

LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ANTE EL DERECHO DEL ESTADO*

MARIANO LÓPEZ ALARCÓN

SUMARIO

I • LA IGLESIA COMO PROMOTORA DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA. II • UNIVERSIDAD DE ESTUDIOS ECLESIASTICOS Y UNIVERSIDAD CATÓLICA. III • PECULIARIDADES CANÓNICAS DE LAS UNIVERSIDADES CATÓLICAS. IV • RÉGIMEN DE RELACIÓN CON LA IGLESIA ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN EX CORDE ECCLESIAE. V • EL CAMBIO JURÍDICO-CANÓNICO EN LA REGULACIÓN DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA Y SU REPERCUSIÓN EN EL DERECHO ECLESIASTICO ESPAÑOL. VI • LA ACTITUD DEL ESTADO ESPAÑOL ANTE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA. VII • LA OPINIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE ESTABLECIMIENTO DE UNIVERSIDADES CATÓLICAS.

I. LA IGLESIA COMO PROMOTORA DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA

La Iglesia católica defendió siempre su derecho a fundar Universidades y Centros de Enseñanza Superior, tanto para la docencia de disciplinas eclesíasticas como profanas, fundándose en los principios del Derecho Público Eclesíastico, en el ejercicio de su misión evangelizadora mediante la promoción de la civilidad humana y, últimamente, al amparo de la libertad de enseñanza en todos sus grados, como derecho fundamental de la persona universalmente reconocido y positivizado en textos constitucionales e internacionales, con importantes efectos personales e institucionales¹.

No vamos a exponer aquí la brillante ejecutoria de las Universidades de la Iglesia a través de la Historia, pero sí dejar constancia de que las Universidades se constituyeron como corporaciones de

* Trabajo redactado para el Libro-Homenaje al Prof. Joaquín Martínez Valls

1. Véase: MARTÍN MARTÍNEZ, I., *La Enseñanza superior católica ante la Constitución*, en AA.VV., *El hecho religioso en la Constitución española. Trabajos de la XVI Semana de Derecho Canónico*, Murcia, 3.^ª semana de Septiembre de 1978, Salamanca 1979, pp. 420 ss.

maestros y alumnos, derivadas de las escuelas catedralicias instituidas por el III Concilio de Letrán en el año 1179. A lo largo del tiempo fueron numerosas las de fundación pontificia y, hasta su decadencia como consecuencia de los propios males que la aquejaron durante los siglos XVII y XVIII y de la corriente secularizadora que suprimió la autonomía universitaria y generalizó el modelo napoleónico de Universidad pública y centralista, prestaron importantes servicios a la sociedad en la enseñanza de las Ciencias profanas, además de las propiamente eclesiásticas, como la Teología, la Filosofía y el Derecho Canónico. El avance del secularismo y del monopolio centralista hizo sentir la necesidad de restaurar la Universidad católica, en la que se cultivara la docencia y la investigación de las Ciencias profanas bajo la inspiración del ideario católico, diferenciadas de las Universidades protestantes o de otras Confesiones religiosas y de las estatales o públicas. Los primeros establecimientos universitarios nacidos de este movimiento renovador se producen durante la segunda mitad del siglo XIX bajo el impulso de Gregorio XVI en Bélgica (Lovaina) y de León XIII en América del Norte (Washington), continuándose en Canadá (Quebec), en Francia (París, Lille y Toulouse), en Irlanda (Dublín), en Suiza (Friburgo); y ya en el primer cuarto del siglo XX se fundaron en Polonia (Lublin, 1918), en Italia (Milán, 1920) y en Holanda (Nimega, 1923). También en España la Compañía de Jesús fundó al final del siglo XIX la Universidad de Deusto y en el presente siglo la de Comillas; además, se fundaron en la España del siglo XX las de Salamanca y Navarra².

Esta nueva etapa de la Universidad católica se encontró con una extendida y consolidada Universidad pública centralizada, sin régimen de autonomía, que se consideró como modelo de estudios superiores y que habrían de seguir cualesquiera establecimientos de enseñanza superior que se crearan por instituciones privadas o religiosas. En España, este

2. Véase: NAZ, R., *Universités ecclésiastiques*, en *Dictionnaire de Droit Canonique*, vol. VIII, cols. 1363 ss.; MUSSINGHOFF, H., *Introducción y comentario a los cánones 807 y ss.*, en *Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici*, dirigido por Klaus Lüdicke, Tomo III, Einführung vor 807, p. 2 de la entrega de actualización num. 15 (Julio 1991); FUENMAYOR, A. de, *El Convenio entre la Santa Sede y España sobre Universidades de estudios civiles*, Pamplona 1966, pp. 45 ss.

proceso comenzó en el último tercio del siglo XVIII cuando el Estado privó a las Universidades católicas de la facultad de otorgar grados, para decretar posteriormente su supresión. Por el plan del Marqués de Caballero, de 1807, fueron suprimidas las Universidades de Osma, Irache, Ávila, Almagro, Toledo, Oñate, Orihuela, Baeza, Osuna, Gandía y Sigüenza³ y se llegó a su culminación centralista y secularizadora con el nuevo plan de estudios introducido por el Real Decreto del Ministro Pidal, de 17 de septiembre de 1845, y consolidado por la Ley Moyano, de 9 de septiembre de 1857. Por lo que concierne a los estudios eclesiásticos, la Facultad de Teología, que figuraba entre las cuatro Facultades Mayores, fue suprimida en 1868, mientras que las Facultades de Cánones habían sido refundidas en 1842 con las de Leyes, formando una sola carrera⁴.

II. UNIVERSIDAD DE ESTUDIOS ECLESIASTICOS Y UNIVERSIDAD CATÓLICA

No siempre se han distinguido con claridad ni en las fuentes ni en la literatura jurídica estos dos tipos de Universidad: la eclesiástica, cuyo objeto se constriñe a la materia propia de las ciencias eclesiásticas y de las conexas con ellas, y la católica que abarca la materia propia de las ciencias profanas; aquella dirigida principalmente a la formación sacerdotal y ésta a la enseñanza e investigación de las ciencias profanas, tanto culturales como experimentales, puras y aplicadas, abierta preferentemente a los fieles de la Iglesia católica con el ideario conciliador de fe y razón. En realidad todas las Universidades de Estudios eclesiásticos son también Universidades católicas y así, en el Proemio de la Constitución Apostólica *Sapientia christiana* (punto III) se dice: «Mirum tamen non est inter Catholicas Universitates Ecclesiam singulari iugiter studio promovisse Facultates et Universitates Ecclesiasticas». Sin embargo, la distancia entre las materias y métodos propios de unas y otras Universidades, así como entre las competencias para su fundación y entre los destinatarios dominantes (clérigos en una y laicos en las otras), han ido

3. Véase: FUENMAYOR, *ob. cit.*, nota (29).

4. Véase ÁLVAREZ DE MORALES, A., *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Madrid 1972, pp. 43 ss. y apéndices.

acentuando la separación de regímenes jurídicos, aunque las denominaciones distintivas no se hayan modificado.

El CIC de 1917 aludió imperfectamente a unas y otras Universidades, pues, mientras a la Universidad católica dedicó específicamente los cc. 1376 a 1379, que regulan entre otros extremos la competencia para constituir la, la aprobación de estatutos, facultades apostólicas para conferir títulos académicos y deber de cultivar y enseñar la doctrina y el sentido católico de los saberes, las Universidades y Facultades eclesiásticas solamente cuentan con una breve referencia en el can. 1380, que dispuso: «Es de desear que los Ordinarios locales, según su prudencia, envíen clérigos aventajados, por su piedad y talento, a las clases de alguna Universidad o Facultad erigida o aprobada por la Iglesia para que en ella estudien a fondo principalmente filosofía, teología y derecho canónico y obtengan grados académicos». La laguna fue suplida por la Constitución Apostólica *Deus scientiarum Dominus* (24 de mayo de 1931), complementada por las *Normae quaedam* de 20 de mayo de 1968; y la materia fue regulada de nuevo por la Constitución *Sapientia christiana* (15 de abril de 1979), complementada con unas *Ordinationes* de 29 de abril de 1979⁵.

El vigente Código de Derecho canónico, siguiendo la línea del Concilio Vaticano II (Declaración *Gravissimum educationis*, 10-11), los cuidados estudios de insignes canonistas y diversos trabajos impulsados por la Federación Internacional de Universidades Católicas (FIUC) y por la Congregación para la Educación Católica⁶, estableció las líneas maestras ordenadoras de la moderna Universidad católica (cap. II del título III del libro III, cc. 807 a 814) y de las Universidades y Facultades eclesiásticas (Cap. III de los mismos título y libro, cc. 815 a 821). Por lo que se refiere a las Universidades católicas, objeto de nuestro estudio, su régimen jurídico codicial se ha visto enriquecido por la Constitución apostólica *Ex corde Ecclesiae*, de 15 de agosto de 1990, documento pontificio que es el fruto y la culminación de aquellas numerosas reuniones, estudios y trabajos diversos plasmados en libros y revistas que han contri-

5. Véase: URRUTIA, F.J., *Ecclesiastical Universities and Faculties (Canons 815-821)*, en *Studia Canonica*, 23-2 (1989), pp. 459 ss.; SCHMITZ, H., *Die Entwicklung des kirchlichen Hochschulrechts von 1917-1980*, en *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, 151 (1982), pp. 424 ss.

6. Véase GALLIN, A., *On the road towards a definition of a Catholic University*, en *The Jurist*, 48-2 (1988), pp. 536 ss.

buido decisivamente a esta progresiva elaboración del régimen jurídico de la Universidad católica.

III. PECULIARIDADES CANÓNICAS DE LAS UNIVERSIDADES CATÓLICAS

Hemos de limitar esta introducción canonística a considerar sólo algunas peculiaridades de la Universidad católica, precisamente las que interesan para una mejor comprensión de la eficacia civil de estos Centros y de sus actividades en el Ordenamiento español.

Sin dejar de mencionar los elementos substanciales, interesan sobre todo los requisitos formales que intervienen para establecer una relación jurídica con la Iglesia y que, según la modalidad de institución universitaria, podrá ser de vinculación propia del Derecho público, o de relación propia del Derecho privado con mayor o menor relevancia de la autonomía institucional.

A) *Autonomía científica y convergencia entre razón y fe* (identidad). El Concilio Vaticano II declaró que en las Universidades católicas «se tiende por sistema a que cada disciplina se cultive según sus propios principios, su propio método y la libertad propia de la investigación científica, de manera que cada día se alcance una comprensión más profunda de las mismas y que, consideradas con toda atención la problemática y las investigaciones modernas, se llegue a ver con mayor claridad cómo la fe y la razón convergen en una sola verdad (...)» (*Gravissimum educationis*, n. 10).

Estos dos principios directivos, la autonomía científica y la convergencia entre razón y fe, son reiterados y ampliados por otros textos. Así, la Constitución *Gaudium et spes* (nn. 57 y ss.) se refiere a la armonización entre fe y cultura, juntamente con otros extremos relacionados con la promoción de la cultura y de la formación integral de la persona; el vigente CIC insiste en el respeto a la autonomía universitaria y advierte que debe procurarse que la formación que se da en los establecimientos docentes católicos sea, desde el punto de vista científico, de la misma categoría, al menos, que en los demás centros de la región, debiendo investigarse y enseñarse las distintas disciplinas de acuerdo con la doctrina católica (cc. 806, § 2,

809, 810, § 2); y la Constitución *Ex corde Ecclesiae* recuerda la autonomía institucional de la Universidad católica, en cuanto es necesaria para cumplir sus funciones eficazmente y garantiza a sus miembros libertad académica, salvaguardando los derechos de la persona y de la comunidad dentro de las exigencias de la verdad y del bien común (I Parte, n. 12).

A continuación resume esta misma Constitución las características esenciales que debe poseer, en cuanto católica.

«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 se 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 (I Parte, n. 13).

»En una palabra, siendo al mismo tiempo Universidad y Católica, ella debe ser simultáneamente una comunidad de estudiosos, que representen diversos campos del saber humano, y una institución académica en la que el catolicismo está presente de una manera vital» (I Parte, n. 14).

Consagran estos textos una dirección bien definida de respetar la autonomía científica y la libre investigación de las ciencias profanas, sin instrumentalizar sus resultados al servicio de dogmas y principios religiosos, sino aceptando las verdades científicas aunque incidan en el proceso evolutivo de las doctrinas teológicas de la Iglesia, con las adaptaciones consiguientes. Lo que no se descarta es la firme esperanza de que la verdad científica y la verdad teológica siempre convergerán en una mutua explicación y apoyo, de un modo razonable, sin manipulaciones ni oscurantismos, lo que constituye un reto y, a la vez, una misión importantísima de la Universidad católica.

B) *Servicio a la Iglesia y a la Sociedad* (misión). La Constitución *Ex corde Ecclesiae* sigue en estos términos: «La misión fundamental de la Uni-

versidad es la constante búsqueda de la verdad mediante la investigación, la conservación y la comunicación del saber para bien de la sociedad» (Parte I, n. 30). «Mediante la enseñanza y la investigación la Universidad católica da una indispensable contribución a la Iglesia. Ella, en efecto, prepara hombres y mujeres que, inspirados en los principios cristianos y motivados a vivir su vocación cristiana con madurez y coherencia, serán también capaces de asumir puestos de responsabilidad en la Iglesia. Además, gracias a los resultados de las investigaciones científicas que pone a disposición de todos, la Universidad católica podrá ayudar a dar respuesta a los problemas y exigencias de cada época» (Parte I, n. 31).

En resumen, todas las actividades fundamentales de una Universidad católica deberán vincularse y armonizarse con la misión evangelizadora de la Iglesia: la investigación realizada a la luz del mensaje cristiano, que ponga los nuevos descubrimientos humanos al servicio de las personas y de la sociedad, la formación dada en un contexto de fe, que prepare personas capaces de un juicio racional y crítico, y conscientes de la dignidad trascendental de la persona humana; la formación profesional que comprenda los valores éticos y la dimensión de servicio a las personas y a la sociedad; el diálogo con la cultura, que favorezca una mejor comprensión de la fe; la investigación teológica, que ayude a la fe a expresarse en lenguaje moderno (Parte I, n. 49).

C) *Relación jurídica con las autoridades de la Iglesia* (aspecto formal). En general, dispone el can. 803 del CIC que «se entiende por escuela católica aquella que dirige la autoridad eclesiástica competente o una persona jurídica eclesiástica pública, o que la autoridad eclesiástica reconoce como tal mediante documento escrito», y añade que «ninguna escuela, aunque en realidad sea católica, puede adoptar el nombre de *escuela católica* sin el consentimiento de la autoridad eclesiástica competente». Especial consideración se reserva a los institutos religiosos que tienen como misión propia la enseñanza, pues ellos mismos pueden establecer sus escuelas, es decir, fundarlas y dirigirlas con el consentimiento del Obispo diocesano⁷.

7. El CIC de 1917 fue mucho más riguroso, pues reservó a la Sede Apostólica la constitución canónica de las Universidades o Facultades de estudios y la aprobación de sus estatutos, incluso las encomendadas a cualesquiera familias religiosas (can. 1376).

Con arreglo a estos cánones habría que distinguir entre Universidades *dirigidas* por la autoridad eclesiástica competente o una persona jurídica eclesiástica pública, y las *reconocidas* por la autoridad como tal Universidad católica mediante documento escrito. El can. 801 añade los Centros *consentidos* por el Obispo diocesano, que son los establecidos por institutos religiosos que tienen por misión propia la enseñanza. Y la Constitución *Ex corde Ecclesiae* extiende esta fórmula del consentimiento (con intervención o no de condiciones) a las Universidades establecidas por los fieles, aunque sean laicos.

IV. RÉGIMEN DE RELACIÓN CON LA IGLESIA ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN *EX CORDE ECCLESIAE*

La Constitución *Ex corde Ecclesiae* precisa los criterios de identidad de la Universidad católica, que fue uno de los temas más debatidos a partir del Vaticano II y aborda, sin abandonar calculadas ambigüedades, los supuestos de relación que estableció el vigente CIC, que es respetado en sus propios términos, pues la Parte II (Normas Generales) de dicha Constitución dispone que «están basadas en el Código de Derecho Canónico, del cual son un desarrollo ulterior (...)» (art. 1, § 1). El mismo artículo se cuida de advertir que las Universidades y Facultades eclesiásticas «incluidas las Facultades eclesiásticas pertenecientes a una Universidad católica, se rigen por las normas de la Constitución Apostólica *Sapientia Christiana*».

Con este criterio de continuidad, subsisten bajo el régimen de la Constitución Apostólica *Ex corde Ecclesiae* las Universidades católicas de hecho conforme al CIC pues, aunque la Constitución no las mencione, se mantiene íntegro el Código en esta materia. Así, pues, se considera católica, en sentido lato, toda Universidad que se ajuste a la identidad, principios y fines propios de la Universidad católica cualquiera que sea su titularidad, pública o privada, religiosa o civil, aunque no esté reconocida oficialmente o consentida expresamente por la Iglesia, ni ostente, por consiguiente, la nominación de católica. Valdrini entiende que, conforme al CIC, corresponde a los fieles el ejercicio de iniciativas para la creación de Universidades católicas, las cuales han de aportar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines y proteger su iden-

tividad católica, mientras que a la autoridad eclesiástica corresponde ayudar a garantizar el carácter católico de la institución y el control de la realización de los fines; pero el Código se preocupa más de estos aspectos formales que de los aspectos sustantivos y el autor intenta suplir esta deficiencia recurriendo al documento elaborado por la FIUC en 1972 bajo el título «La Universidad en el mundo moderno», deficiencias que hoy se han superado por la Constitución *Ex corde Ecclesiae*⁸.

Por otra parte, de los cc. 803, § 3 y 808 se deduce que hay en la Iglesia Universidades nominadas católicas, las cuales, según De Pooter, han de reunir los siguientes requisitos: 1.º Denominación de «católica» conforme a las normas de derecho. 2.º Nombramiento de profesores competentes e íntegros. 3.º Fiel respeto a los principios de la doctrina católica. 4.º Fundación de una Facultad, de un Instituto o de una Cátedra de teología. 5.º Preocupación pastoral por los estudiantes⁹. Y Universidades católicas innominadas, que no llevan expresamente la denominación de católicas, bien porque hayan sido reconocidas sin autorizarse la denominación, bien porque son meramente *de facto*, que también se denominan Universidades católicas en sentido lato¹⁰. Estas Universidades de hecho contribuyen al ejercicio del *munus docendi Ecclesiae* y no están vinculadas formalmente a la autoridad eclesiástica, ni a persona jurídica eclesiástica pública, que ni las crea, ni las erige, ni las gobierna, ni las gestiona ni directa ni indirectamente. Tampoco han sido reconocidas ni consentidas por escrito ni de otra manera expresa por la autoridad eclesiástica. Solamente tienen que conformarse con los requisitos substanciales que identifican la naturaleza y la misión de la Universidad católica, lo que en cierto modo las sujeta al control inspector de la Autoridad eclesiástica, que tiene el deber de velar por la autenticidad de las escuelas católicas para que los fieles sepan sin error a quienes confían su educación y la de sus hijos¹¹. Según Hervada, son propiamente *incepta*

8. VALDRINI, P., *Les Universités catholiques: exercice d'un droit et contrôle de son exercice (canons 807-814)*, en *Studia Canonica*, 23-2 (1989), pp. 451 ss.

9. DE POOTER, P., *L'Université catholique au service de l'Église et de la société*, en *Ius Ecclesiae*, IV-I (1992), pp. 52 ss.

10. Véase: MANTINEO, A., *La Università cattolica nel diritto della Chiesa e dello Stato*, Milano 1995, pp. 28 ss.

11. Véase: CITO, D., en AA.VV., *Comentario exegético al Código de Derecho canónico*, vol. III, Pamplona 1996, pp. 246 y 266 ss.; BERLINGÒ, S., *La scuola cattolica in Italia: normativa canonica e civile*, en *Monitor Ecclesiasticus*, CXII (1987), pp. 53 ss.

apostolica recogidas en el can. 216, cuya redacción concuerda con la del can. 808, su régimen legal es civil y su régimen estatutario es autónomo y aunque su identidad e inspiración son católicas no puedan usar el apelativo de católicas, siéndoles de aplicación los cc. 213, 216, 809, 810 § 1 y 812¹².

Con este amplio criterio de Universidad católica distingue L. Örsy seis tipos que en la práctica se consideran católicas: a. Universidades seculares en un ambiente católico, como la Universidad Nacional de Dublín; b. Universidades seculares integradas con una academia católica unida, como las Facultades de Teología de las Universidades estatales de Alemania, Suiza y Austria; c. Universidades alimentadas por la tradición católica, pero con un compromiso institucional no formal con la Iglesia, bien de derecho civil, bien por razones financieras; d. Universidades con un compromiso institucional con el ideario católico, pero sin constitución eclesiástica; e. Universidades establecidas por la Iglesia mediante constitución canónica; f. Universidades y Facultades establecidas por la Sede Apostólica y dedicadas a las Ciencias sagradas. Según el mismo autor, los tipos a y b no son católicos en su propio sentido; el tercero y el cuarto tienen una identidad católica de comunión y el quinto y el sexto comprenden ambos vínculos: comunión e incorporación legal a la estructura canónica de la Iglesia¹³.

Entre las Universidades católicas de *iure* hay que distinguir las legalmente erigidas o aprobadas y las consentidas formalmente.

1) Según el art. 3 de la Constitución *Ex corde Ecclesiae*, 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.

Los términos *erectio* y *approbatio* tienen aquí la acepción propia que les confiere el Código de Derecho Canónico cuando se refiere concretamente a la constitución de asociaciones públicas de fieles (cc. 312 y ss.). Por lo tanto, siempre tendrán que ser aprobados los estatutos por

12. HERVADA, J., *Sobre el estatuto de las Universidades católicas y eclesiásticas*, en AA.VV., *Raccolta di Scritti in onore di Pio Fedele*, vol. I, Perugia 1984, pp. 508 ss.

13. Cit. por PROVOST, J.H., *The Canonical Aspects of Catholic Identity in the Light of «Ex corde Ecclesiae»*, en *Studia Canonica*, 25-1 (1991), pp. 166-167.

la autoridad eclesiástica competente, como establece el art. 3 § 4 de la Constitución *Ex corde Ecclesiae*, aunque pueda faltar la erección canónica y, por tanto, la personalidad jurídica canónica (cc. 310 y 314).

Como toda persona jurídica eclesiástica pública las Universidades católicas deben cumplir en nombre de la Iglesia, a tenor de las prescripciones del derecho, la misión que se les confía mirando al bien público (can. 116). Y solamente debe ser erigida si persigue «un fin verdaderamente útil y que, ponderadas todas las circunstancias, dispongan de medios que se prevé que pueden ser suficientes para alcanzar el fin que se proponen» (can. 114 § 3).

Las Universidades católicas así constituidas forman parte de la estructura docente de la Iglesia universal o particular, con todas las consecuencias jurídicas de esta íntima vinculación estructural.

2) Con el consentimiento del Obispo diocesano una Universidad católica puede ser constituida también por un Instituto Religioso o por otra persona jurídica pública.

El texto de la Constitución *Ex corde Ecclesiae* dice literalmente «Episcopo diocesano consentiente universitas catholica erigi potest etiam ab instituto religioso...»; pero el término erigir no viene empleado aquí en su propio sentido publicístico de incorporación a la Iglesia, ni de reconocimiento de personalidad jurídica, sino de creación, fundación o constitución de la entidad universitaria por un Instituto Religioso o por otra persona jurídica pública.

Son personas jurídicas públicas las Iglesias particulares (can. 373), las provincias eclesiásticas (can. 432), las regiones eclesiásticas (can. 433), las conferencias episcopales (can. 449), las parroquias (can. 515), los seminarios (can. 238), y las asociaciones de fieles y las fundaciones pías erigidas como personas jurídicas públicas. Los institutos religiosos son personas jurídicas públicas *ipso iure*, como se deduce del propio texto comentado («por un Instituto religioso o por otra persona jurídica pública»), así como de su regulación por los cc. 607 y ss., principalmente de los cc. 634, 675 § 3, y el texto de la Constitución. *Ex corde Ecclesiae* lo reitera con mención expresa de estos Institutos en cuanto facultades para crear Universidades eclesiásticas; y lo hace como reconocimiento a su actividad universitaria a lo largo de la historia y como instituciones

muy competentes en la actualidad para promover y regir estos establecimientos de enseñanza superior, sobre todo cuando se trata de Institutos religiosos que se dedican a la enseñanza con amplia experiencia en este cometido.

La novedad que introduce la Constitución *Ex corde Ecclesiae*, de acuerdo con lo que establece el can. 801, es que ha de intervenir el consentimiento del Obispo diocesano, que no se exigía antes¹⁴. Este consentimiento presupone la previa creación de la Universidad por la propia persona que la constituye materialmente, con autonomía respecto de la Iglesia oficial o jerárquica y con naturaleza institucional suficiente para que exista la necesaria materia sobre la que recaiga el consentimiento formal del Obispo diocesano para su perfección constitutiva y funcionamiento.

Desde otro punto de vista, el consentimiento no significa en este caso un acuerdo o compromiso contractual que vincule a la autoridad eclesiástica y la corresponsabilice de los derechos, deberes y demás efectos jurídicos, sino que responde más bien a la naturaleza propia de la autorización o licencia¹⁵, previa a su perfección constitutiva y a su funcionamiento, una vez comprobada la concurrencia de los requisitos exigidos por el Derecho, principalmente su identidad católica, recursos humanos y materiales suficientes, infraestructura y organización estatutaria idónea para un establecimiento sólido y duradero de la institución que garantice la calidad y contenido de sus funciones y, en general, los demás requisitos legales que habrán de ser dictaminados por la Conferencia Episcopal Española (Art. 3, § 3 y art. 4 del Decreto General de 11 de febrero de 1995).

Con independencia del consentimiento o licencia, la autoridad canónica puede personificar mediante el correspondiente decreto la Universidad autorizada. Este decreto le otorgaría la condición de persona jurídica privada, sin erección canónica¹⁶.

14. Véase: *Código de Derecho Canónico*, Editado por EUNSA, 5.^a ed., Pamplona 1992, nota al can. 801, redactada por E. TEJERO.

15. Sobre estas nociones remito al lector a mi trabajo *Licencia canónica en Nueva Enciclopedia Jurídica Española*, vol. XIV, pp. 586 ss.

16. Véase sobre este particular mi trabajo: *La personalidad jurídica civil de las asociaciones canónicas*, en *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 44-122 (1989), pp. 405 ss.

Es aplicable a este supuesto lo que establece el art. 3 § 4 de la *Ex corde Ecclesiae*, tal como se expuso en el apartado inmediatamente anterior.

3) También se requiere el consentimiento de la Autoridad eclesiástica competente, según las condiciones que serán acordadas por las partes, para que una Universidad católica pueda constituirse por otras personas eclesiásticas o por laicos (art. 3 § 3 de la Constitución *Ex corde Ecclesiae*).

Esta modalidad de Universidad católica adolece de alguna incertidumbre en su regulación; tal vez, como señala Rodríguez-Izquierdo, «pretendidamente imprecisa para dejar la puerta abierta a situaciones distintas de las planteadas en 3.1 y 3.2 o a nuevas situaciones que pudieran surgir»¹⁷. Se pregunta el mismo autor si un grupo de laicos puede abrir una Universidad católica, ¿qué papel juegan en su aprobación el Obispo local, la Conferencia Episcopal, la Santa Sede? ¿Se reserva alguna parte del proceso la Santa Sede? ¿Ha de ser informada? ¿Hasta qué términos de precisión? ¿Qué procedimientos específicos han de seguirse si se establecen Centros de esa Universidad en territorio de varias diócesis? Estas Universidades del apartado 3.3, si son fundadas por laicos, ¿tendrán que tener una personalidad jurídica civil previa para pedir a la Iglesia su reconocimiento como Universidades católicas? ¿Podrán recibir un reconocimiento como personas jurídicas en el plano eclesial, sin tenerlo en el civil (o en casos especiales en que así lo contemplen acuerdos específicos, acceder a este reconocimiento de persona jurídica civil a través de su reconocimiento previo como persona eclesiástica)?»¹⁸.

Los problemas de naturaleza canónica que suscitan éstas y otras ambigüedades se han ido resolviendo, unos por las normas complementarias de las Conferencias Episcopales con arreglo a criterios de facilitar y promover la creación y funcionamiento de estas Universidades, como las dictadas por la Conferencia Española de 11 de febrero de 1995; otras mediante la aplicación de los principios y reglas sobre interpretación de las normas jurídicas establecidas por el CIC. Así, recurriendo a esta vía

17. RODRÍGUEZ-IZQUIERDO GAVALA, G., *La Constitución Apostólica «Ex corde Ecclesiae»*, en AA.VV., *La misión docente de la Iglesia*, XI Jornadas de la Asociación Española de Canonistas, Salamanca 1992, p. 215.

18. RODRÍGUEZ-IZQUIERDO, *ob. cit.*, pp. 215-216.

hermenéutica se puede afirmar que el texto sobre posibilidad de que las Universidades católicas puedan ser fundadas por «otras personas eclesíásticas o por laicos» agota la relación de fundadores con estos sujetos residuales en un afán de que todas las personas físicas en la Iglesia y todas las personas jurídicas canónicas privadas, personalizadas jurídicamente o no, puedan fundar, dirigir y financiar Universidades y Facultades católicas. Expresamente se menciona a los laicos que, sin duda, habrán de tener un importante protagonismo en la creación de centros universitarios católicos, bien individualmente o bien agrupados institucionalmente como personas o colectividades de Derecho civil o de Derecho canónico. Por lo tanto, hay que concluir que esas «otras personas eclesíásticas» son tanto las personas jurídicas privadas eclesíásticas como las personas físicas eclesíásticas, sean clérigos o religiosos y, en cuanto a los laicos, podrán fundar individualmente, sean uno o más; como también estarán legitimadas las personas jurídicas constituidas por ellos, bien como asociaciones o fundaciones privadas canónicas o simplemente civiles, inscritas en el Registro público de Asociaciones o en el Registro de Fundaciones o en el Registro de Entidades Religiosas¹⁹.

Estas Universidades católicas de creación privada son las que suscitan mayores prevenciones por parte del legislador y están sujetas, no solamente al consentimiento de la autoridad eclesíástica competente, que habrá de ser la que corresponda según el ámbito de la Universidad que se crea y de la entidad que la constituye, sino también a las condiciones acordadas por las partes, es decir, por la autoridad que consiente y por la persona o entidad fundadora. Este nuevo requisito del condicionado pacticio sitúa a estas Universidades en un plano normativo peculiar, *do ut facias*, que parece mirar más bien a garantizar la calidad, la continuidad y la utilidad, sobre todo en cuanto a la organización, selección de profesorado y de alumnos, instalaciones, dotación de recursos mínimos para el ejercicio de la investigación y de la docencia, planes de estudio y demás factores necesarios para la normal ordenación de una Universidad. Se trataría de una modalidad de cumplimiento de lo dispuesto

19. La Fundación «Universidad Católica Santa Teresa de Jesús, de Ávila» se constituyó como Fundación de Derecho civil al amparo de la Ley 30/1994, de 24 de Noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales. La «Fundación Universitaria San Antonio, de Murcia» se constituyó como Fundación Cultural Docente Privada al amparo del Decreto 2930/1972, de 21 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de las Fundaciones Culturales Privadas.

por el can. 114 § 3 del CIC, es decir, que solamente deben consentirse entidades que persigan «un fin verdaderamente útil y que, ponderadas todas las circunstancias, dispongan de medios que se prevé que pueden ser suficientes para alcanzar el fin que se proponen». En realidad, estamos en presencia, no de la condición como determinación accesoria de la voluntad episcopal en un juego de voluntades contractuales, sino de *conditiones iuris* o requisitos con fuerza legal establecidos por el Obispo diocesano.

V. EL CAMBIO JURÍDICO-CANÓNICO EN LA REGULACIÓN DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA Y SU REPERCUSIÓN EN EL DERECHO ECLESIAÍSTICO ESPAÑOL

Sorprende que, mientras el Código de 1917 reservó a la Sede Apostólica la constitución canónica de las Universidades o Facultades católicas de estudios y la aprobación de los estatutos, la Constitución *Ex corde Ecclesiae* amplíe sin límites formales las Universidades y Facultades católicas, a la vez que, conforme al CIC, se restringe el empleo de la denominación «católica» por estos Centros universitarios, de tal manera que son muchas las Universidades católicas que no pueden usar este calificativo, a la vez que se aceptan Universidades de hecho, algunas de las cuales siguen denominándose católicas²⁰.

Como vimos, la competencia para erigir y aprobar Universidades y Facultades católicas se ha extendido a las Conferencias Episcopales u otra Asamblea de la Jerarquía católica, como las provincias y regiones eclesiásticas, y a los Obispos diocesanos, a los que se ha encomendado el cuidado de una diócesis, y excluidos, por lo tanto, los Obispos titulares (can. 376). No parece que se impida a otros oficios episcopales asimilados al diocesano, en los términos establecidos por los cc. 368 y 381, la facultad de crear Universidades y Facultades católicas. Además, se faculta para crear Centros universitarios cató-

20. El can. 542 del *Código de Cánones de las Iglesias Orientales* sigue siendo restrictivo, pues solamente admite que la Universidad católica pueda ser erigida o aprobada, ya por la superior autoridad *sui iuris*, previamente consultada la Sede Apostólica, ya por la misma Sede Apostólica, lo que debe constar por documento público. Dentro del ámbito territorial de la Iglesia patriarcal, esta autoridad superior es el Patriarca, con el consentimiento del Sínodo de Obispos de la Iglesia patriarcal.

licos a otras personas jurídicas públicas, con consentimiento de la autoridad eclesiástica, a las personas jurídicas privadas y a los fieles, en general, de modo individual o agrupadamente, también mediante dicho consentimiento y bajo las condiciones que se establezcan por la autoridad canónica. Por otro lado, han de tenerse por Universidades católicas todas cuantas observen las notas identificadoras de aquellas, se denominen o no «católicas» (Universidades de hecho).

Esta generalización de atribuciones para constituir las Universidades y Facultades católicas se corresponde con la exhortación formulada por el can. 809 a las Conferencias episcopales para que cuiden de que en sus territorios haya Universidades o al menos Facultades católicas adecuadamente distribuidas, y con la encumbrada posición que en la Iglesia y en la sociedad civil se asigna por la Constitución *Ex corde Ecclesiae* a las Universidades católicas, calificándose sus tareas de una importancia y de una urgencia cada vez mayores (Introducción, n. 7). En fin, éstos y otros documentos eclesiásticos ponen de manifiesto el interés primordial de la Jerarquía de la Iglesia católica por la difusión de la Universidad católica, como instrumento de creación y transmisión de ciencia y de cultura en íntima relación con la fe, contribuyendo así eficazmente en los ámbitos de la alta intelectualidad al conocimiento y difusión del Evangelio en clave vertebradora de la verdad científica en las tareas de la investigación y de la docencia. Incluso se legalizan como Universidades católicas las que lo son *de facto* y que tienen una realidad social extendida en varios continentes, sobre todo en América del Norte, en donde los vínculos formales no juegan un papel decisivo en la identidad de la Universidad católica²¹.

Se corre el riesgo de desnaturalización de la Universidad con las consecuencias de su autodestrucción o su banalización. La Declaración *Gravissimum educationis* del Concilio Vaticano II mostraba cautela en la creación de estos Centros y preocupación por su calidad científica al recomendar con interés «que se promuevan Universidades y Facultades católicas, convenientemente distribuidas por las diversas partes de la Tierra, pero de manera que sobresalgan no por su número sino por su dedicación a la ciencia» (n. 10). Cautelas cuya observancia es labor que

21. Véase: GRAMUNT, I., *Autonomy and identity of Catholic Universities in the United States*, en *Ius Ecclesiae*, vol. IV-2 (1992), pp. 463 ss.

recae fundamentalmente sobre los Obispos diocesanos y, principalmente, sobre las Conferencias Episcopales, que habrán de valorar con todo rigor el cumplimiento cabal de los requisitos legales por las Universidades privadas, tal como exige el Documento de la Conferencia Episcopal Española antes citado.

Por otro lado, la perspectiva de proliferación de Universidades católicas pone en guardia a Estados que tienen alguna relación de colaboración con la Iglesia, sobre todo a los que se han comprometido a la homologación de títulos expedidos por aquellas Universidades o al reconocimiento de las mismas, a fin de evitar una multiplicación de Universidades menores de escasa o nula calidad, ineptas para cumplir las misiones básicas de la Universidad, desconectadas de las Instituciones civiles, lo que obstaculizaría una potenciación coordinada de todas ellas en los campos operativos de los estudios superiores.

Estos recelos del Estado se manifiestan también por la justa preocupación de que todas las instituciones presten servicios de calidad a sus usuarios, tal como en España establece la Ley 26/1984, de 19 de julio, para la defensa de los consumidores y usuarios. Así, el art. 8.º establece que «la oferta, promoción y publicidad de los productos, actividades o servicios, se ajustarán a su naturaleza, características, condiciones, utilidad o finalidad, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones sobre publicidad (...)». Precisamente, el anuncio de apertura de la Universidad católica de Murcia (UCAM) tuvo como respuesta inmediata en los periódicos regionales una «nota informativa» del Gobierno de la Comunidad Autónoma en la que, entre otras advertencias, se dice: «(...) dada la responsabilidad de este Gobierno para con la sociedad y el alumnado en particular, indica que, a fecha de hoy, no quedan garantizados los requisitos mínimos de calidad, ni las líneas o actividades de investigación y los equipamientos que se debe exigir a cualquier estudio que aspire a denominarse universitario. En este sentido, el Gobierno reitera su criterio, tantas veces expuesto ante la opinión pública, advirtiendo que no tolerará que la implantación de titulaciones en cualquier Universidad de carácter privado se haga de espaldas al mapa universitario y a los proyectos de titulaciones unitarias que se están aplicando para la pública. Dada la indeterminación jurídica de dicho proyecto, el Gobierno reitera su preocupación acerca de los riesgos que esto implica para la continui-

dad de los estudios y de las dificultades que pueden encontrar sus estudiantes para obtener un título reconocido oficialmente (...)»²².

Por último, el cambio apuntado podría activar el juego de la cláusula *rebus sic stantibus* a la hora de aplicar y desarrollar el art. X del Acuerdo sobre Educación y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979, que se pactó con la Iglesia católica bajo la vigencia del CIC de 1917 y que, ante la gravedad de la alteración de la nueva legislación sobre Universidades católicas, sobre todo en cuanto a su fundación y constitución, daría lugar en la actualidad a una nueva situación, substancialmente diferente de la que regía en 1979, que justificaría la aplicación de la expresada cláusula.

Esta cláusula está ligada al principio *pacta sunt servanda*, del que constituye una delimitación o mitigación importantísima basada en la justicia, a fin de evitar el rigor excesivo de aquel principio. Su enunciación completa es *omnis conventio interpretatur rebus sic stantibus* y «cuando un tratado —escribe Silvestrini— es y continúa siendo conforme a la justicia, rige siempre el *pacta sunt servanda* que obliga al cumplimiento del pacto; cuando, por el contrario, el mismo tratado, por motivos y circunstancias substanciales que han de verificarse y examinarse caso por caso, llega a ser injusto en el contenido o en su aplicación en determinados casos específicos, entonces entra en juego, y *justamente*, la regla *rebus sic stantibus*, que norma la excepcionalidad de la nueva situación que ha venido a crearse»²³.

El proceso que lleva a la formulación de esta cláusula tiene su origen en la Edad Media y su idea fue perfilada por Santo Tomás de Aquino, que enseñó que la promesa está hecha «sub intentiones debitis conditiones», de modo que, si éstas no se han dado o si cambian esencialmente, no se cometerá infidelidad, ya que «eadem conditiones non extant» (S. Th., 2.^a, 2ae, qu. 110, art. 3 ad 5), razones avaladas por varios textos canónicos, como el *Decretum Gratianii* (c. 14, C. 22, q. 2)²⁴. La doctrina siguió altibajos y arrumbamientos hasta que se fijó definitivamente, tanto en el Derecho privado como en el Derecho Internacional, en el

22. Periódico *La Verdad*, de Murcia, de 16 de junio de 1997.

23. SILVESTRINI, E., *Il principio «pacta sunt servanda» e la regola «rebus sic stantibus»*, en *Apollinaris*, LV, 1-2 (1982), p. 58.

24. DE CASTRO, F., *El negocio jurídico*, Madrid 1971, pp. 314 ss.

que el principio ha sido definitivamente consagrado por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, cuyo art. 62, bajo el título «cambio fundamental de las circunstancias» estableció que «1. Un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causas para dar por terminado el tratado o retirarse de él, a menos que: a) La existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado; y b) Ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado; 2. Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él: (...); b) Si el cambio fundamental resulta de una violación por la parte que lo alega, de una obligación nacida del tratado o de toda otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte del tratado»²⁵. El cambio de las circunstancias ha de ser fundamental, sobrevenido e imprevisible, alterándose el equilibrio de las prestaciones recíprocas, de modo que resulta más gravosa para una de las partes como consecuencia de las nuevas circunstancias y proporcionalmente beneficiosa para la otra parte²⁶.

La cláusula debe operar conforme a las reglas tradicionales del Derecho internacional, no sólo cuando hayan cambiado las circunstancias presentes en el momento del perfeccionamiento del tratado, sino también cuando, aun habiendo permanecido iguales, se han sobreañadido nuevas circunstancias que habrían influido, si hubieran sido previstas, en el encuentro de voluntades y que han modificado radicalmente el contenido de las obligaciones²⁷.

Nos hemos detenido en el comentario a este artículo de la Convención de Viena porque son normas que, con las debidas adaptaciones, juegan un importante papel en la ejecución de los Concordatos y Acuerdos entre el Estado y la Iglesia católica, por cuanto ésta fue el primer sujeto que ratificó la Convención de Viena, y todos los Concordatos y

25. BACK IMPALLOMENI, E., *Il principio «rebus sic stantibus» nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Milano 1974, p. 10.

26. SICO, L., «*Rebus sic stantibus (clausola)*», en *Enciclopedia del Diritto*, Tomo XXXIX, p. 14.

27. BACK IMPALLOMENI, ob. cit., p. 2.

Acuerdos tienen la naturaleza de tratados de Derecho Internacional. Corral Salvador incorpora las cláusulas de la Convención de Viena a la interpretación y ejecución de los Concordatos²⁸. Y también se acepta por la doctrina la aplicación en el ámbito de los Concordatos de la cláusula *rebus sic stantibus* con los criterios tradicionales.

Creo que las peculiaridades del Derecho concordatario, sobre todo su flexibilidad, lo aproximan más a los criterios tradicionales de la cláusula *rebus* que a los términos más restrictivos de la Convención de Viena, lo que se viene manifestando en la mayor frecuencia con que se emplea en los Concordatos en comparación con su aplicación a los tratados internacionales. En este sentido, justifica Wengler estas diferencias en que en el campo de las relaciones concordatarias no pueden aplicarse medidas coercitivas, que la denuncia por cambio de circunstancias puede ejercitarse, aunque no afecte a puntos esenciales, y que son admisibles los supuestos de suspensión como consecuencia de la aplicación de la cláusula *rebus* (hoy ya se acepta respecto de los tratados)²⁹.

También Catalano sostiene, por su parte, la amplia posibilidad de utilizar la cláusula *rebus* en vista del carácter no homogéneo de los contenidos concordatarios y su escasa sensibilidad al principio de integridad de los tratados, así como la presencia de un notable grado de elasticidad que se manifiesta incluso en el restablecimiento o reviviscencia de acuerdos incumplidos o en suspenso durante largo tiempo³⁰.

A la cláusula *rebus sic stantibus* parece referirse Benedicto XV en su famosa alocución consistorial *In hac quidem* del 21 de noviembre de 1921, en la que invitaba a los Estados, muchos de ellos transformados por la primera guerra mundial, a concluir nuevos tratados con la Santa Sede. Y Pío XII, en su encíclica *Summi Pontificatus*, de 20 de octubre de 1939, unos días antes de comenzar la segunda guerra mundial, decía: «Hay que afirmar, es cierto, que con el transcurso del tiempo y el cambio substancial de las circunstancias —no previstas y tal vez imprevisibles al tiempo de la

28. CORRAL SALVADOR, C. (Director), *Diccionario de Derecho Canónico*, Madrid 1989, voz *Concordato*.

29. WENGLER, W., *Völkerrecht und Reichs-Konkordat*, en AA.VV., *Der Konkordats-Prozess*, München 1955-59, pp. 886 ss. citado por FUENMAYOR, ob. cit., p. 143.

30. CATALANO, G., *Problematica giuridica dei concordati*, Milano 1963, p. 143.

estipulación—, un tratado entero o alguna de sus cláusulas pueden resultar o pueden parecer injustas, o demasiado gravosas, o incluso inaplicables para alguna de las partes contratantes. Si esto llega a suceder, es necesario recurrir a tiempo a una leal discusión para modificar en lo que sea conveniente o sustituir por completo el pacto establecido».

La cláusula no sería aplicable a los concordatos suscritos para un período determinado de tiempo, menos aún si está prevista, en el mismo concordato, la posibilidad de denuncia por cualquiera de las partes. Y también parece justo que la extinción o cese del concordato no se produzca automáticamente por el cambio de las circunstancias, sino que se proceda previamente y de común acuerdo al estudio de las nuevas condiciones o a modificar, si fuera necesario, el concordato introduciendo las oportunas reformas³¹.

Sobre estas premisas doctrinales hay razones muy poderosas que permitirían al Estado español apelar a la aplicación de la cláusula *rebus*, pues concurren circunstancias nuevas muy cualificadas ya que en el año 1979, en que se suscribió el Acuerdo sobre Educación, el régimen jurídico canónico básico de las Universidades católicas estaba constituido por el CIC de 1917 con una restrictiva competencia constitutiva de las mismas, reservada a la Sede Apostólica, mientras que a partir del CIC y sobre todo de la Constitución *Ex corde Ecclesiae*, la capacidad de fundación se generaliza a todas las personas físicas y jurídicas.

La amplia libertad de creación y de funcionamiento de estas Universidades, así como los requisitos de homologación de estudios y títulos reconocidos por el Estado se apoyaban en la confianza depositada por el Estado en aquel criterio restrictivo canónico de fundación de Universidades de estudios profanos, pacto cuyo fundamento ha decaído y podría ser objeto, a instancia de la parte interesada, de revisión para adaptarla a las nuevas circunstancias creadas por la generalización de la competencia fundacional, que justificaría la separación entre Universidades de fundación pública, de fundación privada y Universidades de hecho.

31. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, J., *Los concordatos en la actualidad*, en AA.VV. (Catedráticos de Derecho canónico de las Universidades Españolas), *Derecho Canónico*, vol. II, Pamplona 1974, pp. 371 ss.

VI. LA ACTITUD DEL ESTADO ESPAÑOL ANTE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA

La Universidad católica, fiel a la doctrina de la Iglesia, se estableció en España por la Ley de Ordenación de la Universidad Española de 29 de julio de 1944, cuyo art. 3.º declaró: «La Universidad, inspirándose en el sentido católico, consubstancial a la tradición universitaria española, acomodará sus enseñanzas al dogma y a la moral católica y a las normas del Derecho canónico vigente». La Universidad española fue proclamada por la Ley confesionalmente católica, lo que, por una parte, favoreció el argumento de que «resultaría innecesaria e incluso perturbadora una Universidad de la Iglesia porque monopolizaría el título de católica, desautorizaría los propósitos ortodoxos de las Universidades estatales y vendría a colocar a éstas en la oposición»³² y, por otra, impidió que estas Universidades no estatales llevaran el título de católicas, ya asignado a las Universidades públicas, por lo que fueron denominadas oficialmente «Universidades de la Iglesia»³³.

La Universidad católica de derecho, es decir, formalmente erigida o reconocida por la Iglesia católica fue restablecida por la misma Ley de Ordenación universitaria, cuyo art. 9.º dispuso: «El Estado español reconoce a la Iglesia en materia universitaria sus derechos conforme a los sagrados cánones y a lo que en su día se determine mediante acuerdo entre ambas potestades», precepto que rompió el criterio de monopolio de la Universidad estatal.

El Concordato de 27 agosto de 1953 no reguló circunstanciadamente el régimen de las Universidades católicas, si bien estaban comprendidas en el art. XXXI, que dispuso: «1. La Iglesia podrá libremente ejercer el derecho que le compete, según el canon 1375 del Código de Derecho Canónico, de organizar y dirigir escuelas públicas de cualquier orden y grado, incluso para seculares. En lo que se refiere a las disposiciones relativas al reconocimiento, a efectos civiles, de los estudios que en ellas se realicen, el Estado procederá de acuerdo con la competente Autoridad eclesiástica; 2. La Iglesia podrá fundar colegios mayores o residencias, adscritos a los respectivos distritos universitarios, los cuales gozarán de los beneficios previstos por las leyes para tales instituciones».

32. LÓPEZ IBOR, J.J., *Discurso a los universitarios españoles*, Madrid 1980, p. 80.

33. FUENMAYOR, ob. cit., pp. 151 ss.

Contrasta el escaso contenido de este artículo concordatario con la minuciosa regulación que se hace por el artículo precedente de las Universidades eclesiásticas y de los Seminarios, que ya habían sido objeto de un Acuerdo, de 8 de diciembre de 1946, que se mantuvo como anejo V del Concordato incorporado al art. XXX. No parece que al Gobierno español le interesara regular Universidades católicas de fundación canónica, ya que se sostenía, como hemos visto, que todas las Universidades del Estado eran confesionalmente católicas. Pero la creación de la Universidad de Navarra por la Santa Sede el 6 de agosto de 1960, llevó a aquella a instar a la Santa Sede para que el Gobierno español diera cumplimiento a la segunda parte del art. XXXI del Concordato sobre eficacia civil de los estudios cursados en dicha Universidad, lo que condujo a la firma del Convenio de 5 de abril de 1962³⁴.

El Gobierno que, como explica Maldonado, no exigía un régimen convencional, salvo en lo relativo a la eficacia civil de los estudios, que se había reservado a dicho régimen, optó por regular convencionalmente el régimen de las Universidades de la Iglesia o católicas. Conforme a este Acuerdo el régimen de creación y funcionamiento de las Universidades quedaba a la libre determinación de la Iglesia católica. Solamente intervenía el Estado exigiendo determinados requisitos para la eficacia civil de los estudios cursados en dichas Universidades. La autoridad civil tenía que acordar individualmente mediante Decreto cuáles eran las Facultades y Secciones, en su caso, y las Escuelas Técnicas Superiores y especialidades, en su caso, a las que se reconocían tales efectos, bien entendido que solamente podían referirse tales efectos a Facultades que el Estado español tuviera establecidas en sus planes de estudios. Además el reconocimiento de efectos civiles estaba sujeto a los requisitos que el Convenio establecía y que afectaban a selección y escolaridad de alumnos, planes de estudios, pruebas académicas, plantilla de profesorado y otros. Estos requisitos del llamado sistema A, se suavizan en los sistemas B y C, pero los alumnos tenían que rendir exámenes ante la Universidad del Estado en los términos que el Convenio establecía.

34. Véase: MALDONADO Y FERNÁNDEZ DEL TORCO, J., *El Convenio de 5 de abril de 1962*, en *Revista Española de Derecho Canónico*, XVIII (1963), pp. 137 ss.; FUENMAYOR, ob. cit., pp. 78 ss.; VALERO AGÚNDEZ, U., *Universidades de la Iglesia*, en AA.VV., *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid 1980, pp. 510 ss.

Las leyes postconstitucionales ordenadoras de la Universidad española han seguido manteniendo el régimen convencional de las Universidades de la Iglesia. Es una modalidad de regular las relaciones Iglesia y Estado, por lo general, coordinada con otras normas unilaterales. La prevalencia del principio pacticio podrá debatirse como sistema conveniente o perturbador de dichas relaciones; pero, si una norma de Derecho positivo acoge dicho principio hay que acatarlo cuando está revestido de toda legalidad, como sucede en el sistema español de relaciones entre el Estado y las Confesiones religiosas sujeto al *principio constitucional de cooperación*³⁵.

Las particularidades de este régimen convencional vienen establecidas por el art. X del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 1979, que establece: «1) Las Universidades, Colegios Universitarios, Escuelas Universitarias y otros Centros Universitarios que se establezcan por la Iglesia católica, se acomodarán a la legislación que se promulgue con carácter general, en cuanto al modo de ejercer estas actividades. Para el reconocimiento de efectos civiles de los estudios realizados en dichos centros se estará a lo que disponga la legislación vigente en la materia en cada momento (...)».

La remisión que hace dicho artículo a la legislación civil no significa la exclusión de la legislación pactada y su sustitución por la unilateral, sino que sigue subsistiendo la legislación convenida y la subordinación a ella de la unilateral que vaya emanando del Estado. Buena prueba de ello es que el último momento legislativo del Ordenamiento español sobre el caso se concreta en la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 25 de agosto de 1983, que sigue manteniendo el régimen pacticio y que, después de regular las Universidades públicas y las privadas, establece en su Adicional tercera: «La aplicación de esta Ley a las Universidades de la Iglesia católica se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede». Así, pues, las Universidades de la Iglesia o católicas vienen a constituir un *tertium genus* distinto de las Universidades públicas y de las privadas, aquellas regidas con notables peculiarida-

35. Véase MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado español con las minorías religiosas*, Granada 1994, pp. 36 ss.

des por lo convenido entre ambas potestades y éstas que se rigen por lo que disponga unilateralmente el Estado español.

Volviendo al art. X del Acuerdo sobre Educación, el texto permite distinguir las peculiaridades propias de las Universidades de la Iglesia, tanto en su primera fase de creación y reconocimiento, como en la segunda de funcionamiento, siendo común la tercera sobre homologación de estudios a todas las Universidades.

1.^a Por lo que respecta a la primera fase, se dispone que la fundación, creación o establecimiento corresponde a la Iglesia católica de acuerdo con sus propias normas, pues nada se dice a este respecto por el Acuerdo citado; luego rige el art. 27.6 de la Constitución sobre libertad de creación de Centros docentes. Por lo tanto, no pueden aplicarse aquí las normas del art. 5 de la LRU que exigen para la creación de Universidades, bien una Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma respectiva, bien una Ley de las Cortes generales.

2.^a El Acuerdo no se refiere tampoco a reconocimiento de Centros Universitarios que, por consiguiente, no es trámite civil que afecte a las Universidades católicas, pues queda sujeto al mismo régimen que la creación, sin perjuicio, naturalmente, de que pasen ese reconocimiento conforme al ordenamiento canónico, competencia de la respectiva autoridad eclesiástica.

Tampoco incluye el art. X del Acuerdo las normas de funcionamiento de las Universidades católicas, propias de la segunda fase, sino que únicamente se refiere al «modo de ejercer» las actividades universitarias, lo que da a entender que la Universidad católica, una vez establecida, puede comenzar el ejercicio de sus actividades sin la previa autorización de la Comunidad autónoma correspondiente (art. 5.1 de la LRU), como consecuencia lógica de la creación o porque en la noción de «establecimiento» se comprende tanto la creación como el funcionamiento. Habría un entrometimiento del Estado en asuntos eclesiásticos si a la Universidad establecida de momento con efectos exclusivamente canónicos se le prohibiera que empezara a funcionar imponiéndoles requisitos que son previos para la homologación de estudios a efectos civiles, propios de la tercera

fase. Lo que el Acuerdo exige es que el modo de ejercicio se acomode a la legislación general del Estado para que puedan ser homologados dichos estudios. El modo hay que referirlo a la homologación, que es la fase propiamente civil de la actividad universitaria de los Centros católicos, y no al establecimiento del Centro, que abarca tanto la fundación como su funcionamiento o ejercicio de las actividades que tienen por causa eficiente la creación del Centro docente.

Cuál sea el modo de ejercicio de actividades universitarias para que los estudios y titulaciones profesionales produzcan efectos civiles nos introduce en confuso terreno, en un concepto jurídico indeterminado, porque no es posible averiguar con certidumbre qué quisieron decir los autores del texto. El modo tiene siempre un carácter accesorio de algo principal. Así, la noción jurídica de «modo» consiste en «el deber de prestación impuesto por el disponente, en una atribución gratuita, a cargo del destinatario de la atribución, como accesorio de la misma»³⁶. Desde el punto de vista filosófico los modos son modos reales, o sea, afectaciones entitativas que no poseen consistencia propia independiente de otra entidad. Su realización ontológica es más débil que la de los accidentes. Pero, son importantes, porque permite establecer distinciones entre una entidad y algunas de sus modificaciones³⁷.

En el terreno jurídico el modo de ejercicio de un derecho y sus requisitos de validez no puede identificarse con el propio ejercicio y sus requisitos, de manera que el incumplimiento de alguno de ellos pueda valorarse como causante de la nulidad o ineficacia del establecimiento y actuación del Centro docente.

¿Cuáles serían los requisitos modales que podrán influir en la concesión o denegación de la eficacia civil de estudios y títulos? Estimo que serán los mismos que se exijan para el reconocimiento de aquellos a efectos civiles, tal como se verá más adelante, pues no hay términos hábiles para introducir legalmente débiles exigencias modales para que produzcan los fuertes efectos de impedir que una Universidad católica pueda ejercer sus actividades libremente en el

36. MONTÉS PENADES, V., voz «Modo», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo III, p. 4329.

37. FERRATER MORA, J., *Diccionario de Filosofía Abreviado*, voz «Modo», p. 286.

ámbito canónico cuando todavía no ha llegado el momento de producción de los efectos civiles.

En todo caso, la determinación de cuáles son esos requisitos modales habría de precisarse por ambas Partes contratantes, pues al surgir una situación altamente dudosa habrá que recurrir a la cláusula de amigable composición que establece el art. XVI del Acuerdo: «La Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan».

Estos principios, si examinamos otras instituciones como el matrimonio canónico o el reconocimiento civil de entidades eclesíásticas (arts. VI y I del Acuerdo sobre asuntos jurídicos), sugieren que los requisitos que se exigen para la eficacia civil, se lleven al momento final de la inscripción y no se entorpezca la celebración de matrimonios canónicos ni la constitución de entidades canónicas y su eficacia en el ámbito, aunque pendan de la práctica de las respectivas inscripciones.

3.^a Por lo que se refiere al reconocimiento de los estudios realizados en los Centros Universitarios de la Iglesia regirá la legislación del Estado, como claramente especifica el pfo. segundo del art. 10.1 del Acuerdo sobre enseñanza, desarrollado por el Real Decreto num. 1496/1987, de 6 de noviembre, en cuya disposición adicional segunda se dispone: «1. De acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley de Reforma Universitaria la obtención, expedición y efectos de los títulos correspondientes a los estudios impartidos en las Universidades de la Iglesia católica se ajustarán a lo dispuesto en los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede; 2. Los efectos civiles que en tales acuerdos y en determinados supuestos se prevén para los estudios realizados en las Universidades de la Iglesia Católica serán los que, para los títulos universitarios oficiales, se establecen en el artículo 1.º1 de este Real Decreto; 3. Los títulos universitarios que se obtengan en las citadas Universidades por la superación de estudios que tengan reconocidos efectos civiles serán expedidos por el Rector en nombre del Rey, ajustándose a lo

dispuesto para los títulos oficiales a que hacen referencia los artículos 1.º al 5.º de este Real Decreto».

En consecuencia, solamente serán reconocidos civilmente con validez en todo el territorio nacional los títulos expedidos por las Universidades de la Iglesia que «sean establecidos con tal carácter por el Gobierno mediante Real Decreto» y que serán los que especifica el mencionado art. 1.º del Real Decreto 1496/1987. Otros requisitos modales, que también han de cumplir las Universidades de la Iglesia son los siguientes: 1) Homologación de los correspondientes planes de estudios conforme al art. 29 de la LRU, es decir, con señalamiento de materias, periodos de escolaridad y trabajos o prácticas que deban realizar los alumnos y que se hayan cursado y superado; 2) Que se hayan cursado y superado los estudios incluidos en dicho plan; 3) Que los títulos expedidos por cada Universidad se ajusten a los requisitos formales que ordenan los arts. 3.º a 5.º del mencionado Real Decreto.

VII. LA OPINIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE ESTABLECIMIENTO DE UNIVERSIDADES CATÓLICAS

En sesión celebrada el día 16 de octubre de 1997, el Consejo de Estado ha emitido un importante dictamen en el expediente de reconocimiento de efectos civiles a los estudios seguidos en la Universidad católica Santa Teresa de Jesús, de Ávila, con doctrina que hace extensible a la Universidad católica San Antonio, de Murcia (UCAM). El dictamen se emite en virtud de consulta formulada por la Ministra de Educación y Cultura, habiendo expuesto su parecer los representantes de ambas Universidades³⁸.

La conclusión pírrica a que llega el dictamen es la siguiente: «Que cabe subsumir la Universidad Católica Santa Teresa de Jesús de Ávila en el supuesto de hecho del art. X apartado 1 del Acuerdo de 3 de enero de 1979; pero, sin que la titular de dicha Universidad sea, directa o indirectamente, la Fundación Universidad Católica Santa Teresa de Ávila ni pueda serlo otra entidad civil».

38. Agradezco al Asesor Jurídico del Obispado de Cartagena una copia del texto del citado Dictamen, al que se refieren estas observaciones.

Se distingue a lo largo del dictamen entre fundador de la Universidad católica y titular de la misma, porque consta documentalmente que «aparece como entidad titular de la Universidad la Fundación Universidad Católica Santa Teresa de Jesús de Ávila, que se ha constituido como fundación de derecho privado al amparo y de acuerdo con la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada de Interés General». También obra en el expediente —se dice en el dictamen— «el decreto de constitución de la propia Universidad dado por el Obispo de Ávila en 24 de agosto de 1996, en el que se hace constar que la creación tiene su origen en la petición formulada por la propia Fundación Universitaria Católica Santa Teresa de Jesús de Ávila».

La cuestión aparece clara desde el punto de vista canónico: una entidad civil privada, que lo es de hecho en el seno de la Iglesia católica, crea una Universidad católica, como puede hacerlo dentro del amplio margen del art. 3 de la Constitución *Ex corde Ecclesiae* y de los cc. 298 y ss. del CIC. Que el Obispo le otorgue personalidad jurídica canónica mediante el correspondiente decreto no altera la naturaleza ni la titularidad privada canónica de la citada Institución universitaria.

El dictamen, haciendo valoraciones canónicas incorrectas, deduce de lo expuesto que la citada Universidad «ha sido creada, no por la fundación de referencia, sino por el Obispo de Ávila, de acuerdo con las normas que en el ámbito canónico son de aplicación (...). Es cierto que la secuencia cronológica de los hechos, de la escritura de constitución de la Fundación, de sus propios Estatutos, así como del decreto mismo de creación de la Universidad, se desprende que ha sido la fundación de referencia la que tomó la iniciativa para establecer la Universidad en Ávila (...). Sin negar, obviamente, la bondad de la iniciativa (...) debe señalarse la inviabilidad de utilizar el derecho de establecimiento de Universidades por parte de la Iglesia católica derivada del art. X del Acuerdo de 1979 en favor de la Fundación de que se trata (...). En consecuencia, la Iglesia católica es la titular de referencia» y «no puede serlo ninguna otra entidad civil».

El dictamen, por lo tanto, prejuzga con invasión del ámbito canónico que solamente pueden ostentar la titularidad de las Universidades católicas (fundación, dirección, funcionamiento, etc.) las

entidades públicas de la Iglesia católica, las que forman parte de su estructura, y no pueden serlo personas canónicas privadas ni civiles. Quiere decir y dice infundadamente que la titularidad corresponde exclusivamente a la jerarquía eclesiástica que es la que otorga la personalidad jurídica, desconociendo que en Derecho canónico abundan titularidades ostentadas por fieles de la Iglesia católica que son también titularidades eclesiales, es decir, propias de miembros de la Iglesia. Lo correcto, conforme al derecho canónico y al Derecho constitucional civil, es que quien crea un Centro de Enseñanza lo dirige, y ostenta, mientras no se disponga expresamente otra cosa, las facultades propias de la titularidad necesaria para el ejercicio de las actividades propias del gobierno de la institución.

Lo que late en el fondo de la opinión sustentada en este punto por el Consejo de Estado es su lógica resistencia a que un Centro de Enseñanza Superior pueda quedar en manos de individuos o de entidades que no garantizan poseer la suficiente experiencia universitaria, ni los medios y recursos materiales y humanos mínimos indispensables para el ejercicio con calidad adecuada de actividades universitarias. Ya advertíamos que estas reticencias se producirían, por lo que no es de extrañar que la Administración civil tienda a restringir las titularidades y los requisitos para la puesta en funcionamiento de las Universidades, distinguiendo entre las Universidades que el dictamen denomina de «titularidad de la Iglesia» y las de titularidad de particulares, sean personas físicas o jurídicas, reconduciéndolas todas a la titularidad eclesiástica oficial, única reconocida por el Estado, con el consiguiente desplazamiento a la Iglesia de corresponsabilidades por la gestión de todo tipo de Universidades católicas, lo que tampoco es conforme con la legislación canónica.

La conflictividad Estado-Iglesia en este punto tendría que evitarse desarrollando pacticiamente, como dispone la LRU, el art. X del Acuerdo sobre Educación siguiendo el procedimiento que establece el art. XVI de este mismo Acuerdo, pues hay razones para que mediante el diálogo se ponga fin a las incertidumbres que se han expuesto. Por otro lado, son atendibles razones del Estado cuando se sostiene que no ofrecen plenas garantías de homologación las Universidades privadas de la Iglesia tituladas y gestionadas por personas desvinculadas de la jerarquía eclesiástica o relacionadas con ella mediante los débiles lazos que establece la Constitución *Ex corde Ecclesiae*.

Este desarrollo paccionado viene aconsejado además, como dijimos, por la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, en cuanto que las cláusulas concordatarias establecidas, tanto por el Concordato de 1953, como por el Convenio de 1962 y el de 1979 partían de la base que proporcionaba el can. 1376: «Está reservada a la Sede Apostólica la constitución canónica de las Universidades y Facultades católicas de estudios». Esta reserva constituía una fiable garantía de que las Universidades católicas así establecidas responderían a las características mínimas de la institución universitaria y a seguros criterios de calidad, como venían demostrando las que estaban ya en funcionamiento: Deusto, Navarra y las Pontificias de Comillas y Salamanca.

La nueva legislación canónica amplía desmesuradamente la competencia para crear Universidades católicas y, en un buen número de casos, no hay compromisos asumidos por las autoridades eclesíásticas, ni vínculos de sumisión, de verificación y de responsabilidad. Parece que, en estos casos, se ha producido una alteración substancial de las circunstancias de hecho y de derecho bajo las cuales se estipularon aquellos Acuerdos y, que por lo tanto, se hace necesario recurrir a la vía pacticia marcada por la LRU, bien para aclarar dudas, bien para acometer un nuevo tratamiento de la materia, pues no debe tener el mismo régimen homologador de efectos civiles los estudios de los centros públicos de la Iglesia y los privados, sobre todo en cuanto al modo de ejercer las actividades universitarias como requisito previo para el reconocimiento de efectos civiles de estudios y títulos.

Otras opiniones interesantes se contienen en el dictamen y que pasamos a exponer:

1) El dictamen separa la creación y reconocimiento de los centros universitarios, que son competencia exclusiva de la Iglesia, y la puesta en funcionamiento de la Universidad por parte de sus gestores, que exige un acto previo de verificación por parte de las autoridades civiles competentes sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos para que pueda comenzar el ejercicio de sus actividades y, en su caso, homologarse civilmente estudios cursados y títulos expedidos por las referidas Universidades. La razón que se alega para esta intervención estatal es que «se trata de enseñanzas no eclesíásticas que como tales deben impartirse salvaguardando la

homogeneidad de estándar, calidad y contenidos mínimos exigibles».

Si antes dominaba el fundado recelo de que pudieran establecerse y funcionar Universidades de deficiente calidad, ahora se añade el inaceptable argumento de la homogeneidad, es decir, la uniformidad atávica como criterio ordenador de la Universidad y el de «garantía de la igualdad de oportunidades en el servicio público en condiciones suficientes de calidad», es decir, garantía de oportunidad para la creación de Centros docentes que no se comprende bien, dada la heterogeneidad del momento creador de unas y otras Universidades y el pluralismo institucional docente, consecuencia de la libertad de enseñanza.

2) Los requisitos civiles que han de cumplir las Universidades católicas para entrar en funcionamiento son «los previstos en el mencionado Real Decreto 557/1991, excepto en aquellos aspectos que sean incompatibles con la conclusión misma derivada de la interpretación del art. X a la que antes se ha hecho referencia, consistente en reconocer a la Iglesia católica la capacidad para establecer (...) Universidades y demás Centros Universitarios».

Hay que reparar en el gran salto cualitativo que se produce en el dictamen con esta inmersión unilateral de las Universidades católicas en el régimen de las Universidades privadas, aún después de reconocerse que tienen aquellas unas peculiaridades importantes de constitución y régimen y que nosotros consideramos suficientes para estructurar una tercera clase de Universidades. Pero el dictamen es tajante: «La dicotomía Universidad pública-Universidad privada recogida en el Real Decreto 557/951 ha pretendido ser omnicomprendensiva. En otras palabras, desde la concreta perspectiva del cumplimiento de los requisitos exigidos en el Real decreto 557/1991, hay que entender que las Universidades que eventualmente establezca la Iglesia católica deberán cumplir los requisitos exigidos en dicha norma para las Universidades Privadas (...). El cumplimiento de dichos requisitos es exigible tanto en lo que se refiere al elemento personal, como al material y de enseñanzas a impartir».

3) No obstante, el dictamen no se atreve a exigir para las católicas todo el régimen jurídico de las Universidades privadas, no consuma la inmersión privatística, y después de las consabidas exclusio-

nes en lo relativo a la creación, al establecimiento y al reconocimiento de Centros, sin menoscabo de la autonomía universitaria y de la capacidad de autoorganización de las Universidades (también, obviamente, de las establecidas por la Iglesia católica), no concreta las referencias y se vale de ejemplos. Así, informa que, de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado Real Decreto 557/1991, será exigible, por ejemplo, la titulación del profesorado en los términos previstos en dicha norma y la proporción profesor/alumno, el número de títulos de carácter oficial que deberán ofertarse o, en fin las exigencias materiales mínimas recogidas en el anexo del propio Real Decreto (espacios docentes e investigadores de aulas, laboratorios docentes, laboratorios de investigación, seminarios; biblioteca; equipamiento, exigencias especiales sobre disponibilidad de instituciones auxiliares para enseñanzas de Ciencias de la Salud, instalaciones deportivas, servicios comunes). Y es que difícilmente una Universidad de nueva creación puede reunir satisfactoriamente todos los requisitos exigidos por la LRU y por el Real decreto 557/1991, siendo así que se puede comprobar fácilmente que hay Universidades públicas y privadas con bastantes años de implantación que aún no cumplen satisfactoriamente varios de estos requisitos, lo que hace sospechar que no siempre se ha aplicado el principio de igualdad de oportunidades.

4) El obligado cumplimiento por las Universidades católicas de los expresados requisitos con el alcance expuesto exige, obviamente, un trámite de verificación y comprobación de dicho cumplimiento, independiente de la homologación de los planes de estudios. Así lo declara el dictamen del Consejo de Estado, que apunta a la intervención fiscalizadora del Estado en la Universidad católica, aun en su estado de pura institución canónica. Y, aunque no lo diga, se sigue de ahí que cuando se comprueba que no se reúnen todos y cada uno de los requisitos no podrá autorizarse el funcionamiento de la Universidad, aunque ésta no haya pretendido de momento que se le reconozcan efectos civiles y quiera operar en el puro ámbito canónico de acuerdo con las amplias competencias que le otorga el art. 1.º del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, también de 3 de enero de 1979, que dice: «El Estado español reconoce a la Iglesia católica el derecho de ejercer su misión apostólica y *le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y en especial las de culto, jurisdicción y magisterio*».

Esta actitud jurisdiccionalista es impropia del Régimen de libertad religiosa proclamado por la Constitución y convenido con la Iglesia católica. Es consecuencia de no reconducir el modo de ejercer las actividades a la homologación civil de estudios y títulos, en los términos que antes veíamos. Porque, en esta materia solamente hay dos momentos fundamentales, uno: la creación, que lleva consigo el establecimiento y funcionamiento, y otro: la homologación, que asume el modo de ejercicio de actividades universitarias. Los primeros son de competencia exclusiva de la Iglesia; los otros del Estado, en virtud del principio de colaboración que impera en esta materia.

5) Para el Consejo de Estado todos estos requisitos constituyen «modos de ejercicio de la actividad universitaria» y se integran en un momento previo y desconectado de la homologación civil de estudios y son de íntegra competencia estatal.

Así, dicese que el modo de ejercer las actividades universitarias apunta a los requisitos, algo así como si cada requisito constituyera un modo de ejercicio. No vamos a insistir en la separación entre ejercicio y modo de ejercicio y que el modo, en nuestro caso, lo constituirían minucias detallistas que no cualifican el requisito.

En cambio, refiriéndolas a la homologación, se dirá que no podrá ser homologada una titulación si no se demuestra que los estudios se han cursado con las condiciones de calidad adecuadas en relación con los requisitos fundamentales que justifican la calidad del título y no del conjunto universitario.

Una conclusión cierta se deduce de la aceptación del dictamen por el Ministerio de Educación y es que, mientras no se resuelvan convencionalmente los problemas pendientes sobre la Universidad católica, tendremos que distinguir entre las Universidades de la Iglesia ya establecidas con anterioridad a la vigencia de la Constitución, con su régimen propio de reconocimiento de efectos civiles; las Universidades católicas nuevas sujetas al régimen canónico de la Constitución *Ex corde Ecclesiae* (y con serias dificultades algunas de estas Universidades para acceder al reconocimiento civil por causa de su titularidad no oficial o particular); y Universidades católicas de hecho acogidas civilmente al régimen de las Universidades privadas.

No son conflictivas ante el Estado las Universidades católicas de los grupos primero y tercero, ni todas las del grupo segundo, sino solamente las de titularidad privada, es decir, las que no forman parte de la estructura oficial docente de la Iglesia porque no ha sido asumida su titularidad por la Jerarquía eclesiástica. Y es aquí, precisamente, en donde el Ministerio de Educación debería recibir con algunas prevenciones el Dictamen del Consejo de Estado antes de aceptarlo sin un estudio crítico del mismo. Hemos puesto de relieve los aciertos y las deficiencias del mismo, sus razones y sinrazones, con el fin de destacar sus puntos de encaje y desencaje en el conjunto del sistema de relaciones del Estado con la Iglesia católica en lo que concierne a la presencia de la Universidad católica en el Ordenamiento civil³⁹.

39. Ya redactado el presente trabajo se ha dictado por la Dirección General de Enseñanza Superior del Ministerio de Educación y Cultura la siguiente resolución, comunicada al Obispo de Cartagena:

«MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
Secretaría de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo
Dirección General de Enseñanza Superior

Como continuación a mi escrito de 5 de junio pasado, relativo a la petición efectuada al Consejo de Estado, a instancias de la Subcomisión de Ciencias Sociales y Jurídicas del Consejo de Universidades, de dictamen sobre la problemática de la Universidad Católica «Santa Teresa de Jesús» de Ávila, que podía hacerse extensivo a la de «San Antonio» de Murcia, le comunico que el Ministerio de Educación y Cultura, asumiendo el mencionado dictamen (enviado el pasado día 23 de octubre al Rector de la Universidad), considera que la repetida Universidad Católica ha sido erigida o aprobada por ese Obispado, al amparo del artículo X del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 enero de 1979, de la Constitución Apostólica «Ex corde Ecclesiae», sobre Universidades Católicas, de 15 de agosto de 1990, y del Decreto General de la Conferencia Episcopal Española para aplicar en España la mencionada Constitución Apostólica de 11 de febrero de 1995, por lo que la misma ya tiene existencia legal y no precisa de la promulgación de Ley alguna.

Como, por otra parte, entre las partes firmantes del mencionado Acuerdo de 1997, no se ha planteado conflicto alguno que obligue a poner en marcha el mecanismo previsto en el artículo XVI del repetido Acuerdo y, por tanto, a dictar una norma de carácter general acordada, es por lo que este Departamento considera que no existe obstáculo legal alguno para que, por parte de la Comunidad de Murcia, se de al expediente presentado por V.E. la tramitación prevista en el Real Decreto 557/1991, de 2 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios, en orden a una eventual autorización para la puesta en funcionamiento de la Universidad.

Al mismo tiempo, quiero manifestarle que, con esta fecha, me dirijo al Sr. Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Murcia, en términos análogos a los del presente escrito.

Madrid, 12 de diciembre de 1997,
EL DIRECTOR GENERAL DE ENSEÑANZA SUPERIOR
Tomás García-Cuenca Ariati».