

LA INSTRUCCIÓN *DIGNITAS CONNUBII* Y LAS CATEGORÍAS NORMATIVAS DEL DERECHO VIGENTE*

JUAN GONZÁLEZ AYESTA

SUMARIO

I • INTRODUCCIÓN. **II • CARACTERÍSTICAS DE LA INSTRUCCIÓN.**
1. Contenidos, finalidad y destinatarios. 2. Autor. **III • NATURALEZA JURÍDICA.** 1. Tipología de las normas canónicas escritas. 2. Las normas administrativas ejecutorias. 3. Calificación propuesta.

I. INTRODUCCIÓN

En estas pocas páginas me propongo reflexionar acerca de la naturaleza jurídica de la Instrucción *Dignitas Connubii*, publicada el pasado 25 de enero por el Pontificio Consejo para los Textos Legislativos¹. Mi propósito, por tanto, tiene un alcance limitado y un marcado carácter formal. No abordaré cuestiones relacionadas con los contenidos concretos de la Instrucción y ni siquiera trataré de señalar sus líneas de fuerza. Me propongo, únicamente, tratar de ofrecer una calificación técnica del documento, que pueda servir de base para comprender su lugar en la jerarquía normativa y para interpretar adecuadamente sus disposiciones².

* Este comentario constituye una versión preliminar, limitada a sólo a algunos aspectos, de la ponencia «Valor jurídico de la Instrucción *Dignitas Connubii* en el marco del sistema normativo canónico de fuentes del derecho», que presenté en Madrid el 23 de septiembre de este mismo año, en una Jornada de Estudio, organizada por la Asociación Española de Canonistas, sobre la Instrucción *Dignitas Connubii*. El texto completo de esa ponencia aparecerá en las *Actas* de dicha Jornada.

1. La Instrucción no ha sido publicada en *Acta Apostolicae Sedis*, pero el Pontificio Consejo para los Textos legislativos ha preparado una edición bilingüe, con el texto oficial latino y la traducción española, editada por la *Librería Editrice Vaticana*. Ediciones similares se han hecho para otras lenguas.

2. Estos dos últimos temas —el lugar en la jerarquía normativa y la interpretación de las disposiciones de la Instrucción— los he abordado, en cambio, en la ponencia a la que me he referido en la *Nota Introductoria* de este estudio.

Dos cosas conviene advertir antes de abordar esta tarea. En primer lugar que la propia Instrucción no se adscribe o coloca formalmente bajo el amparo de ninguna norma concreta del Código. En efecto, ni en lo que podemos llamar introducción o *Proemio* de la norma, ni tampoco en su cláusula final se menciona canon alguno del vigente Código de Derecho Canónico al que la norma se remita para dar razón de su propia naturaleza jurídica. Esto puede parecer de menor importancia, pero a mi entender no deja de ser significativo. El autor de la norma no ha querido vincularse en concreto a ninguno de los supuestos normativos recogidos en los títulos I y III del libro I del CIC 1983 y se ha limitado a remitirse al precedente de la Instrucción *Provida Mater*³. Es verdad, y debe ser reconocido, que el *Proemio* de la Instrucción contiene una importante afirmación acerca de su relación con las normas del Código de Derecho Canónico, que resulta muy significativa en orden a determinar la naturaleza misma de la misma Instrucción; pero, repito, sin adscribirse formalmente a ninguno de los tipos normativos legales recogidos por el mismo Código⁴.

En segundo lugar es importante recordar que el ordenamiento canónico se caracteriza, entre otras cosas, por ser escasamente formalista. Y una de las manifestaciones de este escaso formalismo es que la denominación de una norma no es siempre determinante para conocer su naturaleza y valor. Para eso, antes que atender al nombre, hay que atender a otros factores, principalmente al contenido de la norma, a su finalidad, a sus destinatarios y sobre todo a su autor.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA INSTRUCCIÓN

En este apartado interesa pues, sobre todo, fijar la atención en el documento mismo, en su fisonomía, para subrayar algunos de sus rasgos constitutivos. Se tratará de una exposición sintética, limitada a los as-

3. S. C. DE LA DISCIPLINA DE LOS SACRAMENTOS, Instrucción *Provida Mater*, 15 de agosto de 1936, cuyo encabezamiento rezaba: «Instructio servanda a tribunalibus dioecesanis in pertractandis causis de nullitate matrimoniorum». Publicada el 10 de septiembre de 1936 (cfr. AAS 28 [1936] 313-361), entró en vigor el 10 de diciembre de ese mismo año. El *Proemio* de la Instrucción *Dignitas Connubii*, refiriéndose a los trabajos preparatorios de la misma, menciona explícitamente la *Provida Mater* en varias ocasiones y usa expresiones como: «siguiendo las huellas de la *Provida Mater*» o «siguiendo los mismos criterios y métodos usados en la instrucción *Provida Mater*».

4. Cfr. *infra*, nota 16.

pectos fundamentales que puedan servir de base para confrontarlos, en el último apartado, con las características propias de los distintos tipos de normas que contempla el Código de 1983.

1. *Contenidos, finalidad y destinatarios*

Desde el punto de vista de los *contenidos*, lo más destacable es que la Instrucción *Dignitas Connubii* contiene una normativa completa en sí misma sobre todo el proceso de nulidad del matrimonio. No se trata simplemente de un conjunto de disposiciones que completan o desarrollan en algún punto los cánones del libro VII del Código de Derecho Canónico. Se trata, más bien, de una verdadera reordenación o reorganización de esas normas para presentar el proceso de nulidad del matrimonio en una secuencia única y continua⁵. Ahora bien, admitido cuanto acabo de decir, es preciso inmediatamente afirmar que la Instrucción no se limita a reordenar las vigentes normas procesales. Hay más que reordenación. Hay también normas de desarrollo que, entre otras cosas, interpretan y completan las normas procesales del Código⁶.

Muy vinculadas a los contenidos están la cuestión de la *finalidad* que se ha perseguido al elaborar esta norma y la de quiénes quedan obligados por la misma, es decir, la cuestión de los *destinatarios*. «La instrucción —dice el *proemio* de la misma— se ha elaborado y publicado con la finalidad de servir de ayuda a los jueces y demás ministros de los tribunales de la Iglesia a los que se ha encomendado el sagrado ministerio de conocer de las causas de nulidad del matrimonio». Esta afirmación, y

5. En el *Proemio* se hace referencia a esta cuestión cuando se dice que el Papa juzgó conveniente que se elaborase «una instrucción con la que los jueces y ministros de los tribunales fueran como llevados de la mano en la resolución de asuntos de tan gran importancia —es decir, al tramitar las causas que se refieren a la declaración de nulidad del matrimonio—, evitando las dificultades que puedan presentarse en el desarrollo del juicio o a causa de cómo se han organizado en el Código las normas sobre este proceso» (Instrucción *Dignitas Connubii*, *Proemio*).

6. El *Proemio* dice que, tras la promulgación del Código de 1983, fue oportuno esperar un tiempo antes de preparar la Instrucción, «de tal modo que en su elaboración pudieran tenerse en cuenta la experiencia comprobada de la aplicación del nuevo Derecho matrimonial, las interpretaciones auténticas que pudiera emitir el Pontificio Consejo para los textos legislativos y el progreso doctrinal y la evolución de la jurisprudencia, especialmente del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica y del Tribunal de la Rota Romana» (Instrucción *Dignitas Connubii*, *Proemio*).

otras parecidas contenidas también en la misma Instrucción, parecen indicar que ésta sólo afectaría a los jueces y ministros de los tribunales y que ellos serían los únicos destinatarios de la misma⁷. Pero es realmente difícil admitir que sea así. ¿Cómo podría entenderse que los 308 artículos de esta Instrucción, que tratan los mismos asuntos de los que tratan las cuatro primeras partes del libro VII del Código, fuesen una norma dirigida sólo a los jueces y ministros de los tribunales? Una cosa es la finalidad que se haya querido perseguir al elaborar la Instrucción (ayudar a los jueces y ministros de los tribunales); pero una vez publicada y que ha entrado en vigor, sus destinatarios —los sujetos a los que obliga— no pueden ser otros que los mismos a los que vinculan las normas procesales del código, es decir, todos aquellos que intervienen en el proceso.

Soy consciente de que algunas de las cuestiones tratadas en este apartado merecerían una mayor atención, pero en este momento me llevarían demasiado lejos y me separarían del objetivo que me he propuesto; quedan, pues, simplemente planteadas.

2. Autor

El último aspecto que quiero examinar en este apartado sobre las características de la Instrucción hace referencia al autor de la misma. Deliberadamente lo he dejado para el final, pues, sin duda, es el aspecto que tiene mayor trascendencia, a la hora de determinar la naturaleza de una norma y su valor jurídico.

Autor único —y conviene subrayar este adjetivo: *único*— de la Instrucción *Dignitas Connubii* es el Pontificio Consejo para los Textos Legislativos. Sabemos que en las fases de preparación de la Instrucción intervinieron otros importantes dicasterios de la Curia romana⁸. Pero lo

7. La Instrucción en diversos momentos se refiere, directa o indirectamente a los destinatarios de la misma. Así, ya en el mismo encabezamiento del documento se dice «Instrucción que deben observar los tribunales diocesanos e interdiocesanos al tratar de las causas de nulidad del matrimonio». Más adelante, al ocuparse del *iter* redaccional de la norma, se dice que: «Después del Código promulgado en 1983, parecía urgente la necesidad de preparar una instrucción que, siguiendo las huellas de la *Provida Mater*, ayudara a los jueces y demás ministros de los tribunales en la recta interpretación y aplicación del nuevo Derecho matrimonial» (Instrucción *Dignitas Connubii*, *Proemio*).

8. En el *Proemio* de la Instrucción se puede encontrar una breve descripción del *iter* de la norma y de los dicasterios que intervinieron en las fases previas de su elaboración.

cierto es que, finalmente, las únicas firmas que suscriben el documento y lo avalan formalmente son la del Presidente y la del Secretario de dicho Pontificio Consejo.

De ahí que, dejando de lado otras cuestiones, lo que más interese en este momento sea fijar una serie de puntos que ayuden a comprender la posición jurídica desde la que ha obrado el Pontificio Consejo para los Textos Legislativos al publicar esta Instrucción:

1.º El Pontificio Consejo para los Textos Legislativos, aunque tenga atribuidas funciones relacionadas con la interpretación de la ley, no goza de potestad legislativa, como sucede, por lo demás, con los otros dicasterios. En efecto, los organismos de la curia romana gozan de potestad vicaria del Romano Pontífice en el ámbito ejecutivo o judicial, según los casos, pero no tienen con carácter ordinario potestad legislativa. Prueba de ello es lo establecido por el art. 18 de la Const. Ap. *Pastor Bonus*: «Los dicasterios no pueden dictar leyes o decretos generales con fuerza de ley ni derogar las prescripciones del derecho universal vigente, a no ser en casos singulares y con aprobación específica del Sumo Pontífice»⁹.

2.º En el presente caso el Pontificio Consejo para los Textos Legislativos ha actuado en ejecución de un mandato explícito del Sumo Pontífice conferido en febrero del año 2003¹⁰. La existencia de este mandato es de gran importancia porque resuelve algunos problemas que se podrían plantear en relación con la *legitimación* de este Pontificio Consejo para publicar esta norma.

En primer lugar, porque podría ponerse en duda —como recientemente ha sucedido a propósito de otro caso— que un Pontificio Consejo de la Curia romana goce de potestad para dar normas generales, aun dentro de su propio ámbito de competencias, a menos que sea especialmente

9. Sobre los problemas que plantea esta norma y su relación con el can. 30 del CIC 1983, *vid.* los estudios citados en la nota 14.

10. De este mandato se hace mención tanto en el *Proemio* de la Instrucción *Dignitas Conubii* como en su cláusula final, en la que se dice: «La presente instrucción, que este Pontificio Consejo (...) ha elaborado en ejecución del mandato del Sumo Pontífice Juan Pablo II dado *pro hac vice* con fecha 4 de febrero de 2003, fue aprobada el día 8 de noviembre de 2004 por el mismo Romano Pontífice, quien dispuso que habrá de ser observada desde el mismo día de su publicación por todos aquellos a los que se dirige».

habilitado para ello¹¹. Pero, sobre todo, porque ninguna autoridad, sea del tipo que sea, puede actuar legítimamente fuera del ámbito de competencias que la ley le otorga. Y es evidente que, de suyo, las materias de las que trata la Instrucción *Dignitas Connubii* no entran dentro de las competencias propias del Pontificio Consejo para los Textos Legislativos¹².

La existencia de un mandato recibido del Romano Pontífice resuelve, como decíamos, estas dos posibles dificultades, ya que confiere al Pontificio Consejo una explícita habilitación para dar una norma de carácter general y simultáneamente amplía para este caso su ámbito legal de competencias¹³.

3.º Este mandato del Romano Pontífice no puede entenderse, en cambio, como una concesión de potestad legislativa a efectos del can. 30 del Código de Derecho Canónico, que establece que quien goza solamente de potestad ejecutiva no puede dar normas con fuerza de ley, a no ser que en algún caso particular le haya sido esto concedido expresamente por el legislador competente y observando las condiciones establecidas en el acto de concesión¹⁴. La razón principal es que el propio autor de la

11. Sobre esta cuestión ha tratado Viana recientemente a propósito de la Instrucción *Erga Migrantes Caritas Christi*, del Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes (cfr. A. VIANA, «Problemas canónicos planteados por la Instrucción “Erga Migrantes Caritas Christi”, 3.V.2004», en *Ius Canonicum* 45 [2005], pp. 271-292, especialmente el apartado II, «Problemas formales de la instrucción a la luz del principio de legalidad», pp. 276-282).

12. Las competencias confiadas al Pontificio Consejo para los textos legislativos por los artículos 154 a 158 de la Const. Ap. *Pastor Bonus* consisten en una serie de actividades relacionadas con la interpretación de las leyes de la Iglesia (cfr. art. 154): desde la interpretación auténtica de las leyes universales (cfr. art. 155), hasta el juicio de conformidad de las leyes dictadas por los legisladores inferiores con las leyes universales (cfr. art. 158), pasando por la *recognitio* de los decretos generales de las conferencias episcopales (art. 157) y por la ayuda a los demás dicasterios de la Curia romana en su actividad normativa (art. 156). Una exposición más detallada de estas competencias puede encontrarse en J. HERRANZ, «La interpretación auténtica: el Consejo Pontificio para la interpretación de los textos legislativos», *Ius Canonicum* 70 (1995), pp. 501-527.

13. Este mandato podría enmarcarse, a mi juicio, dentro de lo dispuesto por el art. 123 del RGCR, que abre el título dedicado a las competencias y funciones de los dicasterios y que dice: «Cada Dicasterio, en el ámbito de la propia competencia determinada por la Const. Ap. *Pastor Bonus*: a) trata las cuestiones que, por su naturaleza o por disposición del Derecho Canónico se reservan a la Santa Sede, *así como aquellas que le sean confiadas por el Sumo Pontífice...*» («Regolamento Generale della Curia Romana, 30.IV.1999», en AAS 91 [1999], p. 678. El texto original está en italiano; la traducción y el subrayado son míos).

14. La articulación del can. 30 del CIC 1983 con el art. 18 de la *Pastor Bonus*, ha sido objeto de intenso estudio en doctrina. Se pueden consultar, por ejemplo, los siguientes trabajos: A. VIANA, «El Reglamento General de la Curia Romana (4.II.1992). Aspectos generales y regulación de las aprobaciones pontificias en forma específica», en *Ius Canonicum* 64 (1992), espe-

Instrucción no afirma en ningún momento haber recibido un poder de ese tipo¹⁵. Al contrario, el *proemio* de la instrucción reafirma con toda claridad que la misma está subordinada a la ley, de donde se deduce que no tiene fuerza de ley, pues en este último caso podría derogarla¹⁶.

4.º La Instrucción *Dignitas Connubii* fue aprobada por el Romano Pontífice, el día 8 de noviembre de 2004. Considerando lo dispuesto en el art. 126 § 4 del Reglamento General de la Curia Romana, queda claro que se trata de una simple aprobación en forma común que no cambia el valor intrínseco del documento, a diferencia de lo que sucede con la aprobación en forma específica¹⁷.

Es esta una cuestión de la mayor importancia. Baste pensar que buena parte de los problemas que en su día suscitó la Instrucción *Provida Mater*, derivaban del hecho de que no podía saberse con seguridad si la misma había sido aprobada en forma específica o sólo en forma común, con la consiguiente indeterminación acerca de su valor normativo¹⁸.

Llegados al final de esta parte de examen del documento, podemos describir los principales rasgos característicos de la Instrucción *Dignitas Connubii* del siguiente modo:

cialmente pp. 514-522; V. GÓMEZ-IGLESIAS, «La “aprobación específica” en la “Pastor Bonus” y la seguridad jurídica», en *Fidelium Iura* 3 (1993), pp. 361-423; M. J. CIÁURRIZ, «Sub can. 30», en *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico* (en adelante *Comex*), vol. I, Pamplona 2002.

15. En efecto, si el mandato recibido del Romano Pontífice contuviese una delegación de potestad legislativa, sería necesario, por lo menos, mencionarlo expresamente. Ésa es la praxis habitual en la curia romana, aunque la doctrina considere que sería más idóneo hacer público el mismo acto de delegación (cfr. J. MIRAS - J. CANOSA - E. BAURA, *Compendio de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 2001, p. 89). Cfr. también, las pp. 405 y ss. del estudio de Gómez-Iglesias, citado en la nota precedente, de modo especial, la p. 406.

16. «Por tanto, las leyes procesales del Código de Derecho Canónico para la declaración de la nulidad del matrimonio mantienen plena vigencia, y habrá que tomarlas siempre como referencia para interpretar la instrucción» (Instrucción *Dignitas Connubii*, *Proemio*).

17. «Art. 126. § 1. El Dicasterio que considera oportuno solicitar al Sumo Pontífice la aprobación en forma específica de un acto administrativo suyo, debe hacer una petición por escrito, aduciendo los motivos y presentando el proyecto definitivo del texto. (...). § 4. Para que quede constancia de la aprobación en forma específica se deberá decir explícitamente que el Sumo Pontífice “in forma specifica approbavit” («Regolamento Generale della Curia Romana, 30.IV.1999», en AAS 91 (1999) 679-680. El texto original está en italiano y la traducción es mía). Sobre la aprobación «en forma específica», se pueden ver, entre otros, algunos de los artículos citados en la nota 14.

18. Una síntesis de las diversas opiniones de la doctrina al respecto puede encontrarse en M. GORINO-CAUSA, *Sui regolamenti in Diritto canonico*, Torino 1954, especialmente las pp. 103-106. Otra síntesis de la cuestión, más detallada en cuanto al fondo puede encontrarse en: J. TORRE, *Processus matrimonialis*, Neapolis 1956, pp. 2-11, especialmente p. 7.

— se trata de una norma general, que contiene una regulación completa del proceso de nulidad del matrimonio;

— vinculante, ante todo, para los tribunales diocesanos e interdiocesanos, pero también para todos los que intervienen en esas causas;

— dada por un dicasterio de la curia romana sin potestad legislativa, en cumplimiento de un mandato pontificio, que amplía para este caso el ámbito material de competencias de ese organismo;

— publicada con la aprobación en forma común del mismo Sumo Pontífice.

Características que, en mi opinión, hacen de esta Instrucción una norma algo *atípica* que no se ajusta exactamente a ninguna de las categorías normativas que el vigente ordenamiento contempla, aunque pueda reconducirse, en términos generales, hacía el ámbito de las *normas administrativas de desarrollo*, como señalaré a continuación.

III. NATURALEZA JURÍDICA

Entramos ahora en la última parte de la exposición, que tiene por finalidad ofrecer una calificación técnica de este documento confrontando los resultados obtenidos del examen del mismo con las categorías normativas que presenta el derecho vigente.

1. *Tipología de las normas canónicas escritas*

Para ello comenzaré por exponer brevemente las clases o tipos de normas que actualmente contempla el ordenamiento canónico. Y lo haré siguiendo la pauta marcada por los cánones 29 a 34 del código de 1983, que forman el título III del libro I. En este título, de nuevo cuño respecto al código de 1917, se contemplan las siguientes categorías de normas escritas¹⁹:

1.º *Leyes en sentido formal*: es decir, los actos de la potestad legislativa de la Iglesia, de carácter general, cuyo tenor se expresa en una fór-

19. Sobre las novedades y la importancia de este título III del libro I, puede verse, entre otros, el siguiente estudio de Ciáurriz: M. J. CIÁURRIZ, «Introducción al título III del Libro I», en *Comex*, vol. I, Pamplona 2002.

mula, fijada mediante la promulgación²⁰. Se rigen por las normas contenidas en el título II del libro I, *De legibus ecclesiasticis* (cánones 7 a 22)²¹.

2.º *Decretos generales*: los decretos generales en la mente del legislador son disposiciones de naturaleza legislativa, es decir, prescripciones comunes dadas para una comunidad capaz de ser sujeto pasivo de una ley. Por ello el can. 29 afirma que cuando son emanados por el legislador competente son propiamente leyes y se rigen por los cánones relativos a las leyes²². Y también por eso el can. 30 prohíbe darlos a quien sólo goza de potestad ejecutiva, salvo concesión expresa del legislador competente dada para un caso particular y sujeta a condiciones determinadas²³. Cuando esta concesión se verifica, estamos ante supuestos de legislación delegada.

3.º *Decretos generales ejecutorios*: son disposiciones de carácter general dadas por una autoridad ejecutiva, por las que se determina con más detalle el modo que ha de observarse en el cumplimiento de la ley, o se urge su observancia, y que obligan a los mismos destinatarios de la ley de que se trate²⁴.

20. Cfr. P. LOMBARDÍA, *Lecciones de Derecho canónico*, Madrid 1984, p. 153.

21. Curiosamente, mientras los cánones 7 a 22 no contienen una noción formal de ley, es en el can. 29 donde se recogen en síntesis los elementos de esa noción. Un acercamiento a esta cuestión puede encontrarse en J. OTADUY, «Introducción al título I *De legibus ecclesiasticis*, n. 5», en *Comex*, vol. I, Pamplona 2002. «El título “*De legibus*” no perfila en absoluto el concepto de ley formal. Casi todos sus elementos son aplicables a cualquier norma general de la potestad administrativa de la Iglesia». Al mismo tiempo, sin embargo, este mismo autor hace notar que hay dentro del propio Código de Derecho Canónico elementos suficientes para configurar una noción formal de ley: «Para conocer cuál es la concepción de ley formal en el CIC es preciso recurrir a tres fuentes diversas: los cánones de la distinción de potestades (o de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva), los cánones que atribuyen potestad legislativa estricta a un titular determinado y los cánones que distinguen y jerarquizan los actos normativos» (las citas textuales están tomadas del mismo autor y obra).

22. «Los decretos generales, mediante los cuales el legislador competente establece prescripciones comunes para una comunidad capaz de ser sujeto pasivo de una ley, son propiamente leyes y se rigen por las disposiciones de los cánones relativos a ellas» (can. 29 CIC 83).

23. «Quien goza solamente de potestad ejecutiva no puede dar el decreto general de que se trata en el c. 29, a no ser en los casos particulares en que le haya sido esto concedido expresamente por el legislador competente, conforme al derecho, y si se cumplen las condiciones establecidas en el acto de concesión» (can. 30 CIC 83).

24. «Quienes gozan de potestad ejecutiva, pueden dar, dentro de los límites de su propia competencia, decretos generales ejecutorios, es decir, aquellos por los que se determina más detalladamente el modo que ha de observarse en el cumplimiento de la ley, o se urge la observancia de las leyes (can. 31 § 1 CIC 83). *Vid.*, también, los cann. 31 § 2; 32 y 33 CIC 83, que completan la regulación sobre esta figura.

4.º *Instrucciones*: son disposiciones de naturaleza similar a las anteriores y procedentes del mismo tipo de autoridades, pero dirigidas específicamente a quienes deben velar para que se cumpla la ley, aclarando sus prescripciones e indicando las formas de ejecutarla²⁵.

De estas cuatro categorías, las dos primeras se distinguen claramente de las dos segundas. En efecto, las dos primeras —las leyes y los decretos generales— corresponden a normas de carácter legislativo, con fuerza de ley, reservadas a quienes gozan de potestad legislativa, que eventualmente pueden delegar su producción en otros órganos de gobierno. Por tener fuerza de ley, estas normas gozan de preeminencia, en la materia que regulan, sobre las demás normas y actos jurídicos relativos a esas mismas materias. En cambio, las otras dos categorías —decretos ejecutorios e instrucciones— corresponden a las que se suelen denominar normas administrativas, que pueden ser dictadas en virtud de la sola potestad ejecutiva y que siempre están subordinadas a la ley²⁶.

Con los datos de que ya disponemos, parece claro que la Instrucción *Dignitas Connubii* no puede adscribirse al grupo de las normas legales. La razón fundamental es que autor de la norma es un organismo que de suyo carece de potestad legislativa, como anteriormente quedó probado. También señalamos en su momento que la habilitación recibida del Romano Pontífice mediante Decreto de 4 de febrero de 2003, no po-

25. «Las instrucciones, por las cuales se aclaran las prescripciones de las leyes, y se desarrollan y determinan las formas en que ha de ejecutarse la ley, se dirigen a aquéllos a quienes compete cuidar que se cumplan las leyes, y les obligan para la ejecución de las mismas; quienes tienen potestad ejecutiva pueden dar legítimamente instrucciones, dentro de los límites de su competencia» (can. 34 § 1 CIC). *Vid.*, también, los §§ 2 y 3 de este mismo canon.

26. No obstante, las normas administrativas no se agotan en estas dos categorías. Desde el punto de vista legal podrían mencionarse los *estatutos* (can. 94) y los *reglamentos* u *ordines* (can. 95). Desde el punto de vista de la doctrina, una exposición más detallada de la tipología de las normas administrativas puede encontrarse en dos trabajos del Prof. E. LABANDEIRA: uno de ellos lleva por título «Clasificación de las normas escritas canónicas», publicado en *Ius Canonicum* 29 (1989), pp. 679-693; el otro trabajo al que me refiero es, en realidad, el capítulo VIII de su *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2.ª ed. actualizada, Pamplona 1993, pp. 233-266, titulado: «Actividad normativa de la administración». En el primero de esos estudios, el autor completa las categorías de los cánones 29 a 34 del Código, ofreciendo un elenco más detallado de posibles supuestos de normas escritas: leyes, decretos legislativos (por delegación); decretos-leyes (por aprobación específica o ratificación); decretos ejecutivos (por habilitación o atribución de competencia); decretos ejecutorios e instrucciones.

día entenderse como un supuesto de delegación de potestad legislativa a efectos del can. 30, sino como una ampliación *ad casum* del ámbito material de competencia. Finalmente, también quedó claro que la aprobación de la Instrucción por el Papa Juan Pablo II en noviembre de 2004, no fue una aprobación en forma específica; aprobación esta última que hubiese conferido al documento, fuese cual fuese su naturaleza inicial, rango de ley, con posibilidad de derogar las leyes.

2. *Las normas administrativas ejecutorias*

Para tratar, por tanto, de dar una calificación técnica de este documento, hay que ceñirse a la categoría de las normas administrativas. A este respecto es útil, ante todo, advertir que los decretos generales ejecutorios y las instrucciones pueden considerarse como dos especies pertenecientes a un género común, que podríamos denominar, *normas administrativas ejecutorias o normas administrativas de desarrollo*²⁷. Características comunes a estos dos tipos de normas son las siguientes:

1.^a Pueden ser emanadas por una *autoridad que goza de potestad ejecutiva* dentro de los límites de su competencia²⁸.

2.^a Miran a *desarrollar o completar una ley precedente*, mostrando lo que en ella está implícito, completándola con reglas adecuadas, indicando el modo concreto de aplicarla o urgiendo a su cumplimiento²⁹.

27. «De las clasificaciones de las normas administrativas, la más clara y constante en la doctrina es la que distingue entre los reglamentos ejecutivos y los autónomos o independientes. Con terminología canónica puede hablarse, respectivamente, de *normas administrativas ejecutorias* y de *normas administrativas independientes*. Mientras las primeras tienen por fin desarrollar y ejecutar una ley anterior, las segundas gozan de sustantividad propia, ya que responden a un amplio poder de la Administración sobre una determinada materia» (E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, o.c., pp. 250-251). Un poco más adelante en la última de las páginas citadas afirma: «Hay dos especies de normas ejecutorias: los decretos generales ejecutorios y las instrucciones».

28. «Quienes gozan de potestad ejecutiva, pueden dar, dentro de los límites de su propia competencia, decretos generales ejecutorios» (can. 31 § 1 CIC 83); «quienes tienen potestad ejecutiva pueden dar legítimamente instrucciones, dentro de los límites de su competencia» (can. 34 § 1 CIC 83).

29. El can. 31 § 1 CIC dice que los decretos generales ejecutorios son «aquellos por los que se determina más detalladamente el modo que ha de observarse en el cumplimiento de la ley, o se urge la observancia de las leyes»; por su parte, el can. 34 § 1 CIC dice que por las instrucciones «se aclaran las prescripciones de las leyes, y se desarrollan y determinan las formas en que ha de ejecutarse la ley». Hablando de los reglamentos ejecutivos del ámbito es-

3.^a Tienen, dentro de su ámbito propio, *carácter obligatorio y vinculante*; es decir, no son meras orientaciones, experiencias o indicaciones de carácter facultativo, salvo que en algún caso así resulte de su propio tenor, sino que son prescripciones imperativas³⁰.

4.^a Se trata de *normas inferiores a la ley y sujetas al principio de legalidad* y de ahí que, cualquiera que sea el nombre que se les otorgue, no pueden derogar a las leyes, y, si en algún caso lo hacen, las prescripciones eventualmente contrarias a las leyes no tienen valor alguno³¹. De ahí también se sigue que cesan al cesar la ley para cuya aclaración o ejecución fueron dadas³².

5.^a *Son impropias de este tipo de normas las prescripciones «praeter legem»*, es decir, aquellas que, con carácter autónomo o independiente, van más allá de lo dispuesto en la ley objeto de desarrollo³³. Esta última característica presenta, en la práctica dificultades no pequeñas, y merecería una mayor atención, que ahora no puedo dedicarle³⁴.

tatal —que son el paralelo de algunas de las normas administrativas ejecutorias o de desarrollo— dice Labandeira: «El carácter ejecutivo que se asigna a la mayoría de los reglamentos abarca un espectro muy amplio, y consiste en desarrollar, completar o aplicar la ley previa: desarrolla lo que está implícito en su contenido, completa aquello que le falta a la ley y ejecuta lo que en ella se manda. Se ha discutido la posibilidad de que este reglamento contenga algunas normas *praeter legem*; suele admitirse esto cuando la ley establece cosas muy genéricas» (E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico, o.c.*, p. 240).

30. El término *obligant* que usan los cánones 32 y 34 del CIC no deja lugar a dudas sobre el carácter vinculante de estas disposiciones.

31. Las expresiones de los cánones 33 § 1 y 34 § 2 del CIC 83 son sustancialmente coincidentes en este punto. El primero dice «Los decretos generales ejecutorios, aunque se publiquen en directorios o documentos de otro nombre, no derogan las leyes, y sus prescripciones que sean contrarias a las leyes no tienen valor alguno»; el segundo afirma: «Lo ordenado en las instrucciones no deroga las leyes, y carece de valor alguno lo que es incompatible con ellas».

32. Cfr. cann. 33 § 2 y 34 § 3 CIC, en los que se dice respectivamente que los decretos cesan «al cesar la ley para cuya ejecución fueron dados» y que las instrucciones cesan «al cesar la ley para cuya aclaración o ejecución hubieran sido dadas».

33. Esta característica no se encuentra explícitamente recogida en los cánones 31 a 34, pero se deriva del propio carácter de estas normas ejecutorias; refiriéndose a ellas, Labandeira afirma: «Como hemos expuesto, son aquellas que tienen por objeto desarrollar, completar o ejecutar una ley previa. Su contenido sólo puede ser *secundum legem*, ya que únicamente desenvuelven lo que está implícito en el contenido de la ley, completan su normativa con reglas congruentes, señalan cómo deben ser llevadas a la práctica y urgen a su cumplimiento» (E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico, o.c.*, p. 251).

34. «El tema es particularmente delicado porque, como ya se ha puesto de manifiesto, en el caso de los decretos generales ejecutorios se da con frecuencia un ámbito en el que es difícil determinar si su contenido es ejecutivo o si es, en realidad, una reglamentación nueva»

Una vez enunciadas estas características comunes a todas las normas administrativas ejecutorias, hay que añadir que existen, lógicamente, elementos que permiten diferenciar, dentro de ellas, los decretos generales ejecutorios y las instrucciones, como dos especies distintas de un mismo género.

Uno de esos elementos son los distintos destinatarios a quienes obligan, a tenor de los cánones 32 y 34 del CIC. Mientras el primero de ellos dice que «los decretos generales ejecutorios obligan a los que obligan las leyes», en cambio, el otro dispone que las instrucciones «se dirigen a aquéllos a quienes compete cuidar que se cumplan las leyes, y les obligan para la ejecución de las mismas». El segundo elemento, íntimamente relacionado con el anterior, se refiere a la exigencia y al alcance de la promulgación de uno y otro tipo de normas, establecida por el código. En efecto, mientras el can. 31 § 2 dispone que los decretos generales ejecutorios deben sujetarse a las prescripciones del can. 8 sobre la promulgación y la vacación, el can. 34, por su parte no contempla estas exigencias. En este sentido, se podría afirmar que sería suficiente que las instrucciones se diesen a conocer de modo cierto a los destinatarios obligados. Estas diferencias en cuanto a los destinatarios y a la promulgación han permitido a la doctrina canónica afirmar que las instrucciones del can. 34 son *disposiciones internas de la administración eclesiástica*³⁵.

3. Calificación propuesta

A la vista de cuanto hasta ahora dicho, creo llegado el momento de poder emitir una opinión fundada sobre la naturaleza jurídica de la

(E. BAURA, «L'attività normativa dell'amministrazione ecclesiastica», en *Folia Canonica* 5 (2002), nota 36; el texto original está en italiano y la traducción es mía. Cfr. también *ibidem*, p. 73). De esta cuestión he tratado en la ponencia «Valor jurídico de la Instrucción *Dignitas Conubii* en el marco del sistema normativo canónico de fuentes del derecho» (*vid. supra*, la *Nota Introductoria* a este estudio).

35. «El CIC, innovando la terminología, reserva el término instrucción a disposiciones generales internas de la administración eclesiástica, destinadas a autoridades y titulares de oficios con responsabilidad en la ejecución de las leyes» (P. LOMBARDÍA, «Sub can. 34», en *Código Anotado*, 6.ª ed., Pamplona 2001). Cfr. también, entre otros, M. J. CIÁURRIZ, «Sub can. 34», en *Comex*, vol. I, Pamplona 2002; E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, o.c., p. 254; A. BERNARDEZ CANTÓN, *Parte general de Derecho Canónico*, Madrid 1990, p. 111; J. GARCÍA MARTÍN, *Le norme generali del Codex Iuris Canonici*, 4.ª ed., Roma 2002, p. 177.

Instrucción *Dignitas Connubii*. A mi juicio, este documento podría encuadrarse, en términos generales y con algunas salvedades, dentro de las llamadas *normas administrativas ejecutorias o de desarrollo* y le serían aplicables, por tanto, las notas comunes a estas normas, que antes he señalado. Pienso, además, que, dado que la Instrucción ha sido publicada, no tendría especial trascendencia, desde el punto de vista práctico, empeñarse en precisar, más en concreto, si estamos ante un decreto general ejecutorio de los cánones 31-33 o ante una instrucción del can. 34, aunque, personalmente, la veo más próxima a la primera figura que a la segunda.

Por último, y siempre a mi parecer, la Instrucción *Dignitas Connubii* podría considerarse como una figura algo *atípica* que, en un cierto sentido, desbordaría el ámbito propio de las *normas administrativas de desarrollo*. La razón fundamental es que, en la práctica, la *Dignitas Connubii*, contiene una cierta reordenación de toda una materia, juntando las disposiciones que desarrollan, interpretan o indican el modo de aplicar la ley, con las propias normas legales objeto de desarrollo y aplicación. De todas formas, la calificación propuesta, aunque tenga sus limitaciones, me parece conforme con la mente de la autoridad que ha dictado la norma y permite contar con un marco normativo de referencia desde el que valorar e interpretar la norma³⁶.

36. Ese marco normativo de referencia serían, por tanto, las disposiciones de los cánones 31 a 34 del CIC 83. Recuérdese, además, que el *Proemio* de la Instrucción subraya, en términos inequívocos, la subordinación de la misma a la ley (*vid. supra*, nota 16).