

DESCONCENTRACION ORGANICA Y POTESTAD VICARIA

Notas a un libro *

Gregorio Delgado, profesor de la Facultad de Derecho canónico de la Universidad de Navarra, publicó el año 1971 un libro de innegable interés. Consta de tres partes: a) Desconcentración de funciones, b) Actividad administrativa, c) Responsabilidad administrativa. La primera es la central. En ella presenta una teoría llamativa sobre la organización de los oficios vicarios. Es la que nos interesa ahora. En las otras dos partes, que dependen de la primera, no entramos por el momento. Por supuesto, son mucho más flojas y las cuatro ideas principales se pierden dentro de una hojarasca impenetrable.

El autor se mueve de lleno dentro de los presupuestos doctrinales de la teoría canónica de otros profesores de Navarra cuyas tesis doctrinales aplica a un campo concreto. Su dependencia inmediata de los estudios del profesor Souto y la presentación programática del libro hecha por Javier Hervada muestra lo que decimos.

Pero lo que ahora nos interesa es la tesis misma, por sus problemáticos presupuestos teológico-canónicos y por las consecuencias prácticas a las que conduce. Haremos un resumen amplio de la tesis del libro y luego ofrecemos algunas observaciones sobre ella.

I.—EXPOSICION DE LA TESIS DEL LIBRO

1. ALGUNOS PRESUPUESTOS DOCTRINALES

Conviene comenzar resaltando algunas afirmaciones importantes hechas por J. Hervada en el prólogo.

a) Se intenta crear una *ciencia de la organización eclesiástica* utilizando los avances técnicos de la ciencia de la organización del Derecho civil. Esta ciencia es una *rama autónoma* dentro de la ciencia canónica. Es una ciencia jurídica cuyo objeto es el derecho positivo y ordinario (no constitucional) y representa la utilización de las *técnicas organizativas* según criterios de justicia.

* GREGORIO DELGADO: *Desconcentración orgánica y potestad vicaria*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1971, pp. 339.

El cultivo de esta ciencia no pertenece propiamente al canonista sino a los expertos en la ciencia de la organización. No obstante, “ciertas especialidades dentro de la ciencia canónica tienen indudablemente mucho que ver con la ciencia de la organización. El fenómeno es común a la ciencia jurídica general. El Derecho político y el Derecho administrativo, tal como han sido planteados, son ejemplos entre otros de la relación que puede existir entre ambos. No en vano algunos de los principios de Derecho político o de Derecho administrativo son en realidad principios organizativos adoptados por la ciencia jurídica... Hay algunos sectores del Derecho canónico cuya construcción científica y cuya interpretación deben hacerse teniendo en cuenta la técnica organizativa” (Prólogo, XIV).

Los avances de la ciencia de la organización permiten mejorar el sistema organizativo basado en los oficios vicarios, sustituyéndole por el sistema moderno de desconcentración de funciones.

b) “*La actual concepción de la potestad vicaria procede de la visión personalista. Ante la dificultad o imposibilidad de que una persona ejerza por sí misma todas las funciones (los poderes) de su cargo, aparece la figura del vicario, su “alter ego”, o persona que ejerce la potestad del órgano principal en nombre de él. En tiempos más recientes la relación vicaria se entiende referida a oficios, pero su fondo personalista no se pierde...*” (p. XV).

“Visto el tema desde sus *fundamentos teológicos* (los subrayados son nuestros) la aceptación de esta construcción de la potestad vicaria —común al régimen jurídico de la potestad civil durante siglos— tiene una explicación. *Cristo habría constituido al Papa y a los Obispos personalmente rectores del Pueblo de Dios y sólo a ellos correspondería esta misión. De ahí que, ante la imposibilidad de atender por sí solos a toda la magna tarea que esta misión lleva consigo, el ejercicio de parte de esta potestad se encomendase a unos órganos vicarios que, en nombre y con la potestad del Papa y del Obispo, según los casos, les ayudasen en su cometido. Como fácilmente se advierte, el punto clave reside en entender que la potestad de jurisdicción tiene de tal modo por únicos sujetos al Papa y los Obispos, en virtud del Derecho divino, que ningún otro órgano puede tenerla si no es como auxiliar y ejerciendo la potestad de aquéllos. Pero lo, al menos, discutible es precisamente esta interpretación del Derecho divino*” (p. XVI).

Según J. Hervada, “*la visión personalista no se deduce necesaria y apodícticamente de los datos revelados; por el contrario, esos datos son también interpretables según la concepción orgánica, e incluso los hay que se explican mejor por esta concepción que por la personalista*” (p. XIII).

Gregorio Delgado afirma que *la concepción personalista del poder está hoy superada y ya no tiene sentido hablar de poder y oficio vicarios, sino que hay que hablar de órganos de poder y de desconcentración orgánica de funciones y poderes* (pp. 55-56).

2. CARACTERES DE LA POTESTAD VICARIA

a) *Vinculación a un oficio*. El autor se pregunta: “¿De dónde proviene la potestad vicaria? ¿De la persona que otorga la institución en el oficio o del oficio mismo y, en último término, de la ley que crea el oficio? Dicho de otro modo, ¿es ordinaria o delegada?” (p. 9). La respuesta que viene a dar es la siguiente: *El vicario recibe su potestad no del obispo, sino del oficio o de la ley. Se vincula a un oficio, luego es ordinaria. La intervención del obispo se limita a nombrar una persona concreta como titular del oficio, pero no interviene en la atribución de la potestad*. La ley crea el órgano, el oficio, como conjunto de poderes, de modo estable y perpetuo. El titular designado por el obispo asume las facultades atribuidas al órgano por la ley. Luego *el vicario posee y ejerce su jurisdicción en virtud del oficio, no del nombramiento que le hace el obispo*. “El concepto de potestad vicaria queda pues delimitado como coincidente con la potestad ordinaria dada su vinculación a un oficio y netamente diferenciado de la potestad delegada, tipificada por la entrega personal de la potestad” (p. 18).

El rechazo de la concepción personalista del poder de la Iglesia lleva a considerar a la persona titular del oficio como algo irrelevante, que queda en segundo plano. Lo central es la configuración del oficio como órgano estable, ya que la atribución de poder es previa al nombramiento de la persona física que ha de ejercerlo. Hay, pues, que hablar de órgano capital y de órgano vicario. Del hecho de que *la potestad del vicario sea ordinaria*, aneja a un oficio, deduce el autor del libro que es *independiente de la persona del titular del oficio principal*. Hay, por tanto, un órgano vicario del órgano capital y no un vicario del titular del oficio (passim). Como los actuales oficios vicarios se crean para cumplir necesidades funcionales y se fijan unas competencias estables, previamente delimitadas, se puede decir, por ejemplo, que los llamados oficios vicarios de la curia romana son en realidad órganos desconcentrados (p. 2).

b) *Participación en la función del oficio capital*. Para entender el fenómeno de la desconcentración hay que distinguir bien dos cosas fundamentales: La función pastoral del oficio capital y la función pastoral del titular del oficio capital, conferida por la consagración sacramental.

La desconcentración se refiere a las funciones orgánicas, no a las personales, aunque su contenido pueda ser el mismo (p. 22).

“Los órganos desconcentrados (oficios vicarios) participan de la función orgánica del órgano capital, cuyo contenido no está integrado propiamente por la función de enseñar, de santificar y de regir, sino por la función de procurar que tales medios estén a disposición de los miembros que componen la persona moral o ente jurídico. Es decir, el contenido funcional del órgano capital, del que participan los oficios vicarios, consistirá en establecer, ordenar y activar la existencia y funcionamiento de los diferentes servicios,

de modo que las necesidades de los subordinados sean suficientemente atendidas" (p. 22).

Para realizar eficazmente estos servicios no basta la persona titular del oficio; es necesario recurrir a la creación de nuevos órganos a los que se transmite, por desconcentración, la titularidad de la función del órgano capital, entendido en sentido orgánico, no personal. "Esto supone la atribución de una función propia del órgano capital a otros órganos que la poseen con carácter participado, derivado. Es el caso de los oficios vicarios, cuya función no es sino una participación en la función orgánica, no personal, del órgano principal" (p. 22).

c) *Identidad jurídica*. Hay una *sustancial igualdad* entre las potestades de ambos oficios, el propio y el vicario. Esta identidad es de tal naturaleza que no permite hablar de potestades o competencias diversas, sino de *una única potestad o competencia* (p. 24).

Debido a esta identidad jurídica, la competencia de un oficio vicario, inferior respecto al principal, no es en principio distinta a la del órgano principal, ni tampoco exclusiva. Estas potestades actúan de modo solidario y cumulativo, no excluyente. La competencia del oficio vicario no excluye la competencia del oficio principal sobre el ámbito de atribuciones del mismo, y así permanece íntegra la competencia del órgano principal.

La potestad propia es igual a la potestad vicaria por razón del territorio y las personas sobre las que se ejerce. Son idénticas por razón de la eficacia jurídica de los actos (los del vicario se consideran como actos del órgano principal), y de la causa (una vez realizado el acto por el oficio vicario, éste es definitivo y no se puede recurrir al órgano principal, porque se agotó ya su competencia). Pero el titular del oficio principal puede, según Derecho, limitar con carácter permanente o transitorio el ámbito de la competencia del oficio vicario respecto a determinados actos. Esta facultad no tiene límites y se puede llegar a eliminar el oficio vicario haciendo del titular un simple delegado.

En los procesos organizatorios seculares se establece una delimitación de competencias cerrada, de tal manera que la competencia del órgano inferior es distinta y exclusiva respecto al órgano superior, y éste es incompetente en el campo del inferior: graduación vertical del poder. Pero la potestad vicaria no implica graduación vertical del poder, sino horizontal. Los oficios vicarios no aparecen en relación de jerarquía respecto al principal; su competencia es la misma: estructuración horizontal del poder (pp. 24-25).

"El vicario, por tanto, se caracteriza por hacer las veces de otro, obrar en nombre ajeno, ser sustituto de un tercero. Con ello se amplía notablemente la esfera de acción del órgano principal representado. Es preciso advertir que *el que hace las veces representa al órgano principal, no es el titular, sino el mismo oficio vicario en cuanto tal*, cuya competencia tiene como finalidad intrínseca constitutiva el sustituir, hacer las veces de otro, re-

presentar al órgano principal. En realidad, es el órgano principal quien actúa a través de la actividad del oficio vicario" (p. 26).

3. PLURALIDAD DE OFICIOS VICARIOS

a) *Identificación del oficio vicario* (pp. 27-56). La identificación de los oficios vicarios ha de hacerse delimitando claramente sus funciones y competencias según los siguientes criterios: *Criterio territorial*: se toma como medida el territorio; fuera de él su actuación es incompetente. *Criterio funcional*: por razón de la materia o contenido asignado al oficio. Hay que atender a *la naturaleza de la función atribuida* (ejecutiva, judicial...) y *al contenido* de la función atribuida.

El oficio vicario tiene la misma competencia que el oficio principal (dentro del ámbito de su función). Por ejemplo, cada dicasterio de la Curia Romana tiene dentro de su ámbito judicial o ejecutivo asignada por el Derecho la misma potestad que el Papa y puede, en principio, hacer lo que haga el Papa. Las restricciones pueden venir: *por parte del Derecho* (lo que de modo taxativo y absoluto se excluye de su competencia, cf. cc. 406, 1; 403; 1573, 5; 385; 388; 423; 429, 1... o aquellos casos para los que se requiere mandato especial: materias especiales, de cierta importancia y gravedad, materias que son objeto de liberalidad, de entrega o donación) o *por parte del titular del oficio principal* (todo lo que él se reserve en cualquier momento. Esta facultad es ilimitada. El único límite es que se respete el mínimo de potestad para que no se destruya el órgano vicario como tal).

Otro *criterio* para la identificación de los oficios vicarios es el *personal*, teniendo en cuenta la competencia dada en razón de las personas y también el *jerárquico-funcional*, en relación al grado en que se conocen los asuntos, que tiene especial aplicación a lo judicial.

A la luz de los criterios anteriores, el autor hace un replanteamiento del tema y expone ya brevemente la tesis del libro, que podemos resumir así:

La función del oficio capital es eminentemente pastoral.

Todas las funciones y facultades pertenecen con carácter propio y originario al órgano principal: papa, obispo.

La organización eclesiástica, al crear órganos con la exclusiva finalidad de colaborar con el órgano principal en el ejercicio de sus funciones, produce una despersonalización y desconcentración de esas funciones. Presenta la realidad de los oficios vicarios como una desconcentración orgánica.

Para una mayor eficacia, los oficios vicarios deben tener perfectamente delimitadas sus funciones y competencias y deben recibir mayor contenido de atribuciones, quitando las limitaciones vigentes.

Interesa sobre todo la participación en el poder jurídico del órgano principal.

"El órgano principal atienda preferentemente a lo pastoral en sus varias manifestaciones, ya que es *lo que caracteriza y tipifica* al mismo, mientras

que *todas esas facultades* que entrañan una mayor complejidad y burocracia sean ejercidas por sus colaboradores" (pp. 54-55). Todas las funciones jurídicas (administrativas y judiciales) deben distribuirse entre los diversos oficios vicarios, de acuerdo con criterios orgánicos, de modo que sean estos los que las ejerciten en su integridad sin las limitaciones actuales.

Se salva el carácter originario de estas funciones pertenecientes al órgano principal estableciendo unas limitaciones de carácter aprobatorio para casos especialmente graves. "*Sólo los asuntos que revisten una especial gravedad e importancia han de reservarse al órgano capital*, o mejor, exigir en tales supuestos, antes de la resolución definitiva, un visto bueno, una moderación o control del órgano capital" (p. 55).

b) *Relaciones entre los órganos* (pp. 57-71). Es necesario establecer unos procedimientos de actuación de los diversos órganos desconcentrados para salvaguardar a la vez la necesaria autonomía en el ejercicio de las funciones de gobierno de la Iglesia y su relación e integración mutua bajo el principio de unidad de poder, perteneciente al Derecho divino (papado y episcopado). Se trata de favorecer la desconcentración salvando la unidad mínima y esencial (pp. 57-58).

a) *Principios básicos*

Participación del oficio vicario en la potestad del órgano principal. "Las potestades vicarias son participaciones en la función pastoral del órgano principal. Participación que se realiza mediante la técnica de los órganos" (p. 59).

Identidad jurídica con el órgano principal. "No implica una gradación vertical del poder, es decir, una jerarquía escalonada de estos oficios en base a sus competencias respectivas, ni supone tampoco una restricción de la potestad del oficio principal. Estamos ante una *igualdad sustancial entre las dos potestades de ambos órganos*: propio y vicario. Identidad que es de tal naturaleza y fuerza que no permite el poder hablar de dos potestades o competencias diferentes, sino de una única potestad" (p. 59).

Distribución de las funciones originariamente atribuidas con carácter propio al órgano capital. Es una consecuencia de la participación de funciones en sentido horizontal. La distribución de funciones ha de evitar el riesgo de escisión y falta de coordinación entre ellas, que rompería la unidad de poder. Y ha de respetar a la vez la natural autonomía de los oficios vicarios (p. 60). Los diversos oficios vicarios han de procurar no hacer uso de sus potestades contra la mente y la voluntad del órgano principal (c. 369, 2).

Subordinación jerárquica al órgano principal. "Esta subordinación esencial de la potestad vicaria, en virtud de la participación en la potestad del órgano principal, ha de reflejarse y realizarse en el ejercicio de la misma que, *como dice la doctrina*, ha de hacerse en dependencia directa con respecto al oficio principal" (pp. 60-61). Para G. Delgado esta dependencia en el ser y

el obrar no puede entenderse en sentido absoluto y total; hay que respetar la individualidad de los oficios vicarios, permitiéndoles cierta autonomía en sus actuaciones. El c. 369, 1, que manda al vicario general “dar cuenta al obispo de los principales actos de la curia e informarle de las medidas que se hubieran adoptado o convenga tomar para mantener la disciplina del clero y el pueblo”, hay que entenderlo con ciertas matizaciones: *como principio orientador*, pero sin que suponga una obligación *permanente* de notificación en cada acto concreto (p. 61). El ejercicio de este principio básico ha de ser todo lo flexible que se pueda. La obligación de informar y consultar al órgano principal sobre los actos a realizar se exigirá sólo en materias de especial gravedad e importancia. La obligación es recíproca respecto a los oficios vicarios con el órgano principal para lograr una efectiva coordinación de actividades. Más; ha de urgirse la comunicación de lo ya realizado, para evitar actuaciones contradictorias. Esto se puede lograr estableciendo con carácter obligatorio reuniones periódicas, integradas por los titulares de los órganos respectivos “en las que se informe de las diversas actuaciones y proyectos a fin de lograr la efectiva coordinación entre ellos” (pp. 62-63).

Coordinación entre los órganos que se reparten las funciones originarias del órgano capital (pp. 70-71).

b) *Problemas derivados de la dependencia del oficio vicario respecto al órgano capital.*

A) *Hay necesidad urgente de establecer un procedimiento de actuación al que deberán sujetarse los órganos desconcentrados.* El desarrollo de sus funciones conforme a este procedimiento es el mejor modo de conseguir una coordinación de actuaciones y de realizar plenamente la voluntad del órgano del que dependen. “Así obrarán según la mente y la voluntad del órgano principal” (p. 63).

Cuando los órganos diocesanos no observen estas normas y haya desviaciones en el ejercicio del poder, las personas físicas o morales podrán defender sus derechos mediante un sistema de recursos contra los actos administrativos, que lesionen derechos o no cumplan las normas de procedimiento (p. 63).

El c. 44, 2 es una muestra de cómo las actuaciones de los órganos están afectadas por las normas de procedimiento. Sin duda que el obispo es competente para conceder esa gracia de que aquí se trata, pero para salvar la unidad debe observarse el procedimiento. Respecto al vicario, se expresa además la subordinación jerárquica de su oficio y la dependencia del procedimiento es más intensa. “Esta dependencia y subordinación esencial de los oficios vicarios con respecto al principal se concreta y ordena a través de la observancia del procedimiento de actuación de los mismos, que debe ser establecido con la mayor urgencia” (p. 64).

B) *Reforma de los actos realizados por el vicario. ¿De qué estabilidad*

gozan las actuaciones del oficio vicario? Su dependencia respecto al oficio principal ¿es tan intensa que permita a éste corregir actuaciones hechas por el oficio vicario con carácter definitivo? “¿Hasta dónde se extiende el principio según el cual el órgano principal hace suyos los actos realizados por el oficio vicario?” (p. 65).

a) *La doctrina canónica.* Partiendo del mismo principio da distinta solución, según se trate de materia judicial o de materia administrativa. Tiene un *punto de partida*: la identidad jurídica con el órgano principal. Y una *consecuencia* clara: los negocios resueltos por el oficio vicario se presume que han sido resueltos “en nombre y en lugar del Obispo y por voluntad de éste, como constituyendo con él una misma persona” (p. 66). Los actos del oficio vicario se atribuyen al órgano principal como propios, lo mismo en sus efectos potestativos como en los vinculativos. De aquí se deduce un *principio general*: “El órgano principal sólo puede corregir aquellas actuaciones del vicario que podría corregir si él mismo las hubiera realizado... Precisamente porque los actos puestos por el vicario son actos del órgano principal, puede éste, en principio, corregirlos y enmendarlos. Pueden ser corregidos en la medida y grado en que el derecho permite al órgano principal corregir sus propias actuaciones” (p. 66). “El Obispo ha de aceptar la sentencia dada por su vicario conforme a derecho. Esto es, no puede revocar ni impugnar aquellas actuaciones realizadas por el vicario en las que se ha procedido canónicamente, aun cuando tal sentencia sea manifiestamente injusta” (p. 66).

Si el vicario no procedió canónicamente, el obispo puede declarar nula su actuación. Pero en esto la doctrina es vacilante. La “querela nullitatis” ¿es presentada ante el juez ordinario que pronuncia la sentencia o ante el juez de apelación? La doctrina habla de la posibilidad de que el obispo condone la pena impuesta por el vicario y conceda la “restitutio in integrum” (p. 67).

En lo administrativo, la doctrina canónica está más inclinada a admitir la posibilidad de que el obispo corrija las resoluciones del vicario.

b) *En la teoría de la desconcentración orgánica.* Se parte del mismo principio, *la identidad jurídica*. “El vicario en sus actuaciones obra en lugar y en nombre del órgano capital, constituyendo con él una sola persona” (p. 68). *Los actos del órgano vicario* se atribuyen al órgano principal como propios; tanto en sus efectos potestativos como en los vinculativos son *actos del órgano principal*. Los diversos titulares de los oficios titular y vicario se distribuyen los distintos aspectos de las titularidades jurídicas.

Sobre esta base se hace la pregunta: ¿Puede el órgano principal corregir, anular o cambiar las actuaciones de los órganos vicarios? La respuesta es la siguiente:

“Por el hecho de que el vicario esté en ciertos aspectos subordinado al órgano principal, de cuya potestad participa, no se sigue que el órgano prin-

principal pueda corregir libremente las actuaciones del mismo. La idea de dependencia, si bien cierta, no es tan intensa que permita al órgano principal cambiar, en cualquier momento, las resoluciones del oficio vicario. Es más, no se trata de actos de los vicarios, sino de *actos propios del órgano principal, con lo que la idea de dependencia queda un tanto oscurecida*. Esto supuesto, las actuaciones, con carácter definitivo, de los oficios vicarios *son estables, en el sentido de que el órgano principal no puede corregirlas*" (pp. 68-69).

El órgano principal no puede anular la sentencia judicial dada por el órgano desconcentrado, aunque sea injusta o no haya sido conforme a derecho. Si la sentencia es claramente injusta y se acude al remedio de la "restitutio in integrum", tal acción se ejercerá ante el órgano desconcentrado que dio la sentencia, a no ser que hubiera violación de las disposiciones legales, en cuyo caso se acude al tribunal de apelación.

Si el órgano desconcentrado da una sentencia nula y se interpone la "querrela nullitatis", el tribunal competente es el mismo que dictó la sentencia si se interpone como tal querrela o el de apelación si se interpone junto con la apelación. *El órgano capital no puede por tanto corregir en ningún caso la sentencia del vicario, declarando su nulidad* (p. 69).

En las actuaciones de carácter administrativo, realizadas por el órgano desconcentrado, ha de seguirse el mismo criterio. "Sus resoluciones gozan de estabilidad, en el sentido de que no pueden ser alteradas por el órgano capital. En el caso de que, a instancia de parte se impugnen las actuaciones del órgano desconcentrado, habrá de realizarse mediante un recurso de alzada al órgano jerárquico superior y, en último término, agotada la vía administrativa, cabría el acudir a órganos jurídicos especiales: los de la jurisdicción contencioso-administrativa. En todo caso, *el órgano capital no es el competente para corregir resoluciones de tipo administrativo dadas por su oficio vicario...*" (pp. 69-70).

4. CONCLUSIONES

1.ª La potestad vicaria va aneja a un oficio; es ordinaria. La potestad de jurisdicción es transmisible por desconcentración desde los oficios de derecho divino (Papa y obispos) a los oficios vicarios.

2.ª Los oficios vicarios surgen como un desarrollo posterior de la organización constitucional por participación en la competencia o funciones propias del órgano capital: participación en las funciones orgánicas del órgano capital, no en la función personal del titular del órgano principal.

3.ª Superada la concepción personalista, hay que eliminar el término *vicario* y aceptar la desconcentración orgánica de funciones.

4.ª En el ordenamiento canónico, la participación en la función orgánica del órgano capital se realiza con el procedimiento de la potestad vicaria, que no implica gradación *vertical* del poder, sino *horizontal* (identidad jurídica),

ni disminución de la competencia del órgano principal de la que participan. La competencia del órgano capital y del órgano vicario no es distinta ni exclusiva. La desconcentración orgánica cambiaría la situación actual. “La organización eclesiástica se configuraría en base a una estructuración vertical del poder. Esta solución resolvería más satisfactoriamente problemas tan importantes como la imputabilidad o atribución de los actos jurídicos emitidos por los llamados oficios vicarios, la impugnación de los mismos y las posibles responsabilidades derivadas de sus actuaciones” (p. 74).

5.^a Deben delimitarse las competencias dejando al órgano capital lo estrictamente pastoral.

6.^a Debe establecerse un procedimiento de actuación de los órganos a base de los principios de jerarquía y coordinación, para evitar la ruptura de la unidad.

* * *

Hasta aquí hemos intentado hacer un amplio resumen de la doctrina del libro de G. Delgado en su primera parte, como dijimos, que es la central y donde está la tesis. La exposición del autor es obstrusa, mezcla demasiado las cosas y resulta difícil muchas veces saber si habla de la doctrina canónica, de la interpretación que él da o de la teoría de la desconcentración orgánica y sus peculiaridades, que es lo que intenta demostrar.

II.—OBSERVACIONES A LA DOCTRINA EXPUESTA

1. SOBRE LA CIENCIA DE LA ORGANIZACIÓN ECLESIASTICA

El intento de introducir los avances de la técnica jurídica secular en el campo del Derecho canónico plantea el problema de la relación entre ambos Derechos y el de la naturaleza del Derecho canónico.

¿Es válida la construcción de una ciencia de la organización eclesiástica por simple traslación o incorporación a lo canónico de principios válidos en la ciencia de organización del Derecho civil? Este parece ser el intento de J. Hervada y de G. Delgado. La ciencia así construida es jurídicamente autónoma y no directamente canónica. En esta ciencia de la organización eclesiástica lo sustantivo es idéntico que en la ciencia de la organización civil y vale para ambos campos: una técnica de organización según criterios de justicia. Lo eclesiástico es, en cambio, meramente adjetivo y secundario, no cualificando internamente a lo sustantivo. Las técnicas de organización son asumidas en lo canónico como un cuerpo extraño que se “canoniza” en su totalidad sin ser internamente transformado.

Nos encontramos aquí con un problema de hermenéutica canónica, que revela una concepción del Derecho canónico como “species generis sui” y

de la misma naturaleza que el Derecho secular. Como todo Derecho, es una estructura ordenadora de unas relaciones sociales justas. En nuestro caso sería una estructura ordenadora en función del orden social justo del Cuerpo Místico de Cristo. Pero el hecho de ser "en el Cuerpo Místico" no cualifica internamente al ordenamiento de la Iglesia, que sería intrínsecamente idéntico al de la sociedad civil. Lo canónico sería una realidad natural trasplantada al orden sobrenatural como un cuerpo extraño. La naturaleza sobrenatural de la Iglesia y de sus medios de santificación en orden al fin propio, que es la "salus animarum", no cualificaría al ordenamiento sino muy tangencial e indirectamente.

Se produce así una *naturalización* (que es la mayor desnaturalización) del Derecho canónico y, en definitiva, de la Iglesia. De lo dicho anteriormente puede deducirse que tal concepción del Derecho canónico y el intento de creación de una ciencia de la organización eclesiástica en consonancia con ella parece inaceptable.

El punto de partida no es la asimilación de lo jurídico-civil por lo canónico, ni siquiera la consideración de la Iglesia "ut societas" de tal manera que se deduzca el Derecho canónico como consecuencia de este carácter societario de la Iglesia según el principio "ubi societas ibi ius". El Derecho canónico debe responder a la *naturaleza humano-divina de la Iglesia* entendido de modo *unitario y sin dualismos*.

El proceso hermenéutico metodológicamente exacto es el siguiente: deducir el orden canónico como perteneciente y, en consonancia, con la peculiar naturaleza teológica de la Iglesia. Y tal ordenamiento ha de ser por fuerza de naturaleza teológica. No está al servicio de las relaciones de justicia de los miembros de la Iglesia sino al servicio de la *justificación* (en sentido paulino) de los fieles.

Sin entrar en más detalles sobre el problema de la naturaleza del Derecho canónico, digamos además que los principios de la organización válidos en la sociedad civil sólo son válidos en lo canónico por su *canonización interna*, es decir, en la medida en que, cualitativamente transformados, son integrables en la naturaleza teológica de la Iglesia. La analogía es cada vez más problemática en este orden de cosas.

Hay que dar el sí a una ciencia de la organización eclesiástica que sea canónico-teológica y tarea del canonista. Pero es inaceptable una ciencia que pretenda ser *eclesiástica* y se construya desde principios extraños a la naturaleza de la Iglesia. La validez en lo civil no es criterio de validez en lo canónico.

2. SOBRE LA CONCEPCIÓN PERSONALISTA Y ORGÁNICA DEL PODER

Las graves afirmaciones de J. Hervada y G. Delgado pueden resumirse en estas dos: a) *La visión personalista no se deduce necesariamente de los datos revelados*. b) *La concepción personalista está hoy superada*.

Ninguna de las dos afirmaciones son demostradas por quienes las hacen. Parece que fueran evidentes para ellos. La primera es hecha por Hervada en el prólogo, y la segunda es repetida por Delgado en todo el primer capítulo. Ambas son consecuencia del fallo metodológico aludido en el apartado anterior.

Es verdad que la concepción personalista del poder está superada en el derecho político civil. Pero ¿se puede, por eso, afirmar que está superada en la Iglesia? De hecho no lo está actualmente: ahí están los oficios vicarios. *Ni puede tampoco estar nunca superada en la Iglesia.* Entramos así en el problema teológico de la primera afirmación.

Prescindiendo ahora del carácter peculiar del poder en la Iglesia y dando por supuesto que su carácter personal no significa absolutismo, ya que tiene su configuración y norma en la Palabra de Dios y en la comunión jerárquica, hay que decir que la *"concepción personalista del poder"* pertenece al *derecho divino*.

Cristo no instituyó el Papado y el Episcopado como órganos de poder en la Iglesia con funciones delimitadas, de tal manera que sólo en un segundo momento hubiera elegido a Pedro y a los apóstoles como titulares de esos órganos. El proceso fue justamente el inverso. La misión personalmente conferida a Pedro y los apóstoles es continuada por sus sucesores, el Papa y los Obispos, y se deducen las competencias de éstos a partir del encargo personal de Cristo y del ejercicio concreto que los primeros *personalmente* eligidos hicieron.

Todo poder en la Iglesia es de base sacramental. Y como los sacramentos se dan a las personas y no a los órganos, no pueden ser éstos fuente de poder en la Iglesia.

Ciertamente, el Papado y el Episcopado, como institución, son distintos de cada Papa o de cada Obispo en particular, pero el poder no está en la institución sino en la persona, es decir, en el Papa y en el Obispo que los adquieren por la consagración sacramental y la comunión jerárquica concretada como elección o misión canónica. Y los poderes del Papa y del Obispo no son delegados por la Iglesia al titular sino recibidos de Cristo (y por tanto invariables) por medio de la consagración sacramental. Pongamos un ejemplo: En la sociedad civil los poderes del presidente del gobierno están determinados libremente en la constitución, que los asigna al órgano prescindiendo de quien sea el titular. Los poderes están en el órgano delimitado por la constitución, aun cuando estando vacante el cargo no haya quien los ejerza; pero los poderes están ahí, están en definitiva en el pueblo, cuya voluntad se establece en la constitución. Totalmente distinto es el caso del Papa. Sus poderes no son libremente determinables porque vienen de Cristo y no de la Iglesia, y Cristo los concede al titular por el sacramento del orden y la misión canónica a través del signo de la Iglesia. Por eso, cuando la sede está vacante, el poder primacial no está en el órgano, ni siquiera en el Colegio de Obispos, porque faltando su Cabeza el mismo Colegio Episcopal está

incompleto; no hay Colegio en sentido estricto. En esa circunstancia el poder primacial no existe.

La organización constitucional de Derecho divino en la Iglesia es siempre de base personal-sacramental, a no ser que nos movamos en una eclesiología dualista, cuya causa es la ruptura del principio sacramental y cuya clara manifestación es la separación entre orden y jurisdicción. En la Iglesia no es aplicable el principio de la división de poderes ni la desconcentración orgánica de funciones en el sentido expuesto, pues están *por Derecho divino* sacramentalmente concentradas.

Una respuesta más completa exigiría un estudio positivo bíblico-teológico, que aquí no es posible hacer. Basten estas sugerencias en línea teológico-canónica que creemos suficientes. Máxime, teniendo en cuenta que las afirmaciones de los autores citados no son demostradas y parecen difícilmente conciliables con la eclesiología actual y con la doctrina del Vaticano II, que intentan superar todo dualismo eclesiológico poniendo de relieve la íntima conexión del orden y la jurisdicción y su común origen sacramental (L.G. 21, b; Chr. D. 3).

3. SOBRE LOS CARACTERES DE LA POTESTAD VICARIA

a) *Potestad ordinaria, aneja a un oficio*

Parece indiscutible que la potestad del vicario es *ordinaria* (así se dice expresamente en el canon 366, 1), que el canon 197, 1 define como "*aquella que por el mismo derecho va aneja al oficio*".

Pero de aquí no se deducen las consecuencias que saca G. Delgado, interpretando la doctrina con una clave extraña a ella, la de la concepción orgánica del poder. No hace así exégesis del texto legal, sino que le fuerza en un sentido al menos extraño, si no contrario a él. Recogidas anteriormente las afirmaciones del autor, para no repetir, nos limitamos a hacer las siguientes observaciones sobre ellas.

— La distinción de la potestad como ordinaria y delegada no significa que la ordinaria es otorgada por el oficio o el derecho y la delegada por la persona. El canon 197 lo plantea de otra manera: la ordinaria va aneja al oficio; la delegada es encomendada a la persona independientemente del oficio. Es decir, en el canon no se trata del sujeto que otorga la potestad, sino del que la recibe. No se puede por tanto deducir que si es ordinaria no es otorgada por una persona (el obispo en nuestro caso) sino por el derecho independientemente del obispo.

¿Qué significa aneja al oficio? No puede significar que el oficio es sujeto de potestad y que éste la otorga a la persona titular del mismo, sino únicamente que quien nombra a uno su vicario le otorga unos poderes cuyo ámbito está más o menos delimitado por el derecho, de tal manera que, si se le suprimen, ya no podría ser llamado vicario. La cosa parece clara: *el Derecho* (en última instancia *la persona que legisla*, pues no estamos en el cam-

po del Derecho divino) delimita unas competencias que tiene el oficio vicario, *crea el mismo oficio*, y quien nombra a alguien para ese oficio le otorga esas competencias asignadas al oficio. Pero la expresión “aneja al oficio” no significa que quien da la potestad al vicario es el oficio y no el obispo. Al menos esto no se puede afirmar como indiscutible.

Afirma G. Delgado que el obispo se limita a nombrar al titular pero sin intervenir en la atribución de potestad, que es previa al nombramiento. La potestad se la da el oficio mismo y no el nombramiento del obispo; como es ordinaria, la potestad del vicario es independiente del obispo. No es vicario del obispo sino del órgano u oficio episcopal. Estas afirmaciones hay que matizarlas con las siguientes:

— El obispo puede determinar el ámbito de potestad del vicario, pues de su jurisdicción se exceptúan “aquellas cosas que el obispo se haya reservado”. Así el canon 368, 1. Por tanto la atribución de potestad al vicario no es totalmente ajena al obispo ni previa al nombramiento del vicario, ya que la reserva puede hacerla en cualquier momento.

— “El Vicario General es libremente nombrado por el Obispo, que puede también removerlo cuando le parezca”, canon 366, 2. Si la potestad se la otorga el oficio y no el obispo, no se entiende cómo puede el obispo a su arbitrio quitársela.

— Es claro que la potestad del vicario, aunque es ordinaria, no por eso es independiente del obispo; precisamente porque no es propia sino vicaria: ejercida en nombre de otro.

“El Vicario General debe dar cuenta al Obispo de los principales actos de la Curia e informarle de las medidas que se hubieran adoptado o conveniga tomar para mantener la disciplina en el clero y en el pueblo”.

“Guárdese de hacer uso de sus poderes contra la mente y la voluntad de su Obispo, quedando en pie lo que dispone el canon 44, 2” (canon 369, 1 y 2).

— La potestad del Vicario General cesa cuando vaca la sede. Luego el vicario, es vicario del obispo y no del órgano u oficio capital. Este, como tal, es perpetuo (canon 371).

En todo el razonamiento de G. Delgado hay una confusión de dos planos: lo que es *determinación del ámbito de competencias del oficio vicario* (independiente del obispo, con la salvedad de los cánones 368-9) y *la concesión de tales competencias al titular del oficio vicario*. Establecida la validez del primer punto se da por supuesto implícitamente su válida extensión al segundo, en pro de la teoría de los órganos de poder. El fallo lógico está en poner en disyuntiva lo siguiente: Si el titular designado asume las funciones atribuidas al oficio por la ley (potestad ordinaria), posee y ejerce su jurisdicción en virtud del oficio y no del nombramiento. Los términos “en virtud del oficio” y “en virtud del nombramiento” no son contradictorios y no se excluyen mutuamente.

Prescindiendo ahora de la validez de la teoría sobre la desconcentración orgánica, lo que parece claro es que de la doctrina canónica sobre la potestad vicaria como potestad ordinaria no se deducen lógicamente las graves consecuencias a las que llega G. Delgado.

b) *La participación en la función del oficio capital*

Se comprende la importancia dada a la distinción entre la función pastoral del oficio capital (función orgánica) y la función pastoral del titular del oficio capital, conferida por la consagración (función personal). Así se pretende salvar la unidad de poder (de base sacramental no desconcentrable) en la función personal, quedando libertad para organizar las funciones orgánicas con la técnica de la desconcentración.

Se puede llegar de esta manera, partiendo de la anterior distinción, a desconcentrar las funciones del órgano capital de tal manera que las actuaciones de los órganos desconcentrados, siendo participación del poder jurídico del órgano capital y gozando de la misma potestad en virtud del principio de identidad jurídica, sean totalmente independientes y autónomas respecto a la persona titular del oficio capital, que no podría corregir las actuaciones de los órganos desconcentrados. Estos serían jerárquicamente inferiores al órgano capital y sus resoluciones son corregidas por el órgano capital mediante recurso, pero no pueden serlo directamente por el obispo, de quien son independientes en su ejercicio.

Esta es la conclusión final a la que lleva la distinción citada, punto central en la tesis de G. Delgado. Las consecuencias no pueden ser más graves. No se salva la unidad sacramental del poder del obispo ni su función de gobierno de la diócesis como única instancia de derecho divino. Si por ley general se establecen en el gobierno de las diócesis instancias independientes del obispo, tendríamos una continua violación del poder episcopal hecha por el Romano Pontífice, que es quien, en última instancia, daría fuerza a esa ley general, o volveríamos a la superada teología de la jurisdicción episcopal como delegación del Romano Pontífice.

Pero la sutil distinción entre la función orgánica y la personal es una distinción de razón, no real, porque las funciones del órgano y su correspondiente jurisdicción no existen realmente sino en cuanto recibidas sacramentalmente por una persona. Carece por tanto de fuerza para servir de apoyo a la organización constitucional de la Iglesia. Sorprende la facilidad con que el autor da por supuesta y firmemente asentada la referida distinción, sin preocuparse de dar razones de ella.

Y sorprende más aún la asignación de contenido que hace a la función orgánica y a la personal. Resulta que la función pastoral del oficio capital no está integrada por las funciones de enseñar, regir y santificar, "sino por la función de procurar que tales medios estén a disposición de los miembros que componen la persona moral... Es decir, el contenido funcional del órgano capital, del que participan los oficios vicarios, consistirá en establecer,

ordenar y activar la existencia y funcionamiento de los diferentes servicios, de modo que las necesidades de los subordinados sean suficientemente atendidas" (p. 22).

La función del órgano capital aparece como una función meramente técnica y organizativa para aplicar eficazmente las funciones de enseñar, regir y santificar, y consistiría en un ejercicio de la potestad de jurisdicción. La función pastoral del órgano capital, de la que participan los órganos vicarios desconcentrados ¿es sólo función jurisdiccional? Parece que no puede serlo de orden, pues el órgano no recibe el sacramento. ¿Pero en virtud de qué se pueden distinguir las funciones del órgano y de la persona *si no es con identidad de funciones*, que el titular recibe al ser titular del órgano por la consagración y misión canónica? Sería necesario establecer una total separación entre el orden y la jurisdicción, que llegaría a afirmar la raíz no sacramental de la jurisdicción, lo cual es inadmisibile.

c) *El principio de identidad jurídica*

El principio de identidad jurídica, que con algunas limitaciones está reconocido en los cánones 366, 1; 368, 1; y 1573, 1-2, es esencial al vicario que se constituye como "alter ego" del obispo, con su misma jurisdicción y actuando siempre en su nombre y no en nombre propio. Por lo cual los actos del vicario, ejercidos conforme a derecho, se cualifican como los del obispo: hay una única potestad o competencia, ejercida de modo cumulativo y solidario por el obispo y por el vicario.

Según el autor, en los oficios vicarios hay una estructuración horizontal del poder: la competencia es la misma y el oficio vicario agota la competencia del oficio principal porque es actuación del oficio principal. Esto hay que precisarlo. Es verdad que la competencia es, en principio, la misma y que el oficio vicario no limita la competencia del principal, pero en el Derecho del Código el vicario debe actuar siempre en dependencia del obispo (canon 369, 1).

En cambio, en la doctrina de la desconcentración orgánica, la identidad jurídica se convierte ilegítimamente en independencia: varios órganos de poder (no personas), verticalmente estructurados con competencias determinadas, que se excluyen mutuamente y que, en virtud de la identidad jurídica, tienen la misma potestad, y por tanto el órgano vicario es autónomo respecto al principal, aunque sea inferior respecto a él.

La identidad jurídica es propia del sistema vicario y su estructuración horizontal del poder, pero no es fácil compaginar el principio de identidad jurídica con una estructuración vertical del poder y sus competencias exclusivas e independientes.

Tratándose de los oficios vicarios, la identidad jurídica significa que sólo hay una potestad (la del obispo), que es ejercitada también por el vicario, pero siempre en nombre y con la aprobación del obispo.

Tratándose de la desconcentración orgánica, la pretendida identidad jurídica es en realidad la existencia *de dos órganos de poder independientes*, que tienen cada uno su potestad, una potestad igual a la del otro órgano pero independiente. ¿No significa esto la existencia de dos potestades?

4. SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS ÓRGANOS

Hay que llamar la atención sobre lo siguiente: Aunque se afirma explícitamente no querer hacer una radical distinción entre lo jurídico y lo pastoral (p. 55, nota 98), reconociendo el carácter pastoral del poder jurídico (judicial y administrativo), sin embargo, el pretender que así sea en la práctica llevaría a una peligrosa escisión. El obispo se dedicaría a lo pastoral y los órganos vicarios a lo judicial y administrativo, para los cuales se pide amplísimas facultades: las mismas del órgano principal, sin las actuales limitaciones de los oficios vicarios, quedando sólo un visto bueno en casos gravísimos.

También en la disciplina vigente sobre los oficios vicarios, éstos desempeñan funciones judiciales y de tipo administrativo y resuelven todos los trámites burocráticos o técnicos, juntamente con los órganos de la curia. Pero en todas estas funciones dependen siempre del obispo y deben actuar conforme a su mente y voluntad. La desconcentración orgánica independiza estos órganos y sus funciones vicarias respecto del obispo.

Prescindiendo ahora de las implicaciones doctrinales ya antes aludidas y de la conexión íntima entre lo pastoral y lo jurídico-administrativo, hay que decir que la tesis de la desconcentración puede llevar a arrinconar al obispo, obligándole a dedicarse a la predicación, a la liturgia y la dirección espiritual de sacerdotes y fieles, mientras se fortalece la potestad de los vicarios, que serían quienes gobernarían la diócesis con una independencia casi absoluta del obispo. Se condiciona así el ejercicio mismo de esa función propiamente pastoral del obispo, que no puede ser acción y orientación libre de los sacerdotes y fieles si no controla la base administrativa. Los vicarios tendrían la fuerza del Derecho y el obispo la fuerza del Espíritu y la persuasión. Nueva versión de la antinomia entre Espíritu y Derecho.

Queda abierto un ancho campo para los sacerdotes que quieran luchar por la conquista del poder en la Iglesia.

Quiere hacer pasar el autor la realidad de los oficios vicarios como una efectiva desconcentración y despersonalización de funciones. Pero esto no es exacto, porque las funciones y competencias del obispo y los vicarios no se excluyen mutuamente. Los vicarios actúan en nombre del obispo que les nombra y les puede quitar cuando quiera; actúan siempre en dependencia del obispo y en nombre de él y no como vicarios del órgano principal e independientes del titular del órgano.

5. SOBRE LA SUBORDINACIÓN AL ÓRGANO CAPITAL Y LA REFORMA DE LAS ACTUACIONES DEL ÓRGANO VICARIO.

La exposición del principio de subordinación jerárquica al órgano capital (pp. 60-3) es acertada, y el autor se muestra partidario de dar a los oficios vicarios la mayor autonomía posible y de coordinar eficazmente las actuaciones de los órganos con unas normas de procedimiento.

Pero al tratar el punto concreto de la reforma de las actuaciones del órgano vicario no se salva la subordinación y dependencia respecto al órgano capital. No es necesario repetir la exposición de la tesis del autor; basta recordar su conclusión: El órgano capital no puede en ningún caso corregir o anular las resoluciones del órgano vicario ni en lo judicial ni en lo administrativo. Sólo a instancia de parte puede corregirlas resolviendo el recurso de alzada presentado por quien se considera lesionado con la actuación del órgano vicario. Pero el órgano capital y su titular no pueden por propia iniciativa corregir las actuaciones del órgano vicario, pues en la teoría de la desconcentración, aunque se habla de subordinación jerárquica, sin embargo, las competencias de los órganos desconcentrados y del órgano capital son exclusivas y de igual valor jurídico (aplicación del principio de identidad jurídica), y por tanto autónomas.

El obispo, para corregir la actuación de su vicario necesitaría recurrir a un órgano jerárquico superior. El establecimiento de un escalonado sistema de recursos en la clave de la desconcentración supedita continuamente las actuaciones de la jerarquía de Derecho divino a instancias puramente eclesiástico-jurisdiccionales.

Se llega a la inconsecuencia de un vicario nombrado por un obispo para que sea su "alter ego" y actúe con su misma potestad, pero que va a actuar autónoma e independientemente, incluso contra el sentir del obispo.

La subordinación al órgano principal no es ya dependencia, por ser participación de la función del órgano capital, sino una jerarquía funcional que queda casi anulada en favor del principio de identidad jurídica, interpretado en sentido distinto a como lo interpreta la doctrina canónica. En la doctrina canónica, que el autor ha expuesto, el acto del vicario es acto del obispo, es un único acto, y el obispo puede corregirlo en la misma medida en que puede corregir sus actuaciones propias.

En el campo judicial, una vez que el provisor (el obispo) emite sentencia, se agota su competencia y no puede volver sobre el asunto (salvo los casos especiales de la "restitutio in integrum" y de la "*querela nullitatis*"), pero en el campo administrativo su poder no tiene esta limitación.

La teoría de la desconcentración ha trasvasado al campo canónico la teoría política de la triple división de poderes, despreocupándose de ver si esto es compatible con la naturaleza de la Iglesia. Desde el momento en que se prescinde del principio sacramental se tecnifica y puede destruirse la misma Iglesia. Los poderes y los órganos eclesiales serían tomados, en el supuesto de la desconcentración, como medios de conseguir un utilita-

rismo funcional y una garantía, que condicionara una rítmica marcha de la vida eclesial, sin preocuparse de considerarlos como manifestaciones y concreciones canónico-sociales del auténtico ser y dinámica de la Iglesia, que crece y se desarrolla en el sacramento. Pensamos que el ser sacramental de la Iglesia y su realidad de gracia son los grandes perjudicados en el montaje de la desconcentración.

* * *

Aunque estamos convencidos de que el tema se prestaría a más extensas disquisiciones, creemos que cuanto queda dicho es suficiente, por lo menos, para alertar a los especialistas sobre el libro que comentamos, ya que, a nuestro juicio, presenta graves reservas para la ciencia canónica. Y más cuando aparece como postura de un grupo y como principios que se defienden como indiscutibles en publicaciones posteriores.

CARLOS LÓPEZ

ARTURO CALVO

*Alumnos de la Facultad de Derecho Canónico
Universidad Pontificia de Salamanca*