

Las universidades católicas. Perspectiva canónica

JORGE OTADUY

Universidad de Navarra

RESUMEN: El autor analiza el aspecto de la competencia eclesial en la institución universitaria, es decir, la dimensión canónica del fenómeno universitario con especial referencia a una de sus realizaciones, las universidades católicas. Se centra en la distinción entre universidades eclesiásticas y universidades católicas; la naturaleza de la universidad católica y su vinculación a la Iglesia. Analiza también las universidades católicas “de hecho”, y algunos aspectos controvertidos del régimen jurídico civil de las universidades católicas. Realiza el estudio desde la perspectiva del Derecho positivo, es decir, de la interpretación de las normas, tarea eminentemente del jurista destinada a lograr que las disposiciones legales sirvan efectivamente a la realización de la justicia. Destaca que en España las universidades de la Iglesia cuentan con una dilatada existencia y con un soporte jurídico sólido.

PALABRAS CLAVE: universidad católica, universidad eclesiástica, régimen normativo, *munus docendi Ecclesiae*

ABSTRACT: The author analyses the topic of ecclesial competency within the university, that is, the canonical dimension of the university with particular reference to one of its forms: that of the catholic university. The paper focuses on the distinction between ecclesial universities and catholic universities, the nature of the catholic university and its link to the Church. The paper also examines concrete catholic universities, and some controversial aspects of the civil juridical regulation of these. The study is carried out from the perspective of Positive Law, that is, the interpretation of norms, an eminent task of the jurist intended to ensure that the legal provi-

sions effectively serve the carrying out of justice. It emphasizes that in Spain the universities of the Church are widespread and have a solid legal support.

KEYWORDS: Catholic university, ecclesial university, normative structures, *munus docendi Ecclesiae*

INTRODUCCIÓN

En el marco de este curso sobre la institución universitaria, en el que prevalece más bien el enfoque filosófico o humanístico, me corresponde cambiar de registro para proceder a una exposición jurídica de la materia.

Nada tiene de extraño que el Derecho se haga presente en la realidad universitaria, nudo de intensas relaciones interpersonales que se despliegan en una inmensa variedad de intereses, facultades, expectativas, obligaciones, derechos y responsabilidades que deben ordenarse según justicia. No solamente el Estado, también la Iglesia se considera competente para extender su jurisdicción a ciertos aspectos de la vida universitaria, por más que el cultivo de las ciencias profanas sea primariamente una actividad de índole secular, perteneciente al ámbito de las realidades temporales. En las páginas que siguen se aborda, precisamente, el aspecto de la competencia eclesial en la materia, o sea, la dimensión canónica del fenómeno universitario (con especial referencia a una de sus realizaciones, las universidades católicas). Se realiza el estudio desde la perspectiva del Derecho positivo, es decir, de la interpretación de las normas, tarea eminente del jurista destinada a lograr que las disposiciones legales sirvan efectivamente a la realización de la justicia. Este enfoque obliga a referirse a la legislación eclesial vigente, que se expresa en tres niveles:

1°. Legislación universal general (contenida en el Código de Derecho canónico de 1983 y en el Código de los Cánones de las Iglesias Orientales, de 1990, si bien en este estudio no me detendré en el segundo).

2°. Legislación universal complementaria (o especial).

3°. Legislación particular (de ámbito nacional, regional o local).

En un estudio jurídico sobre universidades católicas es obligado aludir, además, al Derecho del Estado, porque estas entidades, sin menoscabo de su carácter eclesial, existen y operan en el ámbito secular y se integran plenamente en el sistema universitario nacional. De donde se sigue que necesiten ser reconocidas por los Poderes públicos y que el ordenamiento jurídico estatal es determinante del modo de ejercer sus actividades.

1. EL CÓDIGO DE DERECHO CANÓNICO DE 1983. LA DISTINCIÓN ENTRE UNIVERSIDADES ECLESIASTICAS Y UNIVERSIDADES CATÓLICAS

Puede resultar sorprendente la escasa tradición normativa del Derecho canónico en materia de universidades, más aún teniendo en cuenta la estrecha vinculación de la institución con la Iglesia desde sus orígenes¹. La explicación hay que buscarla en el general reconocimiento de su carácter de entidad autónoma, destinada a los fines específicos del estudio y de la docencia. Su condición de corporación *sui iuris* permitía que no quedara inserta en la organización estatal ni en la eclesiástica, aunque las universidades hubieran nacido y se encontraran efectivamente bajo la protección papal o real².

¹ Algunos estudios generales sobre historia de las universidades son los siguientes: RIDDER-SYMOENS, Hilde de (editor), *Historia de la universidad en Europa*, vol. I, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao 1994. Vid., en particular, cap. 3, “Relaciones con la autoridad”, a cargo de Paolo NARDI y capítulo 13, “La facultad de Teología”, redactado por Monika ASZTALOS; IYANGA PENDI, A., *Historia de la Universidad en Europa*, Valencia 2000; R. AIGRAIN, *Histoire des Universités*, París 1945; M. BAYEN, *Historia de las universidades*, Barcelona 1978; BAUDRILLART, A., *Les Universités Catholiques de France et de l’Etranger*, París 1909; S. D’IRSAY, *Histoire des Universités françaises et étrangères des origines à nos jours*, París, 1935; R. LAMAS, *Universidades católicas y sus grados académicos*, Revista Española de Derecho Canónico (1949) 173-222.

² J. HERVADA, *Sobre el estatuto de las Universidades católicas y eclesiásticas*, en *Vetera et nova. Cuestiones de Derecho canónico y afines (1958-2004)*. Segunda edición remodelada, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona 2005, 346. (Versión digital en dadun [Depósito Académico Digital Universidad de Navarra]. Enlace permanente: <http://hdl.handle.net/10171/386933>). El artículo fue publicado originariamente en *Raccolta*

No es posible hacer en este lugar una mínima descripción del desarrollo de la legislación histórica sobre la materia. La canonística anterior a la codificación de 1917 —por referirme al momento en el que tuvo origen la universidad católica “en sentido moderno” — se limitaba prácticamente a invocar el derecho de la Iglesia a crear centros de enseñanza superior y a regular someramente los grados académicos y sus efectos³.

El Código de 1917 desarrolló la normativa relativa a seminarios, como centros de formación del clero, diferenciados de las universidades, centros de enseñanza superior para la formación de los fieles en general; insistía en la competencia de la Iglesia para erigir escuelas de cualquier grado y reservaba a la Santa Sede la erección de universidades católicas; regulaba, por fin, los efectos canónicos de los grados académicos.

Como ha destacado oportunamente Hervada, en la etapa histórica reseñada —en congruencia con una tradición de siglos— la institución universitaria tenía una dimensión profundamente unitaria⁴. Las universidades se dedicaban al cultivo de las ciencias religiosas o profanas, sin que existiera entre ellas una regulación diferenciada. La escasa actividad normativa canónica sobre la materia favorecía esta homogeneidad jurídica.

En 1931, sin embargo, se promulgó la primera ley canónica dedicada específicamente a las universidades y facultades de estudios eclesiásticos, la Constitución Apostólica *Deus scientiarum Dominus*. En sí misma, la norma no cuestionaba la unidad de la institución universitaria, si bien con el tiempo pudo apreciarse una creciente tendencia al aislamiento por parte de las facultades de ciencias sagradas⁵. La Constitución Apostólica *Sapientia Christiana* actualizó en 1979 el régimen de estas instituciones.

di scritti in onore di Pio Fedele, vol. I, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza. Università degli Studi di Perugia, Tip. Porziuncola, Assisi 1984, 491-512.

³ *Ibidem*. 349-350. Sobre la regulación de los grados académicos con anterioridad a la promulgación de *Deus Scientiarum Dominus* vid. R. LAMAS, *Universidades católicas...*, cit., 189-192.

⁴ J. HERVADA, *Sobre el estatuto de las Universidades católicas y eclesiásticas*, cit., 351.

⁵ En expresión de Hervada, “un cierto encapsulamiento”. *Sobre el estatuto de las Universidades católicas y eclesiásticas...*, cit., 354.

El Código de 1983 vino a sancionar definitivamente la distinción conceptual entre universidades católicas y universidades eclesiásticas, dando lugar, además, a dos regímenes normativos diferenciados en sendos capítulos del cuerpo legal: a las primeras se dedican los cánones 807 a 814 y a las segundas los cánones 815 a 821.

Es indudable que la diversificación encuentra una poderosa justificación, porque el objeto de la actividad es en un caso el cultivo de las ciencias sagradas y en otro del desarrollo de la ciencia en general. Es diferente, en consecuencia, el modo de participación en la misión de la Iglesia y el grado de relación con la autoridad. Por expresarlo de manera algo más precisa desde el punto de vista canónico, podemos advertir que la diferencia estriba en el modo de ejercer la Iglesia el *munus docendi* en uno y otro caso. Aquellas ciencias que tienen por objeto el estudio de la Verdad revelada no pueden ser completamente independientes del magisterio de la Iglesia, porque a ella le confió su divino fundador la fiel interpretación de su contenido. El desarrollo de esas ciencias forma parte, en sentido propio, de la función de enseñar de la Iglesia, aunque quienes las cultivan gocen de amplios espacios de autonomía científica. En cambio, la actividad de las universidades dedicadas a las ciencias en general —aquellas que no tienen por objeto las Verdad revelada ni se encuentran directamente en conexión con ella— guardan con la misión de la Iglesia —con el *munus docendi*, por lo que aquí interesa— una relación solamente indirecta.

Como suele hacerse notar, esta neta distinción conceptual y de régimen jurídico entre universidades católicas y eclesiásticas constituye la principal aportación en la materia del Código de 1983. Ahora bien, tan señalada “clarificación normativa” puede conducir —como sucede cuando se pretende encajar la realidad en un marco excesivamente esquemático— a separar de tal modo ambas instituciones que conduzca a la expulsión de las facultades y universidades eclesiásticas de la categoría común de universidad y a su transformación en centros para la formación del clero.

A pesar de la relativa extensión del cuadro normativo del Código de 1983 en materia de universidades, si se compara con el de 1917 y las disposiciones anteriores, no pasa de presentar un marco básico necesitado de un desarrollo ulterior.

2. LA CONSTITUCIÓN APOSTÓLICA *EX CORDE ECCLESIAE*

Prescindo de la regulación propia de las facultades y universidades eclesiásticas —que continúan por ahora bajo la regla de la Constitución Apostólica *Sapientia christiana*— para centrar mi atención en las universidades católicas.

En 1990 se promulgó finalmente la norma de Derecho universal sobre las universidades católicas (la Constitución Apostólica *Ex corde Ecclesiae*, de san Juan Pablo II⁶), resultado de un largo proceso de elaboración, que se remonta a los años 70 del pasado siglo, llevado a cabo en el seno de la Congregación para la Educación Católica y con la destacada colaboración de la FIUC (Federación Internacional de Universidades Católicas). Tras sucesivos esquemas, vio la luz el texto definitivo que tiene características formales muy singulares⁷. Consta de dos partes; la primera, de carácter doctrinal, se extiende a lo largo de cuarenta y nueve puntos; la segunda, de índole propiamente normativa, consta de solamente siete artículos y cuatro disposiciones transitorias.

La sorprendente configuración del texto es reflejo de la particularidad de la materia. El legislador canónico parece ser consciente de que las normas jurídicas en materia universitaria no pueden ser objeto de imposición y se hacen preceder de una elaborada fundamentación doctrinal. Por otra parte, el régimen normativo es sumamente escueto, lo que responde, a mi juicio, a la vigencia del principio de autonomía de las universidades en Derecho canónico, que aconseja reducir la intervención normativa a lo esencial; y también a que las normas de Derecho universal de la Constitución Apostólica se abren a un desarrollo ulterior por parte del Derecho particular⁸.

⁶ AAS 82 (1990) 1475-1509.

⁷ Una buena síntesis de los precedentes y de los esquemas previos de la Constitución Apostólica *Ex Corde Ecclesiae* puede encontrarse en J.A. SILVA GARCÍA, *La identidad de la Universidad Católica*, Cuadernos doctorales 23 (2009) 284-296. Más ampliamente, M. R., TRIPPOLE, *Ex Corde Ecclesiae: A History from Land O'Lakes to Now*, Review for Religious 59, 2000, 454-470 y P. GUIBERTEAU, *L'histoire d'un texte (Ex corde Ecclesiae)*, Revue de l'Institut Catholique de Paris - Transversalités 37 (1991) 3-11. También, FALISE, M., *Roma y las universidades católicas. Un diálogo con éxito*, Razón y Fe 223, I (1991) 529-537.

⁸ Por lo que se refiere a nuestro país, vid. *Decreto General para aplicar en España la Constitución Apostólica Ex corde Ecclesiae sobre universidades católicas*, de 11 de febrero de

Los dos aspectos más importantes de los que se ocupa esta ley canónica son los relativos a la determinación de la identidad católica de la institución (lo que constituye el elemento sustancial de la universidad católica); y al establecimiento del tipo o grado de vinculación de la universidad con la Iglesia (el elemento formal).

Vaya por delante que el segundo es el determinante de la configuración de una universidad católica en sentido legal. Tal calificación se hace depender radicalmente, en efecto, de la concurrencia del elemento formal —la específica vinculación a la Iglesia—, si bien ese vínculo comporta —como no podría ser de otro modo— la efectiva realización del elemento sustantivo, es decir, la verdadera inspiración cristiana de la entidad universitaria⁹.

En el momento de identificar canónicamente a las universidades católicas, el legislador se inclina en favor de la claridad y de la seguridad jurídica, en detrimento, quizá, de otros valores que merecerían mayor estima por parte del Derecho.

3. LA NATURALEZA DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA

La identidad de una universidad católica viene determinada por la realización plena de los dos elementos que constituyen la categoría: que se trate de una verdadera universidad y que su inspiración responda a los principios de la doctrina católica.

Es lo que subraya el Proemio de la Constitución Apostólica *Ex corde Ecclesiae*: «La universidad Católica, en cuanto universidad, es una comunidad académica, que, de modo riguroso y crítico, contribuye a la tutela y desarrollo de la dignidad humana y de la herencia cultural mediante la investigación, la enseñanza y los diversos servicios ofrecidos a las comunidades locales, nacionales e internacionales» (núm. 12).

1995, en BOCEE (1995) 46, 47-51. Puede consultarse la versión digital en la *Colección documental informática de la Conferencia Episcopal Española*
<http://www.conferenciaepiscopal.nom.es/archivodoc/jsp/>.

⁹ Cfr. PAGE, R., *De la universidad realmente católica a la universidad jurídicamente católica*, Concilium 255 (1994) 873-883.

Además, «*en cuanto católica* —continúa—, la universidad se propone garantizar de forma institucional una presencia cristiana en el mundo universitario y para ello debe reunir las *características esenciales* siguientes: 1. Una inspiración cristiana por parte, no sólo de cada miembro, sino también de la Comunidad universitaria como tal; 2. Una reflexión continua a la luz de la fe católica, sobre el creciente tesoro del saber humano, al que trata de ofrecer una contribución con las propias investigaciones; 3. La fidelidad al mensaje cristiano tal como es presentado por la Iglesia; 4. El esfuerzo institucional al servicio del pueblo de Dios y de la familia humana en su itinerario hacia aquel objetivo trascendente que da sentido a la vida».

Estos principios encuentran su expresión normativa en el artículo 2 de *Ex corde Ecclesiae*, que arranca con una definición de la universidad católica con reminiscencias de la fórmula clásica: «comunidad de estudiosos que representa varias ramas del saber humano, dedicada a la investigación, a la enseñanza y a varias formas de servicios, correspondientes con su misión cultural». En el párrafo segundo se hace referencia a los dos elementos definidores de su personalidad: «Una universidad católica, en cuanto católica, *inspira y realiza* su investigación, la enseñanza y todas las demás actividades según los ideales, principios y actitudes católicos. La universidad católica está *vinculada* a la Iglesia o por el trámite de un formal vínculo constitutivo o estatutario, o en virtud de un compromiso institucional asumido por sus responsables». El segundo aspecto —la vinculación eclesial— remite al artículo tercero en el que se detalla la tipología de las universidades.

La inspiración en los principios católicos se materializa en las disposiciones de los párrafos 3 y 4 del mismo artículo. En el primero se alude a la necesidad de manifestar públicamente su identidad, de modo que se refleje adecuadamente en las normas estatutarias y pueda ser fácilmente conocido por todos; en el siguiente, se insiste en que la enseñanza y la disciplina católicas han de ejercer una efectiva influencia en todas las actividades, con referencia específica a los actos oficiales. Todo ello sin perjuicio del respeto debido a la libertad de conciencia de todas las personas, así como a la autonomía institucional de la universidad (para que

desarrolle, cabalmente, su identidad específica) y a la libertad de investigación y de enseñanza (parágrafo 5)¹⁰.

4. LA VINCULACIÓN DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA A LA IGLESIA

El elemento formal, como ya hemos advertido, determina en sentido jurídico la catolicidad de la institución. Según el grado de vinculación eclesial, el artículo tercero de *Ex corde Ecclesiae* establece tres categorías de universidad católica:

- 1ª. Erigida o aprobada por la Santa Sede, por una Conferencia Episcopal o por otra Asamblea de la Jerarquía Católica, y por un Obispo diocesano.
- 2ª. Erigida por un Instituto Religioso o por otra persona jurídica pública, con el consentimiento del Obispo diocesano.

¹⁰ Para facilitar el seguimiento de la argumentación citaré en cada caso el texto normativo completo objeto de análisis.

Artículo 2. *La naturaleza de una Universidad Católica*

- § 1. Una Universidad Católica, como toda Universidad, es una comunidad de estudiosos que representa varias ramas del saber humano. Ella se dedica a la investigación, a la enseñanza y a varias formas de servicios, correspondientes con su misión cultural.
- § 2. Una Universidad Católica, en cuanto católica, inspira y realiza su investigación, la enseñanza y todas las demás actividades según los ideales, principios y actitudes católicos. Ella está vinculada a la Iglesia o por el trámite de un formal vínculo constitutivo o estatutario, o en virtud de un compromiso institucional asumido por sus responsables.
- § 3. Toda Universidad Católica debe manifestar su propia identidad católica o con una declaración de su misión, o con otro documento público apropiado, a menos que sea autorizada diversamente por la Autoridad eclesiástica competente. Ella debe proveerse, particularmente mediante su estructura y sus reglamentos, de los medios necesarios para garantizar la expresión y la conservación de tal identidad en conformidad con el § 2.
- § 4. La enseñanza y la disciplina católicas deben influir sobre todas las actividades de la universidad, respetando al mismo tiempo plenamente la libertad de conciencia de cada persona. Todo acto oficial de la Universidad debe estar de acuerdo con su identidad católica.
- § 5. Una universidad católica posee la autonomía necesaria para desarrollar su identidad específica y realizar su misión propia. La libertad de investigación y de enseñanza es reconocida y respetada según los principios y métodos propios de cada disciplina, siempre que sean salvaguardados los derechos de las personas y de la comunidad y dentro de las exigencias de la verdad y del bien común.

3ª. Erigida por otras personas eclesiásticas o por laicos. Tal universidad podrá considerarse universidad católica sólo con el consentimiento de la Autoridad eclesiástica competente, según las condiciones que serán acordadas por las partes.

Antes de analizar las características de cada una de las categorías, la norma transcrita merece una valoración de conjunto.

Nos encontramos ante la novedad más radical de *Ex corde Ecclesiae*, puesto que rompe con el principio de la reserva a la Santa Sede de la erección de universidades mantenido desde el origen de la figura de universidad católica en sentido moderno y se amplía al máximo el elenco de sujetos habilitados para fundar este tipo de instituciones: conferencias episcopales, otras asambleas de obispos, obispos diocesanos, institutos religiosos, personas jurídicas públicas, personas jurídicas privadas y fieles laicos.

La disposición resulta profundamente innovadora. El Código de 1983 no hizo ninguna afirmación explícita que pudiera interpretarse como un avance en esa dirección, sino que mantuvo la ya clásica referencia, en el canon 807, a que «la Iglesia tiene derecho a erigir y dirigir universidades». Es claro que “la Iglesia” no se reduce a la Santa Sede, pero es igualmente cierto que hasta ahora la singular y cualificada función de constituir un centro universitario se reservaba a quien en nombre de la autoridad suprema ejerce el gobierno en el más alto nivel eclesial.

La novedad legislativa, en sí misma, merece una valoración positiva, si bien podría tener derivaciones colaterales indeseables.

Debe alabarse que en materia universitaria se abra el cauce para que los fieles puedan ejercer sin trabas el derecho fundamental a promover y sostener la acción apostólica con sus propias iniciativas —en este caso académicas—, reconocido en el canon 216¹¹. Si los promotores son laicos, procede invocar además el canon 225, que garantiza el ejercicio del derecho al apos-

¹¹ Vid., D. CENALMOR, *sub c. 216*, en *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, II/1, EUNSA, Pamplona 2002, 118-120. Una visión general sobre los derechos de los fieles puede encontrarse en E. MOLANO, «Derechos y obligaciones de los fieles», en J. OTADUY - A. VIANA - J. SEDANO (eds.), *Diccionario General de Derecho Canónico*, III, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2013, 230-235 (en adelante, *DGDC*).

tolado mediante «la realización de las cosas temporales» y «el ejercicio de las tareas seculares» —como son las universitarias—, todo ello en el régimen de libertad que corresponde a los laicos en los asuntos terrenos, reconocido en el canon 227¹².

La ciencia es una realidad perteneciente al ámbito de lo temporal —con las salvedades conocidas en el caso de las ciencias sagradas—, que guarda, sin embargo, una relación indirecta, pero de gran relevancia, con la realización de la misión de la Iglesia. No es función propia —y menos aún exclusiva— de la jerarquía el impulso de la actividad apostólica en este sector de las realidades humanas, que debe encontrarse abierta, como se ve, a la iniciativa de los fieles y de instituciones de cualquier condición canónica.

Lo novedoso del cambio legislativo explicaría, en parte, los problemas que se suscitaron en España con ocasión de la aplicación de estas normas. Me refiero a la creación, en los años 90 del pasado siglo, de las universidades católicas Santa Teresa de Ávila y San Antonio de Murcia, que dio lugar a diversos conflictos en sede canónica y civil, consecuencia de incertidumbres o confusiones en la interpretación de *Ex corde Ecclesiae* y de sus normas de desarrollo.

En el caso de la católica de Ávila, se trataba de una universidad promovida por el obispo diocesano, pero cuya titularidad correspondía a una entidad civil. La católica de Murcia fue promovida por un laico, pero la figura del obispo no quedó bien perfilada en los estatutos; tanto es así, que costó diez años dilucidar si la titularidad de la universidad correspondía al promotor laico o a al obispo.

Conviene detenerse en una interpretación detallada de las normas sobre las diferentes tipos de universidades y las normas específicas de cada una de las categorías, para facilitar su recta aplicación. Es lo que me propongo realizar seguidamente.

¹² Vid., E. CAPARROS, *sub c. 225*, en *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, II/1, EUNSA, Pamplona 2002, 168-173 y *sub c. 227*, en *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, II/1, EUNSA, Pamplona 2002, 180-187. Una visión general sobre los derechos de los laicos puede encontrarse en E. CAPARROS, «Derechos y obligaciones de los laicos», en *DGDC*, III, 236-243.

4.1. Universidades erigidas o aprobadas por la Santa Sede, por una conferencia episcopal o por otra asamblea de la jerarquía católica, y por un obispo diocesano (Art. 3 § 1)

Según el grado de vinculación eclesial, el artículo tercero de *Ex corde Ecclesiae* establece tres categorías de universidades católicas¹³. En la primera se agrupan las universidades cuya titularidad corresponde a la Iglesia institucional («erigidas o aprobadas por la Santa Sede, por una conferencia episcopal o por otra asamblea de la jerarquía católica, y por un obispo diocesano»). La dependencia de la Iglesia se establece en virtud de un “vínculo constitutivo” (art. 2 § 2 *Ex corde Ecclesiae*).

La universidad se constituye en el ordenamiento de la Iglesia como una persona jurídica pública, bajo la dependencia de la autoridad eclesiástica que la creó (la erección es el trámite previsto para la configuración de las personas jurídicas públicas en la Iglesia). Las consecuencias principales en términos jurídicos son que la universidad actúa en nombre de la Iglesia y que sus bienes son eclesiásticos.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 § 4 de la Constitución Apostólica, los estatutos de estas universidades «deberán ser aprobados por la autoridad eclesiástica competente», como corresponde a una entidad que tiene personalidad jurídica en la Iglesia, más aún si es de carácter público.

También las conferencias episcopales y otras asambleas de la jerarquía católica pueden fundar universidades. La existencia de una universidad católica nacional parece una opción razonable, al menos sobre el papel, conside-

¹³ El artículo tercero se expresa literalmente en los siguientes términos:

Artículo 3. *Erección de una universidad católica*

- § 1. Una universidad católica puede ser erigida o aprobada por la Santa Sede, por una Conferencia Episcopal o por otra Asamblea de la Jerarquía católica, y por un obispo diocesano.
- § 2. Con el consentimiento del obispo diocesano una universidad católica puede ser erigida también por un Instituto religioso o por otra persona jurídica pública.
- § 3. Una universidad católica puede ser erigida por otras personas eclesiásticas o por laicos. Tal universidad podrá considerarse universidad católica sólo con el consentimiento de la autoridad eclesiástica competente, según las condiciones que serán acordadas por las partes.
- § 4. En los casos mencionados en los §§ 1 y 2, los Estatutos deberán ser aprobados por la autoridad eclesiástica competente.

rando que el respaldo unitario de los obispos ofrecería una mayor garantía de la calidad de la institución.

La Santa Sede, naturalmente, mantiene intacta su competencia tradicional en la materia. No parece, sin embargo, que la lógica de la Constitución Apostólica sea proclive a la intervención en esta materia de la más alta autoridad de la Iglesia. Pienso, más bien, que sucede lo contrario: se favorece la actuación de las instancias inferiores y, en consecuencia, la atribución del título de “pontificia” a las universidades católicas será cada vez menos frecuente. El calificativo tenderá a quedar reservado para las universidades y facultades eclesiásticas, cuya erección continúa reservada a la Sede Apostólica.

En la práctica —al menos en España—, la mayoría de las universidades del artículo 3 § 1 son de fundación episcopal. El modelo suscita algunas reticencias, si bien las circunstancias son muy variadas y sin duda pueden presentarse muy buenas razones para que un obispo lleve a la práctica una iniciativa de este tipo.

Por una parte, la dependencia del obispo no tendría que conllevar la concentración excesiva del área de influencia de la universidad en el ámbito diocesano, mediante, por ejemplo, el establecimiento de titulaciones de interés local o la concesión de ayudas en favor exclusivamente de los estudiantes autóctonos. Hay una cierta contradicción entre la idea de universidad y la estricta delimitación geográfica. Una universidad aspira, por definición, a atraer estudiantes de otras regiones y de otros países; la institución, si es realmente universitaria, nace ya con miras universales. En este aspecto no cabe establecer analogía con el régimen canónico de las asociaciones, que viene determinado rigurosamente según el ámbito territorial de actuación: diocesano, nacional, internacional. Una universidad, con independencia de su localización, ejerce influencia —o debería hacerlo— en todo el territorio nacional, sin necesidad de multiplicar sus sedes. La marcada tendencia al provincianismo propio del sistema universitario español no debería operar como coartada de los obispos para replicar en ámbito eclesiástico un fenómeno tan indeseable.

El carácter diocesano de la universidad plantea otras cuestiones proble-

máticas más de fondo. No se puede perder de vista que la tarea universitaria en el sector de las ciencias no eclesiológicas pertenece al ámbito secular y que la relación con el *munus docendi Ecclesiae* es solamente indirecta. Además, se trata de un cometido sumamente especializado por razón de la actividad y la organización diocesana no siempre cuenta con los recursos necesarios para su ejecución de un modo eficiente. La necesidad de asegurar la continuidad de la universidad en el tiempo aconseja que la empresa educativa cuente con el respaldo de alguna institución especializada que descargue de esa responsabilidad directa a la diócesis y a los sucesivos pastores que a lo largo de los años —y de las décadas— asuman en ella el oficio capital, quizá sin el mismo entusiasmo académico y con otras prioridades en materia de evangelización.

En definitiva, ¿es la universidad una institución a la que corresponde la diocesaneidad? ¿Conviene que la universidad se constituya como un servicio de la estructura diocesana (si bien en régimen de cierta autonomía por su carácter académico)? Tengo dudas acerca de que las universidades de iniciativa episcopal, que no dispongan del respaldo de una institución consistente más allá de la curia diocesana, sean capaces de realizar la mejor versión de la universidad católica.

4.2. Universidades erigidas por un instituto religioso o por otra persona jurídica pública, con el consentimiento del obispo diocesano (Art. 3 § 2)

Una universidad católica podría ser erigida, al amparo del artículo 3 § 2 de *Ex corde Ecclesiae*, por una asociación pública de fieles, o una fundación de la misma índole, por un instituto secular, una sociedad de vida apostólica o un instituto religioso¹⁴. La mención explícita a los institutos religiosos puede interpretarse como homenaje a una benemérita tradición en materia de creación de universidades y también como reconocimiento de su capacidad —en el caso de los institutos clericales de Derecho pontificio— de ejercicio de la

¹⁴ La norma se refiere expresamente a las universidades erigidas «por un Instituto religioso o por otra persona jurídica pública».

potestad de régimen en su propio ámbito y constituir por sí mismos entidades canónicas subordinadas para la realización de sus fines, como pueden ser asociaciones, fundaciones y ahora también universidades.

La norma que comentamos parece extender la facultad de crear universidades católicas a las restantes personas jurídicas, siempre que tengan carácter público. De ser exactamente así, nos encontraríamos ante una notable innovación del ordenamiento canónico: una persona jurídica pública —por ejemplo, una asociación de fieles— estaría actuando como autoridad eclesiástica a los efectos de constituir otra persona jurídica pública en la Iglesia. Sin embargo, la reserva a la autoridad eclesiástica competente de la facultad de aprobar los estatutos de la nueva universidad, según lo dispuesto en el párrafo 4 del mismo artículo, viene a matizar esa conclusión¹⁵.

El uso del término erección en este artículo 3 § 2 es, a mi juicio, inapropiado, y no puede entenderse en la acepción técnica de constitución de una persona jurídica pública en la Iglesia. En este contexto se alude más bien al acto de fundación de la universidad en sentido social; a la puesta en marcha de la iniciativa, como expresión de la voluntad de constituir una empresa académica y apostólica. Posteriormente, se requiere la intervención de la autoridad eclesiástica para la aprobación de los estatutos. Si la nueva entidad canónica constituida —la universidad, en este supuesto— es de carácter público, la erección no se produce en realidad hasta que la autoridad emita el decreto de aprobación de estatutos. Sin aprobación de estatutos, con otras palabras, no hay erección, porque no puede existir una persona jurídica pública sin la intervención de la autoridad.

Cabe preguntarse si la universidad resultante de la iniciativa del instituto religioso o de la persona jurídica pública en cuestión pudiera constituirse como persona jurídica privada. No se excluye expresamente, pero no me parece que sea lo que mejor se ajuste al Derecho. Un ente privado se constituye en la Iglesia mediante simple acuerdo entre los fieles y, si el Derecho no establece otra cosa, basta que la autoridad revise sus estatutos para que pueda desarrollar libremente su actividad. En el caso de las uni-

¹⁵ «En los casos mencionados en los §§ 1 y 2, los Estatutos deberán ser aprobados por la autoridad eclesiástica competente».

versidades del artículo 3 § 2 la aprobación de los estatutos —con la consiguiente adquisición de la personalidad jurídica— es obligada, a tenor de lo previsto en el párrafo § 4 del mismo artículo 3 de *Ex corde Ecclesiae*. Sin embargo —y es lo que interesa a estos efectos— la iniciativa de crear la universidad no es en este caso de un grupo de fieles sino de carácter institucional y no sería congruente que la personalidad del ente resultante fuera privada. La condición privada de una entidad canónica no debería ser el resultado de una decisión estratégica o de la conveniencia de la entidad pública promotora, con vistas a lograr una mayor autonomía respecto de la autoridad eclesiástica en el ejercicio de sus actividades o en la gestión de su patrimonio, sino el reconocimiento por parte del Derecho de un fenómeno social genuino, cual es la libre iniciativa de un grupo de fieles con una finalidad apostólica en un sector de actividad no reservado a la jerarquía. El supuesto descrito en el párrafo segundo del artículo 3 de *Ex corde Ecclesiae* no responde a estas notas.

¿Cuál sería la autoridad eclesiástica competente para la aprobación de estatutos a la que remite el párrafo 4? Entiendo que aquella a la que se encuentra sujeta la persona jurídica promotora. Según quién haya erigido la entidad —instituto de vida consagrada, asociación o fundación pública—, habrá que acudir al obispo (entidades diocesanas), a la conferencia episcopal o a otra asamblea de la jerarquía católica (entidades nacionales), o a la Santa Sede (entidades de Derecho pontificio o internacionales).

En todo caso, la erección de la universidad requiere el consentimiento del obispo del lugar en el que se establezca su sede. Esta intervención viene exigida por el deber de vigilancia que el ordenamiento canónico impone a la autoridad diocesana local, con vistas a la tutela de la recta doctrina y de la disciplina general de la Iglesia¹⁶. Ni que decir tiene que la autoridad diocesa-

¹⁶ El canon 392 § 2 es una referencia clara en materia de la vigilancia que corresponde al obispo en la diócesis, para evitar que se introduzcan abusos en la disciplina eclesiástica, especialmente acerca del ministerio de la palabra, la celebración de los sacramentos y sacramentales, el culto de Dios y de los Santos y la administración de los bienes. También incorpora otros matices el canon 386, pero sin perder de vista, como recuerda J. L. Gutiérrez, que ninguna enumeración de esas funciones del obispo puede considerarse es exhaustiva. J.

na no pasa a ostentar por ello la titularidad de la universidad, que permanece en manos de la asociación, fundación o instituto promotor de la entidad.

4.3. Universidades erigidas por otras personas eclesíasticas o por laicos. Tal universidad podrá considerarse universidad católica sólo con el consentimiento de la autoridad eclesíastica competente, según las condiciones que serán acordadas por las partes (Art. 3 § 3)

Cobra en este punto particular relevancia lo apuntado anteriormente acerca del derecho fundamental de los fieles a promover la acción apostólica con sus propias iniciativas (c. 216) y de los laicos, en particular, para ejercer el apostolado de manera que logren «impregnar y perfeccionar el orden temporal con el espíritu evangélico» (c. 225), actuando de manera individual o asociada (c. 215), con la libertad que a ellos les corresponde en los asuntos terrenos (c. 227).

En sintonía con estos criterios constitucionales del Derecho canónico, la norma que comentamos se abre ampliamente en materia de fundación de universidades a la intervención de diferentes sujetos. Cualquier “persona eclesíastica” se encuentra habilitada para hacerlo. La única condición es que, en efecto, sea “eclesíastica”, o sea, se trate de una entidad u organización constituida en el seno del ordenamiento canónico. Se excluye que la entidad promotora de la universidad católica sea de carácter civil (las asociaciones o fundaciones civiles no son sujetos en el ordenamiento canónico)¹⁷.

Las “personas eclesíasticas” mencionadas pueden ser privadas. Es más, la norma se refiere específicamente a ellas, pues el párrafo anterior se ha ocupado de las personas públicas. Los términos de la norma sugieren que podría incluso tratarse de un ente sin personalidad, como por ejemplo una asociación de fieles con estatutos simplemente revisados. Resulta una hipó-

L. GUTIÉRREZ, sub. c. 392 en *Código de Derecho Canónico. Edición anotada a cargo del Instituto Martín de Azpilcueta*, 8ª ed., Pamplona 2015, 319-320).

¹⁷ «3. Una universidad católica puede ser erigida por otras personas eclesíasticas o por laicos. Tal universidad podrá considerarse universidad católica sólo con el consentimiento de la autoridad eclesíastica competente, según las condiciones que serán acordadas por las partes».

tesis en principio poco plausible, pues la envergadura de la iniciativa académica propuesta parece requerir un mayor apoyo estructural, pero cabe en la expresión legal. Es significativo, en este sentido, que se utilice la genérica expresión “personas eclesiásticas” omitiendo la referencia a la personalidad jurídica.

Lo anterior nada tiene de extraño cuando se admite que también la persona física —el laico, en particular, a quien menciona la norma— puede ser promotora de universidades católicas. Esta apertura hacia las iniciativas individuales resulta congruente con el reconocimiento como sujeto de derechos y deberes en la Iglesia —es decir, como persona— a quien se incorpora a la Iglesia mediante el bautismo. Todo ello teniendo en cuenta la condición de cada uno, en este caso la condición laical, que el derecho estima adecuada para contribuir a la misión de la Iglesia, concretamente, mediante la constitución de universidades católicas¹⁸.

Para que estas universidades “erigidas” por otras personas eclesiásticas o por laicos obtengan el carácter de católica es necesario el consentimiento de la autoridad eclesiástica competente. Normalmente se tratará del obispo de la diócesis en la que la universidad establezca su sede, pero no habría que descartar la posibilidad de que la entidad canónica privada o el fiel laico promotor recurrieran a la conferencia episcopal, si la iniciativa se estimara de ámbito nacional y encontrara el respaldo de la mayoría de los obispos del país. Más extraña sería la intervención en estos casos de la autoridad suprema de la Iglesia, aunque la solución cabría asimismo dentro de la norma.

El consentimiento de la autoridad para que la universidad pueda considerarse católica se hace depender de la observancia de las condiciones negociadas entre las partes —el promotor y la autoridad competente— para la garantía de su identidad religiosa. El contenido de las cláusulas tendría que hacer efectivo el deber de la universidad de guardar la comunión con la Igle-

¹⁸ En efecto “por el bautismo, el hombre se incorpora a la Iglesia de Cristo y se constituye persona en ella, con los deberes y derechos que son propios de los cristianos, teniendo en cuenta la condición de cada uno, en cuanto estén en la comunión eclesiástica y no lo impida una sanción legítimamente impuesta” (canon 96). Vid., A. DE FUENMAYOR, *sub c. 96*, en *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*, I, EUNSA, Pamplona 2002, 719-722.

sia universal, con la Iglesia particular y, en especial, con los obispos diocesanos de la región o de la nación en la que se encuentre establecida (según dispone el artículo 5 § 1 de *Ex corde Ecclesiae*). En concreto, el acuerdo entre la autoridad eclesiástica y la académica permitirá al obispo diocesano el ejercicio de su responsabilidad de promover la buena marcha de la universidad en su diócesis y de practicar la vigilancia que le corresponde para mantener y fortalecer el carácter católico de la institución. En concreto, habrá de abordarse lo relativo a la resolución de los problemas que en relación con este aspecto puedan suscitarse (así lo establece el artículo 5 § 2). Por último, estas universidades tienen que informar periódicamente al obispo de la diócesis en la que se encuentra la sede central de la institución¹⁹.

Los estatutos, sin embargo, no requieren la aprobación —ni la revisión— de la autoridad eclesiástica. La titularidad corresponde a la entidad promotora así como la responsabilidad en todos los aspectos relativos a la actividad y a la gestión del ente.

De las tres categorías de universidades católicas, la tercera es la que tiene una consistencia canónica más débil, si se puede hablar así. Incluso la expresión de la norma legal parece insinuar una duda sobre la verdadera naturaleza católica —y canónica— de la universidad, al decir que ésta “podrá consi-

¹⁹ El texto completo del citado artículo 5 —que lleva por título *La universidad católica en la Iglesia*— es el siguiente:

- § 1. Toda universidad católica debe mantener la comunión con la Iglesia universal y con la Santa Sede; debe estar en estrecha comunión con la Iglesia particular y, en especial, con los obispos diocesanos de la región o de la nación en la que está situada. De acuerdo con su naturaleza de universidad, la universidad católica contribuirá a la acción evangelizadora de la Iglesia.
- § 2. Todo obispo tiene la responsabilidad de promover la buena marcha de las universidades católicas en su diócesis, y tiene el derecho y el deber de vigilar para mantener y fortalecer su carácter católico. Si surgieran problemas acerca de tal requisito esencial, el obispo local tomará las medidas necesarias para resolverlos, de acuerdo con las autoridades académicas competentes y conforme a los procedimientos establecidos y -si fuera necesario- con la ayuda de la Santa Sede.
- § 3. Toda universidad católica, incluida en el Art. 3, §§ 1 y 2, debe enviar periódicamente a la autoridad eclesiástica competente un informe específico concerniente a la universidad y a sus actividades. Las otras universidades deben comunicar tales informaciones al obispo de la diócesis en la que se encuentra la sede central de la Institución.

derarse” como tal si cumple las condiciones establecidas, pero no afirma que “lo sea” realmente.

Ciertamente, las universidades del tercer tipo tienen una menor carga institucional y no actúan en nombre de la Iglesia, como las personas jurídicas públicas. Sin embargo, hay que sostener resueltamente que son entidades canónicas, porque se encuentran sujetas al ordenamiento jurídico de la Iglesia. Mientras ostenten legítimamente la denominación de universidad católica, se encuentran sujetas a las disposiciones de la Constitución Apostólica *Ex corde Ecclesiae*. Sin ningún reparo puede decirse que “son” universidades católicas, y no solo que pueden “denominarse” de ese modo. Aunque no actúen en nombre de la Iglesia, porque no son personas jurídicas públicas, encuentran un respaldo de la jerarquía —a la que en cierto grado comprometen—, como contrapartida por la obligación que estas universidades asumen de observar lo dispuesto en el ordenamiento canónico mediante el trámite de las condiciones pactadas con la autoridad eclesiástica.

5. LAS UNIVERSIDADES CATÓLICAS “DE HECHO”

Esta última afirmación me parece de capital importancia para distinguir las universidades anteriores —en las diversas modalidades previstas en el artículo 3 de *Ex corde Ecclesiae*— de las universidades que existen *extra muros* del ordenamiento canónico, por más que respondan a una inspiración cristiana. Me refiero a las universidades que el canon 808 del Código de Derecho Canónico denomina católicas “de hecho” (“reapse catholicae”), que no por ello pueden utilizar el título de universidad católica²⁰.

Estas instituciones pueden tener una identidad religiosa tan marcada como las otras pero carecen de vinculación formal con la autoridad de la Iglesia, que es lo relevante a los efectos de su calificación jurídico-canónica. Estos centros académicos responden a la iniciativa de entidades civiles o de personas físicas que actúan con arreglo al ordenamiento jurídico secular, que

²⁰ «Ninguna universidad, aunque sea de hecho católica, use el título o nombre de “universidad católica”, sin el consentimiento de la competente autoridad eclesiástica».

reconoce la libertad de creación y dirección de centros de enseñanza de todos los grados, incluido los del nivel superior.

Esta realidad, con todo, puede no ser completamente ajena al Derecho de la Iglesia. La iniciativa de los promotores, en el caso de que fueran fieles cristianos y les impulsara el propósito de desarrollar una iniciativa apostólica, sería ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento canónico. Con arreglo a la libertad que el mismo Derecho de la Iglesia les brinda para desempeñar las actividades apostólicas en el ámbito de lo temporal, los fieles laicos pueden considerar que la forma civil —es decir, no confesional— sea la más adecuada para la realización de su propósito. Lo que han de tener claro, en cualquier caso, es que no podrán utilizar el adjetivo “católico” en la denominación de la entidad. Si pretendieran hacerlo, no tendrían otro camino que transformarse en universidad del párrafo tercero del artículo 3 § 3 de *Ex corde Ecclesiae*. Si el promotor fuera una persona física, fiel cristiano, el paso podría producirse sin dificultad; si en cambio se tratara de una entidad civil, tendría que mutar previamente en canónica.

Cabe plantearse la hipótesis de que una universidad civil de inspiración cristiana solicite el título de universidad católica manteniendo su condición civil. Esa concesión resultaría vedada por el Derecho. En la actualidad, no es posible una denominación católica al amparo del canon 808 CIC diversa de la que contempla *Ex corde Ecclesiae*, artículo 3 § 3. La universidad recibiría el título solo previo acuerdo con la autoridad de la Iglesia acerca de las condiciones que debería observar en cuanto entidad católica, lo que conlleva la sujeción al Derecho eclesial y su transformación en entidad canónica (aun en el caso de que no obtuviera personalidad jurídica en la Iglesia).

6. ¿UNA VÍA INTERMEDIA ENTRE “UNIVERSIDADES CATÓLICAS” Y “UNIVERSIDADES CATÓLICAS DE HECHO”?

Como cuestión *de iure condendo* cabe plantearse si cabría abrir un cauce intermedio entre las universidades católicas de hecho (o de inspiración cristiana) y las universidades católicas del artículo 3 § 3 de *Ex corde Ecclesiae* (las creadas por personas canónicas privadas o por laicos). Una fórmula que

no obligara a la transformación de la universidad civil de inspiración católica en institución confesional, pero que aportara verdaderamente una garantía de identidad cristiana. Ese equilibrio podría lograrse mediante un acuerdo entre la universidad y la autoridad canónica competente —conferencia episcopal, diócesis u otra institución eclesiástica responsable— para que esta se ocupe de la atención pastoral de los estudiantes así como de la orientación de la docencia y de la investigación, en los aspectos doctrinales, para garantizar el mantenimiento de la identidad católica sustancial del centro. Todo ello sin perder el carácter civil de la institución.

El efecto principal de esta fórmula sería la exclusión por parte de la Iglesia de los inconvenientes que pueden derivarse de ejercer una titularidad directa del centro académico así como de la actividad desarrollada; y evitaría asimismo implicarse en aspectos relativos al gobierno de la universidad en materias diversas de las relacionadas específicamente con su función espiritual (el ejercicio del *munus docendi*)²¹.

Los acuerdos que se establezcan con esta finalidad habrían de constituirse de manera que obtuvieran no solamente eficacia canónica sino también civil. Este aspecto señalaría la diferencia con el modelo de las universidades católicas de hecho, cuya identidad católica reposa exclusivamente sobre la buena voluntad del titular, y la intervención de la Iglesia vendría limitada por la esfera de la sujeción individual del fiel a la autoridad eclesial (escasamente relevante en la práctica).

Reconociendo el valor de la intervención institucional de la Iglesia en el ámbito de la educación superior y, en particular, de tantas beneméritas instituciones religiosas que tienen ese particular carisma, se podría reducir parte del andamiaje canónico que rodea a las iniciativas de los fieles católicos en el ámbito de la educación superior. En materia universitaria, podría resultar conveniente generar más amplios espacios para el ejercicio de la autonomía

²¹ Véanse las interesantes observaciones en este sentido de I. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA CASTILLO, *La relación de la Iglesia con la universidad en los discursos de Juan Pablo II y Benedicto XVI: una nueva aproximación jurídica*, EDUSC, Roma 2010, 214. De manera más específica en *L'ispirazione cristiana con garanzia ecclesiastica nell'ambito universitario: gli accordi di garanzia dottrinale e morale*, en *Ius Ecclesiae* 24, 1 (2012) 51-72.

de los fieles, de manera que la intervención de la autoridad tenga por objeto asegurar lo que la Iglesia realmente persigue, que es la identidad católica del centro y la atención pastoral de los miembros de la corporación. La jerarquía se encontraría liberada en tales casos de responsabilidades en relación con los aspectos técnicos de la actividad, como la gestión académica y patrimonial de una institución universitaria, que no son constitutivos de su misión. Al menos, mientras haya fieles dispuestos a desarrollar esas iniciativas apostólicas y no sea estrictamente necesario el ejercicio de funciones de suplencia de los laicos.

Los acuerdos de asistencia eclesial a los que me refiero tendrían que especificar detalladamente las obligaciones de los contratantes: por parte de la Iglesia, los medios para realizar la supervisión doctrinal de las actividades, a saber, personas destinadas a esa tarea y procesos bien definidos que garantizan su eficacia; por parte de la universidad, el compromiso de permitir el libre desarrollo de la actividad eclesial y la aceptación de sus decisiones.

Esta fórmula que he descrito de manera sumaria, pone luminosamente de relieve la dimensión de servicio de la autoridad de la Iglesia, que no busca sino prestar auxilio pastoral, manteniéndose dentro de los límites de sus competencias espirituales; y al mismo tiempo, acentúa el compromiso apostólico de los laicos, llamados a desempeñar libremente su acción en el mundo.

7. ASPECTOS CONTROVERTIDOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO CIVIL DE LAS UNIVERSIDADES CATÓLICAS

En el tema que tratamos no se puede prescindir del Derecho del Estado. El régimen jurídico de la enseñanza es una parte importante del bien común de la sociedad política y corresponde a los poderes públicos velar por su calidad y constante mejora, por más que las iniciativas puedan ser propias de la Iglesia. Obviamente, el ejercicio de tales competencias de los poderes públicos nunca justificaría un sistema de escuela única ni fórmulas restrictivas del pluralismo educativo propio de un Estado democrático.

La educación debe garantizarse a todos en condiciones de igualdad y de libertad. En el sector de la enseñanza, la libertad comprende la facultad de

establecer centros educativos distintos de los creados por los poderes públicos y de dirigirlos, así como también la capacidad de elegir el centro educativo de preferencia, de acuerdo con las condiciones que razonablemente establezca la ley.

En España, el marco jurídico en esta materia viene determinado esencialmente por el artículo 27.6 de la Constitución, según el cual, «se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales». A las universidades se reconoce además un régimen de autonomía (art. 27.10 CE). Los términos constitucionales amparan el derecho de la Iglesia a la creación de centros docentes y en ellos encuentra garantía suficiente para el desarrollo de sus iniciativas universitarias, lo que no impide que la titularidad eclesial de ese derecho encuentre apoyo en otras leyes y tratados internacionales.

La impronta católica en la universidad remite a una realidad histórica significativa, no en vano la Iglesia se encuentra en el origen mismo de la institución y ha sabido mantener en ese mundo una actividad ininterrumpida a lo largo de los siglos. Se trata de un hecho histórico y social no del todo irrelevante, que podría proyectar algunas consecuencias sobre la realidad actual. Es lo que parecen no admitir quienes, sobre la base de una visión del Derecho marcadamente positivista, razonan exclusivamente a partir de las normas jurídicas vigentes, a las que consideran fundantes de una realidad radicalmente originaria, ajena a cualquier influencia externa del entorno histórico y social. Actitud que revela un cierto adanismo jurídico, presentado, sin embargo, como exigencia de rigor metodológico, de exclusión de elementos metajurídicos y de ejercicio de la buena técnica del Derecho.

Con todo, los antecedentes históricos —aun refiriéndonos solo a la etapa temporal más reciente— no se pueden obviar por completo. En España, las universidades de la Iglesia cuentan con una dilatada existencia y con un soporte jurídico sólido. Las diversas iniciativas de enseñanza superior puestas en marcha por entidades eclesiásticas a finales del siglo XIX y durante el siglo XX fueron reconocidas por la Santa Sede como universidades de la Iglesia: la universidad de Navarra, en 1960, y seguidamente las de Comillas, Deusto y Salamanca. El Concordato de la época, que reconocía genérica-

mente el derecho de la Iglesia a la creación de universidades, fue el punto de apoyo inicial para iniciar un proceso de negociación con el Estado que culminó en el Acuerdo de 1962, por el que fueron reconocidos los efectos civiles de los estudios de ciencias no eclesíásticas realizados en las universidades de la Iglesia²².

Este fenómeno académico de origen eclesial, sancionado por el Estado español hace casi sesenta años, no solamente continúa existiendo sino que goza de buena salud; su fundamento jurídico no se ha modificado y el sistema funciona con normalidad, sin que se hayan generado graves fricciones con los poderes públicos durante las ya largas décadas de su existencia²³.

Además del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 1962, hay que mencionar el que se alcanzó posteriormente entre las mismas a partes en 1979, en el marco de la revisión general de sus relaciones. Me refiero, concretamente al que se ocupó de la enseñanza. Aunque hace referencia a varios aspectos relativos la educación superior me centraré, a los efectos que aquí interesan más directamente, en el contenido del artículo X.

En el párrafo 2 de ese artículo, el Estado reconoce, como no podría ser de otro modo, «la existencia legal de las universidades de la Iglesia establecidas en España en el momento de entrada en vigor de este Acuerdo, cuyo régimen jurídico habrá de acomodarse a la legislación vigente», pero salvando en todo caso sus derechos adquiridos —como hace notar el artículo XVII.2— mientras los centros de fundación eclesíástica no opten por su adaptación a la legislación general sobre universidades no estatales.

El párrafo 1 del mismo artículo X, por otro lado, se dedica a las universidades católicas que se establezcan con posterioridad al Acuerdo de 1979, que «se acomodarán a la legislación que se promulgue con carácter general, en cuanto al modo de ejercer sus actividades». Y añade que «para el recono-

²² El estudio más completo del Convenio es el que realizó A. DE FUENMAYOR, *El Convenio entre la Santa Sede y España sobre universidades de estudios civiles*, EUNSA, Pamplona, 1966.

²³ Recientemente sobre el particular J. CALVO-ÁLVAREZ, *La aplicación del Convenio de 1962 en la actualidad*, en M. CEBRIÁ GARCÍA (ed) *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico español. Actas del Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Comares, Granada 2016, 121-136.

cimiento a efectos civiles de los estudios realizados en dichos centros se estará a lo que disponga la legislación vigente en la materia cada momento».

Teniendo en cuenta estos antecedentes normativos es preciso abordar la legislación española sobre universidades, comenzando por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, reformada en profundidad por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. La disposición adicional cuarta se ocupa de las universidades de la Iglesia católica, sobre las que establece dos principios orientadores de su régimen jurídico civil: el primero, que «la aplicación de esta Ley a las universidades y otros centros de la Iglesia católica se ajustará a lo dispuesto en los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede»; el segundo, que «las universidades establecidas o que se establezcan en España por la Iglesia católica con posterioridad al Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, quedarán sometidas a lo previsto por esta Ley para las universidades privadas, a excepción de la necesidad de la Ley de reconocimiento».

No hay duda de que el Acuerdo con la Santa Sede es norma jurídica vigente, de donde se sigue que el estatuto de las “universidades históricas” — las reconocidas por el Estado español al amparo del Convenio de 1962— no sufre variaciones. Las universidades católicas de nueva creación, por su parte, se asimilan al régimen de las universidades privadas.

El más agrio debate en esta materia ha girado en torno a si las universidades establecidas por la Iglesia con posterioridad al Acuerdo de 1979 necesitan la ley de reconocimiento que se exige a las universidades privadas o si, por el contrario, las universidades de la Iglesia se constituyen legítimamente con arreglo al Derecho canónico y se someten al reconocimiento civil con posterioridad²⁴.

²⁴ Una buena síntesis de la polémica en A. J. GÓMEZ-MONTORO, *Centros de enseñanza superior de la Iglesia en el sistema constitucional español*, en M. CEBRIÁ GARCÍA (ed) *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico español. Actas del Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Comares, Granada 2016, 7-14; también se pronuncian sobre el particular J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, Régimen de las universidades privadas, en J.V. GONZÁLEZ GARCÍA, (director), *Comentario a la ley orgánica de universidades*, Civitas Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2009, 1270-1273; A. EMBID IRUJO, *Las universidades privadas: régimen jurídico*, en *III Seminario sobre régimen jurídico de la gestión*

Para hacerse cargo de los términos de la polémica, hay que tener presente el complejo régimen de implantación de las universidades privadas previsto por la legislación vigente²⁵. Ya desde la primera norma reguladora de la materia universitaria tras la Constitución de 1978²⁶, se exigía ley de las Cortes o del parlamento de la Comunidad Autónoma para la aprobación de la universidad, previa comprobación de la concurrencia de los requisitos que venían establecidos por el Gobierno mediante Real Decreto. Como no ha dejado de advertir la doctrina, no parece la mejor solución jurídica reservar al poder ejecutivo la fijación de las condiciones de ejercicio del derecho y al legislativo la comprobación de su correcta observancia, cuando el procedimiento tendría que ser el inverso. En cualquier caso, y como resultado del inapropiado diseño jurídico, hay que entender que la ley de reconocimiento es de carácter meramente formal y que la intervención del legislador constituye en realidad una actuación administrativa²⁷. Al trámite legal reseñado es preciso añadir aún otros dos para que la universidad privada pueda desarrollar efectivamente su actividad: la homologación de las titulaciones y la autorización de inicio de actividades (estas sí en la esfera de la Administración).

Con motivo de la fundación de la Universidad Católica Santa Teresa de Ávila, en 1997, se hizo una interpretación del artículo X.1 del Acuerdo con la Santa Sede según la cual la Ley de reconocimiento de la Comunidad Autónoma no sería en ese caso necesaria, porque la Iglesia tendría por sí misma facultad para erigir la universidad, sin perjuicio de que obtuviera posteriormente las debidas autorizaciones para su puesta en funcionamiento.

Las dudas planteadas en torno a este punto aconsejaron la consulta al

universitaria, Lex Nova, Zaragoza 1998, 82-86; J.M. SOUVIRÓN MORENILLA – F. PALENCIA HERREJÓN, *La nueva regulación de las Universidades: comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6-2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Comares, Granada, 2002, 174-175.

²⁵ A. J. GÓMEZ-MONTORO, *Centros de enseñanza superior...*, cit., 8.

²⁶ Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

²⁷ Embid dice, concretamente, que la naturaleza jurídica de esta intervención del legislador (ley de reconocimiento de las universidades privadas) es la de «una actuación materialmente administrativa bajo el mandato formal de la ley». A. EMBID IRUJO, *Las universidades privadas...*, cit., 62.

Consejo de Estado, que emitió dictamen de 16 de octubre de 1997²⁸. Descarta el alto órgano consultivo que las universidades de la Iglesia católica constituyan un *tertium genus*, junto a las universidades públicas y privadas, “con el pretendido objetivo de hacer inaplicable en bloque las normas previstas para éstas”. Ahora bien, la propia LORU establecía en su disposición adicional tercera que su aplicación a las universidades de la Iglesia «se ajustará a los dispuesto en los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede»; por ello, señala el Consejo de Estado, de lo que se trata es de si en el artículo X del mencionado Acuerdo de 1979 existe algún elemento que justifique no aplicar en bloque la normativa de las universidades privadas.

La respuesta debía ser necesariamente negativa. Como es sabido, el artículo X remite a «la legislación que se promulgue con carácter general, en cuanto al modo de ejercer estas actividades», de obligada observancia, pues, para las universidades católicas. Añade que «para el reconocimiento a efectos civiles de los estudios realizados en dichos centros se estará a lo que disponga la legislación vigente en la materia cada momento». Nada más alejado del texto concordado entre el Estado español y la Santa Sede que una exención global o de conjunto de la normativa civil en materia de régimen jurídico de las universidades de la Iglesia.

Sin embargo, también parece deducirse de la norma que el acto de creación de la universidad —del “establecimiento”, por emplear el término recogido en el artículo X— quedaría en manos de la Iglesia. Esa interpretación resultaba congruente con el carácter meramente formal que el ordenamiento atribuyó a la ley de reconocimiento y a la circunstancia de que en ningún caso ella sola permitiría el funcionamiento efectivo de la universidad.

Como señaló en su momento Embid Irujo, el Consejo de Estado adoptó en realidad una postura claramente restrictiva hacia las universidades católicas, insistiendo en su plena sujeción a la legislación general. «El resultado final, apostilla, es una lectura del Acuerdo que deja prácticamente en nada la peculiaridad de la Iglesia católica»²⁹.

²⁸ Dictamen del Consejo de Estado, 16 de octubre de 1997. Número de expediente 3452/1997. Disponible en <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-1997-3452&lang=fr>>

²⁹ A. EMBID IRUJO, *Las universidades privadas...*, cit., 86.

Cabe suponer que, como resultado de esa tesis del Consejo de Estado, la nueva ley de universidades, sustitutoria de la de 1983, recogió en la disposición adicional cuarta la ya tradicional cláusula relativa a las universidades de la Iglesia, que «se acomodarán a lo que disponga la legislación vigente en la materia cada momento, a excepción —añadió— de la necesidad de la ley de reconocimiento».

Esta última matización fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, estimando que se establecía un trato discriminatorio favorable a la Iglesia católica en materia de creación de universidades. A la vuelta de once años, se ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad del inciso mencionado, en los términos del fundamento jurídico 10, por Sentencia del Tribunal Constitucional 131/2013, de 5 de junio.

No le resulta posible al juez constitucional encontrar en la norma impugnada «una finalidad objetiva y razonable que justifique un tratamiento diferenciado [...] no siendo una cuestión baladí pues sirve —afirma— para garantizar la calidad de la docencia e investigación y asegurar que las universidades disponen de los medios y recursos adecuados para el cumplimiento de sus funciones».

El parecer del Tribunal Constitucional dista mucho de ser incontestable, como ponen de manifiesto los votos particulares que emitieron seis de los doce magistrados y la propia tesis del Consejo de Estado, según la cual del Acuerdo con la Santa Sede se deduce el compromiso de España de reconocer las universidades de la Iglesia.

Pero, sobre todo, no se entiende que el peso de la argumentación se haga recaer en la imposibilidad de excusar en este caso la ley de reconocimiento de las universidades de la Iglesia para garantizar la calidad de la docencia e investigación y asegurar que las universidades dispongan de los medios y recursos adecuados para el cumplimiento de sus funciones, cuando es una ley meramente formal, como ya se ha dicho, de promulgación obligada una vez que se constata el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley orgánica y en las normas de desarrollo, que, naturalmente, las universidades de la Iglesia deben observar.

Por lo demás, cabría fundar la razonabilidad de la exención en la existen-

cia misma del Acuerdo con la Iglesia y en el reconocimiento de «la notoria experiencia docente y solvencia económica y profesional de las universidades creadas por la Iglesia católica desde hace siglos»³⁰.

Sea de ello lo que fuere, la sujeción o no a la ley de reconocimiento tiene muy escasa relevancia práctica para las universidades establecidas por la Iglesia. Resulta por eso exagerado presentar el fallo del Tribunal Constitucional como un gran triunfo de la laicidad del Estado sobre la Iglesia católica y sus enquistados privilegios³¹. En cualquier caso, si de victoria se tratara, esta habría sido pírrica.

Con todo, la postura ideológica de los recurrentes, sostenida a la postre por el fallo del Tribunal Constitucional, no me parece inocua. La argumentación es reflejo de una mentalidad que aspira al uniformismo en la actividad universitaria y que recela de cualquier manifestación de diversidad. Es el mismo enfoque que domina en la Ley de universidades vigente, acentuado aún más tras la reforma de 2007. No solo los centros públicos han de ser prácticamente clónicos, sino que también los privados son reconducidos a una obligada y creciente asimilación con los centros públicos en estructura, organización, nomenclatura y régimen de gobierno. La autonomía académica, a mi parecer, no estaría debidamente garantizada con la existencia de dos categorías de universidades —las públicas y las no públicas— si se desdibujaran las diferencias entre ellas y si en el interior de cada categoría no se admitiera espacio para la diversidad.

Dentro de la igualdad constitucional, el legislador habría de tener margen para introducir variaciones según la libre preferencia de los sujetos de la actividad universitaria. Como sostiene Gómez-Montoro, no se deduce de la Constitución que todas las universidades no públicas hayan de tener el mis-

³⁰ En estos términos se expresa el voto particular a la sentencia del Tribunal Constitucional 131/2013, de 5 de junio, formulado por el Magistrado Manuel Aragón Reyes, al que se adhiere el Magistrado Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

³¹ En esta línea parece situarse la argumentación de J.R. POLO SABAU, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre enseñanza superior y religión*, en M. CEBRIÁ GARCÍA (ed) *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico español. Actas del Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Comares, Granada 2016, 111-119.

mo régimen. Caben diferencias razonables, como podría ser la circunstancia de que las universidades tengan o no ánimo de lucro o según el tipo de persona jurídica titular de la misma, por poner algunos ejemplos³². La naturaleza canónica de la universidad —o, en su caso, su identidad cristiana— podría y debería ser un elemento relevante para que el ordenamiento estatal —informado por el principio de la libertad— admitiera la índole específica de ese tipo de organización, sin que tal reconocimiento vaya en detrimento de la calidad del centro académico ni genere lesión de la igualdad a todos debida.

³² A. J. GÓMEZ MONTORO, *Centros de enseñanza superior...*, cit., 30-31.