



[COORDINADORES]

MARÍA BLANCO • BEATRIZ CASTILLO  
• JOSÉ A. FUENTES • MIGUEL SÁNCHEZ-LASHERAS

# *IUS ET IURA*

ESCRITOS DE DERECHO ECLESIAÍSTICO  
Y DE DERECHO CANÓNICO EN HONOR  
DEL PROFESOR JUAN FORNÉS

Facultad de Derecho y Facultad de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra

AUTORES

Sara Acuña; Andrés-C. Álvarez Cortina; M.<sup>a</sup> Teresa Areces; Juan Ignacio Arrieta; Juan Ignacio Bañares; Eduardo Baura; José Bernal; María Blanco; Jaime Bonet; Irene M.<sup>a</sup> Briones; Santiago Bueno; Santiago Cañamares; Ernest Caparrós; Beatriz Castillo; Davide Cito; Zoila Combalía; Faustino Cordón; Luis Mariano Cubillas; Giuseppe Dalla Torre; Alberto de la Hera; M.<sup>a</sup> Cruz Díaz de Terán; Rafael Domingo; Carlos J. Errázuriz; Javier Escrivá; Javier Ferrer; Ombretta Fumagalli; Carmen Garcimartín; Valentín Gómez-Iglesias; José M.<sup>a</sup> González del Valle; Alejandro González-Varas; Javier Hervada; Iván C. Ibán; Miguel Ángel Jurdado; José Landete; Joaquín Llobell; Eugenia López-Jacoiste; Ángel López-Sidro; Joaquín Mantecón; José T. Martín de Agar; M.<sup>a</sup> del Mar Martín; Isidoro Martín Sánchez; Javier Martínez-Torrón; Eduardo Molano; Paolo Moneta; Agustín Motilla; Julio Muerza; Luis Navarro; Rafael Navarro Valls; M.<sup>a</sup> Elena Olmos; Javier Otaduy; Jorge Otaduy; Rafael Palomino; M.<sup>a</sup> del Carmen Peña; Francisca Pérez-Madrid; Helmuth Pree; María J. Roca; Miguel Rodríguez Blanco; Rafael Rodríguez Chacón; Rafael Rodríguez Ocaña; Mercedes Salido; Miguel Sánchez-Lasheras; Daniel Tirapu; Alejandro Torres; José M.<sup>a</sup> Vázquez García-Peñuela; Ana M.<sup>a</sup> Vega; Antonio Viana.

Granada, 2010



---

---

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

*Director de publicaciones:*

MIGUEL ÁNGEL DEL ARCO TORRES

© Los autores

Editorial Comares, S.L.

C/ Gran Capitán, 10 - Bajo

18002 Granada

Tlf.: 958 465 382 • Fax: 958 272 736

<http://www.comares.com>

E-mail: [libreriacomares@comares.com](mailto:libreriacomares@comares.com)

ISBN: 000-00-0000-000-0 • Depósito legal: Gr. 000/0000

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES, S.L.



---

---

## LA PARTICIPACIÓN DE FIELES LAICOS EN LA POTESTAD DE LOS DICASTERIOS DE LA CURIA ROMANA

ANTONIO VIANA  
*Universidad de Navarra*

En el presente estudio, con el que participo gustosamente en el merecido homenaje al querido profesor Fornés, me propongo tratar de una serie de cuestiones que aparecerán como desarrollo del argumento que se incluye en el título. En cierto modo, la base doctrinal de algunas de estas cuestiones fue tratada hace ya bastantes años por el propio Fornés en uno de sus primeros y más celebrados trabajos dedicado a la noción de *status* en el derecho canónico<sup>1</sup>.

En efecto, la cuestión de la participación de los laicos en la potestad de la Iglesia ha sido muchas veces tratada y presenta múltiples aspectos. Menos frecuentes han sido los estudios específicos sobre los laicos y el gobierno de la curia romana, por más que aquí se planteen algunos problemas especiales, en relación sobre todo con la colegialidad en sentido jurídico.

Con el fin de centrar debidamente la cuestión y evitar posibles confusiones terminológicas, comenzaré por referirme a ciertos aspectos del contenido de la potestad en la Iglesia. Aunque algunos de estos aspectos son muy conocidos, pienso que no está de más recordarlos, a la vista de que son cuestiones en las que se entrecruzan las terminologías teológica y canónica, que no siempre coinciden.

Tras esta aproximación al contenido de la potestad de la Iglesia, y especialmente de la potestad de régimen, me centraré ya en las cuestiones planteadas por la participación de los laicos en la potestad de la curia romana. Cuando se habla aquí de los laicos se hace referencia sobre todo al fiel que no ha recibido el sacramento del orden; de todos modos, por el contexto se verá que a veces aludimos al laico entendido positivamente como el fiel al que corresponde por vocación especial la santificación de las realidades terrenas, en una posición respecto a la secularidad que le distingue del clérigo y del consagrado<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> J. FORNÉS, *La noción de «status» en derecho canónico*, Pamplona 1975.

<sup>2</sup> Cfr. Const. *Lumen gentium*, n. 31; JUAN PABLO II, exh. ap. *Christifideles laici*, 30.XII.1988, n. 15; *Catecismo de la Iglesia católica*, nn. 897-913.



## 1. POTESTAD DE RÉGIMEN (O DE JURISDICCIÓN), «SACRA POTESTAS»

Una de las afirmaciones elementales contenidas en la legislación canónica es que la potestad eclesial es de institución divina (cc. 129 § 1 del CIC; 979 § 1 del CCEO). En efecto, el elemento divino y el elemento humano confluyen de manera natural en la potestad eclesial, pues Jesucristo, como elemento integrante del proceso de fundación de la Iglesia, dio a Pedro, a los apóstoles y a sus sucesores el poder de gobernarla como sociedad. Un puro espiritualismo no tendría cabida en la Iglesia, pues ella no es solamente una comunidad de culto y doctrina sino también una institución llamada a vivir el tiempo de la historia con la asistencia del Espíritu Santo y la unidad fortalecida por el derecho. En la Iglesia deben darse también las relaciones de mandato y obediencia, superior y súbdito, que son propias de todo gobierno no meramente exhortativo sino también vinculante. Bien entendido, al mismo tiempo, que esas relaciones son exclusivamente espirituales, como lo pide el fin sobrenatural de la Iglesia, de modo que no se justifican con criterios mundanos, al estilo de lo que sucede en la sociedad civil, sino por un motivo de servicio a la salvación de las almas. No hay razón de bien común temporal en la potestad eclesial, sino espiritual, religioso y sobrenatural, porque su origen, contenido y finalidad no son meramente humanos. Cualquier manifestación de la potestad eclesial, tanto la más importante como la que no lo parece, se ejerce como un servicio en nombre de Jesucristo.

La potestad de régimen (*potestas regiminis*) ha sido tradicionalmente llamada potestad de jurisdicción (*potestas iurisdictionis*). Esta terminología fue asentándose en los textos de la Iglesia a lo largo del segundo milenio, a medida que fueron formulándose cada vez con más precisión y exactitud las relaciones y diferencias entre la potestad de jurisdicción y la potestad de orden<sup>3</sup>. La distinción entre *ordo* y *iurisdictionis*, además de reflejar con fidelidad aunque no exhaustivamente las diversas manifestaciones de la potestad eclesial, ha sido muy útil en la vida de la Iglesia para explicar y dar solución a diversos problemas, como por ejemplo los actos de gobierno llevados a cabo por herejes o cismáticos, que eran juzgados inválidos por falta de jurisdicción, aunque quienes los realizasen tuvieran el orden sagrado; o también distintos supuestos de ejercicio de la jurisdicción llevados a cabo por fieles laicos con el consentimiento de la Iglesia. Según la explicación que fue asentándose, la potestad de orden se recibe a través del sacramento del orden sagrado y se ejerce en los sacramentos y demás actos del culto divino; mientras que la de jurisdicción se transmite y recibe a través del acto jurídico de la autoridad eclesial llamado misión canónica que asigna los súbditos sobre la que podrá ejercerse, pues se destina al gobierno de la Iglesia. La primera daba lugar a la jerarquía de orden, formada por los obispos, presbíteros y diáconos; la segunda a la jerarquía de jurisdicción: el Papa, los obispos y los titulares de oficios que participaban en la potestad pontificia o episcopal. Por tener un origen

<sup>3</sup> Cfr. L. VILLEMEN, *Pouvoir d'ordre et pouvoir de juridiction. Histoire théologique de leur distinction*, Paris 2003.

sacramental, la potestad de orden es inamisible, mientras que la de jurisdicción puede perderse al cesar en el oficio o por revocación de la misión canónica si se tratara de una delegación. Además, la primera no está sujeta de suyo a los límites espaciales (determinados territorios) o personales (determinadas personas) que se dan, en cambio, en el ejercicio de la jurisdicción eclesiástica<sup>4</sup>.

El Concilio Vaticano II no eliminó ni quiso superar completamente la distinción entre la potestad de orden y la de jurisdicción, pero tampoco hizo un uso general y sistemático de ella. De hecho la expresión *potestas iurisdictionis* no se encuentra en los textos del Concilio, aunque sí el término *iurisdictionis*, que aparece nueve veces, y una sola vez la expresión *potestas ordinis*<sup>5</sup>. Es cierto que los textos conciliares no tienen siempre ni principalmente carácter jurídico (y el derecho es el ámbito propio de categorías como *potestas iurisdictionis*), pero la razón del poco uso de la antigua distinción hay que buscarla sobre todo en los inconvenientes derivados de una excesiva separación entre orden y jurisdicción. En efecto, si estas dos categorías no sólo se distinguen sino también se separan, acaba perdiéndose de vista la unidad entre el elemento jurídico y el espiritual, entre lo visible y lo invisible en la Iglesia, e incluso podría llegarse a situaciones abusivas de ejercicio de la jurisdicción sin ninguna base en el orden sagrado; sin olvidar, al mismo tiempo, que un peligro de esta separación es limitar la virtualidad de la gracia divina y los carismas a la potestad de orden, quizás olvidando que el Señor también actúa mediante el ejercicio de la jurisdicción, que es instrumento salvador en la Iglesia.

Por eso, el Vaticano II fue partidario de expresar la unidad de la potestad eclesiástica con otro lenguaje. En este sentido emplea en cuatro ocasiones<sup>6</sup> la expresión *sacra potestas*, terminología que ha sido frecuentemente interpretada por parte de los canonistas contemporáneos como expresiva de un concepto global y unitario<sup>7</sup>. En este sentido, la *sacra potestas* no es solamente un poder de tipo jurídico, pues contiene también todos aquellos aspectos de la función pastoral del Papa y de los obispos que se incluían en la llamada potestad de orden (sobre todo el poder de confeccionar en nombre de Cristo los sacramentos y sacramentales), así como la función de magisterio, la enseñanza y la predicación. Empleando la triple categoría de los *munera Christi et Ecclesiae*, se puede decir que la *sacra potestas* comprende la triple función de enseñar, santificar y gobernar

<sup>4</sup> Una explicación completa sobre el ejercicio y organización de la potestad de jurisdicción en el marco del CIC de 1917 se encuentra en G. MICHIELS, *De potestate ordinaria et delegata*, Tournai 1964.

<sup>5</sup> En el decr. *Presbyterorum ordinis*, n. 2. Sobre el uso de *iurisdictionis* en el Concilio Vaticano II, cfr. X. OCHOA, *Index verborum cum documentis Concilii Vaticani secundi*, Roma 1967, p. 274.

<sup>6</sup> Vide const. *Lumen gentium*, nn. 10, 18, 27; y decr. *Presbyterorum ordinis*, n. 2.

<sup>7</sup> Cfr. W. AYMANS, «Oberhirtliche Gewalt», en *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, 157 (1988), pp. 3–38; A. CATTANEO, *Questioni fondamentali della canonistica nel pensiero di Klaus Mörsdorf*, Pamplona 1986, pp. 129–267; J. HERVADA, *Elementos de Derecho constitucional canónico*, Pamplona 2001, pp. 226–240; U. NAVARRETE, «Unità della 'potestas sacra' e molteplicità dei 'munera Christi et Ecclesiae'», en C. Mirabelli et alii (hrsg.), *Winfried Schulz in memoriam. Schriften aus Kanonistik und Staatskirchenrecht*, II, Frankfurt am M. 1999, pp. 569–603.

la Iglesia (*munera docendi, sanctificandi et regendi*), que no siempre tienen expresiones jurídicas. De este modo la tradicional potestad de jurisdicción sería uno de los contenidos de la sagrada potestad que corresponde en la Iglesia principalmente a los oficios capitales, es decir, al Papa y a los obispos.

El CIC de 1983, en cuanto conjunto de cánones de alcance legal, no quiso renunciar al uso de los términos *iurisdictio* y *potestas iurisdictionis*, aunque muestra preferencia por la terminología equivalente de potestad de régimen (*potestas regiminis*), profusamente utilizada también en el CCEO de 1990. El c. 129 § 1 del CIC reconoce expresamente esa equivalencia («et etiam potestas iurisdictionis vocatur»). Una de las razones que explican la preferencia del CIC y del CCEO por potestad de régimen frente a potestad de jurisdicción es que en los sistemas de derecho estatales esta última terminología suele limitarse al ejercicio de la potestad judicial, mientras que en la Iglesia incluye también las funciones legislativa y administrativa. En todo caso, resulta incontestable, a mi juicio, la legitimidad de seguir empleando la terminología y la distinción tradicional entre *ordo* y *iurisdictio* (*regimen*), sobre todo a la vista del elemento de clarificación que aporta para explicar el ejercicio histórico y actual de las funciones públicas en la Iglesia<sup>8</sup>.

## 2. LA POTESTAD DE RÉGIMEN DE LOS DICASTERIOS DE LA CURIA ROMANA

La potestad de régimen entendida en sentido amplio comprende el conjunto de actividades necesarias para dirigir la vida social de la Iglesia. En tal sentido podrían incluirse en ella actos de exhortación, fomento o promoción de actividades pastorales, aunque no sean verdaderos mandatos vinculantes. Estas actividades de consejo y exhortación son en la Iglesia de la mayor importancia y constituyen el contenido habitual del gobierno ejercido por los sagrados pastores. En este sentido amplio la potestad de régimen equivale a la función general de gobierno (*munus regendi*).

Pero existe inseparablemente un contenido estricto, y podríamos decir propio, de la potestad de régimen entendida como mandato vinculante de la conducta externa de los fieles, es decir, cuando se ejerce a través de disposiciones legislativas, administrativas y judiciales. El c. 135 § 1 del CIC dispone, en efecto, que «la potestad de régimen se distingue en legislativa, ejecutiva y judicial».

El derecho canónico no contempla una separación de poderes con sus respectivas organizaciones unitarias e independientes entre sí, a causa del principio constitucional de concentración de la potestad en el Romano pontífice y los obispos. El Papa y los obispos en sus diócesis son simultánea y originariamente legisladores, jueces y administradores<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> En sentido contrario, es decir, proponiendo la definitiva superación de la distinción entre *ordo* y *iurisdictio*, al menos en el ámbito de la eclesiología, cfr. L. VILLEMEN, en la obra citada *supra*, nota 3.

<sup>9</sup> Cfr. cc. 331, 333 § 2 y 1442 del CIC sobre el Romano pontífice; cc. 391 y 1419 del CIC sobre el obispo diocesano.

Con todo, el ordenamiento canónico reconoce y promueve la *distinción* entre las diversas formas de ejercicio de la potestad de régimen. La aplicación de este principio interesa particularmente en el nivel de las actividades subordinadas a los oficios capitales. Es aquí donde entra la cuestión de la potestad de la curia romana. En efecto, la distinción de poderes es ante todo una realidad en el ámbito canónico, porque a lo largo de la historia la aplicación del derecho se ha encomendado a diversos cargos u oficios constituidos para auxiliar subordinadamente a los oficios capitales: curias romana y diocesana, oficios vicarios, jueces y tribunales.

El principio de distinción de funciones o *poderes*<sup>10</sup> tiene, entre otras, las siguientes finalidades: a) promover el necesario orden y seguridad jurídica en la creación y aplicación del derecho, evitándose, así, por ejemplo, con más facilidad la injerencia de autoridades administrativas en tareas propias del poder legislativo, como ocurrió históricamente con motivo de la actividad de las Congregaciones de la curia romana<sup>11</sup>; b) es requisito previo para el establecimiento de un oportuno sistema de recursos administrativos y procesales, con su correspondiente organización (autoridades y, en su caso, tribunales administrativos, organización judicial); c) permite una distinción formal entre los actos derivados del ejercicio de los tres poderes (normas legislativas, normas y actos administrativos, actos procesales) y el establecimiento de una jerarquía normativa que resuelva el problema de la posible contradicción entre normas procedentes de autoridades diversas (cfr. c. 135 § 2); d) permite identificar la competencia, la parcela de poder, atribuida a cada oficio o autoridad eclesiástica.

A pesar de algunas dudas históricas, hoy consta claramente que la potestad legislativa no corresponde a los dicasterios de la curia romana, ni siquiera en forma ordinaria vicaria, mucho menos como potestad propia. En efecto, además del supuesto especial de las aprobaciones en forma específica de actos de la curia por el Papa<sup>12</sup>, que podría sanar en casos concretos aquella incompetencia, la única posibilidad de que los dicasterios de la curia romana (y en concreto, las Congregaciones) puedan promulgar leyes consiste en la previa habilitación prevista por el c. 30 del CIC, es decir, la delegación de esa potestad en casos determinados. El art. 18 de la const. *Pastor Bonus* dispone en el segundo de sus párrafos que «los dicasterios no pueden dictar leyes o decretos generales con fuerza de ley, ni derogar las prescripciones del

<sup>10</sup> Hay que observar aquí que las funciones públicas expresivas del ejercicio estable y organizado de la jurisdicción son verdaderos poderes y no meras funciones, como si con este término se quisiera expresar algo menos fuerte de lo que se da en la realidad jurídica.

<sup>11</sup> En efecto, la incompetencia legislativa ordinaria de la curia romana, que hoy resulta clara, como recordaremos más abajo, no lo fue tanto en épocas pasadas que conocieron una cierta actividad legislativa de las Congregaciones: Cfr. A. VIANA, «La potestad de los dicasterios de la curia romana», en *Ius Canonicum*, 59 (1990), pp. 97 y 98.

<sup>12</sup> Cfr. *Regolamento Generale della Curia romana* (RGCR), 30.IV.1999, en AAS, 91 (1999), pp. 629-687, art. 126.

derecho universal vigente, sino en casos singulares y con aprobación específica del Sumo Pontífice»<sup>13</sup>.

En cambio, las Congregaciones y algunos otros dicasterios de la curia romana son titulares de la *potestad de régimen ejecutiva* o administrativa (cfr. c. 360 y la parte dispositiva de PB). Se trata de una potestad ordinaria de régimen que tiene su título en la participación orgánica en la potestad del Romano pontífice, por lo que tradicionalmente se la califica como potestad vicaria<sup>14</sup>. Este ámbito de la potestad administrativa de la curia romana es el que plantea algunas cuestiones en relación con la posible participación de fieles laicos en el ejercicio de esa potestad vicaria del Papa. Los problemas se plantean con menos intensidad en el caso de la potestad judicial que también corresponde en forma vicaria del Papa a los tribunales de la Santa Sede, puesto que, salvo error, no hay normas que prevean la posible participación de laicos en la potestad del Tribunal de la Rota Romana (c. 1443 ss.), el Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica (c. 1445), o el Tribunal de la Penitenciaría Apostólica (PB, arts. 117-120)<sup>15</sup>.

### 3. SUJETOS DE LA POTESTAD DE RÉGIMEN

Basta un repaso de la legislación latina vigente, para concluir que la titularidad de la potestad de régimen puede ser personal o colegial. En el primer caso, es titular de la potestad una persona física; en el segundo caso, un colegio en cuanto tal; por ejemplo, una conferencia episcopal, una congregación de la curia romana, un concilio provincial. Las dos maneras fundamentales de ostentar la titularidad de la potestad de régimen no están al mismo nivel, pues el principio colegial es en la Iglesia complementario del principio personal o capital.

Para poder ejercer la potestad de régimen, bien como sujeto individual o como miembro de un colegio, será necesario atender a las condiciones de selección e idoneidad que establezca el derecho. Tratándose del ejercicio individual de la potestad, hay una cuestión previa todavía no resuelta definitivamente. Consiste en las relaciones entre sacramento del orden y potestad de régimen: ¿en qué medida el sacramento del orden es condición necesaria para la titularidad y el ejercicio de la potestad en la Iglesia? La respuesta a esta pregunta es compleja, pues hay importantes cuestiones históricas y teológicas implicadas. Los canonistas y teólogos han ofrecido básicamente tres respuestas que pue-

<sup>13</sup> JUAN PABLO II, const. ap. *Pastor Bonus* (PB), 28.VI.1988, en AAS, 80 (1988), pp. 841-912, art. 18; cfr. RGCR, art. 125 § 2.

<sup>14</sup> Cfr. c. 131 § 2 del CIC de 1983 y PB, *proemio*, n. 8.

<sup>15</sup> Por lo que se refiere a la Rota romana, vide las *Normas del tribunal apostólico de la Rota romana*, I.X.1994, en AAS 86 (1994) pp. 508-540. Según estas normas, los jueces de la Rota son sacerdotes y por lo general, también deben serlo el promotor de justicia y su adjunto, el defensor del vínculo y algunos oficios auxiliares (cfr. arts. 1, 3 § 1, 6 § 1, y 7 § 1); otros, en cambio, como los notarios, cursores etc. no exigen el orden sagrado, pero no comportan el ejercicio de la potestad judicial en nombre del Papa.

den sistematizarse como sigue: para unos, el sacramento del orden viene a ser el fundamento ontológico de la potestad de régimen o jurisdicción, que se trasmite exclusivamente a través de la misión canónica, es decir, a través del acto jurídico de la autoridad que nombra a la persona para un oficio o le delega la potestad sin oficio. Otros autores señalan que la potestad se confiere, en parte por el sacramento del orden y en parte por la misión canónica, siendo necesaria la acción complementaria de ambos elementos para la plena constitución de la potestad. Finalmente, otro grupo de autores considera que la potestad se confiere en su totalidad por la consagración episcopal unida a la comunión jerárquica, mientras que la misión canónica afecta únicamente a la determinación del ámbito de ejercicio de la jurisdicción sacramentalmente recibida <sup>16</sup>.

La legislación vigente, sin pretender resolver definitivamente este problema contiene una norma que permite la participación en el ejercicio de la jurisdicción de fieles que no han recibido el sacramento del orden sagrado. El c. 129 dispone, en efecto, en sus dos párrafos: «§ 1. De la potestad de régimen, que existe en la Iglesia por institución divina, y que se llama también potestad de jurisdicción, son sujetos hábiles, conforme a la norma de las prescripciones del derecho, los sellados por el orden sagrado. § 2. En el ejercicio de dicha potestad, los fieles laicos [«los demás fieles», dice aquí con mejor criterio el c. 979 § 2 del CCEO] pueden cooperar a tenor del derecho».

A mi juicio no se debería dudar de que la disposición citada abre posibilidades reales de participación en la potestad eclesiástica a fieles que no han recibido el sacramento del orden. Desde luego, esas posibilidades deben ser compatibles con las propiedades de la organización jerárquica de la Iglesia establecida por Jesucristo en el orden de la capitalidad. El Romano pontífice y los obispos reciben directamente de Cristo (el Papa por misión divina, unida a su elección y aceptación; los obispos a través de la mediación sacramental y canónica en la Iglesia) la plenitud de los *tria munera* (*docendi, sanctificandi et regendi*), incluida la potestad de régimen en sus diversas manifestaciones. Representan externamente a Cristo, Cabeza de la Iglesia, como fundamentos visibles de unidad en la Iglesia universal y en las diversas Iglesias particulares <sup>17</sup>. En el caso del Papa y de los obispos al frente de las Iglesias particulares la titularidad de la potestad de jurisdicción tiene un significado capital, originario, no derivado ni participado de otras autoridades eclesiásticas. En cambio, tratándose de otros sujetos, la potestad es participada, según lo establecido por el derecho, a través del instrumento del oficio eclesiástico o bien por delegación personal (cfr. c. 131). Es tanto como decir que el ejercicio de la jurisdicción es de suyo comunicable.

Estas consideraciones sobre las relaciones entre orden sagrado y potestad de régimen valen sobre todo para el ejercicio personal de la potestad. En el caso del ejercicio colegial la cuestión es distinta. En efecto, aparte la constatación evidente de que las instituciones

<sup>16</sup> Vide A. CELEGHIN, *Origine e natura della potestà sacra. Posizioni postconciliari*, Brescia 1987.

<sup>17</sup> Cfr. const. *Lumen gentium*, n. 23.

colegiales de la organización eclesiástica no pueden recibir el orden sagrado, pues los sacramentos solamente pueden ser recibidos por las personas físicas, los colegios se distinguen como tales de los miembros que los componen. El derecho reconoce la actuación de la institución colegiada como tal y no de los miembros en particular. Esa actuación colegiada se expresa a través de la voluntad colegial, también llamada acto colegial, que se concreta ordinariamente mediante la votación mayoritaria o en ocasiones también mediante el consenso unánime de los miembros. Por ejemplo, las decisiones legislativas de un concilio particular (c. 445) se atribuyen al mismo concilio como institución y no a los obispos miembros individualmente considerados. Por esos motivos, no debería considerarse inadmisibles, al menos teóricamente, la posibilidad de que fieles que no hayan recibido el sacramento del orden ejerzan la potestad de régimen unidos a otros fieles que sean clérigos y participen en un mismo colegio de la organización eclesiástica. Así puede ocurrir, por ejemplo, en determinados dicasterios de la curia romana.

Además de las condiciones generales y especiales de idoneidad y selección que el derecho exija para poder ejercer válida y lícitamente la potestad de régimen (orden sagrado, edad, títulos académicos, virtudes, etc.), el sujeto ha de recibir la legítima misión canónica de la autoridad. Con carácter general se distinguen dos vías para la misión canónica: la primera es la del oficio eclesiástico; la segunda, la potestad delegada (c. 131). En el primer caso, cuando el fiel es nombrado para el oficio eclesiástico recibe también la potestad que el derecho canónico vincula objetivamente con ese cargo público. Tratándose, en cambio, de la delegación, el sujeto recibe la potestad con independencia del oficio, de acuerdo con las condiciones que el CIC establece en los cc. 135-142 sobre el ejercicio de la potestad delegada.

#### 4. LOS LAICOS Y EL EJERCICIO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA POR LOS DICASTERIOS DE LA CURIA ROMANA

##### 4.1. El reconocimiento y los límites

El problema de la posible participación de los laicos en la potestad de los dicasterios de la curia romana es, por una parte, un reflejo de la discusión general aludida sobre si los laicos pueden ejercer la potestad de régimen en la Iglesia; por otra parte, esta cuestión tiene derivaciones específicas en el caso de la curia romana, ya que el problema no consiste aquí propiamente en el posible ejercicio individual de la potestad sino precisamente en la posible participación de laicos en el ejercicio de la potestad colegial, de acuerdo con la estructura de los dicasterios de la curia.

La const. *Pastor Bonus* sobre la curia romana reconoce la posible participación de fieles laicos en la actividad administrativa de los dicasterios. Hay un primer nivel de participación que es el de los oficiales y consultores<sup>18</sup> que de suyo no plantea ninguna duda so-

<sup>18</sup> Vide PB, arts. 5 § 1, 8 y 9; RGCR, art. 7.

bre su legitimidad, porque esas tareas, a pesar de su importancia para el trabajo ordinario de los dicasterios, no suponen una verdadera participación en el ejercicio de la potestad. En efecto, esa participación en la potestad solo corresponde a los miembros de los dicasterios, que con su voto están llamados a configurar la decisión final del colegio, la voluntad colegial. En cambio, los consultores y los oficiales intervienen solo indirectamente en el proceso de formación de esa voluntad del dicasterio, puesto que no son miembros de él. Los consultores pueden ser clérigos, laicos o consagrados que destaquen por su ciencia y prudencia y, en la medida de lo posible, son seleccionados según un criterio de representación universal (PB, art. 8); les corresponde una función de estudio y asesoramiento en las cuestiones sobre las que se les pide opinión; son nombrados por el Papa para un quinquenio<sup>19</sup>. Por su parte, los oficiales son fieles de distinta condición que trabajan al servicio del dicasterio según diversas categorías profesionales como jefes de oficina, minutantes, ayudantes de estudio, notarios de los tribunales, empleados de secretaría, etc.<sup>20</sup>; los del nivel profesional más alto son nombrados por el Secretario de Estado<sup>21</sup>.

La cuestión se plantea, en cambio, a propósito de la adscripción a los dicasterios como miembros, y por lo tanto con derecho a participar en las reuniones y a ejercer el voto, de fieles que no han recibido el sacramento del orden. Veamos en primer lugar la previsión general de esta posibilidad, para valorar en un segundo momento la realidad de algunos dicasterios concretos.

En la const. ap. *Pastor Bonus* el problema que venimos tratando se quiso resolver en sus normas generales a través de un reconocimiento y de dos limitaciones. El reconocimiento consiste en la previsión contenida en el art. 3 § 2 de que pueden pertenecer a algunos dicasterios (no a todos ni con carácter general) clérigos y otros fieles<sup>22</sup>. Aunque no lo diga explícitamente, la afirmación del art. 3 § 2 se refiere a la condición de miembros de los dicasterios, que pueden tener clérigos y otros fieles distintos de los cardenales y obispos<sup>23</sup>. Esto resulta claro a nuestro juicio según la redacción del artículo citado («ipsorum coetui [cardinalium et episcoporum] adscribi possunt») y la propia praxis de la curia romana, que admite, como veremos en seguida, a fieles laicos y clérigos distintos de los cardenales y obispos.

<sup>19</sup> Cfr. RGCR, arts. 12, 121, 122, 131 § 3.

<sup>20</sup> Cfr. RGCR, arts. 7 § 1; 13, 14, *passim*.

<sup>21</sup> Cfr. RGCR, art. 13 § 1.

<sup>22</sup> Cito a continuación el texto completo del art. 3 de la PB con sus tres párrafos. «§ 1. Dicasteria, nisi ob peculiarem ipsorum naturam aut specialem legem aliam habeant structuram, constant ex Cardinali Præfecto vel Archiepiscopo Præsidente, coetu Patrum Cardinalium et quorundam Episcoporum, adiuvante Secretario. Iisdem adsunt Consultores et operam præstant Administrati maiores atque congruus Officialium numerus. § 2. Iuxta peculiarem naturam quorundam Dicasteriorum, ipsorum coetui adscribi possunt clerici necnon alii Christifideles. § 3. Congregationis autem Membra proprie dicta sunt Cardinales et Episcopi».

<sup>23</sup> A la condición de miembros de los cardenales y obispos se refiere el art. 3 en sus §§ 1 y 3: vide la nota anterior.

Junto a este reconocimiento, decíamos, hay dos limitaciones. La primera es un matiz que expresa el art. 3 § 3 de PB cuando señala que, a pesar de la posible participación de fieles laicos en los dicasterios, sin embargo (*autem*), en el caso de las Congregaciones los miembros propiamente dichos son los cardenales y los obispos<sup>24</sup>. Este matiz o precisión se quiere justificar por la importancia que tienen las Congregaciones en la actividad ordinaria y extraordinaria de la curia romana. Las nueve Congregaciones son tradicionalmente el centro del ejercicio de la potestad de régimen de la curia en nombre del Papa, tanto en los que se refiere a los actos administrativos singulares y normativos, como en normas legislativas por delegación pontificia o también a través de actos aprobados en forma específica por el Sumo Pontífice. Dada la importancia de las Congregaciones en el seno de la curia, el art. 3 § 3 PB pretende realzar el papel que corresponde en ellas a los cardenales y obispos como «miembros propiamente dichos». El problema es que, aún entendiendo los motivos de esta precisión, es completamente extraña al derecho cualquier distinción en el seno de un colegio (como lo son los dicasterios de la curia) entre miembros en sentido propio y otros que no lo son. En efecto, la condición de miembro de un colegio no puede ser impropia; pueden existir distintos derechos entre los miembros, por ejemplo el alcance de su voto<sup>25</sup>, puede llegar a perderse la condición de miembro, de acuerdo con lo previsto en las normas; pero lo que resulta extraño es que unos miembros lo sean con propiedad y otros no.

Podría entenderse que esta primera limitación serviría para afirmar, pese a su peculiar redacción, que las Congregaciones de la curia romana solamente podrían contar a cardenales y obispos entre sus miembros; sin embargo, en el caso de la Congregación para los Institutos de vida consagrada y Sociedades de vida apostólica tienen la condición de miembros, además del grupo de cardenales y obispos, algunos superiores generales de aquellos entes<sup>26</sup>. Puede plantearse entonces la posibilidad de que sean miembros de esa misma Congregación fieles consagrados que no hayan recibido el orden sagrado, es decir, que sean «laicos» en el sentido del c. 129 § 2 del CIC. Volveremos sobre esta cuestión.

La segunda limitación al reconocimiento de la posible condición de miembros de los dicasterios de clérigos y otros fieles (consagrados, laicos), está contenida en el art. 7 de la PB. Esta norma especifica la diversa condición de los miembros que integran la asamblea o *coetus* de los dicasterios de la curia: en primer lugar, como es tradicional, los cardenales, pero también algunos obispos diocesanos e incluso clérigos y otros fieles; sin embargo, añade el mismo art. 7, los asuntos que requieran el ejercicio de la potestad de

<sup>24</sup> Vide el texto del art. 3 § 3 *supra*, nota 22.

<sup>25</sup> Así, algunas normas del CIC establecen una distinción entre miembros con voto deliberativo y otros con voto solamente consultivo: cfr. los cc. 339 (concilio ecuménico), 443 y 444 (concilios particulares) y 454 (conferencias episcopales).

<sup>26</sup> La previsión de superiores generales de institutos religiosos clericales se encontraba ya en el art. V del m.p. de Pablo VI, *Pro comperto sane*, de 6.VIII.1967, en AAS, 59 (1967), pp. 881-884.

régimen han de reservarse [se entiende, su discusión y votación] a los que han recibido el orden sagrado<sup>27</sup>.

La redacción de esta norma y de la limitación que expresa no deja de plantear interrogantes. No es fácil distinguir de entrada los ámbitos de la potestad de régimen por razón de la materia, ya que frecuentemente las cuestiones de gobierno aparecen entremezcladas con otras cuestiones de orden distinto, que parecería oportuno que fuesen estudiadas y decididas por todos los miembros de los dicasterios. Además, ¿no resulta problemático pertenecer a un colegio para decidir algunas cuestiones y otras no? El principal problema que plantea el art. 7 es el de su aplicación: ¿cómo llevar a la práctica la limitación que expresa sin que suponga una exageración o un menosprecio de algunos de los miembros del dicasterio? Veamos esta cuestión con más detalle.

#### 4.2. El caso de los Consejos pontificios

Ya hemos dicho que los problemas prácticos se plantean sobre todo en relación con la potestad administrativa, no tanto respecto del ejercicio de la potestad judicial por los tribunales de la Santa Sede, que es ejercida colegialmente por jueces que son sacerdotes. Pues bien, dentro de la potestad administrativa de la curia romana es necesario distinguir entre las Congregaciones y los Consejos pontificios.

Por lo que se refiere a las Congregaciones, hemos planteado la posibilidad de consagrados no ordenados *in sacris* que sean miembros de la Congregación para los Institutos de vida consagrada y Sociedades de vida apostólica. Esta posibilidad se da en la práctica, porque actualmente esa Congregación cuenta como miembros a 12 cardenales, 5 obispos y 8 superiores religiosos generales, entre ellos el superior general de los Hermanos maristas, que no es clérigo, de acuerdo con la naturaleza de congregación religiosa laical de la comunidad que preside<sup>28</sup>. El dato tiene interés para nuestro estudio, por más que se trate de un supuesto excepcional.

Problemas más amplios son planteados por los Consejos pontificios. Estos dicasterios de la curia romana (cfr. PB, arts. 131-170) tienen sobre todo unas tareas de asesoramiento, impulso y promoción de actividades en toda la Iglesia dentro del ámbito de competencias que tienen asignadas. Es lo que puede llamarse una organización administrativa de fomento por contraposición a la administración activa o decisoria que, en la curia romana, correspondería a las Congregaciones. De todas formas, siendo cierta esta distinción entre el ejercicio de la potestad administrativa que correspondería a las Congre-

<sup>27</sup> «Membra coetus sumuntur, ex Cardinalibus sive in Urbe sive extra Urbem commorantibus, quibus accedunt, quatenus peculiari peritia in rebus, de quibus agitur, pollent, nonnulli Episcopi, praesertim dioecesani, necnon, iuxta Dicasterii naturam, quidam clerici et alii Christifideles, hac tamen lege, ut ea, quae exercitium potestatis regiminis requirunt, reserventur iis qui ordine sacro insigniti sunt».

<sup>28</sup> Vide *Annuario pontificio 2009*, p. 1230.

gaciones y las funciones de impulso o fomento de actividades que sería característica de la función consultiva de los Consejos pontificios, lo cierto es que la diferencia tiene algunos matices. No es impensable, en efecto, que los Consejos pontificios puedan ejercer potestad de régimen administrativa vicaria del Papa. Es más, esa posibilidad está prevista incluso por las mismas normas de la ley sobre la curia romana, en relación sobre todo con el Consejo pontificio para los Laicos. En efecto, además de una función coordinadora que es reconocida por los arts. 131 y 133 de PB, el art. 134 expresa que este Consejo trata según su ámbito de competencia todas las cuestiones relativas a las asociaciones laicales de fieles; erige las que son de ámbito internacional y aprueba o reconoce sus estatutos, además de otras funciones en relación con las terceras órdenes seculares<sup>29</sup>. Se trata sin duda del reconocimiento de una verdadera potestad administrativa de régimen en tales casos. Además, para el objeto del presente estudio es importante el dato de que algunos miembros del Consejo para los Laicos son fieles que no han recibido el sacramento del orden, como prevé ya el art. 132 de PB<sup>30</sup>.

No se excluye que, además del Consejo para los Laicos, otros Consejos pontificios puedan ejercer esa potestad administrativa, concretamente el Consejo Pontificio para los Textos Legislativos, pero también otros. En todos estos casos se plantea la cuestión de cómo se aplica la limitación contenida en el art. 7 de la PB, citado antes, cuando dispone que los asuntos que requieran el ejercicio de la potestad de régimen han de reservarse a los que hayan recibido el orden sagrado. Si hay laicos que son miembros de los Consejos pontificios y estos entes pueden ejercer a veces la potestad administrativa, ¿cómo se excluye a los fieles laicos de la discusión y votación en las sesiones plenarias y ordinarias del dicasterio?

La solución que se ha arbitrado es la siguiente. Hay algunos Consejos pontificios (concretamente los de Laicos, para la Familia y para la Cultura) que cuentan con un comité de presidencia formado exclusivamente por cardenales y obispos y que sirve de ayuda al presidente del dicasterio<sup>31</sup>. Este instrumento orgánico es una manera práctica de compensar la presencia de laicos en esos Consejos, sobre todo en los dos primeros, de

<sup>29</sup> «Consilium ea omnia intra ambitum propriæ competentiae agit, quæ ad consociationes laicales christifidelium spectant; eas vero, quæ internationalem indolem habent, erigit earumque statuta approbat vel recognoscit, salva competentia Secretariæ Status; quoad tertios ordines sæculares ea tantum curat, quæ ad eorum apostolicam operositatem pertinent». Un comentario de esta norma en M. DELGADO GALINDO, «La competencia del Consejo Pontificio para los Laicos en relación con el reconocimiento de las asociaciones internacionales de fieles», en M. S. Costa Gomes (ed.), *Associações de fiéis na Igreja*, Lisboa 2005, pp. 61-70, § 3 especialmente (también publicado en [www.bibliotecanonica.net](http://www.bibliotecanonica.net)).

<sup>30</sup> «Præsidi adest Cœtus præsidialis ex Cardinalibus et Episcopis constans; inter membra Consilii potissimum adnumerantur Christifideles in variis actuositatis provinciis versantes». Vide *Anuario pontificio 2009*, p. 1246-1248, donde se mencionan 24 laicos entre los miembros del Consejo.

<sup>31</sup> Cfr. PB, arts. 132, 140 y 167 y *Anuario pontificio 2009*, pp. 1246 y 1253; por lo que se refiere al Consejo Pontificio de la Cultura, no hay datos en el Anuario pontificio sobre el comité de presidencia. Al comité de presidencia del Consejo para los Laicos se refiere el *Regolamento* de este dicasterio en sus artí-

modo que, además de la reunión plenaria del dicasterio, el comité de presidencia decidirá las cuestiones que exijan el ejercicio de la potestad de régimen, a la vista de que está compuesto por fieles que han recibido el orden sagrado<sup>32</sup>. Sin embargo, mediante esta solución se privilegia la actividad de un grupo de miembros del dicasterio frente al pleno, cuando el órgano más importante debería ser la reunión plenaria colegial, por más que se reúna raramente y se entienda bien la necesidad de un órgano colegial más reducido que despache las cuestiones inaplazables. En realidad, no deja de plantear interrogantes de principio el hecho de que alguien pueda intervenir en las sesiones plenarios de un colegio en calidad de miembro y al mismo tiempo no pueda intervenir en la deliberación de algunas cuestiones reservadas a un órgano de suyo menos importante que la asamblea plenaria<sup>33</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN GENERAL

La solución del c.129 del CIC de 1983, confirmada siete años más tarde por el c. 979 del CCEO, fue el resultado de un proceso laborioso dirigido no a resolver la difícil cuestión doctrinal sobre los sujetos de la potestad de régimen, sino a dar desde la codificación una respuesta suficiente para el gobierno ordinario de la Iglesia<sup>34</sup>. En el ámbito de la curia romana lo que podríamos llamar desarrollo del c. 129 se ha quedado a medio camino, porque si por una parte hay un reconocimiento formal de la participación de fieles laicos, como miembros, en algunos dicasterios de la curia, por otra parte, se ha dado una aplicación de la posibilidad de cooperación en el ejercicio de la potes-

culos 4 y 35; el art. 4 dispone: «Il Presidente è assistito da un Comitato di Presidenza composto da Cardinali e Vescovi —preferibilmente residenti a Roma— e dal Segretario del Dicastero». Este reglamento recibió la aprobación pontificia el 30.V.2002.

<sup>32</sup> Esta solución, por lo que se refiere concretamente al Consejo para los Laicos ya había sido en parte ensayada por Pablo VI cuando reorganizó en 1976 este dicasterio. En efecto, el art. 2 del m.p. *Apostolatus peragendi* (AAS 68 [1976] 696-700) dispuso: «Consilio [pro Laicis] praeficitur et moderatur Cardinalis Praeses, cui adest Coetus Praesidialis, tres Cardinales Romae degentes et Secretarium eiusdem huius Consilii complectens. Coetus Praesidialis congregatur alternis mensibus et quoties Cardinali Praesidi necessarium visum fuerit ad maioris momenti negotia expedienda. Cardinalis Praeses a Secretario et Subsecretario adiuvatur. Ad praedictos universos pertinet, secundum normam iuris, ea omnia peragere, quae potestatem ordinis et iurisdictionis sacram requirunt». De todas formas, ni PB ni el RGCR y tampoco el *Regolamento* vigente del Consejo para los Laicos reconocen explícitamente la reserva de la potestad de régimen en favor del comité de presidencia.

<sup>33</sup> Según el art 112 del RGCR, a las sesiones plenarios de los dicasterios se convoca a todos los miembros, mientras que a las sesiones ordinarias se convoca a los miembros que vivan en Roma. En las sesiones plenarios se tratan las cuestiones de mayor importancia (RGCR, art. 113 § 1). En las sesiones plenarios y ordinarias, en su caso, las propuestas se someten a votación y se presentan para la decisión al Papa (RGCR, art. 115 § 2). Sobre el pleno y el congreso del Consejo para los Laicos, cfr. los arts 36-38 de su *Regolamento*.

<sup>34</sup> Cfr. E. MALUMBRES, «Los laicos y la potestad de régimen en los trabajos de reforma codicial: una cuestión controvertida», en *Ius Canonicum*, 26 (1986), pp. 563-625.

tad (*cooperari possunt*) que viene a suponer una interpretación más bien restrictiva de las posibilidades abiertas por el legislador en el CIC y en el CCEO. Es difícil ver la coherencia de reconocer la participación en un colegio y exigir al mismo tiempo para ciertas funciones unas condiciones personales que van más allá de los requisitos para tener la condición de miembro.

Desde el punto de vista jurídico nos parece que la cuestión de la participación de los laicos en los dicasterios debe encuadrarse en el principio de la colegialidad. Es propio del criterio jurídico de la colegialidad administrativa y judicial el dato de que la voluntad colegial, formada mediante el voto de los miembros, se atribuye al colegio como institución y no a cada uno de los colegas. Estos han podido dar su opinión y votar con los demás en la fase de preparación de la voluntad colegial; pero cuando ésta se ha formado, normalmente mediante el sistema de la mayoría absoluta (cfr. c. 115 § 2 y 119 del CIC), ese acto o voluntad colegial queda objetivada en sí misma, y puede no coincidir con la voluntad de cada uno de los miembros del colegio. De este modo, la capacidad, selección y nombramiento de los miembros resultan requisitos previos para la incorporación al colegio, pero la actividad colegial tiene consistencia propia en el derecho. Por lo tanto, en los colegios de la organización eclesiástica la cuestión del sacramento del orden como requisito de la titularidad del oficio no se da de la misma manera que cuando se trata de oficios unipersonales, ya que en estos hay una dimensión de representación personal que no se da en el caso de las personas jurídicas o entes colegiales<sup>35</sup>. Clérigos y laicos pueden ser llamados a cooperar en los colegios de la organización eclesiástica, de acuerdo con criterios de selección, nombramiento y funciones previstas por las normas jurídicas para cada ente colegial de la Iglesia. Lo decisivo aquí es la misión canónica que reciban los fieles como instrumento de adscripción al colegio

Seguramente en todas estas cuestiones inciden más los condicionamientos prácticos que las soluciones teóricas. Es posible que las dificultades prácticas para integrar a fieles laicos en los dicasterios como miembros y los inconvenientes que podrían derivarse de un reconocimiento de su voto colegial a todos los efectos expliquen, junto a otros elementos de la tradicional praxis curial, las precauciones normativas que hemos comentado en estas páginas. En todo caso, pienso que se trata de problemas que no pueden ser resueltos tan solo desde la *praxis curiae* o a través de categorías indefinidas, sino atendiendo a las diversas manifestaciones del ejercicio de la potestad y siempre con una atención suficiente al fundamento y sentido del gobierno en la Iglesia.

<sup>35</sup> Se explica así, por ejemplo, que no deba ser párroco una persona jurídica (cfr. c. 520 § 1), ya que en la parroquia es necesaria la representación personal del Señor al frente de la comunidad, que solo puede ser reflejada por una persona física, sobre todo si se piensa en la centralidad de la celebración eucarística para la vida parroquial.