

LA REFORMA DE LA CURIA ROMANA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. 1. La Curia Romana y el Concilio Vaticano II. 2. La Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae*. II. RÉGIMEN JURÍDICO. 4. Estructura orgánica. 5. Relaciones interorgánicas. 6. Relación de servicio, III. REVISIÓN CRÍTICA. 7. La Curia Romana y la organización central de la Iglesia. 8. Las funciones del Romano Pontífice y su participación por otros órganos. 9. El Romano Pontífice y el Colegio Episcopal: el Sínodo de los Obispos. 10. Relaciones jurídicas intersubjetivas: las garantías jurídicas.

I. INTRODUCCIÓN

1. La fidelidad de la Iglesia a la historia y a la tradición, permite en ocasiones comprobar como ciertos hechos de transcendental importancia en la vida de la Iglesia, dan lugar a acontecimientos tal vez menores, pero que presentan el curioso matiz de su sistemática repetición como efectos marginales de aquellos hitos transcendentales.

Este parece ser el caso de la Curia Romana, que ha visto como las tres grandes reformas que ha sufrido a lo largo de la historia han tenido lugar inmediatamente después de tres acontecimientos de la vida de la Iglesia de notable magnitud. Así, las reformas de Sixto V, Pío X y de Pablo VI, han tenido como antecedentes inmediatos los tres últimos Concilios Ecuménicos que ha registrado la historia de la Iglesia.

Esta iteración histórica presenta, sin embargo, peculiaridades propias en la última reforma de la Curia Romana, llevada a cabo por Pablo VI. Mientras las reformas de sus predecesores tuvieron lugar veinte o treinta años después de la conclusión del Concilio de Trento y de la suspensión del Concilio Vaticano I, respectivamente, la realizada por Pablo VI se produjo cuando todavía no habían transcurrido dos años desde la conclusión del Concilio Vaticano II. Pero, a este dato puramente cronológico, hay que añadir otro hecho que se nos antoja mucho más importante y revelador. En efecto, mientras las reformas llevadas a cabo por Sixto V y Pío X fueron realizadas por iniciativa propia, la reforma de Pablo VI presenta como antecedente el ruego de los padres conciliares de que tal reforma se llevase a cabo.

Este dato es tan solo un simple reflejo del trascendental cambio de temática operada en los dos últimos Concilios. El Concilio Vaticano I tuvo como objeto central de sus trabajos y deliberaciones el tema del primado pontificio. El Concilio Vaticano II, por el contrario, tuvo como tema central, o al menos como cuestión más relevante, el tema del episcopado. Si del primer Concilio Vaticano la Curia Romana, como organismo cooperador del Romano Pontífice, debería salir fortalecida, en cambio del segundo Concilio Vaticano —donde se concretaría la Colegialidad de los obispos y la función pastoral diocesana— la Curia Romana debería esperar, cuando menos, una profunda revisión de sus estructuras, de su competencia, de su eficacia... ¿Cómo coordinar las relaciones entre el Colegio Episcopal y la Curia Romana? ¿Cómo compatibilizar la autonomía de las iglesias particulares con la tendencia centralizadora de la Curia Romana?

Es preciso recorrer muchas páginas de los documentos conciliares hasta encontrar mencionada la Curia Romana, y, como se deduce del propio contexto conciliar, esta mención había de encontrarse precisamente en el Decreto *Christus Dominus*, dedicado a la función pastoral de los obispos. La mención laudatoria en principio —breve y protocolaria— incluye como era de esperar la petición de una profunda reforma de la Curia Romana.

El Decreto *Christus Dominus* del Concilio Vaticano II dedica la sección 2 del capítulo I a las relaciones de los obispos con la Santa Sede. El Decreto dedica tres números a este tema, precisamente el 8, 9 y 10. Es en el número 9 donde se menciona a la Curia Romana, como organismo cooperador del Romano Pontífice, y donde se recogen algunas sugerencias de los padres conciliares en relación con este organismo.

Visto en conjunto este apartado, dedicado a las relaciones obispos-Santa Sede, podemos destacar como aspectos más importantes allí tratados los siguientes: a) *reforma estructural* de la Curia Romana, pidiendo que los dicasterios que la integran «sean reorganizados de nuevo según las necesidades de los tiempos y con una mejor adaptación a las regiones y a los ritos, sobre todo en cuanto al número, nombre, competencia, modo de proceder y coordinación de trabajos»¹; b) *participación*: utilizando un término de gran actualidad queremos expresar con él la petición contenida en el Decreto de que «entre los miembros de los dicasterios se encuentren algunos obispos, sobre todo diocesanos, que puedan comunicar con toda exactitud al Sumo Pontífice el pensamiento, los deseos y las necesidades de todas las Iglesias»²; c) *universalidad*: se concreta en la petición de que «puesto que estos dicasterios han sido creados para el bien de la Iglesia Universal, se desea que sus miembros, oficiales y consultores, e igualmente, los legados del Romano Pontífice, en cuanto sea posible, sean tomados de las diversas regiones de la Iglesia, de ma-

1. Decreto *Christus Dominus*, n. 9.
2. *Ibidem*, n. 10.

nera que las oficinas u órganos centrales de la Iglesia Católica presenten un aspecto verdaderamente universal»³. A este aspecto se le denomina normalmente «internacionalización de la Curia Romana», pero nosotros preferimos el término universalidad, por entender que cuadra mejor con el texto en que se expresa la petición y con la naturaleza supranacional de la Iglesia; d) *descentralización*: este aspecto aparece recogido en el n. 8 al reconocer a los obispos diocesanos facultades específicas que no son concedidas por la suprema autoridad, sino que encuentran su origen en la autonomía de las iglesias particulares, y en consecuencia, en la naturaleza propia de la función pastoral de los obispos diocesanos.

2. Los tres aspectos enunciados en primer lugar aparecen recogidos íntegramente en la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae* por la que se reforma la Curia Romana. El último de los aspectos indicados —descentralización— fue objeto de regulación concreta en el Motu propio *De episcoporum muneribus*. En la Constitución, también se tiene presente este aspecto, pero referido a materias diversas.

Las líneas maestras de la Constitución Apostólica están inspiradas precisamente en los principios recogidos en el Decreto *Christus Dominus*, de los que pretende ser una explicitación a la vez que respuesta satisfactoria a las peticiones de los padres conciliares. Junto a estos principios hay que añadir, como punto de partida del proemio de la Constitución, la reafirmación de la *necesidad y continuidad*. El iter histórico de los cooperadores del Romano Pontífice justifica, por sí sólo, la necesidad de esta asistencia como instrumento eficazísimo al servicio de quien tiene confiada la función suprema de magisterio y gobierno en la Iglesia: «¿Cómo en efecto, podría el Sumo Pontífice, sobre quien recaen tantas y diversas funciones, llevar a cabo por sí mismo, sin colaboradores, sin consejeros, las cosas que hacen referencia a la solicitud de la Iglesia Universal?»⁴.

La continuidad histórica hace de esta reforma de la Curia Romana una simple adaptación a las necesidades actuales, no una innovación radical de los órganos encargados de cooperar en la tarea universal del Romano Pontífice. En este sentido, la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae* no supone por tanto una ruptura con la tradición, ni una transformación tan radical de los órganos cooperadores del Romano Pontífice, que pueda hacer pensar en un nuevo sistema de organización central de la Iglesia.

Es evidente que la necesidad, reafirmada por Pablo VI, de que el Romano Pontífice esté eficazmente atendido por un conjunto de órganos que le ayuden en el gobierno universal de la Iglesia, no significa inexcusablemente que esa clase de organismos sean precisamente los que integran hoy la Curia Ro-

3. Ibidem, n. 10.

4. Const. A. *Regimini Ecclesiae Universae*, Proemio.

mana. Desde el Presbiterio romano hasta el actual sistema de dicasterios de la Curia median notables diferencias de estructuras, de competencia y procedimiento; sin embargo, tanto aquél como estos vienen a desempeñar idéntica función: cooperar con el Papa en su misión universal.

Las exigencias de los tiempos presentes requieren órganos específicos que en esta misión cooperadora atiendan eficazmente a las necesidades presentes. ¿El sistema de dicasterios estructurado por Sixto V y perfeccionado por Pío X responde a las necesidades y exigencias actuales? Pablo VI no duda en responder afirmativamente al decir que «consideramos que deben conservarse, si bien han de ser renovados en muchos aspectos, los tres principales órdenes de Dicasterios, es decir, las Sagradas Congregaciones, los Tribunales y los Oficios, a los que se añaden los Secretariados, instituidos en base a firmes y sólidas razones»⁵.

De acuerdo con este principio el sistema de organización de la Curia Romana no altera sus estructuras fundamentales. La reforma limita su alcance a intentar resolver algunos problemas planteados en torno a la competencia de los órganos y a las relaciones entre los mismos, así como a señalar algunos criterios generales respecto a las personas físicas que han de prestar sus servicios en la Curia Romana y entre los que destaca el que podríamos denominar la «desitalianización» de los dicasterios romanos.

Vamos a intentar examinar el contenido de la *C. A. Regimini Ecclesiae Universae* y exponer las innovaciones introducidas de acuerdo con la siguiente sistemática: a) estructura orgánica; b) relaciones interorgánicas; c) relación de servicio;

II. RÉGIMEN JURÍDICO

4. Atendiendo a la solicitud del Decreto *Christus Dominus*, la Const. Ap. REU se preocupa de determinar el número, el nombre y la competencia de los dicasterios romanos. Respecto al número, se suprimen las Congregaciones de Ceremonial y Asuntos Eclesiásticos extraordinarios y entre los oficios, la Dataría Apostólica y la Secretaría de Breves. Se crean, sin embargo, el S. Consejo para asuntos públicos de la Iglesia, tres secretariados y cuatro nuevos oficios, con lo que el número de dicasterios aumenta respecto a los regulados en el CIC⁶.

También respecto al nombre ha habido modificaciones. De las nueve Congregaciones que perduran, siete han modificado su nombre, por lo que bien

5. Ibidem.

6. Cfr. cc. 242-264.

se puede afirmar que por lo menos ha habido una reforma «nominalista», terminológica ⁷.

En relación con la competencia también ha habido algunas modificaciones. Quizá las más significativas hayan sido el rango y las atribuciones conferidas a la Secretaría de Estado y a la Signatura Apostólica. La Secretaría de Estado ha pasado de ser un simple oficio a ocupar la primacía entre los dicasterios de la Curia. Esta primacía, que se observa ya en la misma situación en el texto legal, aparece confirmada por la atribución de una función directiva y coordinadora de todos los dicasterios, al atribuírsele competencia para convocar *pro opportunitate* a los Prefectos de los dicasterios con objeto de coordinar los trabajos, dar información y recibir sugerencias ⁸. La atribución de esta competencia ha hecho pensar a no pocos comentaristas que la REU había creado, al modo estatal, un Consejo de Ministros de la Iglesia, siendo su presidente el Cardenal Secretario de Estado ⁹. Esta afirmación que, en línea de principios, podría ser aceptada por razones de aparente semejanza, presenta sin embargo, a tenor del texto legal que comentamos, algunas deficiencias técnicas que a continuación sugerimos.

En primer lugar, la REU no crea un organismo estable con una competencia específica. En efecto, la Const. Apost. confiere facultades al Secretario de Estado para reunir a los Prefectos de los dicasterios, con objeto de coordinar, sugerir y recibir información. No se crea por tanto un organismo supremo con carácter deliberativo, sino que tan solo se reconoce una función directiva de orden interno al Secretario del Estado respecto a los demás dicasterios. Esta función directiva tiene carácter discrecional en cuanto al momento de su convocatoria (*pro opportunitate*), así como respecto a las personas convocadas, pues si bien pueden ser convocados todos los Prefectos, sin embargo, no se puede deducir de ahí que el Secretario de Estado tenga obligación de convocar a todos los Prefectos, ya que los n.º 18 y 20 no lo dicen expresamente.

En este punto, hay que advertir la incongruencia que supondría que para deliberar sobre cuestiones de gobierno —actividad ejecutiva— fuesen convocados los prefectos de los tribunales eclesiásticos, cuya competencia es primariamente judicial. También sería notorio, en este orden de cosas, que formasen parte de este supuesto organismo los Prefectos de organismos jerárquica-

7. Las Congregaciones que han sufrido un cambio en su denominación son las siguientes: *S. C. S. Officii*, *S. C. pro Ecclesia Orientali*, *S. C. Consistorialis*, *S. C. Concilii*, *S. C. negotiis religiosorum sodalium praeposita*, *S. C. de Seminariis et studiosorum Universitatibus*, *S. C. de Propaganda Fide*. Su denominación actual es la siguiente: *S. C. pro Doctrina Fidei* (esta modificación fue introducida en el *M. P. Integrae Servandae* 7-XII-1965, AAS, 57, 1965, pp. 952), *S. C. pro Ecclesiis orientalibus*, *S. C. pro Episcopis*, *S. C. pro Clericis*, *S. C. pro Religiosis et Institutis Saecularibus*, *S. C. pro Institutione Catholica*, *S. C. pro Gentium Evangelizatione seu de Propaganda Fide*.

8. Cfr. REU, arts. 18 y 20.

9. Entre otros autores vid. SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ, *Pablo VI y la reforma de la Curia Romana*, Salamanca, 1967, pp. 29 y ss.

mente inferiores, como se presume que han de serlo los oficios y los secretariados, respecto a las Congregaciones. Esta subordinación, aunque no se deduce claramente del texto legal, sin embargo, procuraremos demostrarla más adelante. Baste denunciar ahora tan solo la laguna legal que se advierte en este punto, pues si bien la REU se preocupa de señalar textualmente (en su art. 1 sobre Normas generales) que las Congregaciones son entre sí jurídicamente iguales¹⁰, sin embargo deja sin determinar la posición que les corresponde en la Curia Romana a los Secretariados y a los Oficios.

Abundando en la tesis de que en los arts. 18 y 20 de la REU no se crea un organismo equiparable a un Consejo de Ministros, sino que se trata tan sólo de la atribución de unas facultades específicas al Cardenal Secretario de Estado, opinamos que dichas facultades no suponen jurídicamente competencia específica, sino tan solo una *sfera di mansioni* con relevancia puramente interna en la organización. En efecto, por competencia se entiende en términos jurídicos la posibilidad de que un órgano pueda emanar actos jurídicos externos, es decir, que afecten o puedan hacerse valer por «terceros» ajenos a la organización. «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»¹¹.

La función de coordinación atribuida al Secretario de Estado no tiene un contenido jurídico vinculante para los órganos convocados y, por tanto, no pueden hacerse valer por terceros, ya que dicha coordinación consiste tan solo en dar información y formular sugerencias respecto a las tareas propias de cada dicasterio. Para que las decisiones adoptadas de común acuerdo en dichas reuniones puedan tener valor jurídico, será preciso que sean emanadas singularmente por aquellos dicasterios que efectivamente gocen de competencia, es decir, que puedan emanar actos jurídicos.

En nuestra opinión, por tanto, la REU no crea un organismo supremo en el orden deliberativo similar a un consejo de ministros; se limita a atribuir al Secretario de Estado una función directiva de coordinación estrictamente interna de los diversos dicasterios de la Curia. Se trata de una esfera de mansiones que puede tener valoración jurídica, no en cuanto a las decisiones adoptadas de común acuerdo, o bien unilateralmente por el Secretario de Estado, sino en el orden disciplinar en el supuesto de que un Prefecto se negase a acudir a la reunión o dar información sobre las materias propias de su competencia. Este supuesto supondría una violación de las atribuciones del Secretario de Estado, que consiste como dijimos, en convocar y pedir información. No tiene, sin embargo, competencia para tomar decisiones o emanar actos jurídicos vinculantes respecto a las materias atribuidas a la competencia de otro dicasterio.

10. Cfr. REU, art. 1.

11. GARCÍA TREVIJANO, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, p. 188.

Destaca también en este apartado, dedicado a la atribución de competencias, la competencia de la Signatura Apostólica, que viene configurado como órgano supremo de vigilancia y control en el orden judicial; se le atribuye además el control jurisdiccional de la Administración central y la función de dirimir los conflictos de competencias entre los dicasterios de la Curia Romana.

No nos vamos a detener en el examen singular de la competencia de cada uno de los dicasterios. En términos generales se puede decir que las Congregaciones, Oficios y Secretariados tienen una competencia ejecutiva o administrativa, mientras que los tribunales tienen una competencia judicial. Esta afirmación plantea, sin embargo, dos problemas de indudable interés. El primero consiste en saber si realmente los Oficios y los Secretariados tienen competencia, es decir, participan de la potestad administrativa del Romano Pontífice y pueden emanar actos derivados de dicha potestad, o por el contrario, desempeñan simplemente funciones, reconducibles a lo que antes denominamos esfera de mansiones¹². El segundo problema se refiere a la validez de la distinción entre los órganos administrativos y judiciales.

La REU ni ofrece definiciones ni establece criterios de distinción que permitan deducir el sentido que se le atribuye a los Secretariados y Oficios en la organización central de la Iglesia. Tampoco el CIC da una definición de los *oficios* de la Curia Romana. Algún autor los ha definido «como una especie de oficinas encargados de redactar ciertos documentos pontificios (bulas, breves, etc...), de administrar bienes temporales, otorgar gracias e intervenir en el despacho material de algunos negocios»¹³.

El análisis de las funciones de los Secretariados y Oficios y del *Consilium de laicis* y de la *Pontificia Commissio studiosorum a iustitia et pace*, nos pone de relieve el hecho de que en líneas generales estos organismos no tienen atribuida una competencia, sino unas funciones que no comportan poder. A todos ellos se les podría aplicar el calificativo de oficios, no en el sentido mantenido actualmente por la legislación y doctrina canónica, sino el que suele atribuirle la doctrina administrativa en contraposición al concepto de órgano. La distinción, si bien discutida por la doctrina, radica en que el órgano desarrolla una función con relevancia en el ordenamiento jurídico general, mientras que el oficio desarrolla un servicio que tiene relevancia tan solo en el ordenamiento jurídico organizatorio¹⁴.

Esta terminología, sin embargo, no es aplicable a todos los organismos indicados. En principio, pueden ser encuadrados dentro de esta calificación la Cancillería apostólica, con una función material de preparación de documen-

12. La doctrina administrativa española ha incorporado la terminología italiana «sfera di mansioni» traduciéndola como esfera de mansiones.

13. ALONSO LOBO, *Comentarios al Código de Derecho Canónico*, vol. I. BAC. Madrid, 1963, pp. 577-578.

14. Cfr. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1967, p. 49.

tos expedidos no por la Cancillería, sino por el Romano Pontífice o el dicasterio competente; y probablemente también merezcan esta calificación la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica, la Prefectura del Palacio Apostólico, el Oficio de Estadística, los Secretariados, el *Consilium de laicis* y la Comisión *Iustitia et Pax*. Todos ellos tienen encomendada una función dentro del ordenamiento organizatorio, pero sin relevancia en el ordenamiento canónico general. La Cámara Apostólica tiene una misión propia en sede vacante, por lo que no debe ser estudiada en el contexto de la organización central ordinaria, sino en la situación excepcional y transitoria de sede vacante.

Merece estudio aparte la Prefectura para la Economía cuyas funciones desorbitan, en nuestra opinión, las propias de un oficio. Así le está encomendada la misión de vigilancia y coordinación de todas las administraciones de bienes de la Santa Sede. Prepara el presupuesto, coordina y controla todas las operaciones de inversión, fija las tasas y supervisa los documentos y libros de contabilidad. Conoce, asimismo, en vía administrativa sobre aquellas cuestiones que supongan una lesión o daño al patrimonio eclesiástico, salva la competencia que en materia civil o criminal corresponda a los órganos judiciales ¹⁵.

Vigilancia, control, fijación de tasas, etc., parecen funciones que requieren una cierta participación en la potestad administrativa, por lo que, en nuestra opinión, tal dicasterio debe encuadrarse entre los órganos y no entre los oficios.

La imprecisión de la REU respecto a este tema impide llegar a conclusiones categóricas, pero, en nuestra opinión, tan solo las Congregaciones y la Prefectura Económica tienen competencia administrativa; los demás oficios, secretariados etc., desempeñan funciones administrativas, pero carecen de competencia en sentido estricto.

La otra cuestión apuntada se refiere a la distinción entre órganos administrativos y judiciales. Ha sido motivo de preocupación de la doctrina canónica el intentar diferenciar el ámbito de lo judicial y de lo administrativo en base a un criterio orgánico. También ha sido este el criterio legal que inspiró la reforma de la Curia Romana llevada a cabo por Pío X en la Const. *Sapienti Consilio*, al prohibir a las Congregaciones conocer cuestiones judiciales ¹⁶. El principio general, sin embargo, ha sufrido no pocas excepciones. La Const. Apostólica *Sapienti Consilio* reconoce a algunas Congregaciones la posibilidad de conocer en vía judicial sobre cuestiones de su competencia. Esta indeterminación motivó la presentación de algunos votos particulares en el aula conciliar en los que se pedía que quedase delimitado con más claridad este tema. La REU reafirma el principio de que las cuestiones que deban ser conocidas

15. Cfr. REU, art. 117-121.

16. Sobre este punto puede verse nuestro trabajo *Sugerencias para una visión actual del Derecho Administrativo Canónico*, en IVS CANONICVM V (1965), pp. 11-139.

judicialmente deben ser remitidas a los tribunales competentes¹⁷; sin embargo, reconoce competencia judicial a la Congregación para la doctrina de la Fe¹⁸, a la Congregación de Ritos¹⁹, etc...

Para conciliar el principio general con estas normas especiales es preciso resolver la siguiente alternativa: 1) o bien las Congregaciones no actúan de forma judicial en sentido estricto, sino de forma quasi-judicial y, por tanto, la materia tratada es administrativa y la resolución susceptible de revisión ante la Signatura Apostólica (recurso contencioso-administrativo); 2) o bien las Congregaciones se constituyen como verdaderos tribunales cuando conocen determinadas cuestiones; el procedimiento es judicial, las resoluciones son sentencias y contra ellas podrá apelarse ante un Tribunal Superior.

La redacción del texto legal que comentamos hace pensar que la segunda postura es la más probable. Las Congregaciones en los casos citados se constituyen como tribunales para conocer cuestiones de naturaleza judicial, sometidas a las normas del proceso ordinario. Así parece deducirse del art. 35 de la REU al atribuir a la Congregación para la Doctrina de la Fe competencia para juzgar los errores sobre la fe de acuerdo con las normas del proceso ordinario. Se determina con claridad en esta norma la materia que permite la constitución de un Tribunal y su consiguiente actuación procesal. Más vaga resulta la redacción del art. 39 que señala la posibilidad de actuar administrativa o judicialmente según la naturaleza de la materia a tratar. ¿Pero quién determina la naturaleza de la materia? ¿Es discrecional esta determinación? ¿Cuál es, por otra parte, el tribunal de apelación? Ambas cuestiones constituyen auténticas lagunas legales que producen una indudable indefensión de los derechos subjetivos de los fieles.

Como se podrá observar, la distinción entre lo administrativo y lo judicial, no es un problema reconducible a un criterio orgánico, sino más bien material. Es evidente que las Congregaciones, si bien tienen una competencia prevalentemente administrativa pueden actuar también judicialmente. Lo importante es que en estos casos se señale normativamente la atribución de esta competencia y respecto de qué materias; así como cuál sea el Tribunal de apelación.

El tema planteado podría hallar una posible solución, desde un punto de vista sistemático, con la aplicación del siguiente criterio: a) las Congregaciones actúan ordinariamente de forma administrativa y, por tanto, sus actos son susceptibles de revisión ante la Signatura Apostólica como Tribunal Contencioso-administrativo; b) Excepcionalmente, se puede atribuir a las Congregaciones por vía normativa competencia para constituirse en tribunales y conocer en vía judicial sobre cuestiones taxativamente determinadas por la

17. Cfr. REU, art. 7.

18. Cfr. REU, art. 39.

19. Cfr. REU, art. 60.

ley; la sentencia judicial emanada por la Congregación constituida en tribunal será apelable ante el Tribunal Superior que se determine.

5. Ya hemos visto en páginas anteriores como cada órgano se especifica por razón de las funciones atribuidas. Esta diferenciación funcional supera la simple distinción entre órganos administrativos y judiciales, porque aún cuando se pueda aceptar genéricamente esta distinción, los órganos administrativos se diferencian también entre sí en base a las funciones singularmente atribuidas a cada uno de ellos y lo mismo puede decirse de los órganos judiciales.

Esta diferenciación funcional actúa como fuerza centrífuga dentro de la organización. La unidad originaria de la organización se diversifica, se pluraliza entre los diferentes órganos que la constituyen. Es preciso, por tanto, que exista un factor corrector que, a modo de fuerza centrípeta, reconduzca a su unidad primaria —sin privar a cada órgano de sus funciones— las diversas actuaciones de la organización. Este elemento corrector se concreta en el principio jurídico de coordinación de los órganos, con los que se procura una cierta armonía entre los diferentes sectores funcionales.

Las Congregaciones son precisamente el resultado de una distribución de funciones —generalmente ejecutivas— que se diferencian por razón de las funciones atribuidas singularmente. Jurídicamente —así lo reconoce explícitamente la REU— las Congregaciones gozan de una absoluta paridad entre sí. Esta independencia orgánica podría tender, como es lógico, a una dispersión de las funciones atribuidas con relación a los objetivos propuestos. Se podría pensar que como factor corrector actuase en estos casos el Romano Pontífice, como órgano jerárquico superior del cual todos dependen. La REU, sin embargo, establece unas normas para una corrección más inmediata. Tales normas presentan una doble vertiente: a) por una parte, evitar la dispersión a que nos referimos 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.

Respecto al primer punto indicado, ya hemos señalado las deficiencias técnicas que presenta la regulación legal al respecto: a) ausencia de regulación de la periodicidad en las reuniones a celebrar; b) absoluta discrecionalidad por parte de Secretario de Estado respecto a la convocatoria; c) falta de imperatividad de las decisiones adoptadas por los miembros convocados y asistentes a las reuniones, por lo que no se trata de un organismo deliberativo al modo de un Consejo de Ministros; d) incompetencia por parte del Secretario de Estado para imponer decisiones vinculantes para todos los dicasterios, aunque sean de forma unilateral; e) indeterminación de la competencia, o más concretamente, de las cuestiones que pueden motivar la convocatoria y ser tratadas en dichas reuniones.

Desde este punto de vista, resulta más preciso el artículo 17 que regula

las reuniones que deberán celebrar los prefectos de las Congregaciones para los obispos, para los clérigos, para los religiosos y para la enseñanza católica. El objeto de las mismas será coordinar los trabajos y resolver las cuestiones relativas a todo el clero. La regulación establecida en este artículo parece más afortunada desde el punto de vista de la coordinación de órganos; no obstante, deja sin determinar la periodicidad de estas reuniones y si actúa de modo deliberativo y, por tanto, con competencia propiamente dicha.

En nuestra opinión, por tanto, la REU se limita a enunciar el principio de coordinación, 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 ²⁰.

Respecto al segundo punto —interferencia de funciones— las normas de la Constitución son más taxativas. Los conflictos de competencia que pueden originarse deben ser remitidos a la Signatura Apostólica ²¹.

Esta norma nos da motivo para hablar de otro principio de organización que aparece insinuado en la REU. Nos referimos al *principio jerárquico*. Junto a la diferenciación funcional entre órganos, puede darse una gradación entre los mismos que entrañe relaciones de subordinación. Este principio está claro respecto a las relaciones entre el Romano Pontífice y los dicasterios de la Curia Romana. Pero también es posible individualarlo entre algunos organismos de la misma. Así, mientras las Congregaciones son jurídicamente iguales entre sí —como antes hemos señalado—, en cambio, entendemos que la Signatura Apostólica ejerce una función jerárquica superior respecto a los demás dicasterios; del mismo modo, opinamos que se produce esta relación entre algunas Congregaciones respecto a determinados oficios.

La jerarquía de la Signatura Apostólica se manifiesta en las atribuciones de vigilancia y control que le son concedidas por la REU, tanto sobre los órganos judiciales como administrativos. En relación con los órganos judiciales le corresponde vigilar sobre la recta administración de la justicia ²² e in-

20. Estos principios están contenidos en los arts. 13-16 de la REU. Estos artículos se refieren a las normas que han de observarse en las materias mixtas y se establece como principio general que «negotia vel mixta, quae plurium Dicasteriorum competentiam ingrediuntur, vel similia, examinanda sunt collatis Consiliis cum Dicasteriis, quorum intersit». Las normas siguientes se refieren al procedimiento que ha de seguirse para la convocatoria y desarrollo de estas reuniones. Dentro de este apartado sobre asuntos mixtos, en los arts. 17 y 18, es donde se establecen las reuniones que han de celebrar los prefectos de las Congregaciones, cuya competencia puede afectar indirectamente a todo el clero, y la facultad del Secretario de Estado de convocar a los Prefectos de todos los dicasterios. El contenido de ambos artículos es el que se examina en el texto y nos viene a demostrar la insuficiencia de las normas relativas a la coordinación de los dicasterios de la Curia Romana.

21. Cfr. REU, art. 1 §3.

22. Ibidem, art. 105.

tervenir como tribunal de recursos en los casos previstos en el CIC ²³. Respecto a los órganos administrativos es competente para conocer de las cuestiones administrativas, antes ella presentadas, por los dicasterios de la Curia Romana ²⁴. Por otra parte, le compete también dirimir los conflictos de competencia entre los dicasterios ²⁵. La S. A. se caracteriza por tanto como un tribunal supremo de recursos, y, desde este punto de vista, jerárquicamente superior a los demás dicasterios de la Curia Romana.

6. Una de las cuestiones que han sido objeto de más dura crítica ha sido el tema de la «italianización» de la Curia Romana, es decir, el gran número de italianos que desempeñaban cargos en los diferentes dicasterios. El Decreto *Christus Dominus* haciéndose eco de este sentir pide que tales miembros sean tomados de las diversas regiones de la Iglesia. Es lo que comúnmente se ha denominado «internacionalización» de la Curia y que nosotros hemos calificado de universalidad.

El tema, aunque ha gozado de gran repercusión, sin embargo, desde el punto de vista de la organización su importancia es escasa. Es evidente que los órganos están servidos por personas físicas que son las que en definitiva han de actuar la voluntad de la organización. Por ello, el sistema de organización más perfecto puede fracasar si las personas físicas titulares de los órganos son incompetentes técnicamente, inoperantes o negligentes. Por eso es tan importante en toda organización el determinar los criterios de selección, preparación y perfeccionamiento de las personas físicas que están a su servicio. Y dado que la incorporación de la persona física a una organización, para desempeñar un cargo determinado, supone el establecimiento de una relación jurídica —relación de servicio—, entre la persona física y la organización, es preciso establecer con claridad los derechos y obligaciones de ambas partes.

Es preciso, por tanto, distinguir, en este tema relativo a las personas que desempeñan funciones en la Curia Romana, dos cuestiones: a) la instauración de la relación de servicio; b) el contenido de la relación de servicio.

23. Cfr. cc. 1.603-1.604.

24. Además de los recursos que puedan interponerse contra los actos de la potestad administrativa emanados por algún dicasterio de la Curia Romana (art. 196), el Tribunal de la Signatura Apostólica es competente para conocer en vía administrativa de las cuestiones que directamente le plantean las Congregaciones, en materias de su competencia (art. 107). La facultad reconocida en el art. 107 y no la definida en el art. 106 —recurso contencioso-administrativo— es la que permite configurar a la Signatura Apostólica como órgano jerárquicamente superior de los órganos administrativos de la Curia Romana. Junto a la competencia judicial —acompañada de ciertas funciones jerárquicas de naturaleza administrativa sobre los órganos judiciales—, la Signatura Apostólica goza de competencia sobre la actividad de los órganos administrativos —cuestiones que le sean deferidas por las Congregaciones o, incluso, por el Romano Pontífice y los conflictos de competencia entre los dicasterios— por lo que no puede ser calificado como un órgano estrictamente judicial.

25. Cfr. REU, art. 107.

Hay que tener en cuenta para resolver la primera cuestión, que los dicasterios de la Curia Romana son órganos complejos, es decir, están integrados por una pluralidad de personas físicas o colegios que son titulares de órganos internos y externos.

Los órganos, es decir los que exteriorizan la voluntad del órgano complejo, que es un dicasterio, son diversos: el prefecto, el secretario, etc. Pero, además, esta actividad externa también se realiza a través de sesiones en las que se adoptan decisiones colegiales, ya sea a través de las reuniones permanentes (juntas ordinarias), ya a través de reuniones generales (juntas plenarias).

Las personas físicas que han de formar parte de estos órganos son designados libremente por el Romano Pontífice, pero el proceso que concluye con el nombramiento no es siempre el mismo. Mientras los titulares de órganos permanentes, o sea los que tienen derecho a asistir a las juntas ordinarias, son de libre e incondicionada decisión por parte del Romano Pontífice, en cambio, algunos de los miembros que tienen derecho a asistir a las juntas plenarias han de ser designados de acuerdo con las normas establecidas en el Motu Proprio *Pro comperto sane*. Estas normas tratan de conciliar la potestad del Romano Pontífice de nombrar a sus propios colaboradores, con el deseo de que en los órganos centrales de la Iglesia se de una auténtica representación de la Iglesia Universal. El Motu Proprio intenta acceder a la petición de los padres conciliares expresada en el Decreto *Christus Dominus* y que nosotros hemos denominado al iniciar este trabajo *participación*.

Esta participación de la organización particular e institucional de la Iglesia, sería plena si la designación de los miembros a las reuniones plenarias fuera auténticamente representativa, es decir, fueran elegidos y propuestos por las Conferencias Episcopales regionales o supra-regionales. El Motu Proprio pretende una aproximación a este sistema al ordenar a los Prefectos de las Congregaciones que pulsen la opinión de las Conferencias episcopales respecto a las personas que por su idoneidad y competencia puedan desempeñar con más acierto estas funciones ²⁶. El nombramiento, sin embargo, queda reservado al Romano Pontífice, por lo que no se puede hablar de auténtica representación.

Respecto a los titulares de órganos permanentes, el nombramiento es de libre designación del Romano Pontífice y tanto éstos como los miembros de las juntas plenarias son nombrados por cinco años. La medida parece razonable, ya que se trata de órganos propiamente de gobierno que deben ser relevados con una cierta periodicidad para una acción más eficaz.

Problema distinto es la provisión de los titulares de los órganos internos de carácter técnico. En este supuesto la pretendida internacionalización no

26. M. P. *Pro comperto sane*, art. IV.

deja de ser un criterio técnico totalmente insuficiente. La selección debe hacerse fundamentalmente teniendo en cuenta la competencia e idoneidad profesional de los candidatos y esto, entendemos, que no se conseguirá atendiendo al criterio de la nacionalidad; la competencia profesional no es un problema de origen nacional, sino de preparación técnica y adquisición de conocimientos, en orden a la función que se ha de realizar dentro de la organización.

La selección de candidatos que da origen a la instauración de la relación de servicio entre la persona física y la organización exige la concreción del contenido jurídico de dicha relación, es decir, la determinación de los derechos y deberes de las personas físicas al servicio de la organización. Se trata en definitiva de la regulación del estatuto de funcionarios de la Curia Romana.

La REU se limita a señalar en su art. 3 que los oficiales son elegidos internacionalmente entre aquellos que sean verdaderamente peritos y gocen de experiencia pastoral. Y en su art. 4 declara que quienes han sido elegidos para un oficio no pueden reclamar para sí el derecho de ascenso a otro superior.

Estas dos normas referentes a la relación de servicio han sido, sin embargo, ampliamente completadas en un reglamento posterior sobre la Curia Romana ²⁷, que si bien era esperado como una concreción mayor de las relaciones interorgánicas, se ha limitado a regular la relación de servicio dando lugar, con más o menos acierto, a un embrionario estatuto de funcionarios que es de esperar sea aplicado, ampliado y perfeccionado, a otros sectores de la organización eclesiástica.

III. REVISIÓN CRÍTICA

7. En las páginas anteriores hemos intentado exponer los criterios generales del nuevo régimen jurídico de la Curia Romana establecido por la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae*. El análisis realizado ha puesto de relieve ciertas lagunas que revelan una sistematización incompleta de la estructura y actividad de este alto organismo eclesiástico. Entendemos, sin embargo, que una visión crítica de la Curia Romana —de su estructura y, sobre todo, de su función— no puede llevarse a cabo tomando como base tan solo el texto legal citado. Es preciso situar a este organismo en el contexto de la organización central de la Iglesia Universal.

En la introducción a este estudio pusimos de relieve que la reforma de la Curia Romana venía exigida, por una parte, por la petición de los padres conciliares y, por otra parte, por la propia doctrina conciliar que, al reconocer explícitamente la Colegialidad episcopal así como una mayor autonomía de las

27. Cfr. AAS, LX (1968), pp. 129 y ss.

Iglesias particulares, parecía someter a tensión la estructura y misión de la Curia Romana.

La primera cuestión —relaciones entre el Colegio Episcopal y la Curia Romana— no aparece siquiera insinuado en la REU. Pero tampoco se hace referencia en este texto legal a las relaciones con el Sínodo episcopal que, si bien puede ser entendido como manifestación de la Colegialidad episcopal, sin embargo, de acuerdo con el M. P. *Apostolica Sollicitudo* es un organismo coooperador del Romano Pontífice. La REU, sin embargo, ni siquiera menciona este organismo.

La segunda cuestión —relaciones iglesias particulares y Curia Romana— tampoco parece que quede resuelto con el nombramiento de algunos obispos diocesanos como miembros de las Congregaciones Romanas. El problema es más profundo y exige tomar una posición decidida en torno a la misión de las Iglesias particulares y respecto al grado de autonomía que les corresponde. Un indicio de esta autonomía parece ser la disposición contenida en el n. 8 del Decreto *Christus Dominus*, al reconocer a los obispos diocesanos la facultad de dispensar de las leyes generales de la Iglesia; facultad que no debe ser interpretada como concesión de la Santa Sede, sino exigencia derivada de la propia naturaleza de la función pastoral de los obispos diocesanos. Se trata, por tanto, no de una *concesión*, sino del *reconocimiento* de una función propia²⁸.

La concreción normativa de las materias reservadas a la Santa Sede, que ha sido llevada a cabo en el M. P. *De Episcoporum muneribus*, puede hacer suponer que no se trata realmente de una ampliación de facultades de los obispos diocesanos, sino que tan solo se ha modificado el *motivo* o *razón* del ejercicio de estas facultades. Así las facultades que antes ejercían por delegación del Romano Pontífice ahora las ejercen por derecho propio. Pero ¿se ha ampliado substancial y efectivamente el ámbito de dichas facultades? ¿Se ha tenido en cuenta al legislar sobre esta materia el grado de autonomía necesario de las iglesias particulares o más bien se ha tenido presente la *potestas suprema* del Romano Pontífice y, por tanto, el principio de centralización eclesialística?

Este ejemplo es aplicable a otros supuestos regulados por la REU respecto a la competencia de las Congregaciones. Y, en este sentido, se puede pensar que más que una descentralización, se ha operado una limitada desconcentración en favor de las Conferencias episcopales y, en algunos supuestos, en favor de los obispos diocesanos, considerados —diríamos que con mentalidad preconiliar—, más que como cabezas de comunidades, con un cierto grado de autonomía —iglesias particulares—, como delegados del Papa.

Como se puede observar los problemas planteados no pueden resolverse

28. Sobre este punto vid. SOUTO, *La potestad del obispo diocesano*, en IVS CANONICVM, VII (1967), pp. 369 y ss.

utilizando tan solo el texto de la REU. Para entender cabalmente la posición de la Curia Romana en la organización central eclesíastica y, en consecuencia, el ámbito de sus funciones es preciso tener en cuenta los siguientes aspectos: a) funciones inherentes al oficio de Romano Pontífice y posibilidad de participación en dichas funciones por otros órganos; b) relaciones entre el Romano Pontífice y el Colegio Episcopal; c) relaciones jurídicas entre la organización central y otros sujetos de derecho.

8. La misión del Romano Pontífice, como cabeza de la Iglesia universal, se suele compendiar en la expresión *suprema potestad*. Este término —utilizado también en el proemio de la REU— expresa, sin duda, un aspecto esencial de esa misión: la aptitud para adoptar decisiones imperativas en relación con todos y cada uno de los miembros de la Iglesia y sobre todas y cada una de las Iglesias particulares, es decir, sobre el *Corpus ecclesiarum*.

El término *potestas*, sin embargo, no expresa plenamente el contenido de la misión del oficio de Romano Pontífice, que viene mejor expresada —en nuestra opinión— con el término función pastoral, que explica, no sólo la posibilidad de emanar decisiones jurídicas, sino también la solicitud por todos los fieles cristianos y la consiguiente actuación mediante disposiciones no jurídicas que influyen tanto en el orden doctrinal como en el disciplinar.

Las distintas facetas que presenta la función suprema del Romano Pontífice nos permite distinguir dos tipos de actuación que, desde un punto de vista jurídico, merecen una distinta calificación: a) actuaciones pastorales no imperativas; b) actuaciones pastorales de carácter jurídico, en las que interviene la potestad de jurisdicción. Estas decisiones que se actúan con *imperium* son decisiones jurídicas y se realizan a través de las funciones legislativas, judicial y administrativa.

Esta clasificación de funciones no es reconducible —plenamente, al menos— a la tradicional distinción recogida en el proemio de la REU al decir que al Romano Pontífice *supremum magisterii et regiminis munus est creditum*. Efectivamente, el magisterio, aunque tradicionalmente se ha entendido como potestad, sin embargo, jurídicamente no puede calificarse como tal²⁹; pero, tampoco el gobierno puede reducirse a la actividad jurídicamente imperativa que se realiza a través de las funciones legislativa, judicial y administrativa. Existen dentro de la actividad de gobierno otras funciones —declaración de principios y directrices fundamentales— que si bien deben tener una inmediata repercusión en el ámbito jurídico, sin embargo, en cuanto tales, no tienen un contenido estrictamente jurídico.

El magisterio abarca, por su parte, funciones diversas: definiciones so-

29. Cfr. SOUTO, *Aspectos jurídicos de la potestad del obispo diocesano*, en IVS CANONICVM, VII (1967), pp. 119-148.

lemnes, magisterio ordinario, predicación de la doctrina evangélica, tutela del depósito revelado etc...³⁰. Estas funciones tienen como contenido declarar, difundir y tutelar la doctrina de la Iglesia. La declaración de la doctrina es función exclusiva del Romano Pontífice y del Colegio Episcopal, reunido en Concilio ecuménico, tanto por lo que se refiere a las definiciones solemnes como al magisterio ordinario universal³¹. La difusión de la doctrina corresponde al Romano Pontífice en la Iglesia universal y a los obispos en sus respectivas diócesis³²; pero en esta función son próvidos cooperadores los presbíteros que «tienen como obligación principal el anunciar a todos el Evangelio de Cristo, para constituir e incrementar el pueblo de Dios»³³. La tutela de la doctrina corresponde en la Iglesia universal al Romano Pontífice y a los obispos en su diócesis; sin embargo, esta función puede ser encomendada a órganos vicarios especialmente dedicados a estas tareas³⁴.

De los tres aspectos del magisterio que acabamos de exponer se puede observar que originariamente todas las funciones están atribuidas al Romano Pontífice; sin embargo, tales funciones, salvo en el caso de la declaración de la doctrina que es función exclusiva del Romano Pontífice y del Colegio episcopal, pueden ser ejercidas por otros órganos o personas físicas. Algo semejante ocurre con la función de gobierno. Por su propia naturaleza parece lógico que los principios y directrices de la actividad de gobierno sean de competencia exclusiva del Romano Pontífice; pero, si nos detenemos a examinar la actividad jurídica nos encontramos que salvo la función legislativa, las otras dos funciones —judicial y administrativa— son ejercidas habitualmente por oficios vicarios, aunque ello no impida como es lógico que el Romano Pontífice conserve tanto la potestad judicial como la administrativa.

Hay, por tanto, como un núcleo de funciones inherentes al oficio de Romano Pontífice que hasta ahora tan solo han sido ejercidas por el titular del oficio, en contraposición a aquellas otras funciones que pueden ser participadas por otros oficios o por personas físicas. Ese núcleo de funciones intransferibles comprende: a) la declaración de la doctrina; b) la determinación de los principios fundamentales de gobierno; c) la legislación. Aunque situadas en planos distintos, sin embargo, se puede observar la existencia de una intensa relación entre estas diferentes funciones.

Veamos como se produce esta interrelación con el siguiente ejemplo. La doctrina contiene una serie de principios sobre la organización de la Iglesia que se consideran inmutables: el Primado de Pedro, la potestad de los obispos en sus respectivas iglesias particulares, etc...; pero, junto a estos princi-

30. Cfr. cc. 1.322 y ss.

31. Cfr. Const. *Lumen Gentium*, n. 35.

32. Cfr. c. 1.327.

33. Decreto *Presbyterorum Ordinis*, n. 4.

34. Un ejemplo de esta clase de oficios es la S. C. para la doctrina de la fe (antes Sto. Oficio).

pios, el Romano Pontífice —y el Colegio episcopal— puede declarar también la existencia de otros principios que no son conocidos «oficialmente» como tales. Así, recientemente el Concilio Vaticano II ha reconocido la Colegialidad episcopal, la sacramentalidad del episcopado etc. Estos principios evidentemente podría haberlos declarado el Romano Pontífice con independencia del Concilio ecuménico. Estas declaraciones son ciertamente doctrinales, ya que contribuyen a explicitar el contenido de la doctrina de la Iglesia. Ahora bien, teniendo en cuenta que tales declaraciones se refieren a la organización de la Iglesia —«a la Iglesia dotada de órganos jerárquicos»— presentan una vertiente jurídica, afectan al orden social justo de la Iglesia. En cuanto estos principios son inmutables se les ha configurado como normas de derecho divino. Técnicamente sin embargo no son normas jurídicas, sino más bien principios doctrinales que, por su naturaleza, configuran la estructura de la Iglesia y vinculan necesariamente la positivización del orden jurídico eclesiástico. Son principios metajurídicos que condicionan la regulación jurídica de la organización eclesiástica —realizada conforme a una técnica jurídica—, de tal forma que es un requisito de la norma eclesiástica su coherencia con tales principios (racionalidad).

El conjunto de estas declaraciones doctrinales puede adquirir técnicamente rango jurídico, mediante la promulgación de una ley en la que expresamente se recojan tales principios. Se trataría en este caso de una ley fundamental o constitucional a la que se deberá reconocer en el sistema normativo el máximo rango legal.

Junto a los principios que hemos examinado existen otros que, si bien pueden considerarse doctrinales, sin embargo, presentan como aspecto más acusado su carácter coyuntural. Por supuesto, se trata de principios que carecen de la nota de inmutabilidad propia de los principios doctrinales anteriormente examinados. Es más, se podría decir que se trata de decisiones prudentiales que afectan a la actividad de gobierno de la Iglesia, y que, por su generalidad, se elevan a la categoría de principios de gobierno para un determinado momento histórico. En este sentido cabe interpretar, a nuestro modo de ver, ciertas disposiciones contenidas en el Decreto *Christus Dominus* y en otros documentos del Concilio Vaticano II. Por ejemplo, las afirmaciones de que «el vicario general es el cargo principal de la curia diocesana», o «que siempre que lo requiera el régimen de la diócesis el obispo puede nombrar uno o más vicarios episcopales»³⁵.

Son decisiones prudentiales que afectan a la organización diocesana y que, si bien se refieren a una materia de suyo jurídica, no son, sin embargo, formalmente decisiones jurídicas. Son decisiones prudentiales que pueden ser interpretadas en su conjunto como principios doctrinales de gobierno. Estos principios que se encuentran igualmente dispersos en diversos documentos

35. Decreto *Christus Dominus*, n. 27.

pontificios, aunque no son jurídicos, deben informar el orden jurídico eclesiástico. La legislación eclesiástica debe recoger y traducir en sus normas estos principios. Esta afirmación aparece reflejada respecto a unas materias concretas en una disposición general del Decreto *Christus Dominus*: «en la revisión del Código de Derecho Canónico se definan las leyes, según las normas de los principios que se establecen en este decreto»³⁶.

Los principios doctrinales y los principios y decisiones de gobierno influyen por tanto en la propia configuración jurídica eclesiástica. La legislación debe estar supeditada a tales principios y acomodarse a ellos. No obstante, hay que distinguir entre la legislación fundamental y la legislación ordinaria. Mientras la legislación fundamental (ley constitucional o ley fundamental) debe recoger y expresar las normas originarias y primarias del orden jurídico eclesiástico —de acuerdo con los principios doctrinales a que antes nos referíamos— y determinar la jerarquía de normas que permita el mantenimiento del edificio jurídico; en cambio, la legislación ordinaria debe responder a la propia dinamicidad de la actividad pastoral de la Iglesia, regulando las materias que urge disciplinar jurídicamente, debiendo ser sus normas coherentes con la legislación fundamental y con las decisiones de gobierno.

Teniendo en cuenta esta distinción entendemos que la actividad legislativa, aunque propia del oficio de Romano Pontífice, es intransferible tan solo en el ámbito de la legislación fundamental. En cambio no existe inconveniente alguno para que la legislación ordinaria pueda ser encomendada a órganos vicarios.

9. Ya hemos visto la continua relación que existe entre las funciones del Romano Pontífice y las del Colegio Episcopal. Si tratamos de encontrar un criterio de distinción entre ambas tan solo parece que sea válido el carácter permanente y ordinario del ejercicio de estas funciones por parte del Romano Pontífice y el carácter extraordinario del ejercicio de estas funciones por parte del Colegio episcopal. Tomando como ejemplo el Concilio Ecuménico, en cuanto manifestación de la Colegialidad episcopal, la afirmación no parece admitir duda alguna.

No es fácil por otra parte determinar si el Sínodo episcopal es una manifestación del Colegio Episcopal y, en consecuencia, entender que su creación viene a paliar la poco frecuente participación del Colegio Episcopal en el gobierno universal de la Iglesia. Pero, independientemente de cual sea la naturaleza de este Consejo, lo cierto es que de acuerdo con las normas vigentes se trata de un organismo estable, representante de todo el episcopado, encuadrado en la organización central de la Iglesia dependiente directamente del Romano Pontífice y con una función consultiva³⁷.

36. *Ibidem*, n. 44.

37. *M. P. Apostolica Sollicitudo*, II.

Estas características, determinadas legalmente, nos permiten definir esta institución como un organismo consultivo cooperador del Romano Pontífice. Sin embargo, puede gozar de potestad deliberativa, cuando le sea concedida por el Romano Pontífice, a quien corresponde ratificar las decisiones adoptadas por el Sínodo. La potestad del Sínodo episcopal, en estos supuestos, no deriva del Colegio episcopal, sino directamente del Romano Pontífice, es decir, se trataría de una potestad vicaria o delegada. La ratificación del Romano Pontífice sería una simple reserva del derecho de sanción.

En una evolución progresiva de esta institución se puede aventurar que sería conveniente se le atribuyese la función legislativa ordinaria, de tal forma que sin perder su carácter de organismo consultivo del Romano Pontífice se convirtiera en órgano estable de la legislación ordinaria eclesiástica, función que ejercería con potestad vicaria. El derecho de sanción del Romano Pontífice supondría más que una confirmación, un «nihil obstat». La responsabilidad de la actuación legislativa recaería sobre el Sínodo y no sobre el Romano Pontífice.

Las ventajas que podrían deducirse de la configuración del Sínodo como órgano legislativo son diversas: libera al Romano Pontífice de una tarea demasiado amplia y compleja; supone una representatividad auténtica de todo el episcopado universal en la organización central de la Iglesia siendo una manifestación de participación real en el gobierno universal; permite el establecimiento de un control de la legislación eclesiástica, haciendo posible que aquellas leyes ordinarias que fueren contrarias u opuestas a la legislación fundamental pudieran ser declaradas nulas por un Tribunal —creado al efecto— para garantizar el orden constitucional.

El último aspecto tiene una especial importancia desde el punto de vista jurídico. Es sabido que los actos del Romano Pontífice no son susceptibles de recurso ante ningún Tribunal. Siendo en la actualidad el Romano Pontífice el único órgano legislativo de ámbito universal, resulta que las normas emanadas por la Santa Sede son irrecurribles, y esto es así, incluso, cuando una norma es contraria a otra de rango superior. Si se mantiene el criterio actual puede suceder que la posible y esperada promulgación de una ley fundamental³⁸ no tenga eficacia jurídica, ya que una ley —legislación ordinaria— o una simple instrucción —reglamentación administrativa— si han sido promulgadas o aprobadas por el Romano Pontífice no podrán ser impugnados, aún cuando sus preceptos se opongan a la ley fundamental.

Esta situación quedaría obviada si, distinguiendo los diferentes grados normativos —legislación fundamental, legislación ordinaria y reglamentación administrativa— se atribuyese cada uno de estos grados a un órgano especí-

38. Vid. LOMBARDÍA, *Una Ley fundamental para la Iglesia*, en *IVS CANONICVM VIII* (1968), pp 325 y ss.

fico. Así, el Romano Pontífice conservaría la función legislativa en un nivel fundamental; el Sínodo episcopal sería competente en orden a la promulgación de la legislación ordinaria, mientras que las Congregaciones —junto a otros órganos a los que se reconociere esta competencia— lo serían respecto a la reglamentación administrativa. Tanto la legislación ordinaria como la reglamentación administrativa, en cuanto que actos de órganos vicarios del Romano Pontífice y no propios de éste, podrían ser sometidos al oportuno recurso de inconstitucionalidad o contencioso administrativo, en el supuesto de que alguno de sus preceptos fueran contrarios bien a la legislación fundamental, bien —en el caso de los reglamentos— a la propia legislación ordinaria.

La organización central de la Iglesia, de acuerdo con las anteriores consideraciones, quedaría configurada en la siguiente forma: a) El Colegio episcopal —integrado por los obispos con su cabeza el Romano Pontífice— que ejercería sus funciones más solemnes a través del Concilio Ecuménico; b) El Romano Pontífice, a quien corresponde el ejercicio ordinario y solemne de la declaración de la doctrina —magisterio—, las decisiones pastorales —gobierno—, la promulgación de la legislación fundamental y la sanción de las leyes ordinarias; c) el Sínodo episcopal que, además de su carácter de órgano consultivo y de información del Romano Pontífice, asumiría con carácter estable la función legislativa ordinaria; d) los tribunales en sus diversos grados —Signatura Apostólica, S. Rota Romana...— conservan la potestad judicial; e) las Congregaciones, Oficios y otros órganos desempeñarían exclusivamente una función administrativa.

10. El sistema propuesto no responde simplemente a un esquema ideal de división de funciones y competencias en la organización eclesiástica. No es el resultado de una vana lucubración teórica en busca de un «perfectismo» sistemático de las instituciones eclesiásticas. Es un intento de solución —una posible solución tan solo— a un problema que encuentra sus raíces en la propia vida y realidad eclesiástica.

La petición de los padres conciliares de que se reforme la Curia Romana es el exponente de una postura recelosa ante el excesivo centralismo eclesiástico, que limita considerablemente el ámbito de autonomía de las comunidades particulares; es una llamada a una mayor participación de los miembros del cuerpo episcopal en las tareas de gobierno de la Iglesia universal, de tal forma que sea más fluida la relación entre las estructuras centrales y las instituciones eclesiásticas diseminadas por todo el mundo; y, sobre todo, es una solicitud de perfeccionamiento del orden jurídico eclesiástico, de tal suerte que queden fijadas las garantías jurídicas de las personas e instituciones eclesiásticas, para que el Derecho Canónico sea efectivamente la tutela segura que autorizada y legítimamente dispone y promueve el bien común, y al mismo tiempo garantiza y defiende contra toda eventual interferencia aquella autonomía inviolable del individuo, dentro de cuyo ámbito todo ser humano es capaz

efectivamente de realizar responsablemente el perfeccionamiento de su personalidad ³⁹.

La REU ha intentado atender a estos postulados estableciendo que en cada Congregación deben ser nombrados como miembros de pleno derecho un determinado número de obispos diocesanos; creando la jurisdicción contenciosa-administrativa a la que quedan sometidas las Congregaciones Romanas en el ejercicio de su potestad administrativa... En otras normas de la Santa Sede se crea el Sínodo Episcopal, se reconoce la facultad de dispensar de todas las leyes generales de la Iglesia a los Obispos diocesanos, etc... Pero, todas estas disposiciones son tan solo el prelude de lo que debe ser o a lo que debe tender el sistema jurídico de la Iglesia, para que efectivamente pueda ser considerado como instrumento de las garantías jurídicas de los miembros de la Iglesia. Para alcanzar esta meta será preciso, entre otras cosas, unas normas precisas sobre la jerarquía de fuentes normativas, sobre la delimitación de competencias de los órganos, sobre el procedimiento administrativo.

Y como principio inspirador de este sistema debe quedar claramente definida la responsabilidad de los órganos centrales —cooperadores del Romano Pontífice—; su sometimiento al principio de legalidad y control jurisdiccional; y evitar, en cualquier caso, que estos órganos puedan actuar contra derecho, lesionado los derechos subjetivos, mediante el recurso al expediente de la intervención, normalmente remota, del Romano Pontífice en la producción de los actos; esto hace que tales actos sean irrecurribles y si no se elimina esta posibilidad podría suceder que el principio de garantías jurídicas en el orden eclesiástico, considerado como un aspecto fundamental de Derecho Canónico, quedase convertido en una simple quimera.

JOSÉ ANTONIO SOUTO

39. Vid. *Allocutio Pauli VI disciplinarum Iuris Canonici cultoribus, qui interfuerunt Coetui ex omnibus Nationibus Romae habito* (25 maii 1968), en AAS IX (1968) pp. 337 ss.