
Policía, servicio público y fomento en el ejercicio de la función administrativa de la Iglesia. Explorando nuevas formas de sistematización del Derecho Administrativo Canónico

Control, Public Service and Promotion in the Exercise of Administrative Functions in the Church. Exploring New Frameworks for Approaching Canonical Administrative Law

RECIBIDO: 30 DE MAYO DE 2022 / ACEPTADO: 19 DE JULIO DE 2022

Juan MARTÍNEZ OTERO

Profesor Contratado Doctor
Universidad de Valencia. Facultad de Derecho. Valencia
orcid 0000-0002-8882-5466
juan.maria.martinez@uv.es

Resumen: El presente estudio pretende contribuir a la reflexión sobre la mejor forma de sistematizar el Derecho Administrativo Canónico, una de las ramas más extensas y jóvenes del ordenamiento jurídico canónico. Para ello, se propone el recurso a las tradicionales formas de intervención administrativa empleadas por la doctrina secular –policía, servicio público y fomento– para categorizar el modo en que se despliega la función administrativa en la Iglesia. El artículo defiende la idoneidad de estas categorías para organizar y explicar muchas de las actuaciones de la Administración eclesial, así como para mejorar su regulación tomando como referencia los desarrollos del ordenamiento secular.

Palabras clave: Función administrativa, Derecho administrativo canónico, Formas de intervención.

Abstract: This paper aims to contribute to the discussion on the best way of approaching Canonical Administrative Law, one of the most extensive and recent branches of Canon Law. To this end, it proposes recourse to the traditional forms of administrative intervention used by secular approaches in this area (control, public service and promotion) to categorize the way in which administrative functions are exercised in the Church. The article argues for the suitability of these categories to organize and explain many of the actions of ecclesiastical administrative bodies, as well as to improve their regulation by taking developments in secular law as a standard.

Keywords: Administrative Function, Canonical Administrative Law, Forms of Intervention.

SUMARIO: Introducción. 1. Las sistematizaciones del DAS y el DAC: una breve comparación. 2. La función de policía: ordenación, control, sanción. 2.1. *Delimitación de la función de policía: ordenación, control y sanción*. 2.2. *Principios aplicables a la función de policía*. 2.3. *¿Existe una función de policía administrativa en la Iglesia?* 2.4. *La aplicabilidad a la policía administrativa en la Iglesia de los principios jurídicos desarrollados por la doctrina secular*. 3. El servicio público. 3.1. *Delimitación del concepto de servicio público*. 3.2. *Principios rectores de los servicios públicos*. 3.3. *¿Hay servicios públicos en la Iglesia?* 3.4. *La aplicabilidad a los servicios públicos eclesiásticos de los principios jurídicos desarrollados por la doctrina secular*. 4. La función de fomento. 4.1. *Delimitación de la actividad de fomento*. 4.2. *Principios jurídicos aplicables a la actividad de fomento*. 4.3. *¿Una actividad de fomento en la Iglesia?* 4.4. *La aplicabilidad al fomento en la Iglesia de los principios jurídicos desarrollados por la doctrina secular*. 5. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Entre las tareas fundamentales para comprender y enseñar cabalmente una disciplina científica ocupa un lugar preeminente su sistematización. Como profesor de Derecho Administrativo, he dedicado muchas horas a reflexionar y conversar con colegas sobre la mejor manera de estructurar dicha materia, una de las más vastas y heterogéneas del plan de estudios de la carrera de Derecho¹. Y ello porque parto del convencimiento de que, más que la transmisión de un sinfín de contenidos relativamente aislados –definiciones, taxonomías, plazos, condiciones...–, la tarea de un buen docente de Derecho estriba en ofrecer al estudiante una estructura o armazón intelectual que le permita obtener una visión general y coherente de la disciplina, capaz de adaptarse y resistir a los vaivenes de los continuos cambios normativos².

¹ Algunos intentos de trazar un perímetro nítido al Derecho Administrativo, y las dificultades con que se encuentran, son presentados en J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. I, Iustel, Madrid 2009, 34 y ss.

² En su conocido ensayo *Misión de la Universidad*, publicado en 1930, Ortega mantiene que una de las principales cualidades del docente es el talento integrador, la capacidad de síntesis y sistematización. Cfr. J. ORTEGA Y GASSET, *Misión de la Universidad*, Cátedra, Madrid 2015, 114.

Las presentes páginas pretenden contribuir a la reflexión sobre la mejor forma de sistematizar el Derecho Administrativo Canónico (en adelante, DAC), rama de la ciencia canónica de origen reciente, con un ámbito objetivo igualmente vasto y heterogéneo³. A pesar de que ya existen valiosos esfuerzos de articulación –como los de Labandeira, Miras et al. o Gherri⁴–, la juventud de esta disciplina determina que su construcción sistemática se encuentre aún en una fase incipiente. En efecto, como ha señalado Zuanazzi, todavía está por elaborarse una visión «global y dinámica del modo de comportamiento de la jerarquía en el desempeño de la acción administrativa desde una perspectiva funcional, es decir, como un complejo de operaciones coordinadas dirigidas a la consecución de objetivos preestablecidos»⁵.

Con el fin de contribuir a la elaboración de dicha visión “global y dinámica”, el presente estudio propone el recurso a las tradicionales formas de intervención administrativa empleadas por la doctrina secular –policía, servicio público y fomento– para explicar cómo se ejercita la función administrativa en la Iglesia.

Estas formas de intervención, identificadas entre nosotros en un icónico trabajo del profesor Jordana de Pozas allá por 1949, vienen siendo utilizadas de manera plebiscitaria por la doctrina secular para

³ En efecto, la extensión del DAC también es amplísima, pudiendo afirmarse con Pinto que dos tercios del CIC pueden ser englobados en dicha disciplina. P. V. PINTO, *Elementi di Diritto Amministrativo Canonico*, Studium Romanae Rotae, Ciudad del Vaticano 2000, 162. En cuanto al origen de esta disciplina canónica, la doctrina mayoritaria lo sitúa en torno a los años del Concilio Vaticano II. En este sentido, por todos: E. CHITTI, *Il diritto di una comunità comunicativa. Un'indagine sul diritto amministrativo della Chiesa*, Giuffrè, Milán 2019, 38 y ss. Un valioso análisis sobre la evolución de esta rama del ordenamiento canónico desde los albores del siglo XX hasta la C.A. *Pastor Bonus* puede consultarse en P. PASSARELLI, *L'Evoluzione del Diritto Amministrativo Canonico*, Pontificia Studiorum Universitas A. S. Thoma Aq. In Urbe, Roma 2006. En cualquier caso, como señala Le Bras, cabe encontrar vestigios de Derecho Administrativo en el Derecho de la Iglesia desde el siglo XII. G. LE BRAS, *Les origines canoniques du droit administratif français*, en *L'evolution du droit public*, Sirey, París 1956, 395 y ss.

⁴ E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Eunsa, Pamplona 1993; J. MIRAS ET AL., *Compendio de Derecho Administrativo Canónico*, Eunsa, Pamplona 2001; y los tres volúmenes de Gherri publicados por Giuffrè y referenciados en la bibliografía (2015, 2018 y 2021).

⁵ I. ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, *Ius Ecclesiae* 8 (1996) 53-54.

agrupar y racionalizar las mil y una maneras empleadas por la Administración para intervenir en las actividades particulares y satisfacer los intereses públicos⁶. Sin la pretensión de caer en mimetismos y trasplantes acríticos que ignoran lo específico del Derecho canónico, resulta legítimo plantearse si dichas herramientas conceptuales desarrolladas en el ámbito secular pueden resultar útiles para comprender, explicar y –¿por qué no?– mejorar el DAC.

Al proponer la utilización de las formas de intervención administrativa para categorizar el modo en que se despliega la función administrativa en la Iglesia, nuestro propósito es fundamentalmente exploratorio y sistematizador⁷. No pretendemos ofrecer categorías herméticas, definitivas y perfectamente funcionales, sino más bien abrir una vía de conceptualización y estructuración que pueda resultar útil para explicar ciertas formas de actuación de la Administración eclesial. Junto con ello, aspiramos a demostrar que la lógica secular y eclesial en la gestión de lo público guardan muchas similitudes, por lo que los principios jurídicos aplicables en sendos ámbitos son a menudo coincidentes. Esta constatación, finalmente, nos invita a considerar la conveniencia de atender a los desarrollos jurídicos seculares a fin de mejorar el ordenamiento administrativo canónico.

Somos conscientes de que un sector de la doctrina canónica, incidiendo en lo específico de la naturaleza de la Iglesia, se muestra reactivo a dichos contrastes e importaciones, por considerarlos ajenos a la lógica peculiar de las relaciones intraeclesiales⁸. Sin desconocer ni rechazar de plano esas objeciones, nos parece más atinada la posición de apertura al

⁶ L. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo*, Revista de estudios políticos 48 (1949) 41-54. La principal virtud de este trabajo consistió en superar exposiciones meramente descriptivas del Derecho Administrativo positivo y agrupar las más dispares formas de intervención en unos cuantos arquetipos inspirados en gran medida en la doctrina italiana y francesa (Presutti y Bonard, especialmente).

⁷ Sobre la importancia de la sistematización en el quehacer científico del canonista se ha expresado con acentos elocuentes J. HERVADA, *Coloquios propedéuticos sobre el derecho canónico*, 2ª ed., Instituto Martín de Azpilcueta, Pamplona 2002, 115.

⁸ En la doctrina iusadministrativista, dicho escepticismo es representado entre otros por Gherri. Cfr. P. GHERRI, *Il Diritto Amministrativo della Chiesa Cattolica da un punto di vista di Diritto Canonico*, en *Il Diritto Amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico*, G. Giappichelli, Turín 2016, 89-94.

diálogo fecundo entre la ciencia administrativa canónica y secular, auspiciada en gran medida por la escuela de Lombardía y Hervada, y compartida por un buen número de canonistas de la escuela laica italiana⁹.

Al menos tres motivos recomiendan dicho diálogo.

El primero es la sustancial identidad de propósito del Derecho Administrativo Secular (en adelante, DAS) y el Canónico, que no es otro que la realización de la justicia en la vida de una determinada comunidad –ya sea el Estado o el Pueblo de Dios– mediante una mejor y más justa ordenación de la actividad pública¹⁰. Pues bien, si en la persecución de dicho fin la ciencia secular desarrolla instrumentos útiles y eficaces, no hay motivo para que los mismos no puedan ser incorporados al ordenamiento canónico, siempre y cuando dichos instrumentos no se opongan al *Mysterium Ecclesiae*¹¹. Así se ha hecho en diversas ocasiones –pensemos en la codificación canónica o en la regulación del recurso contencioso administrativo en el año 1967–, con un resultado mayoritariamente celebrado por la doctrina canonística¹².

Un segundo motivo, de naturaleza más pragmática, es la ingente desproporción entre estudiosos del DAS y el DAC. En efecto, frente al exiguo número de canonistas, el ordenamiento secular es teorizado y aplicado por innumerables juristas de todo el mundo, lo que propicia un desarrollo y perfeccionamiento técnico veloz. La constatación de esta evidencia aboca al canonista a una disyuntiva: refugiarse en una *splendid isolation* y construir una ciencia iusadministrativa propia y original; o aprovechar los esfuerzos de sus colegas e incorporar al Derecho Canó-

⁹ Algunas publicaciones recientes en el ámbito italiano exploran esta vía de comparación entre los ordenamientos administrativos secular y canónico. Así, E. CHITI, *Il diritto di una comunità...*, cit.; M. DE BENEDETTO (ed.), *Visite Canoniche e Ispezioni. Un confronto*, G. Giapichelli, Turín 2019; M. DE BENEDETTO (ed.), *Il Diritto Amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico*, G. Giapichelli, Turín 2016; o L. CARLONI, *L'attività amministrativa non provvedimentale nel diritto canonico*, EDUSC, Roma 2013.

¹⁰ Coincidimos plenamente con Hervada cuando subraya la naturaleza esencialmente jurídica –y no teológica ni pastoral– del Derecho canónico. Cfr. J. HERVADA, *Coloquios propedéuticos...*, cit., 23 y ss.

¹¹ Cfr. T. RINCÓN-PÉREZ, *Derecho administrativo y relaciones de justicia en la administración de los sacramentos*, *Ius Canonicum* 55 (1988) 64.

¹² Sobre el necesario diálogo entre la ciencia canónica y la secular, al hilo de los procesos de codificación en la Iglesia, resulta de interés: N. ÁLVAREZ DE LAS ASTURIAS, *Derecho canónico y codificación: alcance y límites de la asunción de una técnica*, *Ius Canonicum* 51 (2011) 130-131.

nico –con las debidas cautelas– los desarrollos más positivos de la ciencia secular. A nuestro entender, la segunda actitud es la más prudente, la que mejor contribuye a la promoción y salvaguardia de la justicia en la vida del Pueblo de Dios¹³. Sea de ello lo que fuere, dicha incorporación deberá estar atenta a preservar los valores más propios del ordenamiento canónico –entre ellos, muy señaladamente, la confianza–; al tiempo que a evitar ciertos excesos en que han incurrido una gran mayoría de ordenamientos administrativos seculares, como la motorización normativa o la hipertrofia burocrática¹⁴.

Un tercer motivo que recomienda la permeabilidad del DAC a la influencia secular, que bien podríamos calificar de pastoral, radica en la conveniencia de que el Derecho de la Iglesia sea comprensible para los fieles. En este sentido, es preciso considerar que la inmensa mayoría de cristianos vive en el mundo, imbuida en unas categorías jurídicas seculares concretas, que le resultan familiares y, en cierta medida, comprensibles. Pues bien, el recurso del canonista a esas categorías seculares para describir y disciplinar las relaciones jurídicas en la Iglesia –siempre *mutatis mutandis*, sin desvirtuar lo que esta tiene de más específico– se presenta, si no como una exigencia, al menos como una fabulosa oportunidad al servicio de la inteligibilidad del ordenamiento canónico para el cristiano de a pie¹⁵.

Hechas estas precisiones, procedemos a exponer brevemente el curso que seguirá nuestra indagación. En primer lugar, se parte de (1) una sucinta comparación entre las sistematizaciones más frecuentes del DAS y del DAC, orientada a constatar el diferente recurso a las for-

¹³ Como apunta del Pozzo, dicha actitud abierta al diálogo y a los cambios del mundo moderno está en sintonía con el magisterio del Concilio Vaticano II y con la actitud “de salida” a la que invita una y otra vez el papa Francisco. M. DEL POZZO, *Introduzione alla Scienza del Diritto Costituzionale Canonico*, EDUSC, Roma 2015, 27.

¹⁴ Sobre la confianza como clave de bóveda del ordenamiento administrativo, resulta de interés: G. CORSO – M. DE BENEDETTO – N. RANGONE, *Diritto Amministrativo Effettivo*, Il Mulino, Bolonia 2022; en cuanto a la motorización normativa y el exceso de burocracia, se ha expresado en términos elocuentes: F. SOSA WAGNER, *Prólogo*, en L. VANDELLI, *Trastornos de las Instituciones Políticas*, Trotta, Madrid 2007, 16.

¹⁵ Buscando una vía intermedia entre las dos opciones propuestas, Sordi invita al canonista a incorporar lo que denomina “préstamos terminológicos” de la ciencia jurídica secular. B. SORDI, *I difficili sentieri del Diritto Amministrativo nell'ordinamento canonico*, Quaderni Fiorentini 45 (2016) 716. Aun tratándose de un primer paso, consideramos que la influencia mutua entre ambos ordenamientos no debería reducirse al nivel epidérmico de unos “préstamos terminológicos”, sino que debe ser más profunda.

mas de intervención administrativa como herramientas de sistematización en ambas disciplinas. A continuación, se abordan sucesivamente las tres grandes formas de intervención administrativa –(2) policía, (3) servicio público, (4) fomento–, a fin de elucidar si las mismas están presentes en el contexto eclesial. Respecto de cada una de estas formas, se presenta (a) su conceptualización doctrinal y (b) sus principios reguladores en el ámbito secular, tomando como referencia el Derecho español; (c) se explora su posible existencia en la Iglesia; y (d) se plantea hasta qué punto los principios jurídicos seculares resultan trasladables al ordenamiento canónico. Realizado este análisis, (5) se concluye que las formas de intervención pueden constituir una valiosa herramienta en la sistematización y docencia del DAC, así como proveer al legislador canónico de un sofisticado aparato conceptual para perfeccionar desde un punto de vista técnico el ordenamiento canónico administrativo.

1. LAS SISTEMATIZACIONES DEL DAS Y EL DAC: UNA BREVE COMPARACIÓN

Aun tratándose de una ciencia relativamente joven en comparación con otras ramas del Derecho, como la Civil o la Penal, los intentos de sistematización del Derecho Administrativo son numerosos y heterogéneos. La naturaleza de nuestro estudio no permite realizar un análisis detallado de las diferentes propuestas de sistematización, de modo que nos contentaremos con ofrecer una aproximación de trazos gruesos a la sistematización más generalizada.

De acuerdo con los principales manuales de referencia en castellano, y con los planes de estudio más extendidos en nuestro país, el estudio del Derecho Administrativo puede organizarse en cuatro grandes grupos de temas¹⁶.

¹⁶ Entre los manuales consultados, cabe destacar: E. GARCÍA DE ENTERRÍA – T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomos I y II, Civitas, Madrid 2020; M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid 2017; J. A. SANTA-MARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo...*, cit.; y J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Aranzadi, Cizur Menor 2009. En cuanto a los planes de estudio, se han consultado los de las Facultades de Derecho de las Universidades de Valencia, Granada, Santiago de Compostela, Barcelona y Complutense de Madrid, de acuerdo con lo publicado en sus páginas web a fecha de 3 de mayo de 2022.

En primer lugar, existe un bloque de temas genéricos y esenciales, que habitualmente se aborda en la asignatura de Derecho Administrativo I. Estos temas son, fundamentalmente, los siguientes: historia y naturaleza de la Administración; su potestad normativa; su organización interna; los conceptos de órgano y competencia; el principio de legalidad; el acto administrativo; el procedimiento administrativo; y el sistema de recursos, tanto administrativos como contenciosos.

En segundo lugar, encontramos un grupo de temas transversales de corte más técnico y específico, que suelen explicarse en Derecho Administrativo II. Se trata de un conjunto de temas propios de otras ramas del ordenamiento jurídico –responsabilidad, contratación, empleo–, en los que la intervención de la Administración propicia modificaciones tan importantes que merecen un abordaje específico bajo el prisma del Derecho público. Temas como el derecho de los bienes públicos, la responsabilidad patrimonial de Administración o el régimen de la contratación y del empleo público se encuadran aquí.

Un tercer grupo de temas lo conforman las llamadas formas de intervención administrativa: ordenación, control, sanción, fomento, servicio público, etc. Como los anteriores, estos temas se enmarcan casi siempre en la asignatura de Derecho Administrativo II.

Finalmente, encontramos un abigarrado número de subordinamientos de carácter específico, que regulan aspectos muy variados de la vida social y económica: Derecho Urbanístico, Derecho Ambiental, Derecho Audiovisual, Derecho de las Telecomunicaciones y un larguísimo –y parece que siempre creciente–, etcétera. Estos subsectores del ordenamiento administrativo conforman lo que se ha dado en llamar Parte Especial o Parte Sectorial del Derecho Administrativo, y suelen abordarse en asignaturas optativas o de máster.

Volviendo nuestra atención ahora al DAC, es preciso afirmar que sus intentos de sistematización han sido hasta la fecha ciertamente modestos¹⁷. Un somero análisis de los principales manuales de referencia evidencia que la doctrina ha centrado sus esfuerzos en las cuestiones más nucleares o esenciales de la disciplina, como son la identificación

¹⁷ Todavía en el año 1988, Rincón-Pérez afirmaba que la construcción sistemática del DAC se encontraba aún en sus “primeros tanteos”. Cfr. T. RINCÓN-PÉREZ, *Derecho administrativo...*, cit., 60.

de la función administrativa en la Iglesia; la organización eclesial (que en la mayoría de las facultades de Derecho Canónico merece una asignatura específica); la potestad normativa de la Administración; el principio de legalidad; el acto administrativo; y el sistema de recursos¹⁸.

En cuanto a otros temas transversales más específicos, la doctrina canónica se ha ocupado fundamentalmente del Derecho de los bienes eclesiales, relegando el estudio de los contratos, la responsabilidad patrimonial o el empleo público a tratamientos muy puntuales, quizá por su menor conflictividad jurídica o por la aplicación en estos ámbitos de la normativa secular¹⁹.

Por lo que se refiere al estudio de las formas de actuación administrativa –policía, servicio público, fomento–, tan presente en la manualística y los planes de estudio seculares, en la doctrina canónica brilla por su ausencia, si exceptuamos puntuales abordajes del Derecho administrativo sancionador²⁰.

Finalmente, cabe constatar la existencia de un DAC Especial o Sectorial relativamente bien caracterizado y robusto, con estudios monográficos de Derecho Sacramental, *munus docendi*, Derecho Vaticano, régimen jurídico de la vida consagrada, asociacionismo público, etc.²¹

¹⁸ Entre los manuales más extendidos pueden citarse: F. D’OSTILIO, *Il Diritto Amministrativo della Chiesa*, 2ª ed., Libreria Editrice Vaticana, Ciudad del Vaticano 1996; P. V. PINTO, *Diritto Amministrativo Canonico*, EDB, Bolonia 2006; E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit.; J. MIRAS ET AL., *Compendio de Derecho Administrativo Canónico*, cit.; I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Casa Editrice Jovene, Nápoles 2005. Los trabajos de Gherri, aun separándose en su aproximación de las sistematizaciones más tradicionales, terminan ocupándose en gran medida de idénticas cuestiones. Cfr. con la trilogía de Gherri editada por Giuffrè y referenciada en la bibliografía (2015, 2018, 2021).

¹⁹ J. MIRAS ET AL. incluyen en su manual un sucinto análisis de la actividad contractual de la Administración eclesial. Cfr. *Compendio de Derecho Administrativo Canónico*, cit., 103-115. En relación con el Derecho Patrimonial, valga citar uno de los manuales pioneros de esta materia: J.-P. SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, Milán 1997.

²⁰ A día de hoy, sigue siendo un referente aislado en esta materia el valioso trabajo de F. PÉREZ-MADRID, *Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento canónico*, Eunsa, Pamplona 1994.

²¹ Uno de los primeros autores en distinguir la Parte General y la Especial en el DAC ha sido J. HERVADA, *Coloquios propedéuticos...*, cit., 123-124. Sobre el particular, resulta también de interés: T. RINCÓN-PÉREZ, *El Derecho administrativo como rama autónoma de la ciencia canónica*, *Ius Canonicum* 88 (2004) 759-760.

La comparación apenas esbozada nos permite concluir que el DAS y el DAC han sido sistematizados de forma bastante similar, excepción hecha del recurso a las formas de intervención administrativa como esquema para explicar la actuación de la Administración²².

Hecha esta constatación, procedemos a analizar brevemente cada una de las formas arquetípicas de intervención –policía, servicio público y fomento–, a fin de elucidar si pueden resultar útiles para taxonomizar las diversas actuaciones de la Administración eclesiástica, así como para mejorar su regulación.

2. LA FUNCIÓN DE POLICÍA: ORDENACIÓN, CONTROL, SANCIÓN

2.1. *Delimitación de la función de policía: ordenación, control y sanción*

La función de policía administrativa puede definirse como una «forma de actividad administrativa dirigida al mantenimiento del orden público que se caracteriza por el uso de la coacción y la imposición de limitaciones a la actividad de los particulares»²³. Dependiendo del momento en que se despliegue, la policía administrativa puede ser preventiva o represiva. La policía preventiva se concreta en medidas de ordenación y de control, mediante la imposición de límites y obligaciones y el establecimiento de sistemas de supervisión; la represiva, por su parte, se concreta en la tramitación de procedimientos sancionadores con el fin de castigar los incumplimientos del marco jurídico vigente.

Las actividades de policía tradicionales –reconducibles a unas pocas modalidades–, han dado paso a una muy variada e incisiva gama de potestades de intervención administrativa con finalidades de regulación, limitación y control de las actividades privadas. A los efectos de

²² Quizá lo más parecido a estas formas de intervención que encontramos en la doctrina canónica sea la subdivisión que los tratadistas de Derecho Público Eclesiástico realizan de la potestad ejecutiva, dividiéndola en potestad coactiva (para la aplicación y ejecución de leyes y sanciones), potestad gubernativa (que nosotros llamamos de ordenación y control) y potestad administrativa (referida a la gestión de los bienes eclesiales). Cfr. A. OTTAVIANI, *Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici*, vol. I, Typis Polyglottis Vaticanis, Ciudad del Vaticano 1958, 94 y ss.

²³ J. L. VILLAR EZCURRA, *Los cauces de la intervención administrativa*, en *Don Luis Jordana de Pozas. Creador de Ciencia Administrativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid 2000, 284.

nuestro estudio, nos contentaremos con identificar y definir las tres potestades básicas ínsitas a la policía –ordenación, control, sanción–, a enumerar algunas de sus herramientas más características y a describir los principios jurídicos que les resultan de aplicación.

La potestad de ordenación otorga a los poderes públicos la facultad de establecer con carácter general los límites y condiciones de ejercicio de actividades privadas sujetas a algún tipo de intervención administrativa. Esta facultad puede ser ejercida tanto por el Legislador –mediante la aprobación de leyes–, como por la Administración, a través de otros instrumentos normativos de fuerza habitualmente reglamentaria.

La potestad de control o inspección permite a su titular llevar a cabo determinadas actividades orientadas a verificar la conformidad con el Derecho de una actividad llevada a cabo por otros individuos²⁴. En caso de disconformidad, habitualmente se activan procedimientos sancionadores. Es oportuno hacer notar que la eficacia del ordenamiento jurídico depende, en gran medida, de la existencia de un buen aparato controlador, lo que ha propiciado el desarrollo de un vastísimo catálogo de instrumentos de supervisión en manos de la Administración. Entre los mismos, y sin ánimo de exhaustividad, podemos mencionar las autorizaciones y las licencias; las declaraciones responsables y las comunicaciones previas; la vigilancia material; las inspecciones; la imposición de conductas mediante órdenes; las intimaciones y requerimientos; el suministro de información; las evaluaciones y las auditorías²⁵.

Las potestades de ordenación y de control son completadas con la potestad sancionadora, que permite a la Administración castigar las infracciones del orden jurídico-administrativo²⁶. La sanción administrativa más característica es la multa; otras sanciones habituales en el ámbi-

²⁴ G. DOMÉNECH PASCUAL, *¿Mejor antes o después? Controles públicos previos versus controles públicos posteriores*, Papeles de economía española 151 (2017) 48.

²⁵ El elenco realizado toma como base M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo...*, cit., 674 y ss.

²⁶ Y ello porque, como señala Rivero, para defender el interés público y «lograr la efectividad de los mandatos jurídicos, es preciso vigilar y prevenir las contravenciones (potestades de control), pero también reaccionar cuando se producen, de forma que no resulten impunes (potestad de sanción)». R. RIVERO ORTEGA, *Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia 2019, 209.

to secular son las disciplinarias –pérdida de remuneraciones, separación del servicio–; las consistentes en pérdida de derechos –como el de contratar con la Administración– o las que prohíben temporal o definitivamente ciertas actividades –como conducir o cazar–.

Mediante las tres potestades apenas esbozadas, la Administración limita la actividad de los particulares para proteger eficazmente los intereses públicos. Regula una actividad que puede impactar en los intereses públicos; controla que se cumpla lo regulado; y sanciona los incumplimientos. Estas potestades, nervio de la función de policía, resultan claramente restrictivas de la esfera de libertad de los ciudadanos, lo que exige que se sujeten a ciertos principios jurídicos que embridan y racionalizan su ejercicio.

2.2. *Principios aplicables a la función de policía*

La heterogeneidad de las potestades previamente descritas determina la existencia tanto de principios jurídicos comunes como de principios específicos de algunas de ellas. Comencemos analizando los cuatro principios aplicables a las potestades de ordenación, control y sanción, para detenernos con posterioridad en algunos principios específicos de la potestad sancionadora.

Cuatro son los principios jurídicos que informan las tres potestades de policía²⁷.

1. Legalidad. Conforme a este principio, la Administración solo puede ejercer sus potestades de ordenación, control y sanción si cuenta con una habilitación conferida por una norma con rango de ley.

2. Predeterminación normativa (o tipicidad). Habida cuenta del carácter esencialmente limitativo de la función de policía, las previsiones contenidas en la norma habilitante deben ser suficientemente concretas, evitando previsiones abstractas, confusas o demasiado genéricas que otorguen a la Administración un excesivo grado de discrecionalidad.

3. Proporcionalidad (o *favor libertatis*), que exige la adecuación entre la finalidad pública perseguida y la severidad de la medida restrictiva adoptada. Para realizar el juicio de proporcionalidad será oportuno

²⁷ Un análisis más detenido de estos principios puede consultarse en J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo...*, vol. II, cit., 261 y ss.

atender a la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la restricción concreta. En caso de poder optar por diversas intervenciones alternativas, la Administración deberá decantarse necesariamente por la que implique el grado mínimo de coacción.

4. Igualdad. En la ordenación, control e imposición de sanciones la Administración deberá respetar el principio de igualdad, sin poder establecer diferencias de trato injustificadas. Ello no obsta a que en el ejercicio de su función de control la Administración pueda focalizarse en algunos sujetos concretos, ya que a menudo controlar a todas las personas resulta ineficiente, cuando no sencillamente imposible.

Por su parte, la potestad sancionadora está sujeta a otra serie de principios jurídicos específicos, tanto sustantivos como de procedimiento²⁸.

A los cuatro principios sustantivos previamente apuntados es preciso añadir tres más: el de culpabilidad, en virtud del cual no podrán imponerse sanciones allí donde no exista dolo o culpa; el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras que perjudiquen a los administrados; y el de *non bis in ídem*, que excluye la imposición de dos sanciones cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Los principios procedimentales, que nos limitamos a mencionar, son: necesidad de procedimiento –que excluye las sanciones de plano–; separación de los órganos de instrucción y decisión; presunción de inocencia; prohibición de indefensión; derecho a la no inculpación; y derecho a la asistencia letrada.

Este prolijo conjunto de principios pretende rodear la potestad sancionadora de la Administración de una serie de cautelas tendente a evitar el recurso abusivo a esta forma de intervención administrativa, habida cuenta de su carácter acusadamente restrictivo de los derechos individuales.

2.3. *¿Existe una función de policía administrativa en la Iglesia?*

Un buen número de decisiones adoptadas en ejercicio de la función administrativa en la Iglesia responden a la lógica de la función de

²⁸ Sobre el particular, véase M. REBOLLO PUIG ET AL., *Panorama del Derecho Administrativo sancionador en España*, Revista Estudios Socio-Jurídicos 7-1 (2005) 23-74.

policía, toda vez que aspiran a regular, controlar o sancionar la actuación de los fieles para preservar los intereses generales de la comunidad, que en la Iglesia pueden compendiarse en la *salus animarum*. Este tipo de actuaciones administrativas, en la Iglesia, se han agrupado tradicionalmente bajo el concepto de disciplina, término de contornos sustancialmente coincidentes con el término “policía” empleado por la doctrina secular. Veamos a continuación algunos ejemplos de esta forma de intervención.

Comenzando por la potestad de ordenación, son innumerables las decisiones de los pastores de carácter administrativo cuyo contenido es sustancialmente regulatorio u ordenador. En efecto, actos tan variados como la supresión de alguna fiesta de precepto (c. 1246 § 2); la determinación de las formas lícitas de recibir la comunión (Instrucción General del Misal Romano, 160); la aprobación de libros litúrgicos (c. 838 §§ 1 y 2); el establecimiento de los estipendios por Misas u otros sacramentos (c. 952 § 1); la concreción de la *ratio studiorum* del seminario (c. 242 § 1); la prohibición de celebrar oficios de Semana Santa en templos no parroquiales; o el establecimiento de ciertas restricciones de aforo en los templos a fin de prevenir la difusión de una pandemia... pueden caracterizarse como actos administrativos de ordenación. En su misión de gobierno de la Iglesia, tanto el Romano Pontífice como el resto de ordinarios aprueban disposiciones y actos de alcance más o menos general orientados a regular o encauzar la actuación de las personas sujetas a su jurisdicción. A menudo, dichas disposiciones se incluirán en normas con rango de Ley; otras veces, se aprobarán mediante un acto o norma de carácter administrativo.

También son abundantísimas las actuaciones administrativas encuadrables en la potestad de control. En este sentido, resulta elocuente que el CIC prevé más de una docena de obligaciones de vigilancia por parte de la Sede Apostólica, el obispo o el párroco, que se extienden a cuestiones de lo más heterogéneo²⁹.

²⁹ A título ejemplificativo, son objeto del control de los pastores: la actuación de las asociaciones privadas (c. 323 § 2); la disciplina eclesial en relación con la celebración de los sacramentos y los sacramentales (c. 392 § 2); las diócesis sufragáneas (c. 436 § 1); las escuelas católicas (c. 806); las debidas disposiciones de quienes se acercan a comulgar (c. 914); o la administración de los bienes pertenecientes a las personas jurídicas públicas (c. 1276).

Para el cumplimiento de dichas funciones, los pastores pueden recurrir a las más variadas fórmulas de inspección y control, muchas de ellas previstas específicamente en el CIC. Así, encontramos el recurso a las autorizaciones y licencias (como las licencias para ejercer el ministerio que se otorgan a los sacerdotes, el permiso para establecer un oratorio privado o la *venia docendi* para impartir clase en ciertas instituciones eclesíásticas)³⁰; a la vigilancia y la inspección (como las visitas apostólicas o episcopales, o el examen de los contrayentes y las investigaciones previas al matrimonio)³¹; la imposición de conductas mediante órdenes (como la dada a un miembro de un instituto religioso de no residir en determinada diócesis)³²; las intimaciones y requerimientos (como la exigida para que el traslado de un oficio produzca efecto)³³; los apercibimientos (así, la amonestación previa a la expulsión de un instituto religioso o a un párroco por la negligencia en el cumplimiento de sus deberes)³⁴; el suministro de información y los registros (como la llevanza de los libros parroquiales, cierta información económica que algunas personas jurídicas deben enviar a la Conferencia Episcopal o las visitas *ad limina*)³⁵; o las evaluaciones y auditorías (como las que reciben periódicamente las Universidades Pontificias)³⁶.

Una forma peculiar de control específica del DAC es la dispensa, entendida como un acto administrativo mediante el que se exime a un fiel del cumplimiento de un deber establecido en una ley meramente eclesíástica. Y ello porque la dispensa concedida por la autoridad implica también una forma de control del cumplimiento de la legalidad canónica, aunque sea precisamente a través de la exención del deber legal³⁷.

Abordando ahora la potestad sancionadora, es preciso señalar que, a diferencia de las potestades de ordenación y control, esta goza en la

³⁰ Cc. 969 § 1; 1223 y 253 § 1, respectivamente.

³¹ Cc. 396 y ss. y 1067, respectivamente.

³² C. 679.

³³ C. 190 § 3.

³⁴ Cc. 697 y 1741 § 4, respectivamente.

³⁵ Cc. 535 § 1; 319 § 1 y 400, respectivamente.

³⁶ Dichas auditorías se realizan al amparo de lo dispuesto en los cc. 807 y ss.

³⁷ Un abordaje más específico de la institución de la dispensa puede consultarse J. MIRAS ET AL., *Compendio de Derecho Administrativo Canónico*, cit., 243 y ss.

Iglesia de un reconocimiento más precario. Ello es así, fundamentalmente, por dos motivos.

En primer lugar, por la ausencia de catálogos de infracciones administrativas en el ordenamiento jurídico canónico. En efecto, el CIC contiene un título dedicado a las sanciones penales en la Iglesia, que responde a una lógica esencialmente penal³⁸. Si bien existen en el CIC algunas disposiciones dispersas relativas a infracciones administrativas y disciplinarias, lo cierto es que su falta de sistematización y su reconducción a lo disciplinar –donde reina una amplia discrecionalidad– impiden hablar con propiedad de un verdadero Derecho administrativo sancionador en la Iglesia³⁹.

Tampoco coadyuva al desarrollo de una potestad administrativa sancionadora en la Iglesia, en segundo lugar, la concentración de funciones en manos de los titulares de los oficios. Y ello porque tal concentración imposibilita el recurso a uno de los criterios más nítidos de deslinde de las vertientes administrativa y penal del *ius puniendi*, que no es otro que el criterio del sujeto que lo ejerce. A diferencia de lo que sucede en el ámbito secular, donde los delitos son castigados por los jueces y las infracciones por la Administración, en la Iglesia es la misma persona –el ordinario– quien reprime cualquier infracción del ordenamiento.

Señalado lo anterior, conviene destacar que lo que sí existe en la Iglesia –y es mayoritariamente empleado– es un procedimiento admi-

³⁸ Como ha señalado Pérez-Madrid, de la redacción original del Libro VI del CIC parece deducirse una tácita identificación entre lo sancionador y lo penal. F. PÉREZ-MADRID, *Sugerencias acerca de un posible derecho administrativo sancionador en el ordenamiento canónico*, *Ius Canonicum* 39 (1999) 419. Esta identificación se ha acentuado tras la aprobación del nuevo Libro VI del CIC, que sustituye el título de “Las Sanciones en la Iglesia” por el de “Las Sanciones Penales en la Iglesia”.

³⁹ Entre las sanciones que pueden ser caracterizadas como administrativas, cabe mencionar la expulsión facultativa de un miembro de un instituto religioso por el descuido habitual de las obligaciones de la vida consagrada (c. 700); la supresión de asociaciones (cc. 305 y 326), casas religiosas (c. 616), institutos (c. 584) o comunidades de vida apostólica (c. 733); o ciertas sanciones a procuradores y abogados, como la suspensión en el ejercicio de función ante los tribunales eclesiásticos o la supresión del elenco de abogados (c. 1448). En un temprano estudio, Marzoa parece reducir las sanciones administrativas a las disciplinarias. Á. MARZOA, *Sanciones disciplinarias y penas canónicas*, *Ius Canonicum* 55 (1988) 184-185. Pérez-Madrid, por su parte, pretende superar dicha reducción en F. PÉREZ-MADRID, *Sugerencias acerca...*, cit., 427 y ss.

nistrativo para castigar delitos e imponer penas (cc. 1341, 1718, 1720). Huelga decir que este procedimiento –al que se recurre de forma frecuente, debido a su mayor rapidez y flexibilidad–, es menos garantista que el proceso penal⁴⁰.

A nuestro entender, la ausencia de un Derecho administrativo sancionador robusto en la Iglesia es una carencia que sería oportuno subsanar. Fundamentalmente, por el hecho de que no toda vulneración del ordenamiento jurídico canónico reviste gravedad suficiente para ser calificada de delito y merecer una “pena”. En este sentido, el hecho de contar con elencos sistemáticos de infracciones administrativas permitiría graduar la reprochabilidad de los incumplimientos legales en la Iglesia, y desarrollar un abanico de medidas sancionadoras menos incisivas que las asociadas a los delitos⁴¹. Al mismo tiempo, un Derecho administrativo tal permitiría embridar la discrecionalidad existente actualmente en el ámbito penal –tanto en lo sustantivo como en lo procesal–, incrementando las garantías de los procesados por presuntos delitos⁴². Por estos motivos, entre muchos otros que no procede ahora analizar, resulta razonable sostener que la existencia de un Derecho administrativo sancionador más depurado en la Iglesia contribuiría a garantizar un mejor cumplimiento de las previsiones canónicas y una represión más proporcional de las vulneraciones del ordenamiento⁴³.

⁴⁰ Para un sucinto análisis de este procedimiento, véase J. MIRAS, «Procedimiento Administrativo Penal», en J. OTADUY – A. VIANA – J. SEDANO (eds.), *Diccionario General de Derecho Canónico*, VI, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2013, 496-498.

⁴¹ Como señala Pérez-Madrid, a día de hoy, esas infracciones o ilicitudes menores suelen reconducirse al ámbito de lo disciplinar, acusadamente discrecional. Cfr. *Sugerencias acerca...*, cit., 426. Por otro lado, numerosas penas expiatorias descritas en el canon 1336 pueden ser caracterizadas como sanciones típicamente disciplinares, como es el caso de la multa pecuniaria.

⁴² En lo sustantivo, restringiendo el ámbito de aplicación del canon 1399 a supuestos de índole administrativa, y no penal; en lo procesal, excluyendo la posibilidad de imponer penas canónicas por vía administrativa. Sobre el particular, véase Á. MARZOA, *Sanciones disciplinares...*, cit., 189 y ss.; y F. PÉREZ-MADRID, *Sugerencias acerca...*, cit., 429-430.

⁴³ En este sentido, F. PÉREZ-MADRID, *Sugerencias acerca...*, cit., 425.

2.4. *La aplicabilidad a la policía administrativa en la Iglesia de los principios jurídicos desarrollados por la doctrina secular*

Constatada la existencia de una amplia actividad de policía en la Iglesia, es oportuno cuestionarse si la batería de principios jurídicos reconocidos en el ámbito secular puede ser de aplicación en el seno de la Iglesia.

Los principios comunes aplicables a las tres potestades de policía –legalidad, predeterminación normativa, proporcionalidad, igualdad– parecen trasladables, con ciertos matices, al ordenamiento canónico.

En primer lugar, tanto el principio de legalidad como el de predeterminación normativa son una exigencia básica de la seguridad jurídica, por lo que su aplicabilidad en la Iglesia resulta oportuna y conveniente⁴⁴. Como ha subrayado Zuanazzi, la sujeción de la función administrativa en la Iglesia al principio de legalidad «marca significativamente la frontera entre la idea subjetiva y paternalista del poder, absoluta e ilimitada en su contenido, y la idea objetiva y garantista de la función, condicionada por el respeto a determinados valores»⁴⁵. Sea de ello lo que fuere, es comúnmente admitido que en la Iglesia el principio de legalidad debe ser aplicado de forma flexible, tanto por la peculiar naturaleza del poder eclesiástico –que no es democrático–, como por la presencia en su ordenamiento de principios extrapositivos –particularmente, el principio de equidad– que reclaman un más amplio juego de la discrecionalidad⁴⁶. Por consiguiente, los pastores gozarán de un amplio margen para ordenar y controlar la actividad de las personas bajo su jurisdicción, margen que no se circunscribe a las previsiones específicamente contenidas en el CIC o en otra legislación positiva. En similar sentido, se admite también la imposición de sanciones por conductas no expresamente tipificadas, como prevé el canon 1399. En cualquier caso,

⁴⁴ La normativa canónica contiene diferentes formulaciones de este principio. Cfr. cc. 33 § 1, 34 § 2 y 38 CIC; arts. 30 y 31 de la C.A. *Praedicate Evangelium*; o art. 18 del Reglamento General de la Curia Romana.

⁴⁵ I. ZUANAZZI, *Il principio di legalità...*, cit., 38, 48 y ss.

⁴⁶ M. LÓPEZ ALARCÓN, *Sobre algunos aspectos del Derecho Administrativo de la Iglesia*, Anales de la Universidad de Murcia. Derecho XXV (1967) 22. Sobre la peculiaridad del poder en la Iglesia –establecido al servicio de todos, pero no democrático–, y cómo esta peculiaridad condiciona todo el DAC, resulta de interés P. MONETA, *Il diritto amministrativo canonico dopo il Concilio Vaticano II*, *Il Diritto ecclesiastico* 89 (1978) 478.

los principios de legalidad y tipicidad constituyen una exigencia irrenunciable de la justicia, de modo que resultaría conveniente que –salvo supuestos muy excepcionales– las potestades de policía de la Administración eclesiástica se ciñeran a los mismos de forma escrupulosa⁴⁷.

Lo mismo cabe decir de los principios de proporcionalidad e igualdad, que contribuyen a la racionalización del ejercicio del poder y refuerzan su legitimidad. En efecto, pocas conductas erosionan más la autoridad de quien gobierna que la reacción desproporcionada ante ciertas situaciones –normalmente, por exceso–, o la parcialidad a la hora de tomar decisiones, haciendo depender las mismas de preferencias o simpatías personales.

En cuanto a los principios específicos de la potestad sancionadora, tanto sustantivos como procedimentales, su análisis detallado merecería un estudio más específico, que excede el propósito de las presentes páginas. Baste por lo tanto con señalar que varios de ellos constituyen exigencias de Derecho natural, de modo que gozan de eficacia directa dentro de la Iglesia⁴⁸. Así, el principio de culpabilidad, la presunción de inocencia, la irretroactividad de las normas penales o el principio de *non bis in ídem*⁴⁹. Otros, como el derecho a la asistencia letrada o la exigencia de separación entre los órganos instructores y decisorios, aun tratándose de construcciones humanas, se han mostrado instrumentos idóneos para asegurar el desarrollo de un procedimiento justo, por lo que resulta razonable que el ordenamiento canónico los incorpore. La mejor forma de implementar estos principios en la Iglesia es una cuestión abierta y nunca del todo resuelta, habida cuenta de que su respeto implica inevitablemente ciertas ineficiencias, al tiempo que la tentación de abuso de poder y de ejercicio de una justicia expeditiva siempre están presentes.

⁴⁷ P. V. PINTO, *Elementi di Diritto Amministrativo Canonico*, cit., 167. Enumerando los desafíos pendientes del DAC, Passarelli sitúa en primer lugar una aplicación más decidida del principio de legalidad, que sujeta la actividad discrecional a criterios formales y materiales más claros. P. PASSARELLI, *L'Evoluzione del Diritto Amministrativo Canonico*, cit., 125.

⁴⁸ Sobre la vigencia en la Iglesia de estos principios de derecho natural, compartimos la posición de C. J. ERRÁZURIZ, *Il Diritto e la Giustizia nella Chiesa*, Giuffrè Francis LeFebvre, Milán 2020, 215-216.

⁴⁹ Estos principios han sido positivizados en distintos cánones del CIC: 1313 (irretroactividad); 1321 (presunción de inocencia y culpabilidad); 1720 (legítima defensa).

3. EL SERVICIO PÚBLICO

3.1. *Delimitación del concepto de servicio público*

Siguiendo la distinción de Jordana de Pozas, la Administración puede servir a los intereses generales utilizando la coacción (actividad de policía), la persuasión (actividad de fomento) o facilitando por sí misma ciertas prestaciones (actividad de servicio público). A pesar de la nitidez del esquema propuesto por Jordana, conviene precisar que las lindes de cada una de estas formas de intervención distan mucho de ser claras.

Particulares dificultades surgen a la hora de definir el concepto de servicio público, uno de los más mutables y ambiguos con los que trabaja el Derecho administrativo. Renunciando a distinciones y matices que podrían ser importantes, a los efectos de nuestro estudio entendemos por servicio público el «servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial»⁵⁰.

Los servicios públicos, por lo tanto, se caracterizan por su naturaleza prestacional. Son una técnica de organización de la satisfacción de las necesidades públicas, que se concreta en la dación de bienes –ayudas sociales, fármacos– o en la prestación de servicios –transporte, educación, sanidad–. La razón última de esta forma de actuación administrativa radica en la importancia de garantizar que ciertos servicios que una sociedad considera imprescindibles o muy relevantes sean prestados de forma efectiva, en condiciones de seguridad, calidad, regularidad y asequibilidad. Ello determina la asunción formal de su prestación por los poderes públicos, que las asumen como una responsabilidad propia.

3.2. *Principios rectores de los servicios públicos*

También denominados estándares generales de los servicios, estos principios son el verdadero núcleo o razón de ser de los servicios pú-

⁵⁰ F. GARRIDO FALLA, *El concepto de servicio público en Derecho Español*, Revista de Administración Pública 135 (1994) 21.

blicos, lo que justifica su publicación y asunción por parte de la Administración⁵¹.

1. Continuidad. El principio de continuidad exige regularidad, permanencia, ausencia de interrupciones injustificadas. Este principio es consecuencia de la esencialidad de los servicios públicos, cuya prestación no puede quedar al albur de la libre decisión de un prestador particular o al libre juego del mercado. En cualquier caso, la continuidad no implica necesariamente una prestación ininterrumpida (24 horas al día, 365 días al año).

2. Mutabilidad. La mutabilidad o adaptación permite que el servicio se adapte a los cambios sociales y tecnológicos. En virtud de este principio, los poderes públicos pueden modificar las condiciones de prestación de los servicios, sin que los usuarios puedan esgrimir derecho subjetivo alguno a que el servicio se preste siempre en idénticas condiciones.

3. Igualdad. Los servicios públicos deben prestarse respetando los principios de no discriminación y de igualdad entre los usuarios. Ello no obsta a que se establezcan modalidades o condiciones de acceso diferentes, siempre y cuando las mismas sean razonables y proporcionadas. A falta de otros criterios para ordenar el acceso a servicios escasos, este se realiza en régimen de cola.

4. Calidad. La Administración debe prestar los servicios de acuerdo con unos niveles mínimos de calidad, que en ocasiones vienen concretados en documentos oficiales, como cartas de servicios. Estos niveles pueden referirse a condiciones de seguridad, volumen, puntualidad, tiempos de espera, cobertura, etc. En ocasiones, para garantizar la calidad de los servicios se prevén evaluaciones externas, realizadas habitualmente por autoridades administrativas independientes.

5. Asequibilidad. Los servicios han de ser accesibles a cualquier persona, por lo que han de prestarse en condiciones económicas que los hagan asequibles. Conviene precisar, en cualquier caso, que asequibilidad no equivale a gratuidad. Aunque muchos servicios son gratuitos, y se financian con cargo a los presupuestos de la Administración prestadora, otros se prestan en régimen de pago o copago, por lo que

⁵¹ Una exposición más detallada de los siguientes principios puede consultarse en M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo...*, cit., 798 y ss.

se impone al usuario la carga de financiar en todo o en parte el servicio mediante tasas, precios públicos o tarifas. Dicho coste, como queda dicho, deberá estar al alcance de la mayoría de los usuarios, y puede exceptuarse justificadamente en atención a grupos de personas con mayores necesidades (personas con escasos recursos, jóvenes, jubilados, etc.).

3.3. *¿Hay servicios públicos en la Iglesia?*

Es indudable que la Iglesia, en cuanto tal, presta servicios. Fundamentalmente, se trata de servicios religiosos o culturales, entre los que ocupan una posición destacada la predicación de la palabra y la celebración de los sacramentos. Junto con estos, personas eclesiales jurídico-públicas prestan también servicios de otra naturaleza, ya sea social –integración de inmigrantes–, caritativa –comedores sociales, asilos–, educativa –guarderías, colegios, universidades– o sanitaria –residencias, hospitales–.

¿Podemos caracterizar estos servicios como servicios públicos? Si por servicio público entendemos aquel servicio técnico que presta la Administración de forma regular y constante para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, cabe concluir que los servicios que hemos consignado pueden ser perfectamente calificados como tales: son servicios “técnicos” en cuanto que son específicos; se prestan por o en nombre de la Iglesia, de forma regular y constante; y se orientan de forma más o menos directa a satisfacer la principal necesidad de los fieles cristianos: el crecimiento en la gracia de Dios⁵².

⁵² Para López Alarcón, el concepto de servicio público eclesial es el verdadero núcleo de la Administración de la Iglesia. En este sentido, señala: «en el aspecto objetivo, la Administración eclesiástica se integra por un conjunto de actividades encaminadas a la realización de fines concretos de la Iglesia en orden al fin último de la *salus animarum*. Se trata de una actividad medial o instrumental para la prestación de servicios relacionados más o menos inmediatamente con aquella finalidad, pues entendemos que la idea de servicio eclesial para bien de las almas es la que nutre la función administrativa de la Iglesia». De estas premisas, el citado autor concluye que “el Derecho Administrativo de la Iglesia será el sistema normativo que regula los servicios públicos eclesiásticos para la realización de intereses concretos de la Iglesia en orden a la actuación del fin supremo de la misma”. M. LÓPEZ ALARCÓN, *Sobre algunos aspectos...*, cit., 10 y 17.

Esta conclusión es particularmente nítida respecto de los servicios estrictamente religiosos o cultuales: la predicación pública de la palabra y la celebración de los sacramentos. En efecto, la predicación de la palabra por parte de los pastores –ya sea a través de homilías, cartas pastorales, catequesis, cursos de formación para adultos, etc.– se orienta a satisfacer una necesidad básica de los fieles cristianos: la de conocer la doctrina cristiana para configurar su vida de acuerdo con ella. Lo mismo cabe afirmar respecto de la liturgia y los sacramentos, verdaderos servicios que la Iglesia pone a disposición de los fieles para que participen de la vida eclesial y obtengan la gracia. Predicación, liturgia, sacramentos, no constituyen actuaciones privadas de los pastores tendentes a satisfacer necesidades secundarias de los fieles, sino que revisten un carácter público, eclesial, y satisfacen necesidades fundamentales del Pueblo de Dios⁵³.

Por todo lo anterior, pensamos que caracterizar la predicación y los sacramentos como servicios públicos está plenamente justificado. Cuando un párroco organiza una catequesis; cuando un obispo erige un templo; cuando se habilita una capilla de adoración perpetua; cuando se establece un horario de Misas o de confesiones... se está ofreciendo u organizando un servicio de carácter público, del que es titular la Iglesia, que satisface necesidades básicas del Pueblo de Dios y al que los fieles –en cierto sentido– tienen derecho. Como es natural, la prestación de estos servicios –igual que en el ámbito civil– dependerá de las prioridades de los pastores, así como de la disponibilidad de medios personales y materiales. Ahora bien, en su establecimiento, configuración, prestación y régimen de acceso, la lógica que debe presidir estos servicios es la propia de los servicios públicos –basada en la justicia distributiva–, y no la de los servicios privados que se ofrecen *inter partes* en el mercado, en los que rige la justicia conmutativa y la autonomía de la voluntad⁵⁴.

Mayores dudas presentan los servicios caritativos, educativos y sociales prestados en nombre de la Iglesia, ya que a menudo no se dirigen directamente a satisfacer necesidades espirituales básicas, y concurren en

⁵³ Siguiendo la línea trazada por las Instituciones de Lancelotti y seguida por el Código Píobenedictino, ha sido muy común calificar estos bienes salvíficos como “cosas”. Particularmente, nos parece que el concepto de servicio público encaja mucho mejor con su naturaleza comunitaria, personal y dinámica.

⁵⁴ M. LÓPEZ ALARCÓN, *Sobre algunos aspectos...*, cit., 17.

sus respectivos ámbitos con servicios análogos prestados por el Estado y otros entes privados. ¿Resulta razonable, por ejemplo, caracterizar como un servicio público una guardería parroquial o un colegio diocesano? ¿O se trata más bien de instituciones de carácter privado? ¿Y qué decir de un colegio regentado por los Escolapios? ¿La labor de Caritas parroquial es un servicio público o privado? A nuestro entender, si los servicios dependen de un ente con personalidad jurídica pública en la Iglesia –ya sea la Sede Apostólica, una diócesis, una parroquia o un instituto de vida consagrada–, será oportuno calificarlos de verdaderos servicios públicos, y sujetarlos a la disciplina –más estricta– que debe presidir los mismos. Y ello porque dichos servicios se prestan en nombre de la Iglesia y mirando al bien público eclesial (c. 116 § 2), por lo que de algún modo son servicios “publicados”. Si, por el contrario, son servicios que ofrecen entidades de derecho privado –asociaciones, fundaciones, etc.–, se tratará de servicios privados, de modo que su régimen jurídico tendrá un mayor protagonismo el principio de autonomía de la voluntad.

3.4. *La aplicabilidad a los servicios públicos eclesiásticos de los principios jurídicos desarrollados por la doctrina secular*

La caracterización de ciertos servicios eclesiales como servicios públicos permite interrogarse sobre la aplicabilidad a los mismos de los principios jurídicos que disciplinan los servicios públicos en el ámbito civil, a saber: continuidad, mutabilidad, igualdad, calidad y asequibilidad. *A priori*, la aplicación de estos principios jurídicos –o de aquellos otros que se considerasen justos– parece positiva, toda vez que permite embridar la discrecionalidad en la prestación de los servicios públicos eclesiales, reduciendo los riesgos de arbitrariedad en que pueden incurrir los pastores y ministros sagrados, cuya falibilidad humana es inevitable⁵⁵.

⁵⁵ Sobre la falibilidad de los gobernantes de la Iglesia como presupuesto ineludible del DAC, resulta de interés T. RINCÓN-PÉREZ, *Derecho administrativo...*, cit., 66. En palabras de Zuanazzi, podemos sostener que los principios jurídicos aplicables a la función administrativa en la Iglesia sancionan «un vínculo de orden, racionalidad y certeza en el ejercicio de la función administrativa, a fin de no dejar su evaluación al arbitrio subjetivo de la autoridad, sino de sujetarla a reglas jurídicas objetivas que permitan su constante supervisión por parte de la comunidad». I. ZUANAZZI, *Il principio di legalità...*, cit., 53.

Por lo que se refiere a la continuidad, la misma resulta connatural a ciertas formas de predicación de la Palabra y los sacramentos. En efecto, en la medida en que Palabra y sacramentos son medios necesarios de salvación, la Administración eclesiástica está obligada a garantizar una prestación regular de los mismos, que haga posible la participación habitual de los fieles. A este fin se ordenan algunos preceptos del CIC, como el que impone al obispo la obligación de predicar con frecuencia (c. 386 § 1); el que limita las ausencias del párroco de su parroquia (c. 533 § 2); o el que le exige la celebración de la Misa dominical con su correspondiente homilía (c. 528 § 1). Ni el párroco ni el obispo prestan servicios privados, que pueden suspender a su arbitrio, sino que son ministros de servicios públicos, cuya prestación debe realizarse de forma continuada. En relación con los servicios no estrictamente eclesiales –como los sociales, sanitarios o educativos–, la continuidad será una exigencia de justicia en los términos en que el servicio haya sido establecido y en función de los recursos personales y materiales con los que se cuente.

También resulta de aplicación a los servicios públicos eclesiales el principio de mutabilidad. Ello implica que su forma de prestación es variable en atención a las circunstancias. Así, por ejemplo, siempre de acuerdo con sus propias competencias y atribuciones, el obispo o el párroco pueden ampliar o reducir el número de ceremonias, abrir o cerrar cursos de catequesis, inaugurar o clausurar templos, erigir o suprimir parroquias⁵⁶.

En virtud de su naturaleza pública, los servicios eclesiales deben respetar el principio de igualdad. Todos los fieles –o todas las personas, según los casos– tienen derecho a acceder a los mismos en igualdad de condiciones, y cualquier diferencia de trato deberá responder a motivos razonados, aunque quizá en algún caso no puedan ser hechos públicos por respeto al derecho a la protección de datos personales o a la intimidad⁵⁷. Resulta por lo tanto injustificada cualquier discriminación basada en el sexo, la clase social, la raza o la naciona-

⁵⁶ Cfr. cc. 515 § 2, 519, 528, etc.

⁵⁷ Ya en la comunidad primitiva esta cuestión suscitó ciertos problemas, como evidencia la queja de los helenistas en relación con la atención de sus viudas de la que deja constancia Hch 6,1-7.

lidad⁵⁸. Habitualmente, cuando exista una mayor demanda que oferta, y a falta de otros criterios de distribución más oportunos, se aplicará el principio de *prius tempore, potior iure*: así se hace a menudo en relación con las preferencias para asistir a catequesis de comunión uno u otro día; para acceder a albergues o comedores sociales; o para confesarse antes de Misa, siguiendo el régimen de cola.

Un cuarto principio que disciplina los servicios públicos es el de calidad, que exige la prestación conforme a ciertos estándares de calidad. En los servicios eclesiales la calidad puede referirse a muy diversos aspectos: la ortodoxia o claridad en la enseñanza de la doctrina católica; el respeto a los ceremoniales en la celebración de los sacramentos, evitando descuidos e improvisaciones; la limpieza y dignidad de los templos y de otras instalaciones; la debida preparación de monitores o profesores en los servicios educativos; etc.⁵⁹ Estos y otros indicios de calidad en los que cabría pensar a menudo constituyen un verdadero derecho de los fieles, y es responsabilidad de la Administración eclesialística –en última instancia, del ordinario– velar por su cumplimiento.

Finalmente, los servicios eclesiales deben ser asequibles. Asequibles, en primer lugar, por la disponibilidad de los pastores a prestarlos y por la configuración de una pastoral sacramental que facilite el acceso a los mismos⁶⁰. Y asequibles también desde un punto de vista puramente económico. Numerosos servicios eclesiales son gratuitos, como la eucaristía, la confesión o la asistencia a la Misa dominical. Otros, por el contrario, pueden estar sujetos a una contraprestación económica en

⁵⁸ En relación con la igualdad en el acceso a los sacramentos hay un amplio número de cuestiones de interés, que no abordamos por evidentes motivos de espacio. Valga con mencionar tan solo algunas, como el derecho de los niños nacidos fuera del matrimonio a recibir los sacramentos de la iniciación cristiana; el discutido acceso a la eucaristía de las personas en una situación matrimonial irregular; o la ordenación sacerdotal reservada a los varones.

⁵⁹ A título ejemplificativo, véanse los cc. 795, 804 § 2 (en relación con la enseñanza de la doctrina); el c. 846 § 1 (relativo al respeto a los libros litúrgicos); o el c. 1220 § 1 (sobre la dignidad y limpieza de las iglesias).

⁶⁰ Rincón-Pérez afirma a este respecto que el derecho de los fieles a recibir un sacramento se vería conculcado «no solo por la denegación expresa del mismo, sino por una pastoral sacramental que hiciera imposible o muy difícil el acceso a los sacramentos, así como por otras prácticas pastorales que retrasaran indebidamente la recepción de los mismos (...)». T. RINCÓN-PÉREZ, *Derecho administrativo...*, cit., 83.

forma de tasa, tarifa o donativo oficiosamente obligatorio⁶¹. Pues bien, de acuerdo con el principio de asequibilidad económica, dichas prestaciones deben ser razonables y asumibles por los fieles, de modo que no constituyan un valladar que imposibilite el acceso a dichos servicios. En este sentido, será oportuno que dichos precios y tarifas se apliquen con sentido común, admitiendo las rebajas o excepciones necesarias para que todas las personas puedan acceder a los medios de salvación necesarios⁶². Este principio se aplicará con más flexibilidad respecto de aquellos servicios que la Iglesia presta en régimen de concurrencia con otros sujetos, como los educativos o los sanitarios.

4. LA FUNCIÓN DE FOMENTO

4.1. *Delimitación de la actividad de fomento*

Las formas de actuación previamente descritas –policía y servicio público– se asientan sobre la premisa de la desconfianza o la ajenidad: la actuación de los particulares puede resultar peligrosa o insuficiente para alcanzar los intereses públicos, de modo que debe ser controlada –policía–, o sustituida –servicio público– por los órganos de la Administración.

La actividad de fomento, por el contrario, parte de la asunción contraria, reconociendo la existencia de una alineación o coincidencia natural entre las actividades individuales y los intereses públicos. Por ello, a menudo, más que la restricción o la suplencia, las actividades privadas precisan de la promoción, del fomento por parte de la Administración.

En términos generales, la intervención pública orientada al fomento tiene como objeto «proteger, estimular o auxiliar las actividades particulares mediante las cuales se satisfacen necesidades o conveniencias de

⁶¹ El c. 1264 atribuye a la reunión de obispos de cada provincia la determinación de las oblaciones que han de hacerse con ocasión de la administración de los sacramentos y los sacramentales.

⁶² En ciertos países es motivo de preocupación pastoral la costumbre de rodear la recepción de algunos sacramentos –normalmente, la primera comunión y el matrimonio– de celebraciones muy costosas, lo que puede desincentivar en algunos fieles el deseo de acercarse a dichos sacramentos. Si bien los costes de esas fiestas no son responsabilidad directa de la Iglesia, los pastores deben velar para que este tipo de celebraciones periféricas –a menudo desordenadas– no distorsionen el sentido profundo de la recepción del sacramento.

carácter general»⁶³. De este modo, la Administración no pretende imponerse sino persuadir, llegar a un concierto con los particulares. Y esta persuasión se consigue mediante el otorgamiento de distintos incentivos que –siguiendo a Jordana de Pozas– podemos clasificar en honoríficos, jurídicos y económicos, que apelan respectivamente a cada uno de los tres estímulos psicológicos principales de la acción humana: el honor, el derecho y el provecho⁶⁴. Los medios honoríficos representan un reconocimiento público por ciertas actuaciones socialmente beneficiosas, que se quieren promover; los jurídicos confieren a su beneficiario un estatus jurídico peculiar, al que se asocian ciertas ventajas o privilegios; y los económicos consisten en ayudas de dicha índole –directas o indirectas– para desarrollar tareas alineadas con el interés público.

No es este el lugar para realizar un análisis detenido de las distintas manifestaciones de la actividad de fomento, ciertamente heterogéneas. A los efectos del presente estudio, valga con enumerar algunas de las medidas de fomento más recurrentes en el ámbito secular. En primer lugar, y como medidas honoríficas, encontramos la concesión de premios, galardones, distinciones o títulos nobiliarios. En segundo lugar, como medios jurídicos, pueden mencionarse el reconocimiento de utilidad pública a ciertas asociaciones, concesiones a descubridores de minas, o el establecimiento de algunas restricciones de la competencia en favor de determinadas empresas. Finalmente, como medio económico por antonomasia encontramos la subvención, a la que pueden añadirse las exenciones fiscales, las ayudas crediticias o las ayudas en especie.

4.2. *Principios jurídicos aplicables a la actividad de fomento*

Tradicionalmente, esta forma de intervención administrativa no ha sido objeto de una regulación minuciosa ni ha dado lugar a una conflictividad reseñable, probablemente porque se concreta en medidas “de liberalidad”, que amplían la esfera jurídica de los ciudadanos⁶⁵. Por este

⁶³ L. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría...*, cit., 49.

⁶⁴ L. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría...*, cit., 52-53.

⁶⁵ Santamaría Pastor expone con acierto los motivos de esta falta de regulación: “frente a la cara hosca que posee la actividad administrativa de policía u ordenación, que llevó naturalmente al Estado de Derecho a rodearla de un amplio conjunto de cautelas,

motivo, su despliegue ha estado históricamente presidido por una amplísima discrecionalidad.

En fechas recientes, sin embargo, en los países de nuestro entorno esta discrecionalidad se ha ido acotando por diversas exigencias normativas, que pueden exponerse en torno a los siguientes principios⁶⁶.

1. Legalidad y legalidad presupuestaria. El principio de legalidad, que preside toda actuación administrativa, exige que cualquier medida de fomento se otorgue con arreglo a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, en los más variados aspectos: tipos de ayudas admisibles, requisitos para ser concedente y beneficiario de la medida de fomento, procedimientos de convocatoria y concesión, etc. Por otro lado, conforme al principio de legalidad presupuestaria, que en nuestro país viene recogido en el artículo 134.2 CE, los créditos necesarios para otorgar las ayudas de carácter económico deben figurar con la debida especificación en los presupuestos de la Administración concedente.

2. Igualdad. Como apunta certeramente Jordana, la actividad de fomento trae consigo siempre una cierta desigualdad, porque implica conceder una ventaja o privilegio a sus beneficiarios⁶⁷. ¿Cuál es entonces el alcance del principio de igualdad en el ámbito del fomento? De un lado, la necesidad de justificar objetivamente por qué se fomenta una determinada conducta o actividad; de otro, la obligación de posibilitar el acceso a la subvención a todos los potenciales beneficiarios, sin establecer distinciones injustas o arbitrarias. Junto con ello, las ayudas no pueden ocasionar perjuicios injustos a terceros, lo que sucedería por ejemplo en el caso de subvenciones que distorsionasen injustamente la competencia en el mercado⁶⁸.

límites y garantías, la actividad de promoción no parecía necesitar de disciplina jurídica de ningún tipo, al estar basada en hipotéticos principios de liberalidad y de no constricción de la libertad de los particulares". J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo...*, vol. II, 352.

⁶⁶ Para un análisis más extenso de estos principios, véase M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo...*, cit., 821.

⁶⁷ L. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría...*, cit., 52.

⁶⁸ Por este motivo, ciertas formas de promoción a empresas nacionales están prohibidas por el Derecho de la Unión Europea. Sobre el particular, P. J. COLLADO BENEYTO, *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento*, Tirant lo Blanch, Valencia 2009, 53.

3. Publicidad y transparencia. Muy relacionado con el principio anterior, los principios de publicidad y transparencia garantizan diversos bienes: la libre concurrencia de los interesados a las convocatorias públicas; la explicitación de los intereses perseguidos por la convocatoria; la exteriorización de los motivos que justifican la concreta asignación de la ayuda; el control del destino efectivo de los recursos; etc. Todo ello contribuye a evitar favoritismos y arbitrariedades por parte de la Administración y posibilita el ulterior control de la actuación administrativa, tanto por la opinión pública como en sede judicial.

4. Asignación equitativa, eficiencia y economía. Estos principios, derivados del artículo 31.2 CE, manifiestan la preocupación por el control del gasto público, la buena administración y la lucha contra el fraude y la corrupción. En la medida en que los recursos de la Administración son limitados, estos deben invertirse de forma inteligente para optimizar su rendimiento en la consecución del interés general. Entre las exigencias que se derivan de estos principios se encuentra la de supervisar la efectiva destinación de los recursos públicos a los fines que justifican su otorgamiento.

4.3. *¿Una actividad de fomento en la Iglesia?*

Tras el repaso precedente, corresponde preguntarse si es posible caracterizar actuaciones de la Administración eclesiástica como medidas de fomento; y, ulteriormente, si los principios aquilatados en el ámbito secular pueden resultar de utilidad para informar dichas actuaciones, haciéndolas más justas.

Como hemos señalado, la actividad promocional o de fomento tiene como fin último incentivar las actividades de los ciudadanos que se alinean con los intereses públicos. En el ámbito eclesiástico, dicho interés público no es otro que la *salus animarum*, a cuya realización se contribuye de muy diversas formas: oración, obras de misericordia, penitencia, evangelización, esfuerzo ecuménico, y un largo etcétera. ¿Impulsa la Administración eclesiástica estas actividades de los fieles? ¿De qué modo?

Que los pastores y la Administración eclesiástica fomentan *de facto* la *salus animarum* —en sus más variadas concreciones— parece fuera de toda duda. De hecho, aunque en ocasiones la persecución y preservación de la *salus animarum* requerirá intervenciones coactivas por parte

de la jerarquía, la naturaleza y fines de la Iglesia determinan que la mayoría de las veces la tarea de gobierno se lleve a cabo precisamente mediante medidas de fomento, las cuales apelan a la libertad y a la responsabilidad personal de los fieles⁶⁹. A este respecto, resulta elocuente que, a la hora de enumerar las tareas y responsabilidades de los pastores, el CIC incluye más de setenta veces expresiones derivadas de los verbos “fomentar” y “promover”. Como también lo es que en las últimas décadas la Curia romana se ha dotado de unos organismos –los Consejos Pontificios–, cuya finalidad más característica ha consistido en el estudio, la promoción y el fomento en los más variados ámbitos relacionados con la vida de la Iglesia⁷⁰.

Los modos en que la Administración de la Iglesia desarrolla su tarea de fomento son ciertamente heterogéneos. A menudo, consistirá en actuaciones puramente materiales y discurrirá por cauces ajenos al Derecho (v.g., la publicación de una carta pastoral en el boletín diocesano); otras veces, la actuación material requerirá de actos jurídicos de naturaleza puramente instrumental (v.g., la organización de un congreso internacional o la publicación de un libro); finalmente, también puede suceder que la medida de fomento consista o se materialice específicamente en un acto jurídico (v.g., un decreto concediendo indulgencias). Como es natural, la incidencia del ordenamiento administrativo será diferente en cada uno de estos supuestos. Ahora bien, habida cuenta de que todas estas formas de actuación provienen de la Administración eclesiástica y están orientadas a la promoción de intereses públicos, pueden ser caracterizadas en un sentido amplio como medidas de fomento, por lo que están sujetas a las previsiones del DAC⁷¹.

⁶⁹ E. CHITI, *Il Diritto Amministrativo Canonico e i Diritti Amministrativi degli ordinamenti contemporanei a regimen amministrativo. Premesse per un'indagine comparata*, en *Il Diritto Amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico*, G. Giappichelli, Turín 2016, 67.

⁷⁰ Cfr. J. I. ARRIETA, «Consejos Pontificios de la Curia Romana», en J. OTADUY – A. VIANA – J. SEDANO (eds.), *Diccionario General de Derecho Canónico*, II, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2013, 636-637.

⁷¹ Como afirma Rincón-Pérez, «no forman parte del derecho administrativo tan solo los actos propiamente jurídicos, sino cualquier otro acto proveniente de la Administración, susceptible de consideración jurídica por ser inherente a él la dimensión de justicia». T. RINCÓN-PÉREZ, *Derecho administrativo...*, cit., 67. En sentido similar, Miras et al. señalan: «la función administrativa no se agota en el ejercicio de la potestad de

Sin ánimo de exhaustividad, a continuación presentamos algunos ejemplos de actuaciones de fomento en la Iglesia, siguiendo orientativamente el esquema tripartito propuesto más arriba, que distingue entre los medios honoríficos, jurídicos y económicos.

Como hemos señalado, los medios honoríficos consisten habitualmente en distinciones otorgadas a ciertas personas, con la doble intención de reconocer sus méritos y proponerles como ejemplo, suscitando en los demás el afán de emulación. Pues bien, ciertas actuaciones en la Iglesia responden a este idéntico o similar patrón. Pensemos, por ejemplo, en una beatificación o canonización, en la que se “premia” o distingue a un cristiano, proponiéndole como ejemplo y promoviendo su devoción⁷². Ciertos nombramientos honoríficos, como el de prelado de honor o capellán de Su Santidad, implican asimismo una suerte de reconocimiento o premio, que indirectamente pueden incentivar ciertas conductas o actitudes⁷³. Otros ejemplos de fomento honorífico son el otorgamiento del título de basílica a un templo, que lo convierte en un lugar preferente de evangelización, peregrinación y culto⁷⁴; o la coronación canónica de una imagen de la Virgen, con el propósito de promover su devoción.

En cuanto a los medios jurídicos, los mismos comportan algunas ventajas en el tráfico jurídico. Sin desconocer que quizá su caracterización de jurídicos puede resultar algo forzada, resultan innegables medidas de fomento la concesión de indulgencias asociadas a ciertas prácti-

gobierno mediante la realización de actos jurídicos, ya que tiene por objeto atender de manera inmediata a las necesidades públicas gestionando y aplicando los medios de que dispone la Iglesia». J. MIRAS ET AL., *Compendio de Derecho Administrativo Canónico*, cit., 49.

⁷² Conforme al canon 1403, el proceso que se sigue en las causas de canonización se rige por una ley especial, que actualmente es la C.A. *Divinus perfectionis Magister*, de 25 de enero de 1983.

⁷³ Estas distinciones están reguladas en la Instrucción sobre la atribución de distinciones honoríficas pontificias, proclamada por la Secretaría de Estado el 13 de mayo de 2001. En el entendimiento de que las mismas pueden fomentar actitudes indeseables –carrerismo, ambiciones humanas–, el papa Francisco viene haciendo un uso muy restrictivo de estas distinciones.

⁷⁴ La concesión del título de basílica menor está actualmente regulado en el decreto *Domus Ecclesiae*, promulgado por la Congregación del Culto Divino el 9 noviembre de 1989.

cas de piedad u obras de misericordia, así como la declaración de años santos y jubileos⁷⁵. Con estas y otras medidas análogas, la Iglesia administra de forma especialmente liberal o graciosa los tesoros de la Pasión y Muerte de Jesús, superando de algún modo la normal distribución de estas gracias durante los tiempos ordinarios. Las dispensas de ciertas obligaciones –ayuno, abstinencia– en determinadas fiestas litúrgicas y patronales también puede ser leída como una medida de fomento jurídica, que invita a celebrar adecuadamente la fiesta correspondiente⁷⁶.

Por último, la Iglesia también lleva a cabo un fomento de carácter económico. Así pueden concebirse las ayudas económicas que la Sede Apostólica otorga a las misiones, o a ciertas diócesis para el sostenimiento del seminario u otras necesidades; o que una diócesis concede a una parroquia para la renovación del templo. Idéntica caracterización merecerán las becas de estudios que una conferencia episcopal otorga a seminaristas de países menos desarrollados; o que una parroquia otorga a una familia para llevar a sus hijos a un colegio diocesano o para participar en una peregrinación. También cabría pensar en cesiones de espacios a personas físicas o jurídicas para la prestación de servicios, como comedores sociales, campamentos o ferias. Finalmente, y ya como medidas indirectas, podrían mencionarse campañas publicitarias o de comunicación realizadas por una conferencia episcopal o una diócesis a fin de fomentar la práctica dominical, los donativos para la Iglesia necesitada o la destinación de un porcentaje de los impuestos para la Iglesia, cuando la legislación civil del país así lo prevea.

Rebasando el corsé de la tripartición entre medidas honoríficas, jurídicas y económicas, encontramos otros muchos cauces mediante los que la Iglesia fomenta determinadas conductas entre los fieles. Así, cabría mencionar la organización de un día mundial, nacional o diocesano del seminario, de la vida consagrada o de la familia, con el fin de promover las vocaciones a dichas formas de vida; o la celebración de un congreso o un sínodo diocesano, tendente a promover la escucha mutua entre pastores y fieles.

⁷⁵ Cfr. cc. 992 y ss.

⁷⁶ El don de indulgencias especiales suele concederse mediante un decreto de la Penitenciaría Apostólica; las dispensas con motivo de ciertas festividades se conceden asimismo mediante decreto, habitualmente del obispo diocesano (cfr. c. 87).

4.4. *La aplicabilidad al fomento en la Iglesia de los principios jurídicos desarrollados por la doctrina secular*

Los ejemplos anteriormente expuestos, y muchos otros en que cabría pensar, evidencian que en su función administrativa las autoridades de la Iglesia adoptan abundantes decisiones que son, en esencia, medidas de fomento. Corresponde ahora plantearse si los principios jurídicos del fomento desarrollados en el ámbito secular pueden contribuir a la mejor configuración jurídica del fomento eclesiástico. Como apuntamos al referirnos a los servicios públicos, la aplicación de principios jurídicos al fomento en la Iglesia –muy particularmente, del principio de legalidad– contribuirá a superar una visión del fomento como actividad “graciosa” y “ajurídica”, visión que fácilmente abre la puerta al descuido, cuando no al abuso⁷⁷. Sin restar un ápice a la discrecionalidad de que gozan los pastores para fomentar unas u otras conductas en el seno de la comunidad eclesial, rodear su actividad administrativa de unas mínimas cautelas jurídicas –no por holgadas, inexistentes– contribuye indudablemente a prevenir la arbitrariedad⁷⁸.

Como no podía ser de otro modo, la actividad de fomento en la Iglesia está sujeta al principio de legalidad. Algunas de las medidas de fomento referidas cuentan con desarrollos normativos específicos, como los procesos de canonización o la concesión de indulgencias; otras se moverán en un marco más abierto y discrecional, si bien en su aprobación y desarrollo deberán respetarse las previsiones generales del CIC en relación con la competencia, la forma de los actos jurídicos, los procedimientos, etc. En concreto, y en relación con las ayudas económicas, el canon 1254 § 2 establece los cuatro fines a los que podrán destinarse recursos económicos: el culto, el sostenimiento del clero, el apostolado y la caridad. Por consiguiente, cualquier medida de fomento económico, en última instancia, deberá perseguir alguna de estas finalidades.

⁷⁷ Sobre la diferencia entre actividad discrecional y actividad “graciosa”, resulta de interés: I. ZUANAZZI, *Il principio di legalità...*, cit., 67 y ss.

⁷⁸ Sobre el particular, resultan de especial interés las reflexiones de J. CANOSA, *El derecho al buen gobierno como factor delimitante del concepto canónico de gracia*, en *Escritos en honor de Javier Hervada*, Instituto Martín de Azpilcueta, Pamplona 1999, 402 y ss. Y también las de M. F. MATERNINI, *Elementi di Diritto Amministrativo Canonico*, G. Giappichelli, Turín 2005, 37.

El principio de legalidad presupuestaria tiene razón de ser exclusivamente respecto de las ayudas económicas. Si bien, a diferencia de lo que sucede en el ámbito civil, en la Iglesia los presupuestos no son aprobados por Ley, la principal exigencia sustantiva de este principio –a saber, que los gastos de fomento estén previstos en el presupuesto de forma relativamente concreta– parece una medida de prudencia y buen gobierno perfectamente aplicable en la Iglesia⁷⁹. No se pretende con este principio coartar la libertad de los pastores de apoyar una u otra iniciativa mediante una ayuda económica, sino exigir una mínima previsión y publicidad, características ínsitas al buen gobierno que evitan la improvisación, la arbitrariedad y la corrupción.

La aplicabilidad al fomento en la Iglesia del principio de igualdad también queda fuera de toda duda. De un lado, porque el principio de igualdad fundamental de los fieles es solemnemente reconocido en el canon 208, ha sido caracterizado por la doctrina canonística como uno de los principios sustanciales de la configuración del Pueblo de Dios⁸⁰. Y de otro, porque los bienes de los que disponen los administradores de la Iglesia –ya sean espirituales o materiales– no son bienes propios de los que disponen conforme a su libre arbitrio o sus preferencias personales, sino bienes de la Iglesia, que deben ser distribuidos de manera justa, para atender las necesidades de todas las comunidades y fieles. En este sentido, el principio de igualdad excluye la discriminación injusta en el acceso a las medidas de fomento, que podría ocurrir si se reservasen exclusivamente a ciertos fieles o categorías de fieles sin una debida justificación. Este tipo de preterición solo parece imaginable en relación con los medios de fomento consistentes en ayudas económicas. Sería el caso, por ejemplo, de una parroquia que resultara sistemática excluida de las ayudas de la diócesis; o de un grupo de fieles a quienes no se diera acceso a ayudas a las que, en principio, tendrían derecho a disfrutar en igualdad de condiciones. Sea de ello lo que fuere, la igualdad

⁷⁹ Consciente de la utilidad de esta herramienta, el canon 1284 § 3 recomienda vivamente a los administradores la elaboración anual de un presupuesto. Para un estudio pormenorizado sobre esta cuestión, véase C. L. PÁEZ LUCERO, *Principios que guían la administración de los bienes eclesiales*, Cuadernos doctorales. Derecho canónico, derecho eclesial del Estado 26 (2015) 259-306.

⁸⁰ Así, entre muchos, J. HERVADA – P. LOMBARDÍA, *El Derecho del Pueblo de Dios*, vol. I, Eunsa, Pamplona 1970, 35.

no exige tratar a todos del mismo modo. Ciertas diferencias de trato son absolutamente admisibles, atendiendo a las diversas circunstancias que los distintos aspirantes a las medidas de fomento pueden atravesar. Idealmente, las diferencias de trato deberían poder justificarse de forma objetiva, para evitar que la discrecionalidad se deslizase hacia la arbitrariedad y, en el peor de los casos, el abuso y la corrupción.

En líneas generales, los principios de publicidad y transparencia resultan de aplicación al fomento eclesiástico. En las actividades de fomento que hemos dado en llamar honoríficas y jurídicas, la publicidad constituye un elemento esencial: las canonizaciones se proclaman; las dispensas generales se publican; las indulgencias se anuncian. La propia efectividad de estas medidas demanda su publicidad. En cuanto a las medidas económicas, la publicidad y la transparencia contribuyen a su mejor distribución. De un lado, porque más personas o entidades pueden concursar para recibirlas; de otro, porque evitan los riesgos que en este ámbito siempre implica la opacidad. En cualquier caso, la publicidad y transparencia no excluyen una cierta reserva en ciertos procedimientos que así lo recomienden, que pueden ser tan variados como la concesión de becas para una peregrinación diocesana o el montante de dinero que se hace llegar a una diócesis del tercer mundo que atraviesa una relación tempestuosa con el poder político. Ahora bien, dicha reserva debería ser excepcional, evitando su progresiva extensión a formas de ayuda económica cuya publicidad no afecta a derechos personales ni a intereses públicos, y que indudablemente son la mayoría.

Finalmente, los principios de asignación equitativa, eficiencia y economía tampoco son ajenos al quehacer de la Administración eclesiástica. En relación con las medidas honoríficas y económicas, resulta oportuno adoptarlas con mesura, evitando una inflación de las mismas que redundaría en su devaluación. Las medidas económicas deberán ser distribuidas de forma equitativa y eficiente, asignando los recursos «como un buen padre de familia» en función de las necesidades concretas del Pueblo de Dios⁸¹. Particularmente importante será el seguimiento del gasto de las subvenciones, a fin de asegurar que los recursos transferidos son empleados en los fines que justificaron la ayuda o subvención.

⁸¹ Cfr. c. 1284 § 1.

5. CONCLUSIONES

La relativa juventud del DAC, cuyo origen hemos datado con la doctrina mayoritaria en la década de los 70 del siglo XX, determina que su desarrollo teórico y su sistematización todavía estén, en gran medida, en una etapa temprana.

Como hemos expuesto, las sistematizaciones más extendidas del DAC y del DAS guardan una gran semejanza. Entre sus diferencias, destaca la ausencia del recurso a las formas de intervención administrativa en el ámbito canónico, formas que son comúnmente empleadas en el ámbito secular.

A lo largo de nuestro estudio hemos argumentado cómo, sin perder de vista las peculiaridades propias del ámbito eclesial, esas formas paradigmáticas de intervención –policía, servicio público y fomento– pueden resultar una valiosa guía de orientación para caminar a través del fárrago de disposiciones dispersas en el CIC que dan contenido a la actividad administrativa⁸². Estas categorías, con sus inevitables limitaciones, permiten agrupar racionalmente la pléyade de posibles actuaciones de la Administración eclesiástica, ofreciendo un esquema general que ayuda a comprender cabalmente las mismas.

Junto con ello, hemos presentado los principios que disciplinan las tareas de policía, servicio público y fomento en el ámbito secular, concluyendo que su traslación a la Iglesia resulta factible y deseable. Muchos de estos principios, como se ha tenido ocasión de constatar, ya están positivizados y reconocidos de un modo u otro en el DAC. Otros, por el contrario, no gozan de dicho reconocimiento, por lo que cabría esperar que progresivamente fueran integrándose en el ordenamiento canónico e incorporándose a las rutinas de la Administración eclesial. Y ello no por el afán normativista de quien abomina de la discrecionalidad y aspira a reglamentarlo todo, sino en el convencimiento de que sujetar el ejercicio de la función administrativa a unas mínimas cautelas redundará en un mejor servicio al bien de todos en la Iglesia.

⁸² Villar Ezcurra califica así –como «guía de orientación en el fárrago de disposiciones administrativas...»– las formas de intervención administrativa, subrayando su finalidad fundamentalmente pedagógica y de sistematización. J. L. VILLAR EZCURRA, *Los cauces de la intervención...*, cit., 289.

Finalmente, el recorrido realizado nos permite concluir que el diálogo con la ciencia administrativista secular puede resultar fecundo para construir un DAC mejor sistematizado, al tiempo que más garantista e inteligible. Sin complejos de inferioridad ni mimetismos acrílicos, por supuesto; pero sin cerrazones obtusas ni aislamientos provincianos, que nada tienen que ver con la apertura al mundo auspiciada por el Concilio Vaticano II, ni con la actitud audaz y de salida a la que invita constantemente el papa Francisco.

Bibliografía

- ÁLVAREZ DE LAS ASTURIAS, N., *Derecho canónico y codificación: alcance y límites de la asunción de una técnica*, *Ius Canonicum* 51 (2011) 105-136 (recuperado de <https://hdl.handle.net/10171/36365>).
- ARRIETA, J. I., «Consejos Pontificios de la Curia Romana», en J. OTADUY – A. VIANA – J. SEDANO (eds.), *Diccionario General de Derecho Canónico*, II, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2013, 635-638.
- BENEDETTO, M. DE (ed.), *Visite Canoniche e Ispezioni. Un confronto*, G. Giapichelli, Turín 2019.
- BENEDETTO, M. DE (ed.), *Il Diritto Amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico*, G. Giapichelli, Turín 2016.
- BERMEJO VERA, J., *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Aranzadi, Cizur Menor 2009.
- CANOSA, J., *El derecho al buen gobierno como factor delimitante del concepto canónico de gracia*, en *Escritos en honor de Javier Hervada*, Instituto Martín de Azpilcueta, Pamplona 1999, 395-406 (<https://doi.org/10.15581/016.3.395-406>).
- CARLONI, L., *L'attività amministrativa non provvedimentoale nel diritto canonico*, EDUSC, Roma 2013.
- CHITI, E., *Il diritto di una comunità comunicativa. Un'indagine sul diritto amministrativo della Chiesa*, Giuffrè, Milán 2019.
- CHITI, E., *Il Diritto Amministrativo Canonico e i Diritti Amministrativi degli ordinamenti contemporanei a regimen amministrativo. Premesse per un'indagine comparata*, en *Il Diritto Amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico*, G. Giapichelli, Turín 2016, 63-79.
- COLLADO BENEYTO, P. J., *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento*, Tirant lo Blanch, Valencia 2009.
- CORSO, G. – DE BENEDETTO, M. – RANGONE, N., *Diritto Amministrativo Effettivo*, Il Mulino, Bolonia 2022.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., *¿Mejor antes o después? Controles públicos previos versus controles públicos posteriores*, *Papeles de economía española* 151 (2017) 47-62.
- ERRÁZURIZ, C. J., *Il Diritto e la Giustizia nella Chiesa*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milán 2020.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. – FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomos I y II, Civitas, Madrid 2020.
- GARRIDO FALLA, F., *El concepto de servicio público en Derecho Español*, *Revista de Administración Pública* 135 (1994) 7-36.
- GHERRI, P., *Diritto Amministrativo Canonico. Attività Codiciale*, Giuffrè, Milán 2021.
- GHERRI, P., *Introduzione al Diritto Amministrativo. Metodo*, Giuffrè, Milán 2018.
- GHERRI, P., *Il Diritto Amministrativo della Chiesa Cattolica da un punto di vista di Diritto Canonico*, en *Il Diritto Amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico*, G. Giappichelli, Turín 2016, 81-101.
- GHERRI, P., *Introduzione al Diritto Amministrativo. Fondamenti*, Giuffrè, Milán 2015.
- HERVADA, J., *Coloquios propedéuticos sobre el derecho canónico*, Instituto Martín de Azpilcueta, Pamplona 2002 (2ª).
- HERVADA, J. – LOMBARDÍA, P., *El Derecho del Pueblo de Dios*, vol. I, Eunsa, Pamplona 1970.
- JORDANA DE POZAS, L., *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo*, *Revista de estudios políticos* 48 (1949) 41-54.
- LABANDEIRA, E., *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, 2ª ed., Eunsa, Pamplona 1993.
- LE BRAS, G., *Les origines canoniques du droit administratif français*, en *L'évolution du droit public*, Sirey, París 1956, 395-412.
- LÓPEZ ALARCÓN, M., *Sobre algunos aspectos del Derecho Administrativo de la Iglesia*, *Anales de la Universidad de Murcia. Derecho XXV* (1967) 5-28.
- MARZOA, Á., *Sanciones disciplinarias y penas canónicas*, *Ius Canonicum* 55 (1988) 181-196 (<https://doi.org/10.15581/016.55.%25p>).
- MATERNINI, M. F., *Elementi di Diritto Amministrativo Canonico*, G. Giappichelli, Turín 2005.
- MIRAS, J. ET AL., *Compendio de Derecho Administrativo Canónico*, Eunsa, Pamplona 2001.
- MIRAS, J., «Procedimiento Administrativo Penal», en J. OTADUY – A. VIANA – J. SEDANO (eds.), *Diccionario General de Derecho Canónico*, VI, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2013, 496-498.

- MONETA, P., *Il diritto amministrativo canonico dopo il Concilio Vaticano II*, *Il Diritto ecclesiastico* 89 (1978) 456-479.
- ORTEGA Y GASSET, J., *Misión de la Universidad*, Cátedra, Madrid 2015.
- OSTILIO, F. D', *Il Diritto Amministrativo della Chiesa*, 2ª ed., Libreria Editrice Vaticana, Ciudad del Vaticano 1996.
- OTTAVIANI, A., *Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici*, vol. I, Typis Polyglottis Vaticanis, Ciudad del Vaticano 1958.
- PÁEZ LUCERO, C. L., *Principios que guían la administración de los bienes eclesiásticos*, Cuadernos doctorales. Derecho canónico, derecho eclesiástico del Estado 26 (2015) 259-306 (recuperado de <https://hdl.handle.net/10171/41542>).
- PASSARELLI, P., *L'Evoluzione del Diritto Amministrativo Canonico*, Pontificia Studiorum Universitas A. S. Thoma Aq. In Urbe, Roma 2006.
- PÉREZ-MADRID, F., *Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento canónico*, Eunsa, Pamplona 1994.
- PÉREZ-MADRID, F., *Sugerencias acerca de un posible derecho administrativo sancionador en el ordenamiento canónico*, *Ius Canonicum* 39 (1999) 419-430.
- PINTO, P. V., *Diritto Amministrativo Canonico*, EDB, Bolonia 2006.
- PINTO, P. V., *Elementi di Diritto Amministrativo Canonico*, Studium Romanae Rotae, Ciudad del Vaticano 2000.
- POZZO, M. DEL, *Introduzione alla Scienza del Diritto Costituzionale Canonico*, EDUSC, Roma 2015.
- REBOLLO PUIG, M. ET AL., *Panorama del Derecho Administrativo sancionador en España*, *Revista Estudios Socio-Jurídicos* 7 (2005) 23-74.
- RINCÓN-PÉREZ, T., *El Derecho administrativo como rama autónoma de la ciencia canónica*, *Ius Canonicum* 88 (2004) 755-769 (recuperado de <https://hdl.handle.net/10171/6854>).
- RINCÓN-PÉREZ, T., *Derecho administrativo y relaciones de justicia en la administración de los sacramentos*, *Ius Canonicum* 55 (1988) 59-84.
- RIVERO ORTEGA, R., *Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia 2019.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid 2017.

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, vols. I y II, Iustel, Madrid 2009.
- SCHOUPPE, J.-P., *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, Milán 1997.
- SORDI, B., *I difficili sentieri del Diritto Amministrativo nell'ordinamento canonico*, Quaderni Fiorentini 45 (2016) 707-716.
- SOSA WAGNER, F., *Prólogo*, en VANDELLI, L., *Trastornos de las Instituciones Políticas*, Trotta, Madrid 2007.
- VILLAR EZCURRA, J. L., *Los cauces de la intervención administrativa*, en *Don Luis Jordana de Pozas. Creador de Ciencia Administrativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid 2000, 283-307.
- ZUANAZZI, I., *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Casa Editrice Jovene, Nápoles 2005.
- ZUANAZZI, I., *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, *Ius Ecclesiae* 8 (1996) 37-69.