimen jurídico, brevemente expuesto, que la REU establece con respecto al principio de coordinación, es preciso partir de un principio claro, a saber: el fin u objetivo que se pretende conseguir y en cuyo servicio, como instrumento, ha sido establecido dicho régimen. El objetivo (necesidad apremiante en el sentir de los padres conciliares) en este caso era el obtener de modo efectivo la coordinación de las actividades de los diversos dicasterios de la Curia Romana en materia administrativa. Objetivo que fue destacado, entre los primordiales, en la declaración en la que se pedía la urgente reforma de la Curia. Por tanto, es preciso contrastar ahora esta finalidad con el régimen jurídico establecido, sugiriendo aquellas directrices, puntos de vista o matizaciones que puedan contribuir a mejorar dicho régimen, potenciando los instrumentos técnicos del mismo.

Con este planteamiento, brota un interrogante claro, a saber: ¿el régimen jurídico, establecido por la REU, responde con efectividad a las necesidades que pretende atender? Dicho en términos más sencillos: ¿la REU ha resuelto el problema de la coordinación de las actividades de la Curia Romana en materia administrativa? Evidentemente, no.

41. REU, art. 15 § 3.

42. Ibidem, art. 16.

43. Ibidem, art. 17.

44. Souto, *La reforma...*, cit., p. 557.

El legislador, sin duda alguna, tuvo presente la preocupación y recomendación conciliar. Para atender a ella, la REU atribuye al Secretario de Estado, entre otras, la misión de coordinación, situando a este dicasterio en una posición de supremacía respecto de los demás. Fue una de las reformas más significativas introducidas en el nuevo régimen jurídico de la Curia Romana. Sin embargo, por tratarse de una función directiva, meramente interna (esfera de mansiones), en la práctica, no se va a conseguir el objetivo pretendido.

En efecto, el sistema que crea la REU, aun suponiendo que funcione normalmente, no asegura la implantación de unos criterios, de unos principios generales, de una visión de conjunto sobre la realidad eclesial, puesto que nada de lo tratado en las reuniones, convocadas discrecionalmente, puede ser impuesto imperativamente a los diversos dicasterios asistentes. Tampoco el Secretario de Estado puede unilateralmente vincular en un determinado sentido a dicasterio alguno. Añadamos a esto el que la discrecionalidad del Secretario de Estado es excesiva ya que ni siquiera viene obligado jurídicamente a convocarlas. Al menos, no aparece clara tal exigibilidad. En todo caso, no se señala ni la periodicidad de las reuniones ni los órganos que han de ser convocados. Todo esto facilita enormemente las actuaciones personales, distantes de una auténtica acción coordinadora de todos los órganos gestores de bienes de interés público.

Por esta razón, creemos que la efectiva coordinación de las actividades de la Curia Romana sigue siendo un simple deseo, una meta a conseguir. La reforma no ha resuelto el problema de incoordinación existente. Ello se ha debido a que no ha creado un órgano supremo, de carácter deliberativo, con una

competencia específica. Es decir, las posibles reuniones que convoque el Secretario de Estado no constituyen, al modo estatal, un Consejo de Ministros de la Iglesia, como han pensado muchos.

Sin embargo, es preciso insistir en la necesidad de hacer de tales reuniones un verdadero órgano central dentro del complejo de los que integran o constituyen el llamado poder ejecutivo en la Iglesia. Sería un órgano colegiado, compuesto por los titulares de las diversas Congregaciones, que *delibera y decide* bajo la dirección del Secretario de Estado, en calidad de Presidente del mismo. Órgano que debería revestir un triple carácter o dimensión.

En primer lugar, como *eminente factor de impulsión* para la actividad de gobierno general en la Iglesia mediante la aplicación efectiva de una visión general, de conjunto sobre el orden social que se considera más justo, más conveniente y, por tanto, más deseable. En segundo lugar, como *órgano administrativo* en un doble sentido, a saber: a) en cuanto ejecutor formal de las leyes, que las complementa y desarrolla mediante la oportuna promulgación de los correspondientes reglamentos (decretos generales, instrucciones..., etc.) y las aplica en ciertas ocasiones a supuestos concretos (decretos particulares); b) en cuanto que pone en marcha determinadas actividades administrativas materiales. Por último, tendría la condición de *órgano asesor* permanente del Romano Pontífice.

Así configurado este órgano central tendría atribuidas funciones (sobre las que se manifestaría con un peso decisorio propio) de muy diversa significación, cuya concreción admite multitud de posibilidades. No es nuestro objeto el concretar el contenido de tales funciones. Simplemente diremos que

éstas podían tener significación constituyente, asesora, legislativa, ejecutiva e, incluso, jurisdiccional.

En este órgano supremo, la figura clave sería la de su Presidente, el Secretario de Estado, quien tendría entre otras<sup>45</sup>, la función de asegurar la coordinación de todos los órganos de gobierno y administración. En este sentido, le correspondería: convocar, presidir y levantar las reuniones periódicas de dicho órgano central y dirigir sus deliberaciones excepto cuando lo presida el Romano Pontífice. Asimismo deberá proponer el plan general de actuación y las directrices generales que han de presidir las actividades de cada uno de los dicasterios, velando por su cumplimiento.

No es preciso explicar que este órgano que delibera y decide periódicamente sobre las materias expuestas es el instrumento, verdaderamente eficaz, para resolver los problemas de incoordinación en sus diversos momentos. En efecto, al deliberar y decidir en torno a los principios generales, a las directrices y criterios básicos de actuación de cada dicasterio, a fin de aplicar la visión de conjunto que se tenga del orden social, se está atendiendo y realizando la llamada coordinación «preventiva» puesto que lo acordado obliga imperativamente a los diversos dicasterios en sus actuaciones particulares. Cada dicasterio, al desarrollar su específica actividad, deberá hacerlo de tal forma que no se aparte de esas directrices básicas, generales, capaces de reducir a unidad la complejidad de las actuaciones individuales.

Incluso en estas reuniones se realizará también de modo eficaz la llamada coordina-

ción «correctora de desajustes». En tales deliberaciones se podrá conocer con bastante profundidad el impacto que las diversas actividades particulares han producido en la realidad sociológica eclesial, pudiendo hacer frente a posibles desviaciones, acordando conjuntamente las medidas que se estimen oportunas y que habrán de ser tomadas o emitidas bien por dicho órgano supremo bien por los dicasterios singularmente.

En definitiva, como puede observarse, se trata de que exista un órgano supremo deliberativo, capaz de impulsar la actividad de cada uno de los órganos del complejo que integra la Curia Romana con visión de conjunto, con sentido de coordinación de tal forma que las acciones particulares de cada dicasterio respondan coherentemente a unas directrices básicas preestablecidas, en cuya elaboración pueden intervenir, como órganos de asesoramiento, otros muchos órganos de la Administración Central de la Iglesia.

Evidentemente, para configurar de este modo al que sería, al modo estatal, Consejo de Ministros de la Iglesia, es necesaria una reforma legislativa que atienda a todos estos extremos, regulando con claridad la competencia, composición y funcionamiento del mismo. Reforma urgente si se quiere responder, con un mínimo de seguridad, a la preocupación y recomendación conciliar.

El establecimiento de dicho órgano supremo facilitaría y simplificaría el tratamiento de los llamados asuntos mixtos, de tal forma que no sería necesario acudir a los instrumentos técnicos que la REU prevé para la resolución de los mismos. Precisamen-

45. Prescindimos de las atribuciones que le corresponderían en cuanto órgano administrativo. Nos inte-

resa, en el contexto de la exposición, lo referente al principio de coordinación.

te porque este órgano delibera y decide con visión de conjunto, con sentido de coordinación, cuando se presente a su consideración un asunto, cuya eficaz solución exija la acción conjunta de varios dicasterios, se acordarán las medidas pertinentes de tal forma que la decisión individual del dicasterio al que se encomiende la materia no será contraria a los intereses de los otros ni a las directrices generales de la acción de gobierno y administración. Incluso, se puede acordar que paralelamente los otros dicasterios interesados adoptan normas correspondientes que faciliten y encaucen eficazmente el planteamiento del asunto. Otras veces, será el mismo órgano, en cuanto tal, quien resuelva el asunto teniendo presente los diversos intereses en juego, allí manifestados.

De todos modos, independientemente del sistema que se adopte en las deliberaciones, parece claro que este órgano resuelve cumplidamente aquellos asuntos que afectan a diversos dicasterios siendo innecesarias las normas de la REU al respecto ya que su vigencia sería, por lo menos, contraria a la agilidad administrativa.

Sin embargo, creemos que puede tener vigencia y utilidad la norma del art. 17 de la REU por la que se establecen unas reuniones de determinados dicasterios a fin de coordinar sus trabajos. Al decir que tienen plena vigencia nos referimos al hecho concreto de su establecimiento. No están en contradicción con la existencia del órgano supremo que propugnamos. Incluso, debería quedar expedito el camino para la creación de otras posibles comisiones si así lo aconsejan las circunstancias. Cosa muy distinta es el modo concreto como la REU las configura. En esto no nos parece lograda.

En efecto, creo que estas reuniones habrá

que integrarlas dentro de ese órgano al que nos venimos refiriendo en calidad de comisiones delegadas del mismo, siendo presididas siempre por el Secretario de Estado. Tales comisiones obedecerán a unas necesidades que se reflejarán en las funciones que se les atribuyan, a saber: examinar y estudiar en su conjunto las cuestiones de carácter general que se refieran a la competencia de varios dicasterios; elevar propuestas de resolución al órgano supremo en las que se contemplen conjuntamente los asuntos que afectan a varios dicasterios; coordinar la actividad de varios dicasterios, elaborando proyectos, programas..., etc., conjuntos en orden a la consecución de posibles objetivos comunes; resolver por sí mismas aquellas materias comunes cuando a juicio del Secretario de Estado o por determinación legal no requieran, por su importancia, ser llevadas a deliberación del órgano supremo.

En realidad, la REU no está muy lejos de esta concepción al regular la junta no plenaria de Cardenales de los cuatro dicasterios relacionados con el clero, al menos en lo referente a las funciones que le atribuye. El art. 17 de la REU habla de reuniones «para coordinar sus trabajos y estudiar las cuestiones que se refieren a todo el clero». La diferencia verdaderamente importante radica, por una parte, en que la REU no indica si tales reuniones tienen carácter deliberativo o no y, por otra, que no se hallan integradas en el contexto operativo de un órgano supremo encargado de asegurar la implantación efectiva de una visión de conjunto del orden social eclesial. Por esta razón, sus actuaciones sólo serán parcialmente coordinadas, aun suponiendo que los acuerdos tomados vinculen a los dicasterios asistentes, extremo que no aparece regulado por la REU.

Tales comisiones de los titulares de diversos dicasterios se caracterizarán por una normal actividad deliberativa y colegiada sobre extensos ámbitos materiales, comunes a los diversos dicasterios, cuyas decisiones individualmente consideradas habrán de calificarse como actos estrictamente administrativos. En todo caso, sus actuaciones serán coordinadas puesto que, al ser presididas por el Secretario de Estado y al estar integradas en el órgano supremo, siempre

participarán de esa visión de conjunto que marca y asegura dicho órgano supremo de carácter deliberativo.

Evidentemente la implantación de tales comisiones exige una atención legislativa pormenorizada y concreta que atienda a multitud de detalles relacionados con las mismas. El esquema propuesto creemos que puede contribuir eficazmente a la implantación de una acción coordinada de todas las actividades de la Curia Romana.

## SUMMARIUM

1. Principium coordinationis, sicut elementum aequalitatis, systematice inter altera dua principia inest: principium unitatis et competentiae. A dispersione (desconcentración) functionum in administratione Ecclesiae centrale, diversii entes participes apparent, quibus opera sunt in collaboratione pastoralis functionis autoritas primae. Efficientia in collaboratione dicta in principio unitatis inter coordinationem opportunam instructamque administrationis propriae et cum centrale administratione sita est.

2. Conciliaribus commendationibus acceptis, ordo coordinationis iuridicae, ab constitutione *Regimini Ecclesiae Universae* instituta, examinatur. Duo ordines administrationis cum functione ordinaria praevidentur. Primus est Secretaria Status, quae *pro opportunitate* superiores dicasterium convenire potest, ut labores coordinent, informationem dent, et opiniones accipiant. Ex scripto legale complexa societas cum *competentia*, stricto sensu, non creatur. Sed intra ordinem internum propriae administrationis centralis collocatur. Secundus aut varii conventus praefectorum congregationum ad res mixtas, non semper finitas cuestiones aestimat, sicut auctor numerat.

3. Denique haec quaestio surgit: ultima modificatio Curiae Romanae difficultatem coordinationis persolvit? Auctor negat, nam ad efficientiam coordinationem obtinendam organum adscriptum (collegiatum) constituere necesse est cum insignibus dicasterium aliorum ut *deliberet et constituat* sub directione Secretarii Status. Triplex facies hoc organum servaret, scilicet: 1) *eminens factor ad impellendam diligentiam administrationis* universalis in Ecclesia cum certa formula videndi totum ordinem sociale; 2) sicut *organum administrativum*; 3) et tanquam *stabilis suasor* Pontificis.

## ABSTRACT

1. The principle of coordination is systematically considered as an element of balance between two other principles: that of unity and that of competence. Due to the organic desconcentration of functions, different organs in collaboration are making their appearance in the Church's central organization. These have missions which suppose a participation in the pastoral function of the chief organ. Efficient collaboration depends on the favorable and ordered coordination of the organs with respect to each other and with respect to the chief organ and principle of unity.

2. Considering the Council's recommendations in this field the author analyzes the juridical structure of coordination as established by the constitution *Regimini Ecclesiae Universae*. The constitution foresees two types of organs with coordinating activities. The first one, the Secretary of State, may convoke the dicastery prefects *pro opportunitate* in order to coordinate projects, supply information, and receive suggestions. According to the text we are not dealing here with a complex organization endowed with *competence* in a strict sense. It is rather situated within the internal structure of the central organization itself. The second organ — different kinds of meetings between congregation prefects for diverse purposes is left largely unspecified. This is a fact that the author especially notes.

3. Lastly the following question is asked: Has the recent reform of the Roman Curia resolved the problem of coordination? The author answers no, considering that the best solution would be to form a collective organ composed of title-holders from different dicasteries. Said organ would *deliberate and decide* under the Secretary of State's direction and would have a three-fold dimension and effect: 1) as a *note-worthy impulsive force* for the activity of the Church's general government, by effectively applying its wide view of the social order 2) as an *administrative organ* 3) as a *permanent evaluating organ* for the Pope.