



SUGERENCIAS ACERCA DE UN POSIBLE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ORDENAMIENTO CANÓNICO

FRANCISCA PÉREZ-MADRID

Universidad Pública de Navarra

1. INTRODUCCIÓN

Dentro del conjunto de los trabajos recopilados en este Homenaje, pretendo hacer unas breves reflexiones y sugerencias comparando algunas cuestiones de derecho canónico y de la Ciencia jurídica general. No querría limitarme a una simple traslación de conceptos, ya que, en tal caso, merecería el reproche que Hervada hace en sus imaginarios y sugerentes *Coloquios propedéuticos*: «Mucho yerras (...). Esta es la alicorta y cegata visión de quienes nunca acabaron de entender de qué iba el asunto»¹.

Al contrario, mi intención tiene como objetivo llevar a cabo —en la medida de mis posibilidades— lo que el propio autor llama «construir desde las raíces una ciencia canónica de altos vuelos», sin trasplantes ni imitaciones, sino dando margen a la creatividad.

En concreto, el objeto de este trabajo es abordar la posible distinción, en el ámbito del «derecho sancionador» canónico, entre lo que es el *derecho penal* y lo que podría llamarse *derecho administrativo sancionador*.

Hasta hace poco tiempo, la doctrina canónica no ha contado con monografías que abordaran una sistematización global, es decir, que trataran de modo unitario lo que podríamos llamar el «derecho administrativo sancionador canónico»². Por el contrario, parecía que existiese una tácita identificación entre lo *sancionador* y lo *penal* en el Código de 1983, o, al menos, en la interpretación de la norma positiva que hacían los autores³. Por ello la aportación de los ordenamientos

1. J. HERVADA, *Coloquios propedéuticos sobre el Derecho canónico*, Pamplona 1992, p. 14.

2. Este ha sido el propósito del estudio que realicé en F. PÉREZ-MADRID, *Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento canónico*, Pamplona 1994.

3. A ello contribuye, en gran medida, la general coincidencia de los sujetos a los que compete la actividad sancionadora en uno y otro ámbito, al no existir una diferenciación subjetiva de la Administración en el derecho canónico.

estatales, como punto de referencia para tratar esta cuestión, resulta de gran valor al menos con carácter instrumental para poder «construir» tal conjunto de normas con una peculiaridad definida como pretendemos realizar en estas páginas. Además, de la comparación, surge un interesante elenco de temas que quizá no han sido suficientemente tratados hasta ahora por la doctrina canónica: las garantías del fiel frente al derecho penal, la seguridad jurídica ante el poder punitivo, los principios informadores que subyacen en el derecho penal canónico y otras cuestiones similares. Por tanto, este análisis tiene un indudable interés desde la pura técnica jurídica, pero, además, puede abrir nuevas perspectivas prácticas de acusado relieve pastoral.

A este respecto, no puedo dejar de recordar la claridad con que Lombardía destacaba que «si el ordenamiento canónico es la estructura jurídica de la Iglesia, ha de contar con los medios técnicos necesarios para que la acción del Espíritu pueda operar sin obstáculos, tanto por vía jerárquica, como a través de los carismas personales. En definitiva ello obliga a tutelar, delimitar y armonizar tanto la actividad de la organización oficial como la acción libre, privada, de los fieles»⁴.

El estudio sereno y profundo de las cuestiones y la consiguiente aportación de soluciones para que realmente queden tuteladas la dignidad y la libertad de los fieles no son sólo tareas, sino verdaderas obligaciones de los cultivadores del derecho canónico.

Y en este sentido, me atrevo a afirmar, con palabras del autor citado, que estamos ante uno de los temas que han de ser abordados con «una reflexión valiente y serena por parte de la ciencia canónica actual, para que se puedan elaborar soluciones técnicas que contribuyan a promover en la práctica el orden justo del Pueblo de Dios de manera congruente con el Magisterio del Vaticano II»⁵.

2. LA ILICITUD PENAL Y LA ADMINISTRATIVA

Como punto de partida recordemos algo que aparece como lógico y usual en el derecho comparado: la Administración Pública, en su tarea de satisfacción de necesidades públicas, de gestión y fomento, suele tener también la posibilidad de establecer qué conductas estima merecedoras de sanción. Tales disposiciones dictadas en virtud de su potestad ejecutiva son *normas administrativas sancionadoras*; por el contrario —y aquí aparece la primera diferencia—, se suele exigir una reserva de ley orgánica para las leyes penales⁶.

4. P. LOMBARDÍA, *Principios y técnicas del nuevo Derecho canónico*, en sus *Escritos de Derecho canónico III*, Pamplona 1974, pp. 254-255.

5. P. LOMBARDÍA, *ibid.*, p. 245.

6. En el derecho estatal, el establecimiento de normas penales es el momento que exige —como garantía— una mayor representatividad del pueblo, y por ello se prescribe que siempre se lleve a cabo a través de normas con rango legal. Por tanto, es aquí precisamente, en el principio de legalidad, don-

En cuanto al criterio de delimitación entre la *ilicitud* penal y la administrativa, la mayor parte de la doctrina en los últimos años opina que sólo cabe establecer una diferenciación cuantitativa, por la gravedad de las conductas⁷. En la mayor parte de los Códigos penales europeos podemos encontrar tipos, como puede ser el supuesto de los fraudes fiscales, que sólo a partir de determinada cantidad constituyen delitos; en caso contrario se tratará de una infracción administrativa. Con este criterio se explica el movimiento despenalizador actual por el cual muchas acciones que ayer fueron delitos se han convertido, con cierta celeridad, en ilícitos administrativos⁸.

Ahora, hemos de tratar acerca de las consecuencias jurídicas correspondientes a cada uno de estos tipos de ilicitud. Las *sanciones* previstas en las disposiciones administrativas privan de bienes que pertenecen a la competencia de la Administración; es decir estamos ante sanciones específicas de naturaleza administrativa, como es el caso de las multas⁹. El Estado social y democrático de Derecho implica unas garantías mínimas para el reo, desde la imposibilidad de que la Administración pública imponga penas privativas de libertad hasta la obligatoriedad del proceso para la imposición de cualquier sanción penal. Del mismo modo la propia Administración se encarga de aplicar tales medidas sancionadoras con *procedimientos propios*.

A excepción de ciertos supuestos limítrofes, suele darse una correspondencia entre cada uno de estos planos citados: una norma sancionadora de naturaleza administrativa impone una sanción pecuniaria administrativa, como consecuencia de una acción ilícita pero no delictiva; además, el modo como se aplicará la sanción será normalmente mediante un procedimiento administrativo.

Sería difícilmente imaginable pensar en la aplicación de multas por contravenciones de tráfico que se impusieran en un proceso judicial, o a la inversa que en un supuesto de homicidio se procediera a través de la vía administrativa.

de empezamos a advertir y señalar las diferencias desde el derecho canónico, en cuanto al origen y efectos del principio. Sin duda no es precisamente la voluntad del pueblo lo que quiere respetarse en el derecho canónico cuando se habla en el c. 221 de legalidad. Sobre el principio de legalidad en el derecho español, cfr. S. MIR PUIG, *Derecho penal*, Barcelona 1990, pp. 31 ss.; L. ARROYO ZAPATERO, *Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal*, en REDC 8 (1983) 25; C. LAMARCA PÉREZ, *Legalidad penal en la Constitución española*, REDC 20(1987) 108-109.

7. Existe abundante bibliografía sobre el tema; para la historia R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo, I, Parte General*, Madrid 1989, p. 352; también A. TORIO LÓPEZ, *Injusto penal e injusto administrativo (presupuesto para la reforma del sistema de sanciones)*, en *Homenaje al prof. Eduardo García de Enterría*, II, Madrid 1991, pp. 2529 ss.

8. Vid. T.S. VIVES ANTÓN, *La reforma penal de 1989*, Valencia 1989, p. 195; E. RUIZ VADILLO, *El futuro inmediato del Derecho penal, las tendencias descriminalizadoras y las fórmulas de sustitución de las penas privativas de libertad de corta duración*, «Poder Judicial» 7 (1987) 25-39.

9. Sobre las sanciones administrativas en el derecho español, cfr. J. SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, Bolonia 1989; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, REDA 10 (1976) 399 ss.; R. PARADA VÁZQUEZ, *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, RAP 67 (1972) 41 ss.; A. SÁNCHEZ LAMELAS, *Derecho administrativo sancionador y derecho penal: consideraciones en torno al principio de garantía*, en *Escritos jurídicos en memoria de L. Mateo Rodríguez*, I, Santander 1993, pp. 383-399.

Si se pretende intentar una delimitación entre el derecho penal canónico y el derecho administrativo sancionador hay que estudiar las diferencias que existen *realmente* en cuanto a las fuentes que establecen los ilícitos, en cuanto a la esencia de tal ilicitud, en cuanto a la naturaleza y al contenido de tales sanciones y en cuanto a la aplicación de las penas. Y ello, sea cual sea la localización concreta de las disposiciones referentes a lo punitivo en el Código.

En la compleja y confusa red de lo penal canónico interviene frecuentemente el derecho administrativo, en algunas ocasiones de modo principal, en otras de modo accesorio o instrumental.

No quiero limitarme a una delimitación teórica de lo que pertenece a uno u otro ámbito, sino que me gustaría demostrar la utilidad directa de este intento de delimitación. Es la única vía posible para establecer las bases que permitan reducir el derecho penal hasta el nivel en el que es verdaderamente eficaz.

A partir de los parámetros escogidos en el derecho estatal para delimitar qué es administrativo y qué es penal —naturaleza de las disposiciones, ilicitud, sanciones, procedimiento de aplicación—, podemos hacer un análisis de cada uno de esos puntos de referencia ya en el ámbito del derecho canónico.

¿Es el derecho sancionador en la Iglesia exclusivamente penal? ¿Es posible la construcción de un derecho sancionador administrativo? ¿Cuáles son los criterios de distinción, si los hay, entre lo administrativo sancionador y lo penal?

En realidad no hay explícitamente referencia alguna a un derecho administrativo sancionador; sin embargo, el legislador permite proyectar ciertas construcciones doctrinales sobre cuya existencia y posibilidad no ha querido pronunciarse. Por tanto, para poder hacer un estudio completo es necesario realizar ciertos saltos lógicos entre el plano normativo y el plano teórico.

3. EL MOMENTO CONSTITUTIVO

En el momento constitutivo de las disposiciones sancionadoras, en cuanto al sujeto que dicta las disposiciones, es necesario recordar que en el ordenamiento canónico puede hablarse de una Administración Eclesiástica, pero *no en un sentido unívoco* como hablamos de la Administración del Estado. El c. 135, como sabemos, formaliza un principio de distinción de funciones, no de separación de poderes¹⁰. No cabe una estricta delimitación del derecho administrativo sancionador canónico sólo desde el punto de vista subjetivo, ya que, con palabras de Labandeira, «el poder legislativo legisla pero a veces también administra y juzga; los jueces juzgan pero también administran (tienen una potestad disciplinaria en su

10. Así se nombran en los principios directivos para la reforma del Código: «Potestatis ecclesiasticae clare distinguantur diversae functiones, videlicet legislativa, administrativa, et iudicialis, atque apte definiatur a quibusdam organis singulae functiones exercentur», «Communicationes» I (1969) 83.

tribunal, y además ejercen una jurisdicción voluntaria); y por último la administración administra, juzga y legisla materialmente»¹¹.

En el CIC se ha previsto expresamente la posibilidad de tipificar supuestos delictivos tanto desde disposiciones con rango de ley (c. 1315)¹², como a través del precepto penal, tal y como dice el c. 1319. A mi juicio, se pueden encontrar en el CIC elementos suficientes para poder sostener que este canon contempla implícitamente tanto a *preceptos generales* como *singulares*, y sin entrar tampoco en este momento en la discusión doctrinal, comparto la postura acerca de la naturaleza administrativa de los preceptos generales, y en concreto que, entre las normas administrativas en la Iglesia, las que más se adecúan al precepto general son los decretos generales, independientes o ejecutorios. Por tanto, en el ordenamiento canónico hay una doble vía de disposiciones sancionadoras: normas administrativas y leyes penales¹³.

No obstante, se prevén más limitaciones para constituir penas mediante precepto que las establecidas para las leyes penales particulares. Se imponen la «diligente reflexión», «nisi re mature perpensa» (c. 1319, §2.) y la prohibición de algunas penas¹⁴.

11. E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho administrativo canónico*, Pamplona 1993, p. 148.

12. Una de las diferencias del Código vigente con respecto al anterior es el amplio margen que deja al legislador particular aunque le imponga unos límites. No es simplemente una concesión, sino que se trata de un verdadero avance valorado positivamente por los redactores del CIC. Ahora bien, quizá pueda calificarse de excesiva la redacción del canon 1315 cuando nos presenta la ley penal como una modalidad más de la ley eclesiástica, sin especiales requisitos. Pienso que podría haberse diferenciado o añadido alguna restricción más allá de las establecidas de modo genérico en los cc. 1316-1318. En estos preceptos se dice que la expulsión del estado clerical, por su gravedad, queda sustrida a la posibilidad de constitución por leyes particulares, c.1317; en cualquier caso esta materia no pertenece al ámbito de la legislación particular. Por otra parte, en ningún caso esta pena puede ser impuesta *latae sententiae*, ni siquiera en la ley universal. Sólo en el delito de solicitudación en confesión se ha pronunciado el legislador taxativamente, diciendo que en los casos más graves de esta especie debe imponerse la expulsión del estado clerical. La segunda restricción que impide añadir nuevas penas a las ya establecidas en la ley universal a no ser por gravísima necesidad —c. 1315, § 3— responde a la necesidad de respetar las sanciones que el legislador supremo haya considerado en sí mismas suficientes.

13. Ya que el Código no habla expresamente de los preceptos generales, he de apoyar mi postura afirmativa en los lugares en los que el legislador ha dejado indicios de que se previó su existencia. A partir del c. 1321, todos los cánones citan de modo inseparable la ley y el precepto, sin que en ninguno se haya distinguido entre preceptos singulares o generales. Comparto, por tanto, el planteamiento de E. LABANDEIRA-J. MIRAS, *El precepto penal en el CIC de 1983*, en «Ius Ecclesiae» 3(1991) 761 ss.; E. LABANDEIRA, *Gli atti giuridici dell'amministrazione ecclesiastica*, «Ius Ecclesiae» 1 (1990) 225-260; A. BORRAS, *Les sanctions dans l'Eglise*, París 1990, p. 53. También, en esta postura, V. DE PAOLIS, *De sanctionibus in Ecclesia*, Romae 1986, p. 49; A. CALABRESE, *Diritto penale canonico*, Alba 1990, p. 18; F. AZNAR, c. 1319, en AA.VV., *Código de Derecho canónico*, Madrid 1983. Por el contrario, otros autores subordinan la calificación de la naturaleza jurídica del precepto atendiendo al criterio material: si crea obligaciones jurídicas nuevas, si es innovador es una fuente de derecho objetivo y, por tanto, su naturaleza es legislativa, cfr. J. ARIAS, *El precepto canónico como norma jurídica o como acto administrativo*, en «Revista española de Derecho canónico» 39 (1983) 228-229; A. MARZOA, *Los delitos y las penas canónicas*, en AA.VV., *Manual de Derecho canónico*, Pamplona 1992, p. 751.

14. Concretamente, se excluyen en el c. 1319, § 1, las penas indeterminadas y perpetuas, y por la remisión que hace la norma citada al c. 1317, tampoco puede imponerse por precepto la expulsión del estado clerical ni la suspensión general *latae sententiae*, según el c. 1334, § 2.

La razón de estas limitaciones parece que responde al deseo de equilibrar la mayor agilidad que suele tener el reo, al que no podrán imponérsele por esta vía las sanciones más graves.

Además existe también una reserva *limitada* de ley en cuanto al establecimiento de eximentes y agravantes¹⁵, y para el establecimiento de otras penas expiatorias distintas de las que recoge el CIC¹⁶.

No se exige una correlación, por tanto, entre la naturaleza de la disposición empleada y la naturaleza de la sanción impuesta, por lo que la naturaleza jurídica de los cauces empleados *de lege data* no es criterio suficiente para distinguir el derecho penal del derecho administrativo sancionador. El Libro VI al regular «Los delitos y las penas» en general trata paralelamente la ley y el precepto penal.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho estatal, las exigencias garantizadoras del ordenamiento no son directamente proporcionales al grado de afectación de los derechos fundamentales que puedan suponer al sujeto.

No puede calificarse de fuente pero sí de «cauce atípico»¹⁷ la disposición del peculiar c. 1399 que dice lo siguiente: «Aparte de los casos establecidos en ésta u otras leyes, la infracción externa de una ley divina o canónica sólo puede ser castigada con una pena ciertamente justa cuando así lo requiere la especial gravedad de la infracción y urge la necesidad de prevenir o reparar el escándalo».

Aunque se ha intentado justificar el mantenimiento de este canon con razones como la peculiaridad de la Iglesia¹⁸, la *sollicitudo animarum*¹⁹, a nuestro juicio la contradicción con el principio de legalidad es indudable²⁰. Si se entiende que a partir de este canon puede actuarse *secundum legem*, entonces se está hablando en otro sentido distinto del que tiene ese principio en el derecho penal. Los términos de la tipificación son tan amplios e indeterminados que estamos ante una ley penal en blanco, que remite no sólo a la ley divina, sino a cualquier ley canónica sin más especificaciones; de manera que, cuando la autoridad considere que se cumplan las condiciones requeridas, puede convertir en derecho penal cualquier elemento del ordenamiento canónico.

Quedan muchas cuestiones pendientes de solución; por ejemplo, ¿cómo se respeta la igualdad de los fieles ante esta previsión de la ley? Podría castigarse de

15. Así, dice el c. 1327: «Item in praecepto possunt circumstantiae statui, quae a poena praecepto constituta eximant, vel eam attenuent vel aggravent».

16. El c. 1336, sin embargo, no excluye el que un precepto pueda establecer la creación de nuevos supuestos en los que se imponga una pena expiatoria de las ya previstas en el CIC.

17. Para una exposición más detallada sobre la consideración del c.1399 como una vía distinta de la ley y del precepto que permite la sanción directa, cfr. F. PÉREZ-MADRID, *Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento canónico*, Pamplona 1994, pp. 124-131.

18. R. COPPOLA, *La non esigibilità nel diritto penale canonico*, Bari 1992, pp. 136-139.

19. F. NIGRO, *Comentario al c. 1399*, en *Commento al Codice di Diritto canonico*, Univ. Urbaniense, Roma 1985.

20. Muselli llega a afirmar que estamos ante una derogación grave y directa del principio de legalidad. L. MUSELLI, *Per un raffronto tra le due codificazioni del Diritto penale canonico*, «Monitor ecclesiasticus» 114 (1989) 34. Véase también G. DI MATTIA, *Pena e azione pastorale nel diritto penale della Chiesa*, «Monitor Ecclesiasticus» 114 (1989) 61.

forma distinta a dos personas por el mismo hecho. Y en segundo lugar, ¿cómo puede hacerse compatible este canon con el c. 1313, que recoge el principio de la irretroactividad de la ley penal? Las soluciones pueden ser complejas; en cualquier caso, es necesario que los requisitos establecidos acerca de la especial gravedad de la infracción y la necesidad de prevenir o reparar el escándalo sean verdaderos límites para la aplicabilidad de la norma.

Podemos abstraer en el derecho canónico unos principios no sólo informadores sino también limitadores del *ius puniendi*. Considero que una mayor profundización en estos principios garantizaría el marco para conseguir una justa coordinación entre los tipos de antijuridicidad²¹.

Por una parte, la consideración del derecho penal en la actualidad como *ultima ratio* exige una posición secundaria respecto a otras posibles medidas de reparación o sancionadoras. En el derecho canónico pienso que es el *principio de subsidiariedad* el que exige que la autoridad no intervenga cuando su actuación suponga un exceso. En sentido amplio, este principio podría implicar, por tanto, en el ámbito propio del derecho penal, el intento de evitar el recurso al derecho penal, atendiendo sobre todo a la gravedad de las sanciones²². El *principio de uniformidad* que estimo que contiene el c. 1316, sirve de contrapeso a la amplia competencia otorgada al derecho particular en materia penal. El *principio de legalidad* limitado en el derecho canónico es quizá uno de los temas en los que hubiera sido deseable una mayor efectividad. Por último, en el c. 1317 se enuncia lo que en el derecho estatal se llama *principio de intervención penal mínima*. Según éste, sólo habrán de establecerse penas cuando sean necesarias para proveer mejor la disciplina eclesiástica. Ahora bien, este principio será eficaz en la medida en que puedan custodiarse desde otro sector del ordenamiento, con otras soluciones menos gravosas, los bienes amenazados. Urge tratar con profundidad la necesidad o posibilidad de acudir a otros medios jurídicos, incluyendo también algunos de tipo sancionatorio, siempre que se pueda, antes que a las medidas propiamente penales, dando todavía más efectividad al principio de subsidiariedad.

4. LA ILICITUD ADMINISTRATIVA

La alternativa es *la ilicitud administrativa*. Hubiera sido deseable una mención expresa por la que se facultara a las autoridades inferiores a que pudieran es-

21. Sobre la necesidad genérica de fijar una serie de reglas como límite a la discrecionalidad administrativa, vid. I. ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa*, «Ius Ecclesiae» 8 (1996) 59-60.

22. Sobre este principio, J.L. GUTIÉRREZ, *El principio de subsidiariedad y la igualdad radical de los fieles*, en «Ius Canonicum» 22 (1971) 433; O. ROBLEDA, *Persona y sociedad*, «Miscellanea Comillas» (1959) 174-183; W. BERTRAMS, *De principio subsidiariorum in iure canonico*, «Periodica» 46 (1957) 16; J. KOMONCHACK, *La subsidiariedad en la Iglesia. Estado de la cuestión*, Salamanca 1988, pp. 367-421.

tablecer las infracciones administrativas que considerasen oportunas. Tal diferenciación habría permitido delimitar más acertadamente los instrumentos propios de cada uno de los sectores del ordenamiento jurídico, reservando a la ley la constitución de los verdaderos y propios delitos, y al precepto la conminación de sanciones disciplinarias y administrativas por realización de acciones ilícitas, en el desarrollo de las obligaciones²³.

Puesto que en el CIC nada se dice sobre tal ilicitud tengo que advertir que hemos de situarnos ahora en el plano teórico, por encima de lo normativo.

En el CIC existen algunos supuestos de ilicitud dispersos, que no encajan en la noción de delito. Es el caso, a mi juicio, de algunos de los supuestos que recoge el c. 1741. Se enumeran las causas por las que un párroco puede ser removido de la parroquia, entre las que hay supuestos de negligencia, transgresión de los deberes parroquiales. En realidad lo que se deduce que pretende este canon es evitar que el ministerio del párroco sea inútil o ineficaz, y no los fines de la pena. Y digo que no encaja en la noción de delito porque en este canon no se requiere la imputabilidad por dolo, sino que se contempla una responsabilidad objetiva, ya que dice que será causa para ser removido de la parroquia «la pérdida de la buena fama a los ojos de los feligreses honrados y prudentes o la aversión contra el párroco, si se prevé que no cesarán en breve».

En segundo lugar, el procedimiento que se regula en los cánones siguientes es administrativo, y la sanción aplicable es la remoción del cargo²⁴.

Ya que hablar de ilicitud administrativa resulta algo inusual, y quizá algo extraño en el derecho canónico, considero conveniente señalar que en alguna ocasión se ha hecho alusión a esta posible ilicitud menor y a sus consecuencias con la expresión infracción disciplinar, entendiendo «disciplinar» como sinónimo de orden público; se podría así aceptar un ámbito de bienes protegibles de menor trascendencia que los protegidos penalmente. En definitiva, se puede mantener que, al no haberse tratado específicamente por la doctrina la posibilidad de distinguir una ilicitud administrativa, se ha reconducido todo lo relativo a infracciones administrativas a la noción de disciplina o disciplinar, ampliando erróneamente su contenido.

El límite entre lo que debe ser delito y lo que debe ser infracción disciplinar no puede ser exclusivamente la especial relación cualificada de oficio o empleo, ya que hay delitos que sólo pueden ser cometidos por sujetos especiales. Basta con acudir a los Tít. III y V del Libro VI, Parte II, donde se tipifican acciones que suponen usurpación de funciones, delitos en su ejercicio, infracciones de deberes especiales cometidas por clérigos, por ejemplo.

23. Cfr. en este sentido, J.M. SANCHIS, *Legge e precetto penale*, Milano 1993; p. 145; F. PÉREZ-MADRID, *ob. cit.*, pp. 146-147.

24. Así aparece desarrollado en F. PÉREZ-MADRID, *Derecho administrativo...*, cit., pp. 140-141. En el mismo sentido se pronuncia Gefaell al hablar de la tutela del sujeto en los supuestos de pérdida del oficio. Las normas de los cc. 1740-1752 son procedimentales, no procesales, a pesar de su localización en el libro «De processibus». Cfr. P. GEFAELL, *La tutela del soggetto nella perdita dell'ufficio*, «Ius Ecclesiae» 7 (1995) 151.

La necesaria distinción entre los ámbitos disciplinar y penal —no acogida en el Código pero presente en el ordenamiento— habría permitido, entre otras cosas, delimitar más acertadamente los instrumentos propios de cada uno de los sectores del ordenamiento jurídico, reservando a la ley la constitución de los verdaderos y propios delitos y al precepto la conminación de sanciones disciplinarias y administrativas por la realización de acciones ilícitas en el desarrollo de las obligaciones.

5. SANCIONES PENALES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Tras haber realizado una distinción de lo penal y lo administrativo en el plano de las fuentes y de la ilicitud, hemos de analizar ahora lo más característico del derecho penal, sus penas.

Aunque el CIC prescinde de dar una definición de pena, podemos partir de la que recogía el CIC anterior, ya que consta que no ha sido desestimada por el legislador: «pena eclesiástica es la privación de algún bien impuesta por la autoridad legítima para corrección del delincuente y castigo del delito».

Pero, en línea de principio, se puede afirmar que, para mantener lo que he llamado la disciplina jurídica en la Iglesia, no conviene contar exclusivamente con medidas extremas. El derecho canónico puede arbitrar otras soluciones menos lesivas que además garanticen el funcionamiento adecuado de la organización eclesiástica. Si pudiera sostenerse la configuración de un *corpus* administrativo, indirectamente además se resolvería el problema de la sancionabilidad de las personas jurídicas. Estas pueden actuar jurídicamente y cabría plantearse si son merecedoras de pena, ya que no tienen imputabilidad moral.

Las sanciones administrativas que se imponen en virtud de la potestad ejecutiva, privan de derechos no fundamentales y tienen por finalidad la consecución de los fines que persigue por medios propios la Administración. Al ser menos lesivas, cabe la responsabilidad objetiva, ya que no se requiere el elemento subjetivo del mismo modo que para imponer sanciones penales.

Las sanciones que entiendo susceptibles de ser calificadas como administrativas pueden dividirse en dos grandes grupos:

A. Sanciones disciplinarias

B. Sanciones administrativas canónicas no disciplinarias.

Ya que además de las penas, la doctrina siempre ha aceptado la existencia de sanciones disciplinarias, se trata ahora de ver si es posible establecer un *corpus* de sanciones administrativas, que no necesariamente se limite al clásico concepto de sanción disciplinar.

Sólo es posible abordar esta tarea a través de un estudio pormenorizado de todos aquellos cánones del CIC en los que se prevén medidas restrictivas de derechos, para determinar posteriormente si se ajustan o no a la noción canónica estricta de pena. Así, pueden citarse algunos ejemplos. El c. 700, donde se prevé la *expulsión* del miembro de un instituto religioso *obligatoria*, cuando se hayan cometido ciertos delitos, y la *facultativa*, cuando concurren causas graves, externas

imputables y jurídicamente comprobadas. Por ejemplo, se citan el descuido habitual de la obligaciones de la vida consagrada, las reiteradas violaciones de los vínculos sagrados, la desobediencia pertinaz a los mandatos de los Superiores. Otro supuesto claro es *la supresión de asociaciones*. En virtud del c. 305, § 1 todas las asociaciones están bajo la vigilancia de la autoridad eclesiástica que cuida de que se conserve la integridad de la fe y de las costumbres y se eviten así abusos en la disciplina eclesiástica. En cuanto a las asociaciones públicas, en el caso de las asociaciones erigidas por la Santa Sede sólo pueden ser suprimidas por ésta. Por causas graves, también podrán suprimir las asociaciones que hayan erigido, respectivamente las Conferencias Episcopales y el Obispo Diocesano. En el canon no se especifica ningún tipo de causas. Más claro es aún el supuesto de las asociaciones privadas, ya que en el c. 326 se establece que pueden ser suprimidas si su actividad supone un daño grave para la doctrina o para la disciplina eclesiástica, o si causara escándalo para los fieles.

Hay otros muchos cánones que regulan la supresión de casas religiosas (c. 616), institutos (c. 584), supresión de comunidades de vida apostólica (c. 733). Nada se dice en ellos acerca de las causas para tales decisiones, por lo que cabe plantearse si podrían estar motivadas por causas disciplinarias. Pienso que por analogía con lo establecido respecto de las asociaciones públicas y privadas, en determinadas circunstancias de peligro de escándalo o de comportamientos graves contrarios a la fe o a las buenas costumbres, sería una medida sancionadora aplicable.

También hay previsiones específicas en el CIC respecto a los procuradores y abogados: el juez puede suspenderles en el ejercicio de su función ante los tribunales eclesiásticos; pueden ser eliminados del elenco de abogados (c. 1448); cuando concurra una causa grave pueden ser rechazados por el juez mediante decreto (c. 1487). Todas estas sanciones despliegan sus efectos en la esfera personal y profesional del sujeto pasivo en quien recaen, presentando a la vez bastantes diferencias con las penas del Libro VI. Además, aparecen las multas (c.1488, c.1489, c. 1470) que puede imponer el juez, cuando se comprara el pleito, si hubiera regalos, promesas en el juicio... No son penas, pero indudablemente son medidas de cierta gravedad, por lo que las considero medidas sancionadoras administrativas. Tienen en común con las sanciones penales que son privaciones. Ahora bien, respecto a los bienes de los que se priva o bien son derechos inherentes a una condición jurídica determinada, o bien son sanciones pecuniarias. La autoridad que puede imponer las sanciones administrativas varía mucho según los cánones. No está prevista que la aplicación sea por decreto o por sentencia, sino que será la autoridad dotada de poder ejecutivo la que considere en cada caso la oportunidad de la sanción.

Una correcta articulación entre sanciones penales y sanciones administrativas en la Iglesia no sólo es posible sino que revierte en una mayor consecución del papel de *extrema ratio* en el derecho penal.

Estamos ante verdaderas sanciones que forman un *corpus* para-penal y privan a los fieles de determinados bienes que están en el ámbito de actuación de la autoridad eclesiástica.

6. LA VÍA ADMINISTRATIVA DE APLICACIÓN DE LA SANCIÓN

En cuanto al procedimiento aplicador de sanciones, se suele hablar de «vía». Normalmente se ha usado esta expresión «vía» para contraponer la *sentencia*, como vía judicial, y el *decreto* como vía extrajudicial para aplicar las penas.

Después de quedar afirmada la *posibilidad* de un derecho *administrativo* sancionador en cuanto a las sanciones, y la *existencia de unas normas* de naturaleza administrativa que pueden regular ilícitos penales, queda por tratar la vía administrativa de aplicación de la pena, es decir la utilización del decreto extrajudicial.

Una novedad del Código vigente es el gran adelanto obtenido en la regulación del procedimiento administrativo para la aplicación de las penas en la Iglesia, en cuanto a claridad, tratamiento sistemático, preocupación por las garantías del fiel. En el CIC el procedimiento administrativo no se corresponde necesariamente con la naturaleza jurídica de la disposición sancionadora, ni con el tipo de medida jurídica que se prevé para el culpable. El c. 1342 establece como criterio la concurrencia de «justas causas» para la utilización de este procedimiento, por lo que queda diluida la regla general que privilegia la aplicación de las penas en el proceso, ya que se trata de una limitación mínima. Hubiera podido establecerse una regla general explícita sobre la obligatoriedad del juicio cuando los hechos sean constitutivos de delito. En cambio para el resto de los supuestos de hecho, cuando no aparezca la intención del legislador de considerarlos verdaderos ilícitos penales, merecedores de sanción penal, sería recomendable la vía administrativa, el decreto extrajudicial²⁵.

Pero al hablar de la posible elección entre una y otra vía en definitiva se está tratando de armonizar dos principios que subyacen en toda esta materia:

- a) *La gravedad de las sanciones penales* requiere seguridad y garantías para el acusado. Por ello, se entiende que el proceso es un instrumento idóneo para asegurar la defensa del acusado.
- b) *La gravedad del medio empleado*, el rigor del instrumento procesal exige que sea verdaderamente necesario su empleo. Así se ve como un remedio la utilización de la vía administrativa cuando sea más proporcional. Hay que recordar la conexión que debe haber en cualquier materia entre el derecho sustantivo y el correspondiente derecho adjetivo.

7. CONCLUSIÓN

De todo lo dicho hasta ahora cabe formular una propuesta *de lege ferenda* a partir de las conclusiones parciales que han ido surgiendo en esta exposición.

Sería útil considerar la posibilidad de regular unitaria y coherentemente, con arreglo a principios propios y claros, la intervención de la Administración eclesiás-

25. V. DE PAOLIS, *L'applicazione della pena canonica*, «Monitor ecclesiasticus» 114 (1989) 72.

tica en materia de derecho sancionador. Sería quizá llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de subsidiariedad, que puede ser en definitiva el hilo conductor que uniría las distintas cuestiones abordadas en este trabajo. La mayor flexibilidad para establecer los ilícitos a través del precepto penal sería el cauce adecuado para la autoridad que actúe en virtud de su potestad ejecutiva, pero habría que establecer más límites a las sanciones que se puedan regular e imponer mediante estos preceptos. Lo deseable sería establecer en estas disposiciones administrativas sólo sanciones administrativas, porque los supuestos de hecho, las infracciones que les correspondería sancionar estarían establecidas atendiendo a un criterio de gravedad. El cauce de aplicación no debería ser por regla general el proceso judicial, ya que resultaría un medio excesivamente gravoso para el fiel. Al contrario, cuando estemos ante hechos delictivos habría que respetar un *derecho al proceso* que no ha llegado a plasmar el c. 221.