



Estructura y principios constitucionales del gobierno central

Javier Hervada

La ponencia del Simposio sobre la estructura y los principios constitucionales del gobierno central fue desarrollada por Javier Hervada a quien hemos pedido una entrevista sobre el mismo tema. Dos extremos deberá tener en cuenta el lector. En primer lugar, que el ponente, más que tratar directamente de los temas que hoy acostumbran a estudiarse (relaciones Primado-Episcopado, por ejemplo), ha preferido adentrarse en las ideas de base que a su entender son necesarias para acercarse a su correcta solución. En segundo término, que el autor aplica constantemente el concepto de organización y los principios organizativos, como actitud metódica para profundizar en determinados aspectos de la constitución de la Iglesia. Si la Iglesia es una sociedad orgánicamente estructurada (const. Lumen Gentium, nn. 8 y 11) no cabe duda de que en su base hay una idea fundacional organizativa, unos principios de organización que dan razón de sus estructuras primarias. A la luz de esa idea organizativa habrá que contemplar lo que tiene de organización la constitución de la Iglesia.



IUS CANONICUM: Su intervención en el Simposio ha planteado el tema de la estructura y principios *constitucionales* del gobierno central de la Iglesia. Pero, a diferencia de lo que es habitual en la doctrina canónica, no se ha referido únicamente al Derecho divino. ¿Qué valor da Vd. entonces a la expresión *constitucional*?

JAVIER HERVADA: Aunque el Derecho constitucional de la Iglesia tiene un núcleo permanente e irreformable de Derecho divino, entiendo que no debe establecerse una perfecta ecuación entre ambos. No sólo porque no todo el Derecho divino es constitucional (hay Derecho divino que no se refiere a la constitución de la Iglesia), sino porque no todo el Derecho constitucional del Pueblo de Dios es calificable de divino. Es de sobra conocido que, al tratar de la constitución de la Iglesia, es común afirmar que toda ella es de Derecho divino, hasta el punto de ser normal que en lugar de hablar de constitución de la Iglesia, a secas, se hable de la «constitución *divina* de la Iglesia», como para resaltar tal idea¹. Seguramente este hecho común es lo que motiva su pregunta. Pues bien, entiendo que esta completa equiparación no es correcta². Sobre cuál sea la tesis que me parece acertada ya me pronuncié en otro lugar³ y no es ahora el momento de repetirla por extenso. Bastará decir

1. Cfr., por ejemplo, F. M. CAPPELLO, *Summa iuris publici ecclesiastici*, 6.^a ed. (Romae 1954), pp. 21 ss.

2. También algunos tratadistas del Derecho Público Eclesiástico han llegado a esta conclusión. Así J. FERRANTE escribe: "Notandum vero Ecclesiam a Christo Domino accepisse suam essentialem constitutionem, ideoque ius constitutum Ecclesiae magna ex parte in iure divino fundatur. Attamen etiam legibus humanis regimen ac activitas Ecclesiae diriguntur. Proinde ius constitutionale ecclesiasticum est partim divinum, partim humanum, partim immutabile, partim mutabile" (*Summa iuris constitutionalis Ecclesiae*, Romae 1964, p. 53). Con anterioridad, A. OTTAVIANI, *Compendium iuris publici ecclesiastici*, 4.^a ed. por I. di Meglio (Typis Polyglottis Vaticanis 1954), pp. 4 ss.

Aquellos canonistas de fines del siglo pasado y principios de éste, que por seguir la sistemática de la Escuela alemana dedicaron una parte de sus obras al Derecho constitucional, también entendieron que la constitución de la Iglesia tiene un factor divino y otro humano. Wernz, por ejemplo, definió el Derecho constitucional como: "Complexus legum sive divinarum sive humanarum, quibus hierarchia ecclesiastica ordinatur" (*Ius Decretalium*, II, Roma 1899, p. 3). Sin embargo, estos autores dan al término constitución un sentido más amplio que el que aquí le damos. Esto llevó a Aichner a distinguir entre el *ius fundamentale* y la *constitutio Ecclesiae*, afirmando que el primero es Derecho divino: "Ius fundamentale est illud, quod ab ipso Christo Domino ecclesiae inditum ideoque basis eorum iurium est, quae a legifera potestate ecclesiastica sunt adjecta. Dicitur etiam constitutum, quia cum ecclesiae constitutione positum est eidemque nexu indissolubili inhaeret" (*Compendium iuris ecclesiastici*, 8.^a ed., Brixinae 1895, pág. 63). En cambio, "constitutio ecclesiae quoad essentialia a Christo determinata est; at successu temporis auctoritate ecclesiastica multa alia non tam adjecta sunt, quam potius ex indole primigeniae institutionis accreverunt" (ob. cit., pág. 178).

3. J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, *El Derecho del Pueblo de Dios*, I (Pamplona 1970), nn. 69 y 70.

Definición

que la constitución de la Iglesia tiene, en efecto, un núcleo de Derecho divino (es Cristo mismo quien fundó la Iglesia y señaló sus rasgos primarios), pero que este núcleo se realiza *históricamente*, es decir, de un modo histórico concreto⁴, que depende de la mentalidad, de la idiosincrasia, de las circunstancias, del grado de profundización en el misterio de la Iglesia y, en fin, de otros diversos factores⁵. Por otra parte, «lo mismo que ocurre con el resto del Derecho divino, el irreformable y perenne núcleo divino de la constitución de la Iglesia puede ser —ha sido y es— completado y determinado en varios aspectos... en virtud de la acción del propio Pueblo de Dios, es decir, en virtud del Derecho humano». Junto a la voluntad fundacional de Cristo hay, por tanto, «una verdadera acción constitucional del Pueblo de Dios en un doble sentido: 1.º concretando y determinando ciertos aspectos de Derecho constitucional divino que así lo requieren; 2.º adoptando una *forma histórica* concreta de realización del contenido sustancial y permanente de Derecho divino. Esta acción constitucional del Pueblo de Dios se ha desarrollado y se desarrolla a través de: la acción de los Apóstoles, los hechos históricos, la legislación, la costumbre, los usos y —con otra fuerza— la jurisprudencia y las ciencias canónica y teológica»⁶.

En una época como la nuestra, caracterizada por los fuertes cambios que se operan en la Iglesia, cobra especial importancia advertir este doble elemento de su constitución. Por una parte, evita encastillarse en formas históricas inadecuadas tenidas como Derecho divino, con la consiguiente impurificación de la voluntad fundacional de Cristo, a la que sin razón se atribuyen obras de los hombres, necesariamente caducas y defectuosas. Por otra, evita que vivencias, acciones o enseñanzas que responden a cambios que tienen su origen en el soplo mismo del Espíritu, aparezcan injustamente como ataques a la voluntad fundacional de Cristo o como «herejías». En suma, se trata de distinguir lo que es voluntad de Cristo, de lo que son *formas históricas* de realizarla (a veces inspiradas por el Espíritu Santo, pero sólo válidas, en su misma intencionalidad divina, para períodos determinados de tiempo).

4. Digo "modo", porque no se trata de que cambien los principios establecidos por Cristo; cada principio —o cada institución— cuya existencia se debe a la voluntad de Cristo es siempre el mismo. Simplemente cambia —o puede cambiar— la *modalidad* de su realización por los hombres. Sobre la existencia de una cierta acción constituyente de la Iglesia vide J. CALVO, *Teoría general del Derecho Público Eclesiástico* (Santiago de Compostela, 1968), págs. 139 ss.

5. "Ecclesia, cum visibilem structuram socialem habeat, signum quidem suae unitatis in Christo, etiam evolutione vitae socialis humanae ditari potest et ditatur, non quasi aliquid in constitutione a Christo sibi data deesset, sed ad eandem profundius cognoscendam, melius exprimendam atque temporibus nostris feliciter accommodandam". Const. *Gaudium et spes*, n. 44.

6. J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, *ob. cit.*, pp. 236 y 237 s.

Ambos elementos, divino y humano, integran la constitución de la Iglesia, entendiendo por tal «las estructuras primarias y fundamentales por las cuales el Pueblo de Dios como tal se forma, se configura y se organiza básicamente»⁷. Partiendo de esta definición la pregunta que se me hace queda prácticamente contestada. Son principios y estructuras constitucionales del gobierno central de la Iglesia, aquellos que, organizando básicamente dicho gobierno, es decir, trazando sus rasgos primarios y fundamentales, dependen de (son conformados por) un rasgo básico y fundamental de la estructura de la Iglesia. Dicho de otra manera, son constitucionales aquellos principios y aquellas estructuras del gobierno central de la Iglesia que dimanen directamente de la constitución —conformación primaria⁸— de la Iglesia.

- I C: Tanto la doctrina teológica como la canónica intentan resolver la antítesis —aparente al menos— que ha planteado el Concilio Vaticano II, al reconocer como sujetos de la suprema potestad en la Iglesia al Romano Pontífice y al Colegio episcopal. Sin entrar ahora en el análisis de las posibles soluciones, ¿podría indicarnos cuáles son, a su juicio, los criterios legales y doctrinales que influyen en el planteamiento de la cuestión y dificultan su esclarecimiento desde un punto de vista científico?
- J H: Los indicaré, pero antes voy a permitirme unas palabras previas para aclarar el sentido de mis respuestas. La actual organización del gobierno central de la Iglesia es el resultado de un proceso histórico que obedece a factores muy complejos, en cuyo análisis no vamos a entrar por ser, para nuestro objeto, de menor interés. Pero sí es conveniente, como punto de partida, señalar dos extremos: a) la organización del gobierno central es una realidad jurídicamente conformada por la vigente legislación; b) esta legislación responde en su base a una doctrina teológica —esto es, a las conclusiones de una reflexión sobre los datos revelados—, y a su correspondiente conceptualización por los canonistas. Es decir, en lo que tiene de organización constitucional, se trata de una forma histórica constitucional que representa la conformación histórica de unos principios de Derecho divino irreformables, según el grado de profundización del misterio de la Iglesia y los modos de conceptualización de

7. J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, *ob. cit.*, p. 232.

8. La palabra constitución expresa la idea de conformación o estructura primaria de un ente. Por eso hay canonistas que han identificado *constitutio* con *formatio* (conformación). Así dice Aichner que “*constitutio ecclesiae non est, nisi illa ipsius formatio, qua ex variis membris organice dispositis constat*” (*ob. cit.*, p. 178).



La estructura del gobierno central en el CIC

teólogos y canonistas⁹. En este sentido, al tratar del *estado de la cuestión* con vistas a una *revisión del tema*, no nos interesa tanto el conjunto de principios de Derecho divino que, por ser irreformables, no pueden ser objeto de revisión, como esos modos de conceptualización de los científicos y las formas históricas contingentes que el gobierno central adopta. La posible revisión no tiene otro objeto que una mejor comprensión y realización del Derecho divino. Hecha esta aclaración, paso a responder su pregunta.

La actual organización del gobierno central se asienta en tres pilares: el Papa (oficio primacial), la Curia Romana y el Concilio ecuménico. Con nitidez quedaban resaltados estos tres factores en el CIC y todavía se conserva bastante esa nitidez, pese a que después del Concilio se han creado algunos organismos que pueden plantear alguna duda, como es el caso del Sínodo de Obispos¹⁰, al mismo tiempo que algunas enseñanzas del Vaticano II —por ejemplo, la colegialidad episcopal— invitan a reflexionar nuevamente sobre las bases en que se asienta el sistema codicial.

a) Idea fundamental, que subyace en el CIC, es que la estructura del gobierno central es la organización a través de la cual se ejerce la suprema potestad; los súbditos se entienden como meros sujetos pasivos —la ya tópica visión hierarcológica— por lo que sólo se contemplan los órganos titulares de esa potestad y los que de ella participan, sin intervención de órganos representativos.

b) La pieza central de esa organización es el binomio Papa-Curia Romana. El Papa como titular de la suprema potestad, y la Curia Romana como conjunto de dicasterios que *participan*, en calidad de órganos vicarios, de esa potestad¹¹.

El oficio primacial se asienta, para esta mentalidad, en la suprema potestad, de tal suerte que la esencia del primado se ve en la *iurisdictio*.

9. En qué medida —siempre limitada— puede hablarse de una conformación histórica de la constitución de la Iglesia, lo he tratado antes. Cfr. notas 4 y 5.

10. La duda la plantea sobre todo su posible carácter de manifestación de la colegialidad episcopal. Vide A. FERNÁNDEZ, *El Sínodo de los obispos y la Colegialidad episcopal*, en "Scripta Theologica", I (1969), pp. 403 ss.; J. A. SOUTO, *La reforma de la Curia Romana*, en IUS CANONICUM, VIII (1968), pp. 547 ss.

11. La *vicariedad* de los dicasterios de la Curia Romana es idea muy vieja; con este sentido surgen y han desarrollado su actividad. Como ejemplo anterior al CIC traemos a colación las palabras de Cappello: "Cum Dicasteria Curiae Romanae merito appellentur ac sint organa Summi Pontificis, satis superque constat decisiones, decreta aliaque huiusmodi acta quae ab eis promanant summa pollere auctoritate, quippe quae censentur ab eodem Pontifice edita". FÉLIX M. CAPPELLO, *De Curia Romana iuxta reformatio-nem a Pio X sapientissime inductam*, I (Romae 1911), p. 40. Cfr. D. BOUXX, *Tractatus de Curia Romana* (Parisiis 1880), pp. 293 ss.

Por su parte, la potestad vicaria de la Curia Romana —su ejercicio *nomine Papae*— es interpretada como la misma potestad del Romano Pontífice¹² —se dice que la Curia Romana ejerce vicariamente la potestad del Papa¹³— lo que comporta varias consecuencias: a) los actos de la Curia Romana deben tenerse, al menos de modo mediato, como actos del Papa; b) gozan, por tanto, de la misma autoridad y deben ser obedecidos con la misma obediencia que, por voluntad de Cristo, se debe al Papa; c) todas las características que se atribuyen a la autoridad del Papa (no hay en ella distinción de poderes; no está sometida al principio de legalidad, ni al control judicial, etc.) se predicán también como propias de la potestad de los dicasterios de la Curia Romana. En otras palabras, la Curia Romana es un órgano del Primado, que por tanto ejerce vicariamente poderes primaciales.

c) Titular de la suprema potestad lo es también el Concilio ecuménico (c. 228, § 1). No es un órgano estable o continuo, por lo que sólo ejerce su potestad cuando, habiendo sido legítimamente convocado, se reúne. Por no ser un órgano *superior* al Papa, no cabe apelar ante el Concilio las decisiones pontificias (c. 228, § 2). Tampoco es un órgano colegial que esté junto al Papa, puesto que el Papa es su cabeza¹⁴.

12. La Curia Romana es definida como un órgano auxiliar del Papa, es decir como "complexus dicasteriorum et personarum, quibus (Papa) utitur in exercenda suprema sua et universali potestate". I. CHELODI, *Ius canonicum de personis*, 4.^a ed. por P. Ciprotti (Vicenza, 1957), p. 261. Análogamente lo hace Bouix: "...Romana Curia; quae scilicet Romano Pontifice instrumento est in regenda universali Ecclesia, ipsiusque vices agit quatenus supremi totius Ecclesiae catholicae Pastoris". *Tractatus de Curia...*, cit., pág. 2. En el mismo sentido se expresa la doctrina en general.

13. Proviene esta idea del concepto de potestad vicaria. El vicario, en sus orígenes, es entendido como el *alter ego* de un prelado o magnate, aquel que hace sus veces, el que ejerce su potestad. Modernamente la relación se establece entre oficios, pero la potestad vicaria mantiene con bastante pureza los mismos rasgos. "Fundamentum distinctionis iuridicae (entre potestad propia y vicaria) sistit, e contra, in aliqua hierarchia ipsorum officiorum quibus adnectitur; dum scilicet iurisdictione propria adnectitur officio per se stanti cui competit aliquod munus in sua ditione completum et independens, atque proinde exercetur non tantum jure sed et nomine proprio, iurisdictione ordinaria vicaria adnectitur officio per se stanti cujus potestas, seu rectius potestatis exercitium, ordinatur ad adimplendum modo subsidiario, sive in toto sive partialiter, munus officii in eadem ditione principalioris, cui eadem iurisdictione competit ut propria, ita ut titularis iurisdictionis ordinariae vicariae, etsi iurisdictionem sibi vi officii propriam ac proinde jure suo exercent, eam exercent tamen vice et nomine alterius, videlicet ut substitutus seu auxiliaris, vice gerens (alter ego) titularis officii principalioris seu eminentioris eandem iurisdictionem qua propriam possidentis". G. MICHIELS, *De potestate ordinaria et delegata* (Tornaci 1964), p. 133.

14. Para la época inmediatamente anterior al CIC puede verse, como ejemplo, F. X. WERNZ, *Ius decretalium*, cit., pp. 1.064 ss.; D. BOUIX, *Tractatus de Papa ubi et de Concilio Ecumenico*, II, (Parisiis 1869), pp. 498 ss.

El Concilio ecuménico ha planteado la cuestión de la existencia de dos órganos supremos de gobierno (el Papa y el Concilio). No han faltado quienes hayan intentado solventarla afirmando que la potestad del Concilio ecuménico es vicaria "cum identitate

d) El modo básico de conceptualizar los oficios pastorales —los órganos de gobierno— puede resumirse diciendo que los *munera ecclesiastica* se entienden en el CIC y en sus intérpretes según la concepción personalista, esto es, como funciones que se conceden a la persona, y que se integran en el conjunto de sus facultades, en un todo prácticamente indivisible con las demás (la persona adquiere las funciones como derechos y deberes *personales*, que se integran en el conjunto de las situaciones jurídicas que ya poseía, consiguiendo así una situación de persona *superior*). Como reflejo de esta mentalidad, el libro II del CIC, bajo la rúbrica *De personis*, trata indistintamente del estatuto personal y de las funciones públicas, oficios, etc.

En la doctrina postcodicial el sentido de esta rúbrica se ha desdibujado bastante, porque la mentalidad de los autores posteriores al CIC (influida por las ideas reinantes en el contexto político-social, reflejado en la ciencia jurídica general) operó siempre con la distinción entre condición personal y función pública, aunque de modo subconsciente. Así el concepto de persona que la doctrina postcodicial maneja es la que utiliza la rama de la ciencia jurídica denominada Derecho civil (y por tanto con un cierto matiz de Derecho privado)¹⁵, lo que llevó a apuntar el manejo de conceptos distintos (personalidad, condición de miembro —o sea lo equiparable a la nacionalidad—, condición jurídica de miembro de la jerarquía, etc.) a través de una terminología varia¹⁶: distinción entre persona *in Ecclesia* y *extra Ecclesiam*, o entre persona *in iure canonico* y persona *in Ecclesia*, distinción entre personalidad y condición de miembro, distinción entre estatuto personal y titularidad de ministerios, etc. En todo caso, la concepción personalista de las funciones públicas domina el sistema codicial.

El sentido de esta concepción adquiere sus perfiles acusados en la doctrina antecodicial. Para los autores decimonónicos, la Iglesia se halla *constituída* por estamentos o *status*, cada uno de los cuales representa

personae iuridicae” con el Papa (S. M. RAGAZZINI, *La potestà nella Chiesa*, Roma 1963, p. 45). Posición no sostenible actualmente, de acuerdo con el n. 22 de la const. *Lumen gentium*.

15. Para este tema vide P. LOMBARDÍA, *Derecho divino y persona física en el ordenamiento canónico*, en “*Temis*” (1960), pp. 187 ss.; *La sistemática del Codex y su posible adaptación*, en “Teoría general de la adaptación del Código de Derecho Canónico” (Bilbao 1961), pp. 213 ss.; *El estatuto personal en el ordenamiento canónico*, en “Aspectos del Derecho Administrativo Canónico” (Salamanca 1964), pp. 51 ss. La bibliografía fundamental puede encontrarse en estos trabajos.

16. Como significativos de esta situación pueden verse, además de los trabajos citados en la nota anterior, L. BENDER, *Persona in Ecclesia-Membrum Ecclesiae*, en “*Apollinaris*”, XXXII (1959), pp. 105 ss.; K. MOERSDORF, *Persona in Ecclesia Christi*, en “*Archiv für katholisches Kirchenrechts*”, 1962, pp. 345 ss.

una modalidad en la personalidad¹⁷. Quizá sea Aichner uno de los autores donde más claramente pueda apreciarse esta mentalidad: «Quoniam constitutio Ecclesia non est, nisi illa ipsius formatio, qua ex variis membris organice dispositis constat; ideo in hoc libro de diversis statibus seu partibus, ex quibus ecclesia coalescit, disserendum venit. Et quidem exordiri juvat a statu ecclesiae communi seu laicali. Nam laici, cum per baptismum facti sint *de corpore ecclesiae*, ideoque in sensu latissimo personae *ecclesiasticae* dici possint, peculiarem statum efficiunt, cui certum jura tum officia inhaerent. Deinde res erit nobis de statu clericali; nam clerici qua personae *ecclesiasticae* in sensu strictiori pariter constituunt statum specialem et distinctum. Inter clericos denuo sunt, qui certa munera publica gerunt in ecclesia, proptereque sunt personae *ecclesiasticae*, in sensu strictissimo, constituentes *statum ecclesiasticum in specie*. His porro status magistratuum ecclesiasticorum duplici respectu considerari potest, vel uti in se est, abstrahendo a gradibus hierarchicis, vel cum respectu ad hos gradus. Hinc hosce tractatus habebimus: I. De statu ecclesiae communi seu laicali. II. De statu clericali. III. De

17. El concepto de *persona* utilizado por estos autores es el propio de la doctrina civilista de los siglos XVII y XVIII, que entendía por *persona* el "hombre en su estado" (cfr. FEDERICO DE CASTRO, *Derecho de la persona*, Madrid, 1952, p. 23). Esta doctrina, que deriva de Althusio y Pufendorf (aunque expresa una mentalidad muy anterior), fue formulada por Werdenhagen y popularizada por J. G. Heineccio. En España fue seguida por Asso, Sala y Martínez; en Alemania, por Brinz, Haff y Krückmann (Ibid., pp. 23-24 y nota 7 de la p. 23).

"Status —dice Heineccio— rationem causae, jus effecti habet. Jure veteri discrimen erat inter hominem et personam. Homo dicitur, cuicumque contigit in corpore humano mens humana. Et sic sola monstra negantur esse homines, l. 14 ss. de stat. hom. Ast persona est homo statu quodam veluti inditus" (*Institutionum imperialium commentarius*, ed. novissima, Lyon 1767, p. 32. Después de explicar la temática relativa a la división entre siervos y libres —que considera *summa divisio personarum*—, señala: "Hodie de liberis recte dici videri, nulla in eorum conditione et statu differentiam esse. Apud nos sane cum nulli sint servi, omnes ingenui possunt. Caeterum est generis nonnulla distinctio: alii enim nobiles sunt, qui certis privilegiis atque immunitatibus gaudent: alii ignobiles sive plebei. Ex nobile patre nati et matre ignobili patrem sequuntur, convenientes l. cum legitima 19 hoc tit. Christin., vol. decis. 88, num. 12. Sed et Comitum ac Baronum liberi ex concubinis suscepti pro nobilibus habentur. Distinctio autem inter ecclesiasticos et saeculares sive laicos post receptam apud nos religionem reformatam pene tota sublata est D. Grat. l. 1 *manud.* c. 14 et 15" (Ibid., p. 37).

Todavía en el siglo XIX Juan Sala, tras seguir a Heineccio en su concepto del Derecho de las personas, señala: "Alii sunt Ecclesiastici, alii Saeculares sive laici. Et rursus ex Ecclesiasticis quidam sunt Regulares, qui nempe aliquam Religionem probatam professi sunt, et alii Saeculares dicuntur quia inter hos morantur, nulli Religioni per tria voti adstricti. Unde hoc nomen *Saeculares*, dum latius sumitur, quoscumque non Regulares complectitur, etiamsi Ecclesiastici sint; qui ipsi nam comprehenduntur sub eodem nomine, quando strictius capitur, tunc enim solas non Ecclesiasticas respicit. Insuper aliae personae sunt nobiles, aliae ignobiles seu plebeiae" (*Institutiones Romano-Hispaniae*, 5.^a ed., vol. 1, Madrid, 1830, p. 66). Cfr. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Los derechos fundamentales del fiel. Alcance y operatividad del concepto*, pro manuscrito (Pamplona 1971), pp. 377 ss.

statu ecclesiastico eximie tali in se spectato seu de beneficiis ecclesiasticis. IV. De eodem statu eccles. relative ad gradus hierarchicos»¹⁸.

Más frecuente es reducir estos estados a dos —clérigos y laicos—, pero en todo caso esta distinción se realiza en función de la posición constitucional del fiel en la Iglesia. Significativo es, además, que la bipartición se opere en función del gobierno, lo que equivale a la distinción entre gobernantes y gobernados¹⁹. No es extraño, pues, que el concepto de persona se utilice conteniendo la condición de súbdito en un caso —los laicos— y la de rector en el otro —los clérigos—, lo que supone, para un jurista actual, la confusión entre personalidad y nacionalidad (o condición de miembro) y entre el estatuto personal y la condición de titular de una función pública. Esta confusión, habitual en la doctrina antecodicial, con excepciones ya cercanas al CIC²⁰, es patente, por ejemplo, en Sebastianelli. Después de afirmar que persona «*iuridice* est subiectum iuris» excluye de la personalidad no sólo a los infieles, sino a los apóstatas, herejes, cismáticos y excomulgados, porque, escribe, «notio itaque personae ex tribus elementis coalescit i. e. ex fidei catholicae professione, participatione sacramentorum et subiectione legitimis Pastoribus. Si unum, aut alterum ex his desit elementis, factio quis persona in iure nostro dici non potest». Lógicamente la división de las personas en la Iglesia la establece en razón de su situación pública, esto es, en razón del gobierno de los fieles: «Personae in Ecclesia ex agendi ratione ipsius Fundatoris dividuntur in *clericos* et *laicos*: in illos vide-

18. S. AICHNER, *Compendium juris ecclesiastici*, cit., p. 178.

19. Cfr. nota 32. Antes del CIC fue común que la distinción entre clérigos y laicos se asimilase a la antigua distinción dentro de la sociedad civil entre *magistratura* y *pueblo*. Cfr. entre otros muchos, S. M. VECCHIOTTI, *Institutiones canonicae ex operibus Ioannis Card. Soglia excerptae*, I-2 (Taurini-Mediolani 1868), pp. 5 ss. Tilloy, canonista francés del siglo pasado, escribía al respecto: «Le corps de l'Eglise se compose de deux sortes de personnes bien distinctes: la hiérarchie, qui comprend les pasteurs et les ministres inférieurs, et les simples fidèles gouvernés par les pasteurs. Entre ces deux ordres de personnes, il existe une classe intermédiaire et très distincte, qui est celle des Réguliers ou Religieux... En conséquence, l'état des personnes comprend trois titres: les clercs, les réguliers et les laïques» (*Traité théorique et pratique de droit canonique*, I, Paris, 1895, pp. 116 ss.). Después del CIC la clave de la bipartición clérigos-laicos siguió siendo, como es sabido, el principio de distinción jerárquica. La Iglesia, sociedad desigual, está constituida —se dice— por dos *clases* o *estados* de personas, unos con una misión jerárquica (los clérigos), otros sin ella (laicos). Cfr., por ejemplo, S. T. SIPOS, *Enchiridion Iuris Canonici*, 6.ª ed., de L. Gálos (Romae 1954), p. 84; J. A. MARTINS GIGANTE, *Instituições de Direito Canonico*, I, 3.ª ed. (Braga 1955), p. 142; E. F. REGATILLO, *Institutiones iuris canonici*, I, 4.ª ed., (Santander 1951), pp. 168 ss.; H. JONE, *Commentarium in CIC*, I, 2.ª ed., (Paderborn 1950), p. 124; A. BLAT, *Commentarium textus CIC*, lib. II, 2.ª ed. (Roma 1921), pp. 52 ss.; M. CONTE A CORONATA, *Compendium iuris canonici*, I (Taurini-Romae 1950), p. 233.

20. Un cierto intento de aclaración se percibe en Wernz, que distingue las nociones de laico, súbdito y miembro (*ob. cit.*, pp. 15 ss.).

licet, qui debent praeesse regimini et gubernio Ecclesiae, et in illos, qui debent subiici aliorum potestati ac ministerio»²¹.

Las nociones de *persona* y de *estado* tienen claramente un matiz público, constitucional (estamental), ajeno a las nociones jurídicas correspondientes de nuestra época²².

Conforme a esta concepción, la jerarquía eclesiástica es entendida como una *series*, o un *coetus personarum*, esto es, como la «collectio personarum, quibus ex certo ordine et distinctis atque subordinatis gradibus illa potestas ecclesiastica competit»²³. Estas personas que constituyen la jerarquía eclesiástica son, o personas singulares, o personas morales (*collegia*), para el régimen tanto ordinario como extraordinario de la Iglesia²⁴. La posición de quien forma parte de la jerarquía se entiende como una condición personal —al entrar en su condición jurídica personal los *iura vi officii collati*— más plena, de superioridad social (*maioritas*) que comporta derechos y privilegios, especialmente cuando se tienen los *iura iurisdictionis*, que constituyen la *perfecta maioritas*²⁵. Todo ello según la idea claramente estamental²⁶ que refleja el conocido título de las Decretales *De maioritate et oboedientia*.

21. G. SEBASTIANELLI, *Praelectiones iuris canonici. De Personis* (Romae 1896), p. 5. Fácilmente se advierte que el autor califica de *persona* lo que Belarmino —de quien toma los rasgos que enumera— conceptúa como *miembro* de la Iglesia.

22. *Persona* y *estado*, en su correspondiente concepción actual, han pasado a la Parte General de Derecho Civil con un matiz privatístico, pese a conservar —por lo menos al principio— pretensiones de generalidad, de validez para las demás ramas del Derecho. En cambio, el Derecho Constitucional contemporáneo maneja preferentemente los conceptos de nacional o ciudadano y el de súbdito; también el de *status*, pero referido, no a la condición de gobernante, sino sólo a la de ciudadano, en la que después de G. Jellinek, se distinguen aspectos o condiciones parciales (*status*). Mientras en los canonistas decimonónicos *status* quiere decir estamento social de orden constitucional, en los constitucionalistas modernos significa un aspecto de la condición del ciudadano (no de la condición de gobernante). Son, pues, conceptos muy distintos. Análogamente ocurre con la noción civilista de estado, que no tiene actualmente ningún rasgo estamental. Cfr. J. ZAFRA, *Teoría fundamental del Estado* (Pamplona 1967), pp. 383 ss.; F. SANCHO REBULLIDA, *El concepto de estado civil*, en “Estudios de Derecho público y privado ofrecidos al Prof. Dr. D. Ignacio Serrano”, I (Valladolid 1965), pp. 741 ss.

23. Esta es la definición *subjektiva* de jerarquía según Wernz (*ob. cit.*, p. 2). Objetivamente considerada “denotat ipsam *universam potestatem ecclesiasticam*, quatenus a compluribus personis diversis gradibus participatur” (*loc. cit.*).

24. Vide F. X. WERNZ, *ob. cit.*, pp. 701, 921 y 1.059 s. entre otros lugares.

25. Cfr. F. X. WERNZ, *ob. cit.*, p. 549.

26. Como ejemplo entre muchos, véanse estas palabras de Egidio Romano: “Capitulum II.—Quod summus pontifex est tante potencie, quod est ille spiritualis homo, qui iudicat omnia et ipse a nemine iudicatur.

Duplicem esse perfectionem, personalem et secundum statum, dicta sanctorum et doctorum communiter protestantur. Que due perfectiones sic differe videntur, quod perfectio quidem personalis consistit in serenitate et in mundicia consciencie; sed perfectio status et potissime status prelatorum et eorum omnium qui in die novissimo ante tribunal Christi astantes reddituri sunt de animabus fidelium rationem, consistit in

La concepción personalista, que ve el eje de la distinción de personas en la *potestas sacra*, no era exclusiva de los canonistas. Era también doctrina común de los teólogos. Así Palmieri escribe: «Christus potestatem instituens Ecclesiae suae, non eam universo fidelium coetui communicavit, ut ab hoc certis ministris delegaretur, sed certis personis immediate contulit propagandam perpetuo ab illis in alios, qui determinato ritu et legitima auctoritate assumerentur: quocirca ex Christi institutione ac iure divino repetendum est discrimen quod inter clericos laicosque intercedit»²⁷.

Al filo de esta concepción, el oficio eclesiástico fue definido comúnmente antes del CIC como una situación jurídica subjetiva, como el *ius exercendi ministerium*²⁸. Evidentemente no se escapó a la doctrina las dificultades de esta construcción. La *stabilitas* del oficio y, en general, de la jerarquía, pese a los cambios de las personas, ha supuesto siempre un obstáculo que no podía considerarse superado. De ahí los intentos de dar una definición objetiva de la jerarquía (*ipsa potestas*) o de objetivación de las funciones que se aprecia en la misma terminología utilizada. Con todo, puede señalarse a Wernz como el autor que consigue objetivar más nítidamente el oficio eclesiástico, si bien manteniendo a la vez —paralelamente a su doble definición, objetiva y subjetiva, de jerarquía— el concepto subjetivo de oficio²⁹. En base a esa objetivación y a algunas palabras suyas a propósito del beneficio³⁰, se afirma que dicho autor sostuvo la personalidad jurídica del oficio³¹. Sea lo que fuere, la objetivación del oficio eclesiástico —«munus stabi-

iurisdictione et in plenitudine potencie, ut ille sit status perfeccior cui potencia amplior et iurisdiccio plenior respondebit... Qui autem secundum statum est spiritualis et perfectus in summo secundum iurisdictionem et plenitudinem potestatis, erit ille spiritualis homo qui omnia iudicabit et ipse a nemine poterit iudicari... Sed qui est perfectus et sanctus et spiritualis secundum statum et potissime secundum statum prelacionis, ille est elevatus secundum iurisdictionem et secundum plenitudinem potencie: ille omnia iudicabit, idest nullus poterit sibi dominari. Talis autem est summus pontifex, cuius status est sanctissimus et spiritualissimus" (*De ecclesiastica potestate*, ed. R. Scholz, reprod. fotomecánica Aalen 1961, pp. 6 y 8).

27. D. PALMIERI, *Tractatus de Romano Pontifice cum prolegomeno de Ecclesia*, 3.^a ed. (Prati 1902), p. 58.

28. Vide J. A. SOUTO, *Presupuestos doctrinales de la definición de oficio en el Código de Derecho Canónico*, en IUS CANONICUM, IX (1969), pp. 338 ss. Por su parte el beneficio fue definido como el *ius percipiendi redditus*; vide V. DE REINA, *El sistema benefical* (Pamplona 1965), pp. 225 ss.

29. Cfr. J. A. SOUTO, *ob. cit.*, pp. 342 ss.

30. "Elementum materiale beneficii ecclesiastici obiective spectatum sunt ipsa bona Ecclesia frugifera, quae constituunt dotem propriam et distinctam officio ecclesiastico tanquam subiecto domini adnexam, et in cuius redditus existit illud ius subiectivum et perpetuum". *Ob. cit.*, p. 343, nota 8.

31. En este sentido, O. ROBLEDA, *Quaestio de personalitate officii ecclesiastici non soluta*, en "Periodica de re moralia, canonica, liturgica", LVI (1967), p. 385.

liter constitutum» (can. 145, § 1)— fue recogida por el CIC (que esta objetivación equivalga a personificación es tema controvertido). En todo caso, la posible personificación del oficio no supone salirse enteramente de la visión personalista, puesto que lo que hace es trasladar la titularidad de las funciones desde las personas singulares a las personas morales. Una cierta quiebra —no desdeñable— del principio sí lo es, pero sólo parcial.

El CIC, al incluir el tratado de la jerarquía eclesiástica bajo la rúbrica *De personis*, fue bastante fiel a la visión personalista. ¿Lo ha sido la doctrina postcodicial? En general puede afirmarse que también lo ha sido, pero ya hemos indicado que la mentalidad subyacente —la que da origen y pleno sentido a esta concepción— prácticamente desapareció, quedando el edificio sin los fundamentos.

Por eso, junto a la distinción jerárquica asentada en los mismos conceptos —la *potestas* como línea divisoria entre clérigos y laicos y como raíz de la constitución jerárquica³², el uso de *status*³³, etc.—, se observa que el tema del oficio continúa planteándose sobre la base personalista, generalmente entendiéndolo como conjunto de funciones establemente instituidas, cuyo titular es la persona del investido³⁴. En este punto, sin embargo, se puede observar una tendencia a salirse de este esquema, bien hablando del investido como *órgano* de la Iglesia³⁵, bien entendiendo el oficio como persona moral³⁶ (lo cual significa que no se rompe totalmente la concepción personalista, ya que esta concepción incluye desde siempre las personas morales). Del mismo modo, no faltaron quienes definieron la jerarquía de jurisdicción como una «jerarquía de ofi-

32. Valgan como ejemplo estas palabras de Badii: "Christus Ecclesiam suam fundavit ei tribuens potestatem docendi, sanctificandi, regendi. Hinc ipse auctor est duplicis status in Ecclesia —eorum scilicet qui munus illud triplex erga alios exercent— et eorum qui potestati subsint, quique doceantur, sanctificentur, regantur" (*Institutiones iuris canonici*, 2.^a ed., Florentiae 1921, p. 90).

33. Sin utilizar el adjetivo *constitucional*, estos estados son equivalentemente configurados como tales. Así Petroncelli afirma: "...status in senso giuridico nell'ordinamento canonico possa dirsi la posizione del soggetto di fronte alla divisione dei membri della Chiesa nelle due grandi categorie distinte per il diritto divino: quella del *coetus laicorum* e quella del *coetus clericorum*" (*Il diritto canonico dopo il Concilio Vaticano II*, Napoli 1969, p. 158). Insistimos en que el sentido pleno que esta concepción tiene antes del CIC se pierde en buena medida en los autores posteriores a 1917.

34. Son numerosos los autores de esta opinión: Del Giudice, Bender, Hanig, Coronata, etc. Cfr. O. ROBLEDA, *ob. cit.*, pp. 387 ss.; V. DE REINA, *ob. cit.*, pp. 257 ss.

35. P. e., V. DEL GIUDICE, *Nociones de Derecho Canónico*, ed. castellana, reimpresión (Pamplona 1964), p. 95. Vid. O. ROBLEDA, *ob. cit.*, pp. 394 ss.; y J. MALDONADO, *Curso de Derecho Canónico para juristas civiles. Parte general* (Madrid, 1967), p. 103.

36. V. gr. Petroncelli, Stochiero, Michiels, Bernárdez, Moersdorf. Cfr. V. DE REINA, *ob. cit.*, pp. 262 ss.; O. ROBLEDA, *ob. cit.*, pp. 386 ss.

cios»³⁷. Es frecuente también considerar que las titularidades que surgen del desempeño de los *munera ecclesiastica* se integran en el *status personal*³⁸, punto éste en el que también se observaron tendencias revisionistas³⁹.

Después del Concilio, junto a la pervivencia de las tesis anteriores, pueden detectarse posiciones que, intentando superarlas, siguen caminos distintos: desde la concepción personalista del oficio, ahora sobre la base de las relaciones entre sacramento y jurisdicción⁴⁰, hasta la contemplación de la jerarquía como organización⁴¹, única solución viable, ésta última, a mi entender.

Con esto creo haber respondido a la pregunta que se me ha hecho (criterios legales y doctrinales que influyen en el planteamiento de la cuestión y dificultan su esclarecimiento). Cuando la jerarquía se contempla como una *series personarum*, físicas y morales, el problema se verá siempre como una duplicidad de personas con la misma potestad plena y suprema; y que dos personas tengan el supremo poder nunca dejará de ser un enigma para la razón humana. Si ambas personas son independientes entre sí, a ambas les faltará algo para tener una potestad plena y suprema; si una de ellas está sometida a la potestad de la otra, ya no goza de plena y suprema potestad.

37. En este sentido, L. M. DE BERNARDIS, *Le due potestà e le due gerarchie della Chiesa* (Roma 1943), pp. 25 y 37 ss. Este autor reserva la expresión *series personarum* para la jerarquía de orden.

38. "Pero dentro de esa igualdad esencial, los clérigos por una parte y los laicos por otra constituyen desde el punto de vista del Derecho lo que en técnica jurídica se llama un *status* (una clase de miembros de la comunidad con una condición jurídica determinada), y el clero llega a formar un verdadero *ordo* (nombre que se aplica cuando esa condición jurídica supone una situación especialmente privilegiada). Se puede, pues, hablar de un *ordo clericalis* y de un *status laicalis*... La situación jurídica peculiar de los clérigos se concreta en unas obligaciones y unos derechos, que forman el contenido del *ordo*. Sus obligaciones vienen impuestas por una mayor vocación a la santidad... por la necesidad de mantener una adecuada preparación doctrinal, por la precisa obediencia y sumisión que requiere la comunión jerárquica... Los derechos vienen determinados por la facultad genérica de obtener potestad eclesiástica de orden o de jurisdicción y por las específicas del ejercicio del ministerio de su orden respectiva; por la remuneración justa que se les debe, y por la atribución a ellos de los llamados *privilegia clericorum*...", J. MALDONADO, *Curso de Derecho Canónico*..., cit., pp. 117 ss.

39. En este sentido, Lombardía defendió la necesidad de separar el estatuto personal del clérigo de los derechos y deberes que dimanen de la incardinación y, en general, del oficio. Cfr. su trabajo *El estatuto personal*..., cit.

40. Vid. por ejemplo, A. VITALE, *L'ufficio ecclesiastico* (Napoli 1965); Id., *Sacramenti e diritto*, (Freiburg-Roma, 1967).

41. Cfr. J. A. SOUTO, *Consideración unitaria de la organización eclesiástica*, en IUS CANONICUM, IX (1969), pp. 157 ss. También J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, *El Derecho del Pueblo de Dios*, cit., pp. 330 ss.

I C: De su contestación a la pregunta anterior se desprende que, tanto los datos legales como los doctrinales, se fundan en una concepción personalista de la organización eclesial. Algunos de los autores citados por Vd. alegan incluso datos de Derecho divino que fundamentan esta interpretación. ¿Significa esto que la jerarquía entendida como una *series personarum* es un principio de Derecho divino?

J H: La visión personalista se traduce en una serie de afirmaciones que sus sostenedores presentan con frecuencia como de Derecho divino⁴². Y es cierto que los autores plasman a través de esas formulaciones verdaderos e inmutables principios de Derecho divino, bases irreformables de la constitución de la Iglesia y principios teológicos que gozan del refrendo del Magisterio eclesial. Pero no nos engañemos. No se trata de una formulación pura y simple de esos datos, sino de una *interpretación científica* e incluso —en algunos casos, por ejemplo la versión estamental que dan a la distinción esencial entre sacerdocio ministerial y sacerdocio común— de una vivencia que contiene una cierta *conformación histórica* de la Iglesia, realizadas por los hombres sobre la base del Derecho divino. Por ello, si bien el fundamento de Derecho divino es inmutable, la interpretación científica es sustituible por otra más exacta, y la conformación histórica es perfeccionable. El Concilio Vaticano II, en sus enseñanzas y en la reforma de estructuras humanas que ha promovido, ha sentado las bases de un cambio profundo en ambos aspectos (interpretación científica y conformación histórica). Nosotros nos vamos a ocupar sólo del primero, de la interpretación científica.

Ante todo y para evitar malos entendidos parece oportuno aclarar que la que venimos llamando concepción personalista no es una construcción jurídica original de los canonistas, aparecida como una reflexión jurídica de los datos teológicos, despojada de influencias exteriores; es una conceptualización común al fenómeno social y organizativo de la sociedad civil, que estuvo vigente, con diversas modalidades históricas, durante el Antiguo Régimen. Basta un estudio comparativo —que no es posible hacer aquí— para convencerse de ello. La noción de *ordo* privilegiado es de origen romano⁴³; la función pública como condición subjetiva tiene claras raíces, con distintos matices, tanto en el Derecho

De la visión personalista a la noción de organización

42. Incluso la conceptualización de la condición de clérigo y laico como *estados sociales*. Cfr. nota 32.

43. Cfr. J. GAUDEMET, *La formation du droit séculier et du droit de l'Église aux IV^e et V^e siècles* (Paris 1957), p. 204; W. M. PLÖCHL, *Geschichte des Kirchenrechts*, I (Wien 1960), p. 63; J. HERVADA, *La definición nominal de laico*, en *IUS CANONICUM*, VIII (1968), pp. 498 ss. y 527 ss.

Sobre la noción de *ordo* en Derecho romano, vid. B. KUBLER, *Ordo*, en "Paulys Realen-

romano como en el germánico⁴⁴; la consideración vicaria de las funciones curiales es también común en el Antiguo Régimen, etc. Para el caso da lo mismo que, en la época del *utrumque ius*, tal o cual concepto lo perfilasen más los canonistas o los legistas; lo decisivo es que la Iglesia y la Sociedad civil sufren mutuas influencias y sobre todo que la Iglesia adopta formas organizativas por mimetismo hacia la organización de la sociedad secular, mimetismo que se expresa con el conocido principio *Ecclesia comparatur reipublicae*⁴⁵. A la mutua influencia social corresponde la mutua influencia doctrinal entre los juristas, que da origen a unos modos de conceptualizar de los canonistas, vigentes hasta tiempos recientes. No hay, pues, que confundir el Derecho divino con la doctrina de los autores. También en este caso vale la cautela contenida en el n. 6 del Decret. *Unitatis redintegratio*⁴⁶.

Entiendo que la visión personalista debe ser sustituida por la concepción orgánica, esto es, por la consideración de la jerarquía eclesiástica como una *organización ministerial institucionalizada*. Recientemente se ha delineado esta idea con los siguientes rasgos:

1.º) La idea fundacional de la Iglesia prevé la existencia en ella de una organización oficial y pública que es el centro de atribución de los fines públicos. Se trata de una organización institucionalizada que asume la titularidad de esos fines.

2.º) Esta organización está presidida por el *principio institucional*, que quiere decir que: a) la organización eclesiástica debe su origen y su existencia a la voluntad fundacional de Cristo; b) la función pastoral, que constituye el nervio central y el armazón de la organización eclesiástica, se recibe directamente de Cristo y se ejerce en su nombre y con su poder.

cyclopädie der classischen Altertumswissenschaft", XVIII, cols. 931 ss.; P. GARNSEY, *Social status and legal privilege in the Roman Empire* (Oxford 1970), pp. 221 ss.; H. SIBER, *Römisches Verfassungsrecht* (Leipzig 1952), pp. 157 ss.; H. HEUMANN-E. SECKEL, *Handlexicon zu den Quellen des römischen Rechts* (reprod. Graz 1958), p. 397.

44. Sobre las funciones públicas en Derecho romano, vide P. DE FRANCISCI, *Primordia civitatis* (Roma 1959), pp. 361 ss.; F. DE MARTINO, *Storia della costituzione italiana*, vol. 1 (Napoli 1958), pp. 345 ss.; vol. 2 (Napoli 1960), pp. 185 ss. También las voces *Imperium* (XIX, 1202 ss.), *Municipium* (XVI, 630 ss.), *Munus* (XVI, 644 ss.) y *Potestas* (XXII, 104 ss.) de la R. E.

Para otras épocas históricas, vide F. L. GANSHOF, *El feudalismo*, ed. castellana (Barcelona 1963); W. ULLMANN, *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, 2.ª ed. (London 1966); G. BARRACLOUGH, *Mediaeval Germany* (Oxford 1961). En general pueden encontrarse datos en los tratados de Historia del Derecho de los diversos países. 45. "Tu dicas quod ecclesia fungitur iure et vice minoris, quod sic probatur ecclesia etiam comparatur reipublicae... Et res publica comparatur minori". GODOFREDO DE TRANI, *Summa super titulis decretalium* (Lugduni 1519, reprod. fotomecánica Aalen 1968), lib. I, *De restitutione in integrum*, n. 3, fol. 69 v. (p. 140).

46. El modo de exponer la doctrina "ab ipso deposito fidei sedulo distingui debet".

3.º) El *ordo clericorum* no se debe entender jurídicamente como una simple *series personarum* o estamento *jurídico-social*, sino como una línea de organización de ministerios y, por tanto, como unidad orgánicamente estructurada.

4.º) La organización eclesiástica no se confunde con el *ordo clericorum*, pues hay aspectos de la organización eclesiástica que no están en relación directa con el sacramento del orden. El *ordo clericorum* representa una línea de organización, la central, pero no la única⁴⁷.

La subjetividad de las funciones públicas reside en la organización, considerada como *institutum*, esto es, como estructura instituída por Cristo, a cuya voluntad debe su existencia y de quien recibe —no del pueblo cristiano, can. 109— los poderes y las funciones que constituyen el *institutum salutis*. Por la existencia de esta organización —cuyo nervio central es el *ministerium ecclesiasticum* del que hablan los teólogos— se produce en el Pueblo de Dios una básica distribución de funciones, en cuya virtud sin pertenecer a la organización eclesiástica nadie es titular de esas funciones.

Como se expone en la obra citada, del más reciente magisterio de la Iglesia, que enseña la acción institucionalizadora y organizativa de Cristo en el capítulo III de la Const. *Lumen gentium* del II Concilio Vaticano⁴⁸, se pueden sacar las siguientes conclusiones en orden a la construcción jurídica.

1) *Existencia de una organización*. Por voluntad de Cristo existe en la

47. J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, *El Derecho del Pueblo de Dios*, cit., pp. 334 ss. Nos remitimos a esta obra para un tratamiento más amplio del tema desarrollado en este apartado.

48. Los textos principales se encuentran en los nn. 18, 19 y 20.

N.º 18: "Christus Dominus, ad Populum Dei pascendum semperque augendum, in Ecclesia sua varia ministeria instituit, quae ad bonum totius Corporis tendunt. Ministri enim, qui sacra potestate pollent, fratribus suis inserviunt, ut omnes qui de Populo Dei sunt, ideoque vera dignitate christiana gaudent, ad eundem finem libere et ordinatim conspirantes, ad salutem perveniant.

Haec Sacrosancta Synodus, Concilii Vaticani primi vestigia premens, cum eo docet et declarat Iesum Christum Pastorem aeternum sanctam aedificasse Ecclesiam, missis Apostolis sicut Ipse missus erat a Patre (cf. Io. 20, 21); quorum successores, videlicet Episcopos, in Ecclesia sua usque ad consummationem saeculi pastores esse voluit. Ut vero Episcopatus ipse unus et indivisus esset, beatum Petrum ceteris Apostolis praeposuit in ipsoque instituit perpetuum ac visibile unitatis fidei et communionis principium et fundamentum".

N.º 19. "Dominus Iesus, precibus ad Patrem fuis, vocans ad Se quos voluit Ipse, duodecim constituit ut essent cum Illo et ut mitteret eos praedicare Regnum Dei (cf. Mc. 3, 13-19; Mt. 10, 1-42); quos Apostolos (cf. Lc. 6, 13) ad modum collegii seu coetus stabilis instituit, cui ex iisdem electum Petrum praefecit (cf. Io. 21, 15-17). Eos ad filios Israel primum et ad omnes gentes misit (cf. Rom. 1, 16), ut suae participes potestatis, omnes populos discipulos Ipsius facerent, eosque sanctificarent et gubernarent (cf. Mt. 28, 16-20; Mc. 16, 15; Lc. 24, 45-48; Io. 20, 21-23), sicque Ecclesiam propagarent, eam-



Iglesia (no sobre ella o junto a ella) un conjunto de ministerios («in Ecclesia sua varia ministeria instituit»); estos ministerios aparecen en la Iglesia como sociedad jerárquicamente organizada («in hac societate hierarchice ordinata»). Hay, por lo tanto, una estructura institucional organizada (una organización), a quien se ha otorgado la función pastoral. Esta estructura pastoral asume la misión divina confiada por Cristo (no por los fieles) a los Apóstoles y a sus sucesores.

Esta estructura forma una unidad. Lo es el episcopado —uno e indiviso— con el Papa como principio y fundamento visible de la unidad de la comunión jerárquica. Lo es el conjunto de órdenes sacramentales, puesto que los presbíteros y diáconos son colaboradores y auxiliares de los obispos.

2) *Institucionalización*. Asimismo los textos citados ponen de relieve una institucionalización; es decir, que la misión confiada aparece como un factor transpersonal, y asimismo fueron institucionalizados sus titulares y los cauces.

En efecto, se afirma que Cristo «instituyó ministerios», que la misión divina recibida por los Apóstoles (o sea, la misma e idéntica misión proclamada en su tiempo por Jesús) «ha de durar hasta el fin de los siglos». Esto supone una voluntad fundacional objetivada que contiene esa misión, una misión que permanece por el mandato de Cristo e institucionalizada mediante la creación de ministerios a los cuales se ha

que sub ductu Domini ministrando pascerent, omnibus diebus usque ad consummationem saeculi (cf. Mt. 28, 20)".

N.º 20: "Missio illa divina, a Christo Apostolis concredita, ad finem saeculi erit duratura (cf. Mt. 28, 20), cum Evangelium, ab eis tradendum, sit in omne tempus pro Ecclesia totius vitae principium. Quapropter Apostoli, in hac societate hierarchice ordinata, de instituendis successoribus curam egerunt. Non solum enim varios adiutores in ministerio habuerunt, sed ut missio ipsis concredita post eorum mortem continuaretur, cooperatoribus suis immediatis, quasi per modum testamenti, demandaverunt munus perficiendi et confirmandi opus ab ipsis inceptum, commendantes illis ut attenderent universo gregi, in quo Spiritus Sanctus eos posuit pascere Ecclesiam Dei (cf. Act. 20, 28). Constituerunt itaque huius modi viros ac deinceps ordinationem dederunt, ut cum decessissent, ministerium eorum alii viri probati exciperent. Inter varia illa ministeria quae inde a primis temporibus in Ecclesia exercentur, teste traditione, praecipuum locum tenet munus illorum qui, in episcopatum constituti, per successionem ab initio decurrentem, apostolici seminis traduces habent. Ita, ut testatur S. Irenaeus, per eos qui ab Apostolis instituti sunt Episcopi et successores eorum usque ad nos, traditio apostolica in toto mundo manifestatur et custoditur.

Episcopi igitur communiter ministerium cum adiutoribus presbyteris et diaconis susceperunt, loco Dei praesidentes gregi, cuius sunt pastores, ut doctrinae magistri, sacri cultus sacerdotes, gubernationis ministri. Sicut autem permanet munus a Domino singulariter Petro, primo Apostolorum, concessum et successoribus eius transmittendum, ita permanet munus Apostolorum pascendi Ecclesiam, ab ordine sacro Episcoporum iugiter exercendum. Proinde docet Sacra Synodus Episcopos ex divina institutione in locum Apostolorum successisse, tamquam Ecclesiae pastores, quos qui audit, Christum audit, qui vero spernit, Christum spernit et Eum qui Christum misit (cf. Lc. 10, 16)".

transmitido esa misión. Por ello los titulares de la misión «se suceden», terminología que carecería de sentido sin un elemento permanente en relación con el cual unas personas son sucesoras de otras, ya que toda sucesión requiere por su propia naturaleza un elemento permanente y objetivo en relación con el cual se da la sucesión: un cargo, unos bienes, etc. Si no hubiese institucionalización, no habría sucesión —y la sucesión apostólica es pieza clave en el dogma católico⁴⁹— sino mera continuidad. Por lo tanto, si hay sucesión, no hay sólo continuidad de misiones estrictamente personales; ha de haber, necesariamente, un ministerio permanente e institucionalizado⁵⁰.

Junto a la institucionalización de la misión hay también una institucionalización de sujetos de atribución. En concreto y por lo que atañe a los pasajes de la const. *Lumen gentium* citados, el colegio apostólico es presentado como «un grupo estable» institucionalizado; esto es, no constituye simplemente el resultado de una suma de personas con idéntica misión, sino el sujeto de atribución de un ministerio (un ministerio, un sujeto genérico de atribución). En este sentido, el colegio apostólico aparece como una unidad institucional de personas con una unidad de misión.

Al mismo tiempo, la acción fundacional de Cristo ha supuesto la creación de un *oficio* o ministerio permanente (el *caput visibile Ecclesiae*) como un ministerio específico a desempeñar por Pedro —uno de los discípulos llamados a formar parte del Colegio apostólico— y por sus sucesores, que son miembros del Colegio episcopal; hay por lo tanto una institucionalización de funciones, pues se trata de un oficio o ministerio objetivamente existente, cuyos titulares se suceden por *provisión* del oficio.

Por último cabe señalar que la institucionalización de que venimos hablando abarca también unos cauces institucionalizados: la imposición de manos o sacramento del orden y la *missio canonica*, como actos a través de los cuales se accede —sin hacer ahora más precisiones— bien

49. Vid. A. M. JAVIERRE, *El tema literario de la sucesión* (Zürich 1963).

50. Vid. P. RODRÍGUEZ, *Ministerio y comunidad. Estudio de sus relaciones en orden a la fundamentación de una teología del ministerio eclesiástico*, en "Scripta Theologica", II (1970), pp. 119 ss.

Si se tiene presente que bajo la visión hierarcológica la misión de la Iglesia se traducía por potestad, fácilmente se advierte que los autores anteriores al Vaticano II no dejaron de intuir la institucionalización de la misión a la que acabamos de aludir. Así las definiciones objetivas de la jerarquía como *ipsa potestas* (cfr. n. 23) o las expresiones objetivantes de la potestad (*potestas Ecclesiae*, Cristo transmitió su potestad a la Iglesia, etc.) denotan la presencia de la idea de institucionalización que la concepción personalista no ahogó del todo.



al *ordo* (Colegio episcopal, por ejemplo), bien a un oficio (caso del Romano Pontífice).

En resumen, puede decirse que hay una institucionalización de funciones (ministerio eclesiástico en general, oficios o ministerios particulares), una institucionalización de titulares (cuerpos o grupos estables) y una institucionalización de cauces (sacramento del orden, misión canónica). Todo ello comprendido en una unidad orgánica por medio de vínculos, relaciones y otros factores jurídicos (la comunión jerárquica como realidad orgánica que exige forma jurídica)⁵¹, que unifican y organizan jerárquicamente este complejo en la unidad institucional que denominamos organización eclesiástica⁵².

3) *Unidad y desconcentración*. También los textos citados muestran un proceso de *desconcentración de funciones* dentro del único y total ministerio. Los Apóstoles, siguiendo instrucciones de Cristo, tuvieron «diversos colaboradores» (las fuentes señalan los obispos-presbíteros, los diáconos⁵³), lo que dio lugar a aquellos tres grados de órdenes sagradas llamados episcopado, presbiterado y diaconado (únicos grados posibles dentro del sacramento del orden). Es decir, para atender al cumplimiento de la misión recibida, los Apóstoles transmitieron diversas funciones a otros fieles, no haciéndoles Apóstoles (lo que equivaldría a un incremento numérico), sino colaboradores suyos en determinadas funciones orgánicamente establecidas (desconcentración de funciones). Así, los obispos *regían* las comunidades; en cambio, los diáconos aparecen para el desempeño de ciertas funciones auxiliares⁵⁴.

Esto nos indica que los Apóstoles recibieron de Cristo las funciones públicas de la organización eclesiástica (concentración de funciones en los Apóstoles) —además de algunas extraordinarias o personales— con el mandato de desarrollarla (no es, pues, la desconcentración que afecta a los grados del sacramento del orden algo motivado exclusivamente por una contingencia histórica, susceptible de variaciones esenciales con el correr de los tiempos). De ahí que muy pronto encontramos a los

51. Cfr. Const. *Lumen gentium*, nota explicativa praevia, observ. 2.^a: “*Communio est notio quae in antiqua Ecclesia (sicut etiam hodie praesertim in Oriente) in magno honore habetur. Non intelligitur autem de vago quodam affectu, sed de realitate organica, quae iuridicam formam exigit et simul caritate animatur*”.

52. La noción de organización eclesiástica puede encontrarse en J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, *ob. cit.*, pp. 330 ss.

53. Vide M. GUERRA, *Episcopos y presbyteros* (Burgos 1962); J. COLSON, *La fonction diaconale aux origines de l'Eglise* (Bruges 1960); *Id.*, *L'évêque dans les communautés primitives* (Paris 1951); A. MOSTAZA, *Poderes episcopales y presbiterales*, en “La función pastoral de los obispos” (Barcelona 1967), pp. 9 ss.

54. Act 6, 1-6.

Apóstoles con una organización algo más compleja, fruto de una desconcentración de funciones por vía sacramental: los Apóstoles y sus colaboradores. A esta primitiva organización suceden «los colaboradores», una vez el colegio apostólico deja de existir; pero estos colaboradores, que recibieron «el ministerio de la comunidad» (las funciones públicas), representan un conjunto *organizado*: «los obispos junto con sus auxiliares presbíteros y diáconos». Es decir, la misma misión institucionalizada aparece conferida, mediante una organización desconcentrada, a un conjunto de personas, de las cuales unas —los obispos— reciben la sucesión apostólica, en el sentido de confiarse a ellos la *capitalidad de la comunidad*. Las otras personas (presbíteros y diáconos) aparecen en relación de subordinación (son cooperadores y ministros), sus actividades son coordinadas por el obispo (función de regir) y están bajo su control; es decir, lo típico de un proceso de desconcentración.

Una consecuencia clara del fenómeno de desconcentración observado, junto al anteriormente señalado de creación de ministerios u oficios peculiares (el primado), es que el llamado *ordo clericorum* es, en realidad, una organización, o más exactamente una estructura organizada que constituye el nervio central de la organización eclesiástica. Los ministerios son inseparables del *ordo*, que no debe concebirse como un simple conjunto o *coetus* de personas que, ulteriormente, son designados para cubrir unos oficios o ministerios de la organización como algo distinto del *ordo*. El *ordo episcoporum* es ya titular de una misión con unos colaboradores (el *ordo presbyterorum*) y unos auxiliares (el *ordo* de los diáconos) con distribución de funciones entre sí y con ciertos oficios, unos constituidos por Cristo mismo (el primado de Pedro), y otros establecidos más adelante por la Iglesia; es decir, conteniendo un principio de organización, que por un proceso histórico se va desglosando en una multiplicidad de ministerios. El *ordo* no es un *coetus personarum* avocado a desempeñar funciones de la organización; es ya organización, una línea, la central, de la organización eclesiástica. Por eso es una *unidad orgánica*.

Todo esto no puede explicarse —al menos desde un punto de vista jurídico— por la vía de una sucesión exclusivamente personal. Sólo se explica mediante la existencia de una organización institucionalizada, esto es, un centro de atribución de las funciones públicas con existencia objetiva y permanente (institución) y basado en una voluntad fundacional, que va sufriendo un proceso de organización, distribución de funciones y sucesión de titulares previsto en dicha voluntad fundacional. En otras palabras, Cristo fundó la Iglesia y la constituyó con la dimensión pública de sociedad eclesiástica, de naturaleza institucional, en la que, por voluntad suya, hay una estructura pública *organizada* y susceptible de

ulterior organización; a esta estructura organizada se atribuye el gobierno, control y gestión de la función pública (constitución jerárquica de la Iglesia, según el lenguaje de los teólogos). La desconcentración de funciones se realiza en relación al doble elemento permanente de la Iglesia: ontológico (línea sacramental) y jurídico⁵⁵.

IC: Uno de los puntos que hacen más difícil entender las relaciones entre el Romano Pontífice y el Colegio episcopal es la idea de que la función primacial asume la totalidad de la función de gobierno universal de la Iglesia. Según esta concepción, los oficios que integran la organización central de la Iglesia son meros colaboradores o auxiliares del Romano Pontífice, a quien corresponde la plenitud de la potestad suprema. De acuerdo con este esquema el Colegio episcopal fácilmente aparece como auxiliar del Papa o casi como antagonico. ¿La concepción orgánica que Vd. sostiene aporta nuevas luces a la solución de este problema?

JH: Es cierto que las relaciones entre el Romano Pontífice y el Colegio episcopal pueden ser entendidas con facilidad bajo uno de los dos términos del dilema planteado: el Colegio episcopal visto como auxiliar del Papa o como su antagonista. De la segunda posibilidad son ejemplos conocidos el conciliarismo, las discusiones que tuvieron lugar en las primeras reuniones del Vaticano II que trataron acerca de la colegialidad episcopal, etc.; en las referencias al Concilio Vaticano I que hace el n. 18 de la const. *Lumen gentium* y en la redacción del n. 22 del mismo documento se pueden observar claras huellas del recelo que este peligro engendra. De la primera posibilidad pueden ser una muestra, entre muchas otras, las siguientes palabras de uno de los mejores canonistas de los últimos tiempos: «*Romanus Pontifex* quamvis suprema et plena potestate regendi Ecclesiam sit instructus tamen solus omnibus negotiis ecclesiasticis expediendis prorsus impar est. Quare in partem sollicitudinis, non in plenitudinem potestatis quamplurimos *adiutores* vocavit. Inter illos *adiutores* vere etiam *Episcopi* recenseri possunt. *Ipse* enim Christus Dominus, qui B. Petro supremam atque plenam dedit potestatem, eidem *Apostolos* eorumque sucesores constituit *adiutores*, quibus uteretur in aedificanda et regenda Ecclesia»⁵⁶.

55. J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, *ob. cit.*, pp. 336 ss. En páginas sucesivas este libro trata de una serie de cuestiones involucradas en la visión orgánica expuesta y en las que aquí no podemos entrar: sacramento del orden y misión canónica, los laicos y la organización eclesiástica, jerarquía y clerecía, etc...

56. F. X. WERNZ, *ob. cit.*, p. 700. Según este autor el Romano Pontífice es la fuente de la jurisdicción de los otros Prelados eclesiásticos (p. 647).

Primado y organización central de gobierno

Me parece que un punto clave para comprender cómo pueden coexistir otros órganos de gobierno central sin entenderlos como meros auxiliares y cooperadores del Papa (cuestión que plantea el Colegio episcopal) es el referente a la posible identidad entre dos conceptos que con frecuencia parecen confundirse y superponerse: primado y organización central de gobierno. ¿Son lo mismo? ¿Se ciñe el gobierno central a ser una organización a través de la cual se ejercen los poderes y las funciones primaciales y sólo ellos?

Evidentemente no se trata de poner en duda, ni siquiera en duda metódica, el dato fundamental de que el primado es el centro y la cabeza del gobierno central, ni tampoco que el oficio primacial contiene en sí una función de gobierno. Las fórmulas con que se expresa la fe católica sobre el primado⁵⁷ hacen implanteable la cuestión. Por supuesto que el Papa, en virtud de su primado, gobierna a la Iglesia universal. No es, pues, éste el sentido de la pregunta más arriba formulada. Dando por sentado que el primado es el eje del gobierno central de la Iglesia, la pregunta se refiere a la *identidad* de ambos términos, lo que significa preguntarse, no si el primado es gobierno, sino si *todo* el gobierno universal es primado y *sólo* primado.

Siendo éste el sentido de la pregunta todo parece que la respuesta equivaldría a descubrir un mediterráneo, si no fuese porque nos hallamos ante una verdad que a veces parece olvidarse. En efecto, el gobierno universal se contiene en el primado, pero no es sólo de él, por la sencilla y obvia razón de que el primado únicamente pertenece a Pedro y a sus sucesores, los Papas, mientras que el gobierno universal tiene también otro sujeto —el Concilio ecuménico—, del cual no es predicable el primado. En consecuencia, si el Concilio ecuménico es también órgano del gobierno central (sujeto de la suprema potestad —supremo gobierno— según el c. 228 § 1) y no es, en cambio, sujeto del primado, es obvio que gobierno universal —o central— de la Iglesia y primado no son términos ni conceptos identificables.

Quizás podría pensarse que el primado hace referencia a la plena y suprema potestad en cuanto tiene por sujeto a Pedro y sus sucesores y que es a tal potestad a la que se llama primado. Pero en este caso, que se llame primado a la potestad papal y no a la del Concilio ecuménico sería una pura cuestión de nombre —no de contenido—, y este no es el verdadero sentido del dogma católico sobre el primado. La primacía del

57. Véase, por ejemplo, la const. dogm. "Pastor aeternus" del Concilio Vaticano I. Sobre esta constitución, vide U. BETTI, *La costituzione dommatica "Pastor aeternus" del Concilio Vaticano I* (Roma 1961).



Papa supone algo distinto a lo que es predicable del Concilio ecuménico; por lo tanto, algo que no se reduce ni se identifica con la suprema potestad, aunque la contenga.

Mucho menos es sostenible que el Concilio ecuménico se identifique con el Papa. El Papa es cabeza del Concilio, pero no lo absorbe en sí, de tal manera que los actos del Concilio sean atribuibles al Romano Pontífice, que en tal sentido actuaría unas veces sólo y otras en Concilio (es decir, teniendo en cuenta las opiniones de los componentes del Concilio). Si *de hecho* ocurre esto o no⁵⁸, es algo que aquí no nos interesa, pues lo cierto es que el Concilio, como órgano colegial, es, constitucionalmente (por Derecho constitucional), sujeto de su propia actividad.

Varias son las consecuencias que de esta idea básica pueden deducirse. Veamos algunas.

1.^a) El primado es algo más que gobierno universal. Puesto que el primado contiene la plena y suprema potestad y ambos conceptos no son identificables, es obvio que el primado es algo más que esa potestad. ¿Qué es, entonces, el primado?

Entiendo que el primado no se puede reducir a una actividad (el gobierno) ni tampoco al conjunto de situaciones jurídicas que capacitan para su ejercicio. El primado es un oficio pastoral, pero es algo más. No es sólo ministerio, sino que también es estructura y estructura constitucional. El Papa es Pastor, pero también es *caput visibile Ecclesiae*.

La clave reside en el hecho de estar constituida la Iglesia como una *communio*. Si bien, en una visión total, toda la comunión eclesial es comunión con Cristo, en cuanto es Verdad (doctrina), es Vida (gracia) y es Camino (regla de vida y conducta), en el plano de la Iglesia peregrinante se plasma en la comunión de fe (verdad), sacramentos (gracia) y Pastores. Y del mismo modo que Cristo es centro y cabeza de la comunión en la totalidad del misterio de la Iglesia, los Pastores (el Papa y los Obispos) lo son en el ámbito externo e histórico, en su nombre y con su misión. El primado del Papa representa, según esto, una función de capitalidad —*caput visibile Ecclesiae*—, o lo que es lo mismo, el centro universal de comunión. En esto consiste, radicalmente, el primado; ser centro de la comunión de fe, siendo Pedro quien confirma a sus hermanos, con el carisma de la infalibilidad en los casos establecidos; centro de la economía de la gracia en cuanto cabeza de la organización

58. Vide esta cuestión tratada en páginas siguientes por J. A. Souto. Este autor sostiene que, de acuerdo con los datos legislativos actuales, al Concilio ecuménico se le reconoce, propiamente, como sujeto de *auctoritas* y no de *potestas* en sentido estricto.

pastoral; centro de la comunión con los Pastores como supremo Pastor de la Iglesia⁵⁹.

Precisamente en estos rasgos radica la insustituible función de Pedro en el gobierno central de la Iglesia. El primado implica una función capital suprema que necesariamente tiene su puesto en el gobierno central; en su virtud el Papa es la cabeza de ese gobierno central.

2.^a) Al mismo tiempo, la otra conclusión que se impone es que dicho gobierno central no es sólo una organización del primado, sino una estructura central de toda la Iglesia, presidida por el Papa, pero no identificada con su oficio. En efecto, el Concilio ecuménico no es, como en el Derecho actual lo es la Curia Romana, un fenómeno de desglose en órganos vicarios del oficio papal, sino un órgano colegial —el Colegio episcopal reunido en asamblea— distinto. Por eso se establece la cuestión de *dos* titulares de la plena y suprema potestad, puesto que es claro e indiscutible que el Concilio ecuménico es *otro órgano* de gobierno central, distinto del oficio del Papa.

La doctrina sobre el Concilio ecuménico es reveladora, a nuestro entender, sobre la relación entre el oficio primacial y la organización central de gobierno. Dos son los puntos fundamentales de esa doctrina: a) no hay Concilio ecuménico sin Papa, que conserva en él, y fuera de él, su condición de primado, de Pastor supremo. b) el Concilio ecuménico, como decíamos, es un órgano de gobierno distinto del oficio primacial.

Esto nos indica que no es concebible la organización central de la Iglesia sin el Papa, que la preside y es, en ella, el primado. Y que organización central de gobierno y oficio primacial no son lo mismo.

La conclusión que de esto se deriva es clara. El Papa, en virtud de su primado, es la cabeza del gobierno central. Su calidad de *caput visibile Ecclesiae* se manifiesta en su capitalidad en el gobierno central, con todas las prerrogativas que al primado han sido concedidas por la divina constitución de la Iglesia. Pero no todo lo que se integra en el concepto y en la estructura del gobierno central es primado.

3.^a) Me parece que todo esto pone de relieve un dato. La función de gobierno —en la que se contiene la plena y suprema potestad— no es de tal manera primacial —primado— que no pueda tener por titular un sujeto del que no es predicable el primado (caso del Concilio ecuménico). Y al mismo tiempo, indica que el oficio primacial la contiene en

59. El oficio primacial es, en efecto, fundamento, piedra angular, en la que se asienta la Iglesia. Sobre el sentido de la expresión evangélica "roca", vide J. M.^a CASCIARO, *El vocabulario técnico de Qumran en relación con el concepto de comunidad*, en "Scripta Theologica", I (1969), pp. 7 ss. y 243 ss.

sí de tal manera, que no la pierde ni se le disminuye por la existencia de otros órganos que la ejerzan. En otras palabras, que el ser *caput visibile Ecclesiae*, como ya decíamos, es cualitativamente una posición superior a la función de gobierno. La función de gobierno, ni es *el* constitutivo de la capitalidad suprema, ni la función suprema ni la más importante de la capitalidad, aunque en ella esté necesariamente incluida.

No estoy tratando ahora de si el Papa tiene o no una *potestas* superior al Concilio. Lo que quiero decir es que su oficio primacial es una situación eminente, cuyo primario constitutivo no se confunde con la función de gobierno y es cualitativamente más eminente que ella. El oficio primacial —este oficio, no el colegio apostólico, ni el Concilio ecuménico, ni, menos todavía, la Curia Romana— es la piedra fundamental de la Iglesia, el *vinculum unitatis* de orden jurídico-social. El Papa es, en suma, el *Vicarium Christi*⁶⁰. En este sentido es el *caput visibile Ecclesiae* y el *caput Collegii Episcoporum*. El oficio primacial, en su primario constitutivo, no admite vicariedad, ni delegación —es intransmisible— ni suspensión, ni sumisión a otro órgano, sea colegial o no.

¿Qué es, entonces, lo que admite transmisión? Precisamente la función de gobierno, es decir, aquella función que, constitucionalmente, también tiene un titular del que no es predicable el primado. Dicho de otro modo, aquella función que no es exclusiva del primado y, por tanto, no es por naturaleza exclusivamente primacial. O lo que es lo mismo, admite el fenómeno de transmisión la función de gobierno, para cuyo desempeño el Derecho constitucional de la Iglesia prevé una incipiente organización —órgano personal, el Papa; órgano colegial, el Concilio—, una organización de sujetos de atribución *capaz de desarrollarse*.

La consecuencia nos parece clara. La voluntad fundacional de Cristo prevé no sólo el primado, sino también una organización central de gobierno —de la que el Papa es cabeza—, que puede constar de órganos estables y de órganos que no lo son (v. gr., el Concilio ecuménico). Esta organización es capaz de desarrollarse por *desconcentración de funciones* y no necesariamente por vicariedad.

La capacidad de desarrollarse es una tesis unánime en la doctrina, pues a través de ella se justifica la existencia de la Curia Romana, por ser imposible que el gobierno central recaiga sobre la sola persona del Papa: «Cum universus pene orbis terrarum supplex quotidie a Romano Pon-

60. Aunque los obispos son también vicarios de Cristo (“*Episcopi Ecclesias particulares sibi commissas ut vicarii et legati Christi regunt...*”, const. *Lumen gentium*, n. 27), lo son en el sentido de que actúan en su nombre y con su potestad. El Papa es Vicario de Cristo en un sentido más pleno y eminente.

tifice tanquam supremo in terris legislatore ac iudice rescripta postulet —escribe Bouix⁶¹—, isque solus per se omnibus satisfacere et responsa cuique dare non possit, varii instituti sunt senatus, congregationes et tribunalia quae illum sub hoc immenso negotiorum onere pressum sublevent, eique opportuno consilio et opera quotidiana assistant». Esto quiere decir que la organización central de la Iglesia nació *concentrada*, es decir, con un fenómeno de concentración de funciones, como antes hemos visto para toda la organización de la Iglesia. Es un aspecto más de lo ocurrido en todo el conjunto de la organización de la Iglesia. Fue la visión personalista la que impidió captar el núcleo de organización institucionalizada que en el binomio Papa-Concilio ecuménico (en otros términos Papa-Colegio Episcopal) se encuentra comprendido. Se entendió como binomio Primado-Concilio ecuménico lo que en realidad eran órganos de gobierno central ordinarios (y como tal estables y continuos) y órganos de gobierno extraordinarios. No se supo descubrir que en el sucesor de Pedro se daba en realidad el gobierno central *concentrado* —como función desconcentrable— y el primado que incluye la capitalidad de ese gobierno.

Ya hemos visto antes que la organización de la Iglesia obedece a un fenómeno de desconcentración. Muy peculiar en lo que respecta a la línea sacramental, pero sin particularidades demasiado especiales en lo que respecta a los oficios que se distinguen por una jerarquía de jurisdicción. No hay, pues, motivos especiales para que el gobierno central tenga que basarse necesariamente en la transmisión vicaria⁶². Lo único que ha sustentado esa transmisión vicaria es la idea de que el gobierno central ejerce las potestades primaciales, por lo que sólo a través de órganos vicarios aparecía posible su necesario desarrollo. Mas ya he repetido que esa idea no me parece cierta, ya que lo exigido por el primado es que el Papa sea la cabeza y el eje del gobierno central, pero no que todo él se concentre en el Papa, puesto que la existencia del Concilio ecuménico hace insostenible tal idea. En otras palabras, bajo la capitalidad del Papa, que siempre es capaz de ejercer libremente por sí la suprema potestad, la organización del gobierno central puede constituirse por órganos con potestad propia. Ahora bien, estos órganos, por fundarse en una desconcentración, han de quedar necesariamente en una relación de coordinación y jerarquía (subordinación) respecto del Papa.

61. D. BOUX, *Tractatus de Curia Romana seu de Cardinalibus, Romanis Congregationibus, Legatis, Nuntiis, Vicariis et Protonotariis apostolicis* (Parisiis 1880), p. 139. El mismo argumento en Cappello (*De curia*, cit., p. 17) y en general en toda la doctrina.

62. Un estudio de la potestad vicaria y su posible sustitución por otras técnicas organizativas puede encontrarse en G. DELGADO, *Desconcentración orgánica y potestad vicaria* (Pamplona 1971).

Cuales sean las posibilidades de concreción de la organización central de la Iglesia, partiendo de las ideas aquí expuestas, no es el momento de indicarlas; me remito a los trabajos de los otros ponentes. Baste decir que, bien por un criterio material (conjunto sectorial de materias), bien por un criterio formal (naturaleza de los actos: legislativos, administrativos, judiciales)⁶³, pueden distinguirse una serie de órganos que, con potestad propia, ejerzan esa función, bajo la capitalidad del Papa a quien corresponde asumir la función de síntesis y unificación, tanto a priori (dando las directrices generales) como a posteriori. Y siempre el Papa conserva la posibilidad de avocar a sí la resolución de cualquier decisión en los casos extraordinarios.

Para terminar de perfilar mi respuesta añadiré que, según lo que acabamos de ver, las funciones del primado en una organización de gobierno central desconcentrada, son fundamentalmente dos: a) presidir, coordinar y controlar el gobierno central, con verdadera y suprema potestad; b) avocar a sí la resolución de cualquier decisión, cuando la naturaleza o circunstancias del asunto así lo requieran⁶⁴. Por lo demás, ya hemos dicho que el primado comprende más que la función de gobierno.

I C: La existencia de una organización central de la Iglesia con el Romano Pontífice como cabeza suprema presupone, a nuestro modo de ver, una serie de relaciones entre los distintos órganos —relaciones interorgánicas— que normalicen su esfera de acción y reconduzcan a la unidad este complejo organizatorio. Hasta ahora estas relaciones se reducían a la vicariedad, que explica la relación existente entre el Romano Pontífice y los demás oficios de la Curia Romana. Asimismo la potestad del Romano Pontífice sobre la Iglesia universal es explicada por las notas tradicionales de plena, suprema, universal, episcopal, ordinaria e inmediata. ¿Desde un punto de vista constitucional estas notas son predicables de la organización central? ¿Cuáles son los principios constitucionales que inspiran la organización central de la Iglesia?

J H: A la primera pregunta respondo que no, ya que varias de esas notas sólo son predicables de la potestad del Papa y otras —v. gr., plena y suprema— sólo lo son de la potestad del Papa y del Concilio ecuménico. Más

63. Véase, sobre este punto, el trabajo de J. A. Souto publicado en este mismo número de *IUS CANONICUM*.

64. Fácilmente puede verse la correlación que existe entre las funciones que aquí se señalan y las propias del Papa con respecto al Concilio ecuménico (nos referimos a las

Principios constitucionales de la organización central de la Iglesia

que de notas, creo que la cuestión, en sede de Derecho constitucional y en lo que atañe a la *organización* del gobierno central, es más bien de los principios constitucionales organizativos en los que se funda esa organización. Por ello, analizaré a continuación algunos —no todos⁶⁵— de los principios constitucionales que rigen la estructura organizativa del gobierno central de la Iglesia. Me refiero, pues, a aquellos principios denominados *estructurales*⁶⁶. Estos principios son: universalidad, unidad, coordinación, control y participación. De estos principios se refieren a las relaciones interorgánicas los principios de coordinación y control, a los que habría que añadir otros, como el de subordinación o jerarquía, aquí no tratados.

a) *Universalidad*. La organización central de la Iglesia es manifestación de su unidad universal. No se refiere esta unidad al hecho de coincidir los fieles, las distintas comunidades o las Iglesias particulares en las mismas creencias o en el uso de los mismos sacramentos (eso sería coincidencia, no unidad), sino a que la Iglesia Católica es una única comunidad religiosa que tiene algunos fines y algunas actividades no imputables primariamente a los distintos entes menores, sino a la totalidad. Si bien hay fines y actividades cuyos titulares son las personas o las comunidades menores⁶⁷, hay ciertos fines y actividades cuyo sujeto es la Iglesia considerada en su unidad, de suerte que las Iglesias particulares o los entes menores son sus sujetos —cuando lo son— en un segundo momento, esto es, en cuanto a través de ellos se alcanzan esos fines y son realizables esas actividades que, en sí, pertenecen a la Iglesia total. Pensemos, por ejemplo, en el culto eucarístico. La eucaristía no es, en sí, acción aislada de un grupo de fieles, ni acción de la Iglesia particular, aunque sólo a través de ellos —pues no cabe una concreta celebración eucarística en la que estén presentes materialmente todos los fieles de la Iglesia— esa acción se haga posible. No es cada grupo o cada Iglesia particular el que, como acción propia y exclusiva de él, celebra la eucaristía. Es siempre una acción cultural pública de la Iglesia total —por-

funciones constitucionales) con las diferencias de matiz que la distinta naturaleza de los órganos requiere. Para las funciones del Papa respecto al Concilio ecuménico y, en general, los actos del Colegio Episcopal como sujeto de la suprema potestad, vide const. *Lumen gentium*, n. 22.

65. Me referiré a los principios peculiares de la organización central y a aquellos que por un motivo u otro juzgo de mayor interés. Pero es evidente que le son de aplicación, de una forma u otra, los que son propios de la organización eclesiástica en general. Para una exposición de estos principios remito a J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, ob. cit., pp. 379 ss.

66. Cfr. J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, ob. cit., p. 379.

67. Este punto puede encontrarse más desarrollado en J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, ob. cit., pp. 250 ss., 318 ss., 322 y 409 ss.



que ella es la titular y la poseedora de la eucaristía—, si bien a través de los fieles reunidos en cada asamblea⁶⁸.

En este sentido se afirma, por ejemplo, que en la Iglesia particular *vere inest et operatur Una Sancta Catholica et Apostolica Christi Ecclesia*⁶⁹, no como si la Iglesia particular contuviese en sí, como titular y poseedora propia y aislada, los bienes de la Iglesia, de suerte que la Iglesia universal no sería otra cosa que un conglomerado de Iglesias o una simple *communio ecclesiarum*⁷⁰.

De esta unidad —y unicidad— universal se desprende que el gobierno central no es algo así como un centro de coordinación de los gobiernos particulares, ni una especie de gran organización supradiocesana para la unificación y conjugación de directrices. No, el gobierno central se ordena a regir la Iglesia como unidad universal.

Es cierto que, al contemplar a la Iglesia como unidad, el gobierno central ha de tener en cuenta la multiformidad —la variedad— que en la unidad se produce. Pero esto es un principio propio de la actividad de gobierno —el respeto a las legítimas autonomías—, que se refiere a su recto ejercicio. Lo que nos interesa ahora resaltar es el principio estructural de que la organización central de la Iglesia es estructura de la Iglesia contemplada en su unidad. Una consecuencia que de esto se deriva está formulada, a través de una distinta conceptualización y referida al primado del Papa, en el c. 218, § 2: la potestad del Papa es *ordinaria et immediata tum in omnes et singulas ecclesias, tum in omnes et singulos pastores et fideles*. Como sea que la organización del gobierno central se refiere a la Iglesia como unidad universal, su función no tiene como únicos destinatarios a los órganos de gobierno particular, sino a todos los fieles y a todas las comunidades de modo directo e inmediato. ¿Produce esto una colisión de funciones entre el gobierno central y el particular? No, puesto que la función de gobierno central tiene como objeto lo que respecta a la Iglesia en lo que tiene de una o uni-

68. Cfr. dect. *Unitatis redintegratio*, n. 2: "... in Ecclesia sua Eucharistiae mirabile sacramentum instituit, quo unitas Ecclesiae et significatur et efficitur"; const. *Lumen gentium*, n. 26: "In quavis altaris communitate, sub Episcopi sacro ministerio, exhibetur symbolum illius caritatis et unitatis Corporis mystici... In his communitatibus, licet saepe exiguis et pauperibus, vel in dispersione degentibus, praesens est Christus, cuius virtute consociatur una, sancta, catholica et apostolica Ecclesia. Etenim non aliud agit participatio corporis et sanguinis Christi, quam ut in quod sumimus transeamus".

69. Const. *Lumen gentium*, n. 11.

70. La estructura orgánica y comunitaria de la Iglesia no puede, en consecuencia, reducirse a la suma de las estructuras diocesanas. La propia dinámica de la Iglesia hace aparecer fenómenos organizativos y comunitarios de índole universal y transdiocesanos, que son formas de manifestación de la dimensión de unidad y universalidad de la Iglesia, que no se agota en la Iglesia particular.

versal; la acción de gobierno particular no es función suya, sino supletoriamente.

b) *Unidad*. El conjunto de la organización del gobierno central constituye una unidad. No me refiero sólo al complejo oficio papal-curia, sino que incluyo también al Concilio ecuménico y, en general, al Colegio Episcopal en cuanto sujeto de la suprema función de gobierno. En efecto, el gobierno central es un núcleo característico de la organización de la Iglesia, una organización nacida del acto fundacional de Cristo, que por un proceso de desarrollo se estructura en una multitud de órganos y organismos.

Esta organización del gobierno central es una, en cuanto es una institución en quien reside la función, compuesta de distintos órganos, sean oficios, sean *collegia*, sean organismos de distinta índole, cada uno de los cuales tiene un conjunto de atribuciones, a cuyo través se manifiesta la estructura institucional. La base constitucional de esta organización es el oficio primacial y el *ordo episcoporum* en cuanto sujeto unitario y colegial de esa función. A esa base constitucional se añaden el conjunto de colegios (v. gr. el Cardenalicio), órganos y servicios estables, actualmente conocidos con el nombre genérico de Curia Romana.

La unidad estructural —que tiene su fundamento en la unidad de la función— se manifiesta a través de la capitalidad del Papa, tanto del *ordo episcoporum*, como de la Curia Romana.

c) *Coordinación*. Consecuencia de la unidad es el principio de coordinación. Efectivamente, la unidad funcional en una organización compuesta de diversos órganos sólo se consigue a través de la coordinación. Constitucionalmente, la función de coordinación es propia del Papa.

La cuestión más interesante es el modo de esta coordinación. ¿Es suficiente que cada organismo se relacione por separado con el oficio primacial? Para no entrar en campo ajeno —la ciencia de la organización⁷¹— bastará decir brevemente que en nuestra opinión una coordinación adecuada sólo puede conseguirse a través de una forma colegial, esto es, por medio de un órgano colegial presidido por el Papa, en cuyo seno se tomen las decisiones más importantes y se adopten las directrices básicas de la actividad de la Curia Romana.

d) *Control*. El desarrollo de este principio corresponde casi en su totalidad a la ciencia de la organización eclesiástica. Desde el punto de vista del Derecho constitucional puede decirse que existe y es necesario, y reside, a nivel supremo, en el oficio primacial. Respecto de los actos

71. Páginas más adelante este principio es estudiado por G. Delgado.

colegiales del *ordo episcoporum*, en Concilio ecuménico y fuera de él, esta función de control se ejerce a través de la aprobación o de la confirmación del Papa a esos actos, e incluso a través de la simple aceptación. En relación a la actividad de la Curia Romana es obvio ese control, por la subordinación jerárquica de la Curia al Papa.

Esto no quiere decir que las facetas del principio constitucional expuestas supongan *todo* el desarrollo de que es capaz en una organización adecuada. Baste recordar las constantes propuestas de un control judicial de la actividad administrativa que los autores están haciendo en estos últimos tiempos⁷². Simplemente no entramos en esta cuestión por escapar de los límites de esta entrevista.

e) *Colegialidad*. Hablo aquí de colegialidad en el sentido de existencia, a distintos niveles, de órganos colegiales de gobierno, no de la colegialidad episcopal. Sin embargo, existe entre ambas una relación, pues la llamada colegialidad episcopal no se explica sin el principio al que aquí me refiero, aunque lo trascienda. La colegialidad episcopal, tal como ha sido enunciada por el II Concilio Vaticano, ha tenido una consecuencia clara. La conceptualización de la Iglesia como una forma *monárquica* de gobierno no es válida. Lo que equivale a decir, no que el Papa no pueda ejercer libremente su potestad de forma personal cuando así lo exijan las circunstancias, sino para lo que ahora nos interesa, dos cosas: 1.º) Que la misma constitución de la Iglesia admite que la función de gobierno central se puede ejercer, en distintos grados y formas según los casos, a través de órganos colegiales. 2.º) Que la colegialidad tiene unos límites que vienen determinados por la especial configuración del oficio primacial⁷³. Supuestos estos límites, puede afirmarse que el gobierno colegial es una posibilidad, no sólo admitida sino establecida por el Derecho constitucional, por ejemplo, a través del Concilio ecuménico.

Creemos haber enunciado con claridad nuestra opinión. No se trata sólo de que exista el gobierno colegial en el Concilio ecuménico, ni en los actos colegiales del Colegio Episcopal. La existencia de esta colegialidad

72. Sobre el control judicial véase el trabajo de C. de Diego en este mismo número de IUS CANONICUM. Vide también el n. 21 de esta revista, pp. 33 ss., 48 ss. y 56 ss., que recoge las opiniones de P. Lombardía y J. Maldonado al respecto.

73. Respecto a la organización eclesiástica en general se ha escrito recientemente: "Lo único que indica el citado principio monárquico es la existencia de dos limitaciones al principio organizativo de la colegialidad: 1.º) en ciertos niveles el órgano unipersonal (vgr. el Romano Pontífice) no puede ser sustituido por un colegio (esto es, la cabeza de la Iglesia, el papa, será siempre una persona, no un colegio); 2.º) siempre mantendrá el órgano unipersonal la posibilidad de avocar a sí la decisión última, lo que significa que si ordinariamente las decisiones pueden ser colegiales, en casos extraordinarios cabrá siempre la posibilidad de decisión unipersonal", J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, ob. cit., p. 392.

significa que, pues el gobierno central admite el principio del gobierno colegial, este principio es trasladable a todo el resto de la organización del gobierno central, salvo siempre el límite señalado antes por lo que se refiere al ejercicio de la función propia del Papa. El Papa siempre mantiene la posibilidad de ejercer sus funciones de forma personal cuando las circunstancias lo requieran y la capitalidad de la Iglesia —el oficio primacial— nunca puede tener por titular a un colegio. Pero, manteniendo esa posibilidad, de modo ordinario puede el Papa ejercer la función de gobierno —no otras prerrogativas primaciales— en el seno de un órgano colegial, el mismo al que aludíamos al tratar del principio de coordinación.

f) *Participación*. La doble posición de los obispos, incluido el Papa, como cabezas de una Iglesia particular, a la vez que con una participación —distinta en uno u otro caso— en el gobierno central pone de relieve, a mi entender, un rasgo de interés de la organización del gobierno central. Esta organización no está constitucionalmente pensada como una estructura superpuesta, alejada de las Iglesias particulares y de los fieles, ajena a sus inquietudes e intereses. Es cierto que, tanto en el caso del Papa como en el de los obispos, no se da una confusión de funciones (gobierno universal y gobierno particular) pues ambas permanecen diferenciadas (son distintas las funciones y son también distintos los órganos), sólo unidas por su convergencia en la misma persona. Dicho de otro modo, se trata de dos manifestaciones de la función pastoral de los obispos, entre los cuales se encuentra el Papa. Esta unión, sin confusión, de las funciones en las mismas personas, a la vez que revela que el gobierno central no es una simple coordinación de los gobiernos particulares —sino algo cualitativamente distinto, gobierno central dirigido a la Iglesia en su unidad (por eso no hay confusión)—, pone de manifiesto que el gobierno central está estructurado constitucionalmente sobre el principio de *participación* (para eso existe la unión de esas funciones diferentes en las mismas personas). Y decimos constitucionalmente, porque ese principio está precisamente en los sujetos constitucionales —oficio primacial, colegio episcopal— del gobierno central, esto es, aquellos que, en cuanto sucesores de Pedro y de los Apóstoles, derivan directamente de la voluntad fundacional de Cristo. Y siendo así, ¿por qué no va a extenderse este principio al resto de la organización central?

I C: En preguntas anteriores nos hemos referido al problema doctrinal que plantea el hecho de que el Romano Pontífice y el Colegio episcopal sean sujetos de la suprema potestad en la Iglesia. En sus respuestas Vd. nos

ha expuesto su opinión acerca de unas ideas de base sobre la posible relación entre ambos y, en una visión más amplia, su posición dentro de la organización central de la Iglesia. Permítanos, sin embargo, que insistamos en el tema desde otro punto de vista. El punto de fricción entre ambos órganos se encuentra en la función o *potestas* de la que ambos son titulares. En preguntas anteriores ha utilizado Vd. de forma indistinta los términos *potestas* y función de gobierno. ¿Se trata de acepciones equivalentes? ¿Supone esto que el Colegio episcopal y el Romano Pontífice son órgano de gobierno?

J H: Ha sido habitual en la doctrina identificar función de gobierno y potestad de jurisdicción. También en mis respuestas anteriores he hecho uso de esta sinonimia para facilitar la exposición de mi pensamiento. Gobernar, venía a decirse, es regir y regir es ejercer la potestad, el poder de jurisdicción. No es ésta una afirmación original, ya que proviene en realidad de aplicar a la Iglesia el modo de describir el gobierno en la sociedad civil, cuando se entendía que lo radical y fundamental del gobernante era su posición de mando.

La función de gobierno

Para la doctrina anteconciliar el gobierno era la *potestas* y más específicamente la *potestas iurisdictionis*. La fundación de la jerarquía se entendía como la transmisión de la *potestas*⁷⁴, el primado era la *suprema potestas*⁷⁵, la función episcopal consistirá en regir la diócesis⁷⁶, etc. Al propio tiempo se establecía la identificación entre función pastoral y poder de jurisdicción. Pastor de la Iglesia —se decía— es, propiamente, aquel que posee la jurisdicción. Para citar sólo un ejemplo traemos a colación las siguientes palabras de Bouix: «Propositio I: *Vox pastor in sacris scripturis significat potestatem gubernandi cum iurisdictione proprie dicta et legislativa ...* Propositio IV: *Genuinus sensus vocis pastor includit potestatem legislativam et iurisdictionem externi fori; ita scilicet ut praedicta iurisdictione sit de essentia pastoratus*»⁷⁷. Ni se crea que ésta era una idea encerrada en los libros de los especialistas. Estaba extendida entre numerosos fieles, por vía, incluso, de catecismos populares. Como detalle anecdótico y significativo podemos recordar el tan

74. Como ejemplo véanse las notas 27 y 32. Es doctrina común y constante. Para la mentalidad a la que obedece esta construcción, vide A. DEL PORTILLO, *Dinamicidad y funcionalidad de las estructuras pastorales*, en IUS CANONICUM, IX (1969), pp. 307 ss.

75. "Primatus Romani Pontificis est potestas proprie monarchica in universalem ecclesiam". D. BOUIX, *Tractatus de Papa...*, cit., I, p. 213.

76. "Episcopatus recte definiri potest: plenitudo sacerdotii quatenus ad regimen ecclesiasticum a Christo instituta". D. BOUIX, *Tractatus de Episcopo ubi et de Synodo dioeclesiana*, I, 3.^a ed., (Parisiis 1889), p. 91.

77. D. BOUIX, *Tractatus de parochia ubi et de vicariis parochialibus necnon monialium, militum et xenodochiorum capellanis*, 3.^a ed. (Parisiis 1880), pp. 142 y 155.

conocido, y por tantas razones benemérito, *Catecismo Mayor de Pío X*. El n.º 208 de este Catecismo pregunta: «¿Qué es el Obispo en su propia diócesis?» y responde que el obispo es el *Pastor legítimo* de todos los fieles, eclesiásticos y seculares, que pertenecen a su propia diócesis. Y como era de suponer que el lector no supiese muy bien qué podía significar aquello de Pastor legítimo, el n. 209 se encarga de aclararlo: «Llamamos al Obispo Pastor legítimo porque la jurisdicción, esto es, el poder que tiene de gobernar a los fieles de la propia diócesis (*por eso es Pastor*), se le ha conferido según las normas y leyes de la Iglesia (*por eso es legítimo*)»⁷⁸. En este orden de ideas, el Papa es Vicario de Cristo «porque le representa en la tierra y hace sus veces en el gobierno de la Iglesia», al mismo tiempo que es cabeza visible de la Iglesia «porque él la rige visiblemente con la misma autoridad de Jesucristo»⁷⁹. Para esta mentalidad función de gobierno y potestad de jurisdicción se confunden.

Después del Concilio y a tenor de sus enseñanzas, los autores son unánimes en dar a la función pastoral un contenido más amplio. Sin embargo, no se han ocupado expresamente de resolver el interrogante sobre la función de gobierno: ¿es o no igual a potestad de jurisdicción?

Entiendo que no es correcto equiparar la función de gobierno con el poder de jurisdicción. La función de gobierno consiste en la regulación de la vida social del Pueblo de Dios y en la dirección, coordinación y control de las actividades de naturaleza pública. Esta función ha recibido, como hemos dicho, la denominación de *poder de jurisdicción*; sin embargo este nombre no expresa todo lo que es el gobierno eclesiástico, pues la jurisdicción —o *poder de gobierno*— sólo es uno de sus aspectos. Aunque el gobierno en su base es una capacidad de decisión y dirección, sólo en ciertos aspectos se resuelve en mandatos. Es también defensa de los intereses generales de la Iglesia, vigilancia, fomento y persuasión.

El gobierno eclesiástico se refiere a la vida social del Pueblo de Dios, por lo que se excluyen de él aquellos aspectos del ministerio eclesiástico que se refieren a la intimidad de la persona (fuero interno).

El gobierno eclesiástico tiene, según lo dicho, una competencia delimitada por las siguientes funciones:

1.^a La dirección, coordinación y control del ámbito público; es decir, de las actividades de la organización eclesiástica.

78. *Catecismo Mayor. Segunda parte del Compendio de la Doctrina Cristiana para las clases superiores prescrito por San Pío X a las diócesis de la Provincia de Roma*, versión castellana de "Razón y Fe", 37.^a ed (Madrid 1958), p. 35.

79. *Catecismo Mayor*, cit., nn. 195 y 196, p. 33.

2.^a El establecimiento de aquellas normas *básicas, comunes y generales* (cuanto sobrepasa de estas tres características corresponde a la libertad del fiel, esto es, a los carismas y gracias personales) de participación en la vida del Pueblo de Dios, que se entienden históricamente necesarias para que el fiel esté vitalmente integrado en la Iglesia como comunidad religiosa.

3.^a La decisión de las controversias doctrinales y el juicio de conformidad evangélica respecto de las actividades y de la espiritualidad de los fieles y de las instituciones, en cuanto tienen una dimensión social (fuera de esa dimensión social tales decisiones y juicios son más propios del fuero interno).

4.^a La regulación, fomento, ayuda y —en su caso— suplencia de las actividades del ámbito privado⁸⁰.

Diversas funciones de las incluidas en la función de gobierno —no todas— se ejercen a través de actos de naturaleza jurídica pública, que, dotados de potestad, regulan la vida social del Pueblo de Dios. Este conjunto de funciones reciben el nombre de *poder* o *potestad de jurisdicción*. El poder de jurisdicción es una dimensión de la función de gobierno que, mediante decisiones, ordena la vida social del Pueblo de Dios.

Creo que con estas palabras está suficientemente contestada la pregunta. Quiero, sin embargo, añadir dos consecuencias que se derivan de esta concepción de la función de gobierno. En primer lugar, que el gobierno central de la Iglesia no tiene por qué resolverse siempre por *vía de potestad*; no es sólo dando normas y mandatos, amén de controlando, cómo se gobierna la Iglesia. Mucho más importante es la *vía de subsidiariedad*, esto es, la ayuda y el fomento.

En segundo término, al tratar en adelante del tema será preciso tener en cuenta que, bajo la fórmula *plena et suprema potestas* con que hasta ahora se ha definido la función de gobierno central, se esconde una realidad más amplia y, por consiguiente, que todos los órganos de los que, por potestad propia o vicaria, se predica la participación en la *plena et suprema potestas*, forman la organización del gobierno central, eso sí, pero ni todos tienen *potestas*, ni todos los que la tienen gozan de ella del mismo modo, ni es descartable la jerarquía entre ellos. Los principales problemas planteados al respecto obedecen a la confusión entre función de gobierno central (o universal) y *plena et suprema potestas*. Gobernar, lo hemos dicho ya, no es precisamente mandar y sólo mandar. Gobernar

80. J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, ob. cit., pp. 385 ss. Sobre el principio de subsidiariedad, vide A. DE FUENMAYOR, *El Convenio entre la Santa Sede y España sobre Universidades de estudios civiles*, Pamplona, 1966, pp. 22 ss.

es conducir una colectividad hacia los fines sociales. Y eso se consigue con leyes y mandatos, pero también —y a veces mucho más eficazmente— con la labor de fomento, orientando las actividades, etc. ¿Qué significa en este contexto la *plena et suprema potestas* del Concilio? Significa que sus decisiones magisteriales gozan de la máxima autoridad, que sus leyes o disposiciones son leyes universales (por ser gobierno central) del mismo rango que las pontificias, etc. Pero no significa que su convocatoria, desarrollo, votaciones, etc., no estén sometidos al Derecho; como tampoco significa que no esté bajo el control y la vigilancia del oficio primacial. La idea de que en la Iglesia existe una única *potestad suprema* con dos sujetos de atribución (cada uno de los cuales la asume toda entera) es una conceptualización falsa, muy común, pero tan incorrecta como común. Lo que hay es una organización central de gobierno, compuesta de distintos órganos, con la función de gobernar la Iglesia universal; en ella el Concilio ecuménico es un órgano cuyas decisiones gozan de la máxima autoridad, pero es un órgano cuya actividad está presidida por el Papa.

En otras palabras, el Papa es la cabeza del gobierno central, pero no se concentra en él toda la función de gobierno. El sujeto de la función de gobierno es la organización central de la Iglesia, orgánicamente estructurada según distintos principios organizativos: jerarquía, control, coordinación, etc...

I C: Al contestar una de las preguntas anteriores nos expuso Vd. una serie de principios constitucionales aplicables a la organización central en cuanto *estructura*. Como conclusión a esta entrevista, ¿nos podría indicar si también se puede deducir la existencia de unos principios constitucionales predicables de la *función* de gobierno, cuyo concepto nos acaba de exponer?

J H: En efecto, existen estos principios. El ejercicio de la función de gobierno obedece a unos principios y a unas reglas que dimanan de su naturaleza y de su finalidad. En este sentido, la función de gobierno representa una actividad ordenada y delimitada, que encuentra en esa ordenación su razón de ser y su justificación. Y ello en virtud de su origen divino, pues ese origen garantiza que se trata de una función *ex se* esencialmente ordenada. Los autores no han tratado de estos principios, salvo dos: limitación de la potestad y sujeción al Derecho.

a) *Limitación de la potestad*. ¿Es el gobierno central una función que engloba un poder absoluto? Supuesto el límite que va implícito en la

Principios constitucionales de la función de gobierno

ausencia de jurisdicción sobre las materias temporales *qua tales*, la pregunta se resume en calibrar la intensidad de ese poder: ¿puede mandar lo que quiera, como quiera y cuanto quiera? Este interrogante se ha planteado fundamentalmente con respecto al Primado y, subsidiariamente, respecto a la Curia Romana en la medida en que se entiende que a través de ella se ejercen poderes primaciales. No es nuevo el interrogante, ni tampoco es nueva la respuesta: la función de gobierno, tanto del Papa como de los demás órganos del gobierno central, no entraña un poder absoluto, sino un poder *natura sua* limitado⁸¹. ¿Cuáles son esos límites? Wernz responde al respecto: «Denique licet non paucae limitationes potestatis praesertim spiritualis R. Pontificis omnino sint negandae, tamen potestas pontificia nequaquam *absolute illimitata*, sed certis limitibus et conditionibus est adstricta. Limitatur enim voluntate Christi Domini, *fine* atque *natura obiectoque* ipsius potestatis, porro *legibus divinis* sive naturalibus sive positivis, quae a Romano Pontifice mutari nequeunt v. g. leges Christi de substantia sacramentorum vel de institutione Episcoporum, tandem ipso spiritu mansuetudinis, quem Christus Dominus suis Vicariis praescripsit. Denique prudens legislator attendat oportet in usu suorum iurium ad circumstantias temporum, indolem nationum, iura quaesita. Iniuria quoque temporum *de facto* R. Pontifex in *exercitio* suae potestatis impeditur et limitatur»⁸². De modo más sistemático expone estos límites Aichner: «Sunt vero sequentes limites potestati pontificiae positi: a) Eadem ex *fine*, cui famulari debet, mensuram modumque capit. Nimirum salus ecclesiae est supremus canon, cui usus cujusvi potestatis eccles. ac etiam pontificiae, adstrictus

81. No han faltado, sin embargo, autores que, aún aceptando algún límite a la potestad del Papa (el Derecho divino por ejemplo), muestran clara antipatía por la idea de limitación. Así la obra de Zitelli-Solieri, típico ejemplo de desmesura apologética: "Potestas Romani Pontificis ad ea omnia extenditur, quae ad Ecclesiam Christi curandam seu pascentiam pertinent, veramque habent cum eius necessitatibus connexionem, sive directa ea sit, sive indirecta... III. Eiusdem exercitium nullo limite circumscribitur, neque ratione materiae, in qua versatur, dummodo ad Ecclesiam pertineat, aut ius divinum non obstat; neque ratione eorum, qui eidem subiiciuntur, sive de populo sint, sive Pastores, dummodo per baptismum in Christi gregem fuerint aliquando cooptati; neque ratione modi ita ut neque mediate tantum per pastores particulares, sed etiam immediate in singulos Christi fideles, neque tantum extraordinario, cum Episcopi suum officium deserunt, sed omnino ordinario eiusdem exercendae ius sit. IV. Etsi in aedificationem Ecclesiae tanta potestas Romano Pontifici data fuerit, non in destructionem, nihilominus eiusdem iudicio reservatur quid et quatenus in aedificatione Ecclesiae sit; proindeque temeritatis et schismatis notam non effugit, qui hac de re iudicium sibi assumit; neque ullus excipi casus potest, nisi in quo ius divinum, non quidem obscure, sed evidenter violatum fuerit", *Apparatus seu compendium iuris ecclesiastici*, I, *De personis* (Romae 1907), pp. 60 s. Sus palabras parecen referirse, sin mencionarse a sus autores, a las opiniones de las que son un exponente las dos notas siguientes, esto es, a la actitud que era común en los canonistas de la época.

82. *Ob. cit.*, p. 687.

sit oportet. Eodem pertinet, quod Paulus potestatem sibi affirmat datam in aedificationem et non in destructionem. b) Modus positus est illo spiritu mansuetudinis et moderationis, qui ex aperta voluntate Christi cum regimine eccle. et in specie cum primatu conjungi debet, prout illa tria verba: «Pasce oves meas» luculenter declarat. c) Modum ponunt *canones* ecclesiae rite conditi et consuetudines legitime inductae. In legibus etiam disciplinae nonnulla sunt quae sine ingenti offensione bonorum omnium, sine gravi diminutione cultus divini ac perturbatione ordinis immutari et dissolvi non possunt. Idcirco Pontifex non tam vi canonum, quam naturali jure prohibetur suam adhibere potestatem ad ea mutanda vel solvenda. d) Limes usui potestatis pontificiae positus est juribus ex divina institutione in episcopis collatis... e) Denique Pontifex in executione supremae suae jurisdictionis indigentis temporum, indolem nationum necnon concordatis inter ipsum et summos principes initis constringitur»⁸³.

Después del CIC los autores tratan menos ampliamente de esta cuestión o no se refieren a ella⁸⁴; su postura al respecto puede resumirse con estas palabras de Chelodi: «*Limites* enim ei signati non sunt nisi a iure naturali, a iure divino positivo, a fine societatis religiosae et spiritualis, cui praeest, quad [quoad] validum; a prudentia et obligatione agendi in aedificationem et non ad destructionem, quoad licitum exercitium suae potestatis»⁸⁵. Salvo el enunciado general más negativo —«*limites* ei signati non sunt nisi...»—, como efecto de una tendencia poco propicia a aceptar limitaciones a la potestad papal, la fórmula de Chelodi, similar a la de otros autores, es un resumen de las más amplias, ya transcritas, usadas por diversos canonistas antecodiciales.

83. *Ob. cit.*, p. 341. Cfr., entre otros, A. TILLOY, *ob. cit.*, p. 183; L. HUGUENIN, *Expositio methodica iuris canonici*, 6.^a ed. (Lyon-Paris 1903), p. 130.

En relación a lo que observábamos al final de la nota 81 puede verse que las palabras de Zitelli-Solieri contienen negativas a los límites establecidos por Aichner y Wernz: «Sunt sequentes limites» (A), «nequaquam absolute illimitata, sed certis limitibus» (W), «nullo limite circumscribitur» (Z); «fine obiectoque» (W), «ex fine» (A), «neque ratione materiae» (Z); «de institutione Episcoporum, iura quaesita, ad circumstantias temporum» (W), «juribus ex divina institutione in episcopis collatis, indigentis temporum, indolem nationum» (A), «neque ratione eorum qui eidem subiiciuntur, sive de populo sint, sive Pastores» (Z); «modus positus...» (A), «neque rationi modi» (Z); «eodem pertinet... datam in aedificationem» (A), «nihilominus eiusdem iudicio reservatur quid et quatenus in aedificationem Ecclesiae sit» (Z). Con todo la actitud contradictoria de Zitelli-Solieri respecto a los autores es más formal que de contenido, aunque existen indudables diferencias.

84. Cfr. por ejemplo, E. EICHMANN-K. MOERSDORF, *Lehrbuch des Kirchenrechts*, I (München 1959), pp. 351 ss.; M. PRÜMMER, *Manuale iuris canonici* (Friburgi Brig. 1922), pp. 126 ss.

85. *Ob. cit.*, p. 247. Vide entre otros, A. TOSSO, *Commentaria minora*, lib. II, t. II (Romae 1927), pp. 10 ss.; ST. SIPOS, *ob. cit.*, p. 148; F. M. CAPPELLO, *Summa iuris canonici*, I, 6.^a ed. (Romae 1961), p. 294; A. BERTOLA, *La costituzione della Chiesa*, 3.^a ed. (Torino 1958), p. 303.



Ninguna potestad eclesiástica es ilimitada, porque no existe ninguna función de gobierno que lo sea. Como ya decíamos, toda función de gobierno es una actividad *natura sua* ordenada y delimitada. Precisamente el inmediato origen divino de la potestad del Papa asegura y garantiza que se trata de una potestad limitada. El orden en el ejercicio de toda función de gobierno —sea cual sea el órgano que la ejerce— implica fundamentalmente tres requisitos: la circunscripción a sus propios límites (delimitación), el recto uso y la pericia. La falta de esos requisitos engendra los vicios correspondientes: extralimitación, abuso e impericia, cada uno de los cuales tiene distintos efectos jurídicos.

Delimitación: El gobierno eclesiástico está delimitado, en primer lugar, por la finalidad y por la naturaleza de la Iglesia. En este sentido, se afirma que el gobierno eclesiástico no incide sobre cuestiones temporales —en cuanto tales— a las que es ajeno. En segundo lugar, el gobierno eclesiástico queda limitado por el ámbito de autonomía de los fieles. Respecto de ese ámbito el gobierno eclesiástico tiene las funciones ya indicadas anteriormente; pero la responsabilidad directa y principal en aquellas actividades que lo constituyen recae sobre los fieles, de suerte que sería una extralimitación si los órganos de gobierno eclesiástico pretendiesen asumirla —fuera de los casos en que es legítima la función supletoria— o no respetasen la libertad de autonomía propia de los fieles en ese campo.

Recto uso. En general, el recto uso de la función de gobierno se resume en la justicia y en que esté ordenado *ad aedificationem Ecclesiae*. Más en concreto podemos señalar los siguientes requisitos: 1.º El respeto a los derechos fundamentales de los fieles. Si la función de gobierno dimana de la voluntad fundacional de Cristo, no menos dimanar de ella los derechos fundamentales de los fieles. El respeto a estos derechos constituye, pues, un orden constitucional en el ejercicio de la función de gobierno⁸⁶. 2.º El mantenimiento de las distintas facultades de los Pastores en los términos de sus propios fines. En tal sentido podría constituir un abuso, por ejemplo, utilizar facultades de fuero interno, concedidas a los Pastores en orden a la *salus animae* de los fieles, para garantizar el cumplimiento de acciones de gobierno en el fuero externo, cuando sólo estuviese en juego un interés social que fuese defendible por medios sociales. 3.º El uso de las facultades de gobierno para la obtención del bien común. Se opondría a ello usar de esas facultades para favorecer ilegítimos intereses de grupo.

86. Vide P. J. VILADRICH, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos críticos* (Pamplona 1969), pp. 365 ss.

Pericia. El gobierno eclesiástico requiere una aptitud, una pericia peculiar que es la *prudencia pastoral*. Es aquella *scientia* práctica o arte —perfeccionada por los carismas propios de la jerarquía— que habilita a los Pastores para conducir rectamente el Pueblo de Dios. Esta pericia tiene una relevancia jurídica doble. En primer lugar, toda decisión de los órganos de gobierno debe poseer la índole racional —*ordinatio rationis*— que es propia de esa *scientia*. Es un requisito esencial, tradicionalmente denominado por los canonistas *racionalidad (rationabilitas)*. La racionalidad en general supone: a') la adecuación de las decisiones de gobierno al mensaje evangélico —que constituye el *ideario* de la Iglesia—, y de modo especial al Derecho divino; b') el realismo, o sea la adecuación de las decisiones a las situaciones reales. En segundo término, se plasma en la necesidad de *racionalizar* el proceso de formación de las decisiones de gobierno, tarea ésta que el Derecho realiza *reglando* y *organizando* dicho proceso⁸⁷.

De todo lo dicho se deduce que el poder de jurisdicción incluido en la función de gobierno central tiene unos límites intrínsecos y otros extrínsecos. Intrínsecos son aquellos que derivan de la naturaleza misma del poder eclesiástico de jurisdicción y de su finalidad (principios inherentes que regulan el dinamismo de la función de gobierno); extrínsecos son los que dimanar de la existencia de otras esferas de normatividad o de autonomía. A su vez, los límites extrínsecos son de naturaleza jurídica o comportamientos sociales lícitos.

¿Cuáles son los límites de Derecho? En primer lugar, el núcleo de Derecho divino que es inherente a las distintas realidades sociales de la Iglesia. En segundo lugar, los ámbitos de autonomía de los fieles y, en general, sus derechos fundamentales, a los que hay que añadir los derechos fundamentales de las comunidades menores⁸⁸. No se trata, en estos casos, de la simple conveniencia de que sean respetados tales dere-

87. Sería una excusa carente de valor rechazar la racionalización de que venimos hablando, invocando para considerarla innecesaria la existencia de los carismas que van unidos al ministerio de los Pastores. Aparte de que es regla general que los carismas normalmente potencian la habilidad natural pero no la sustituyen (si la sustituyesen nunca hubiese habido Pastores ineptos, y el propio Derecho canónico prevé su remoción), no es menos cierto que, salvo en casos perfectamente delimitados, esos carismas jerárquicos no aseguran contra el error. Ello supone que la racionalización es tarea a la que ha sido concedida una amplia aplicación, pues a los Pastores no han sido entregadas unas facultades de gobierno sin más, sino unas facultades *ordenadas* y para la edificación del Pueblo de Dios. En otras palabras, lo que prevé la voluntad fundacional no es simplemente un gobierno pastoral, sino un *buen* gobierno pastoral. Quedando claro que ser *buen* pastor no implica tener sólo rectitud personal, sino también pericia pastoral. Para lo dicho en este apartado vide J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, ob. cit., pp. 385 ss.

88. Sobre esos derechos fundamentales, vide J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, ob. cit., pp. 417 ss.

chos sino de una limitación de poder, esto es, de una ausencia de poder (salvo las funciones ya indicadas) en estos campos y de una ordenación esencial de la función de gobierno a ser ejercida conforme a ellos. Es, pues, un límite positivo y negativo. Negativo en cuanto los derechos fundamentales señalan esferas de actuación del fiel calificables de esferas de autonomía. Positivo en cuanto pueden reclamar que la función de gobierno se ejerza en su favor y se ejerza correctamente⁸⁹.

En segundo lugar, es también un límite de Derecho la existencia del gobierno particular. O lo que es lo mismo, el gobierno central, como hemos visto, tiene por objeto la Iglesia contemplada en su unidad universal. No es lo suyo el gobierno particular, respecto del cual tiene la función de establecer normas generales, la función subsidiaria (prestar ayuda) y la función supletoria (suplir cuando los órganos de gobierno particular no cumplen con su función adecuadamente). Las relaciones entre el gobierno central y el gobierno particular, en lo que se refiere a las respectivas esferas de competencia, obedecen al juego entre centralización y descentralización. Sin entrar en el tema, que escapa a nuestro objeto, nos limitamos a indicar que las funciones subsidiaria y supletoria muestran la clara tendencia a la descentralización que ha de ser propia de la organización eclesiástica.

En cuanto a los límites de hecho, ya hemos visto algunos que los autores expresamente indican. Entre estos factores de hecho hemos visto citadas las circunstancias de los tiempos, la índole de las naciones, etc. Una enunciación más precisa podría ser afirmar que estos límites de hecho son aquellos comportamientos sociales *lícitos* de los fieles que influyen en la acción de gobierno. Hablamos, en primer lugar, de comportamientos lícitos; las conductas ilícitas pueden violentar la potestad, pero no son, propiamente, límites extrínsecos suyos en el sentido que aquí damos a esta expresión, es decir, factores que contribuyen a mantener a la potestad en sus justos y lícitos límites. Se trata, por tanto, de aquellos comportamientos que, reconocidos como lícitos por el Derecho, pero sin ser vinculantes jurídicamente (no hay obligación jurídica de actuar según sus dictados), influyen en las decisiones de los órganos de gobierno y, en caso de abuso, extralimitación o impericia, coadyuvan a moderarla. Esta *acción social* de los fieles puede tomar diversas formas: opinión pública, formación de la costumbre *contra* o

89. Los canonistas del siglo XIX reconocen frecuentemente la existencia de este derecho de los fieles al buen gobierno. Cfr. A. TILLOY, *ob. cit.*, p. 488; C. LOMBARDI, *Iuris canonici privati institutiones*, I, 2.^a ed. (Romae 1901), p. 476; L. HUGUENIN, *ob. cit.*, p. 304; S. АГЕН-НЕР, *ob. cit.*, pp. 188 ss.

praeter legem, resistencia a las leyes o mandatos⁹⁰, protesta⁹¹, etc. Es obvio que esta acción social puede tener vertientes ilícitas, pero me refiero exclusivamente a los supuestos en que es lícita.

b) *Sujeción al Derecho*. ¿Está sujeto al Derecho el gobierno central? Prácticamente esta pregunta se ha ceñido a indagar si era aplicable o no al Papa el principio de que el Príncipe no está sometido a las leyes. Evidentemente esta delimitación del problema, salvo para una visión positivista que reduzca el Derecho a las leyes humanas, no se identifica con el interrogante planteado. Por eso, los canonistas han sido unánimes en afirmar que el Papa está sujeto al Derecho, pero al Derecho divino, pues por lo que respecta a las leyes humanas han sido no pocos los que entienden que tal sujeción no existe. De hecho, es bien sabido que, si bien es lo normal que las leyes humanas se respeten, no faltan casos de su ruptura.

Ante todo me parece necesario dejar sentado que, fuera del Papa, no hay razón alguna para no admitir la sujeción al Derecho, principio que, formalizado, recibe el nombre de principio de legalidad. Tanto si la organización central se funda en la potestad vicaria como si se funda en la potestad propia, no hay razón alguna para no admitir ese principio⁹². Si se asienta en la potestad propia, la ley pontificia es superior y, por tanto, a ella deben someterse los demás órganos. Si es vicaria, con igual razón, pues el Papa puede transmitirles esa potestad sometida a la ley.

90. La posible licitud de la resistencia a las leyes y a los mandatos es cuestión ampliamente tratada por los autores a lo largo de la historia. La doctrina más común reconoce la licitud de la resistencia en ciertos casos. A esos casos me refiero. Cfr. SANTO TOMÁS, I-II, q. 96, a. 6; F. DE VITORIA, *De potestate Papae et Concilii relectio*, propos. 17 (en *Obras de Francisco de Vitoria*, ed. BAC por T. Urdanoz, Madrid 1960, pp. 477 ss.).

Los canonistas actuales tratan, por lo menos indirectamente, de este tema al estudiar la fuerza obligatoria de la ley y su aceptación por los destinatarios. Es de notar que estos autores sostienen, con razón, la necesidad de agotar los remedios jurídicos para que la ley (lo mismo puede decirse de otros mandatos) sea derogada o modificada en caso de ser lesivas, injustas o inadecuadas. Estos remedios son la *supplicatio* o *remonstratio* al autor de la ley y el *recursus* o *provocatio* al superior. Cfr. G. MICHIELS, *Normae generales iuris canonici*, I, 2.ª ed. (Parisiis-Tornaci-Romae 1949), pp. 192 ss. y 411 ss.

91. Sobre los requisitos de la protesta para que sea lícita, vide A. DEL PORTILLO, *Los derechos de los fieles* (entrevista), en IUS CANONICUM, XI (1971), n. 21, p. 75. Según este autor la protesta no es lícita si, existiendo cauces jurídicos para obtener la revocación del acto lesivo, no se usan estos remedios. Como puede verse, es la misma tesis que los canonistas sostienen a propósito de la resistencia o incumplimiento de las leyes (extensible a los mandatos). Esto lleva a una conclusión: la acción social de los fieles, que suponga un enfrentamiento con la jerarquía eclesiástica, motivado por actos lesivos de ésta, sólo es lícita cuando no haya peligro de escándalo y se hayan agotado sin éxito los recursos jurídicos.

92. Vide J. HERRANZ, *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*, en "Acta Conventus Internationalis Canonistarum Romae diebus 20-25 mai 1968 celebrati" (Typis Polyglottis Vaticanis 1970), pp. 221 ss.; J. MALDONADO, *Los juristas ante el momento actual del Derecho Canónico* (entrevista), en IUS CANONICUM, XI (1971), n. 21, pp. 51 ss.

En cuanto a los actos del propio Papa la respuesta me parece igualmente afirmativa, aunque el principio de legalidad debería quizás ser sustituido por el de congruencia.

En la concepción tradicional de los canonistas⁹³, el orden jurídico no es sólo el complejo de leyes humanas, consideradas exclusivamente en cuanto son producto del poder. La ley, el ordenamiento jurídico, no es *lex*, si no contiene en sí la razón formal de Derecho, esto es, si no es orden y justicia. Del mismo modo, cualquier situación jurídica debe contener en sí esa razón formal. Ahora bien el poder social —la jurisdicción— no es una fuerza, sino un *ius*, una situación jurídica que es, esencialmente, orden y justicia. Evidentemente, si sobre una materia se da una ley, es porque el legislador entiende que esta ley es la adecuada para una materia; esto supuesto, actuar de modo distinto es actuar inadecuadamente en esa materia, a la vez que una falta de congruencia con los propios actos, que supone un desorden, una... incongruencia. La naturaleza misma del poder —el orden y la justicia son su razón formal— exige esa congruencia, esto es, postula la sujeción a la ley. ¿Que la ley no es ya adecuada? Deróguese o modifíquese, que eso sí que está dentro del orden y de las facultades del legislador. ¿Que no es adecuada al caso concreto? Usese, según la ley, del privilegio o de la dispensa⁹⁴.

Lo importante es tener en cuenta que no es válido traer aquí a colación las notas de plena y suprema características de la potestad del Papa, porque esas notas han de entenderse siempre en relación con los límites intrínsecos y extrínsecos de la potestad de jurisdicción y, sobre todo, con el derecho de los fieles al buen gobierno. Lo justo, como dimensión

93. Cfr. J. HERVADA, *El ordenamiento canónico*, I, Aspectos centrales de la construcción del concepto (Pamplona 1966), pp. 26 ss.

94. "Observare leges ecclesiasticas disciplinares non solum subditi Ecclesiae i. e. baptizati. sed et ipse Sum. Pont. tenetur ex aequitate quidem naturali et ex divina ordinatione, quae a quolibet Principe, maxime vero a Summis Pontificibus, qui forma gregis esse debent, requirit, ut sint iusti et iustitiae exemplo populo prae luceant, minime vero ex vi ipsarum legum. Etenim Pontifices non sunt subiecti canonibus, sed supra eosdem existunt, sive conditi fuerint a Praedecessoribus, sive a conciliis oecumenicis, nam asserere Papam inferiorem esse concilio generali haereticum est. Ex hac auctoritate Summi Pontificis supra canones omnes disciplinares universam Ecclesiam respicientes descendit eosdem canones Papam immutare posse, si necessitas aut utilitas evidens fidelium id postulet. Immutatio siquidem legum absque rationali causa in detrimentum redundat societatis; et hoc sensu explicanda sunt verba RR. PP. "ipsos defensores et custodes esse sacrorum canonum" Zosimus epist. 5, Martinus I epist. 11. Quod si occurrat necessitas immutandi canones, hanc immutationem inducere potest Pontifex per *abrogationem*, per *derogationem* et per *dispensationem*". G. SEBASTIANELLI, *ob. cit.*, p. 44. Cfr. respecto a la ley humana en general, las lúcidas observaciones de Santo Tomás, quien, distinguiendo en la ley la *vis coactiva* y la *vis directiva*, sostiene que el *princeps* está sujeto a la ley en cuanto a su *vis directiva*, I-II, q. 96, a. 5 ad 3.

de la jurisdicción —que es *ius*, situación jurídica, no fuerza— no es sólo primacía en el Papa, es también inherentemente función social, en relación íntima con los derechos de los fieles; por tanto, la potestad no es plena ni suprema en el sentido de prescindir de su finalidad de orden social.

De ahí también la conveniencia de formalizar los actos pontificios (lo mismo vale para los actos conciliares normativos) estableciendo entre ellos una jerarquía⁹⁵, y determinando su valor preciso de acuerdo con la forma que adopten. Y que cada acto dependa en su valor de los requisitos establecidos. Ni se piense que éste es un principio nuevo o contrario a la plenitud de la potestad papal. Nada de eso, se aplica ya a la función de magisterio, cuya fuerza vinculante está determinada por la forma que reviste el acto magisterial: declaración solemne, encíclica, homilía, etc. Se trata simplemente de que la voluntad del Papa se exprese inequívocamente a través de la forma del acto. La plenitud de una potestad no está reñida con la seguridad jurídica ni con el derecho de los fieles; lo que está reñido con esto no es la suma potestad sino la arbitrariedad.

95. Sobre la aplicabilidad del principio de jerarquía de normas al Derecho canónico, vide P. LOMBARDÍA, *Principios y técnicas del nuevo Derecho Canónico* (entrevista), en *IUS CANONICUM*, XI (1971), n. 21, pp. 32 ss.; A. DEL PORTILLO, *ob. cit.*, pp. 83 ss. También, en el mismo número de la revista, las oponiones de M. Bahima (p. 215), S. Berlingò (p. 227), J. M. González del Valle (p. 239), E. Molano (pp. 263 ss.), I. Pérez de Heredia (p. 275) y M. D. Sánchez Guillén (p. 281).



SUMMARIUM

1. Structura hodierna centralis gubernationis (gobierno) Ecclesiae in tribus fundamentis posita est: a) Romanus Pontifex, summae potestatis organum ex una persona tantum constans; b) Curia Romana, conjunctus Dicasteriorum praedictorum vicaria potestate; c) Concilium Oecumenicum, collegiale organum, etiam praeditum titulo summae potestatis. Haec universa structura fundatur in personale visione versus *munera ecclesiastica*; d) munus regendi generaliter tamquam *potestas* comprehenditur.

2. Defenditur personalis visionis substitutio *ab organica conceptione*, quae dicit Ecclesiae constitutionem ordinationis (organización) existentiam praevidere in qua munerum publicorum subjectum incidit. Haec munera in organis quorum personae sunt latores (organträger) solvuntur.

3. Concilii Oecumenici —quod Primatus non est— existentia manifestat Primatum cum centrali munere regendi aequari non posse. Ecclesiae constitutio gubernationis centram ordinationem (organización) perscribit. Curia Romana, ergo, propria potestate, subjecta Romano Pontifici, constituere potest.

4. Centralis gubernationis principia, quae breviter studentur, sunt: universalitas, unitas, coordinatio inspectio, collegialitas et participatio.

5. Munus regendi non cum jurisdictionis potestate aequari potest. Nam etiam ad communis utilitatis Ecclesiae defensionem, vigilantia, fomento et persuasione consistit. Munus regendi exercitatio tria requisita habet: delimitatio, rectus usus et peritia.

6. Centrale munus regendi finitam potestatem (non absolutam) comprehendit, propter: a) fidelis et minoris communitatis iura praecipua; b) particularis gubernationis libertas.

Itidem centrale munus regendi iuri submittere debet (legalitas et congruentiae principium).

ABSTRACT

1. The present structure of the Church's central government is founded on three pillars: a) The Pope, as organ of the supreme authority concentrated in one person, b) The Roman Curia, as a group of dicasteries endowed with vicariate power, c) The Ecumenical Council, as a collective organ which is also endowed with supreme authority. This entire structure is rooted in the personalist vision of the *munera ecclesiastica*. The function of government is generally understood as *potestas*.

2. The author defends the substitution of the personalist vision for the *organic conception*, which holds that the Church's constitution supposes the existence of an organization which maintains the subjectivation of public functions. These functions are concretized in organs which persons may possess as holders (organträger).

3. The existence of the Ecumenical Council — which is not the primacy — indicates that the primacy cannot be identified with the central government. The constitution of the Church prescribes a central organization of the government. A consequence of this is that the Roman Curia can organize itself with its own power, subordinated to the Pope.

4. The constitutional principles of the central government's organization are briefly studied: universality, unity, coordination, control, collegiality, and participation.

5. The function of government is not the same as the power of jurisdiction. It consists also in the defense of the Church's general interests, and in vigilance, promotion activities, and persuasion. There are three requirements for the exercise of government functions: delimitation, right use, and capability.

6. Central government's function implies a limited, not absolute power. It is limited by 1) the fundamental rights of the faithful and smaller communities; 2) the autonomy proper to private government.

By the same token central government should be subject to Law (principle of legality and congruence).