

# **Libertad ideológica y religiosa, derecho a la educación y enseñanza superior: algunas reflexiones sobre el reconocimiento de Universidades privadas y el régimen previsto en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales**

## ***Ideological and religious freedom, right to education and higher education: some reflections on the recognition of private universities and the regime provided in the Agreement on Education and Cultural Affairs***

José Daniel Pelayo Olmedo

*Dpto. Derecho eclesiástico del Estado, UNED*

1. Introducción. 2. Especificidades previstas en el régimen jurídico de Universidades para la creación de Centros de Estudios Superiores de base confesional. 3. El régimen de las Universidades de la Iglesia católica en el marco del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 1979. 4. A modo de conclusión.

### **RESUMEN**

El sistema de educación superior en España está diseñado bajo los principios constitucionales del sistema educativo establecidos en el artículo 27 de la Constitución española. En este precepto constitucional se protege, como un binomio inescindible, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, lo que da como resultado un modelo donde la educación se concibe como un servicio público en el que conviven la iniciativa privada, como un elemento enriquecedor del sistema, con el compromiso de la administración pública de establecer los mecanismos y recursos necesarios para garantizar el disfrute de efectivo del derecho. En este modelo, la libertad de creación de centros docente es clave para materializar la participación privada, pero también para dar cabida a cuestiones de fondo específicas que tiene que ver con la libertad ideológica y religiosa. En este contexto se sitúa la posibilidad de que se funden Universidades privadas y, dentro de esta categoría Universidad confesionales.

En términos generales, las Universidades confesionales deben seguir el régimen establecido para las Universidades privadas, si bien, la Ley Orgánica de Universidades de 2001, en su Disposición adicional 4ª introdujo una excepción que tuvo que ser revisada por el Tribunal Constitucional, la exención de una Ley de reconocimiento para la fundación de Universidades católicas, que finalmente la declaró inconstitucional. Desde esta perspectiva, el trabajo que se

presenta trata de realizar una reflexión sobre el la causa en la que se apoyó exención, el Acuerdo de Enseñanza y Asuntos Culturales firmado entre el Estado español y la Iglesia católica en 1979, el significado y alcance de esta exención y su encaje constitucional. Concluye el estudio con una propuesta del autor sobre cómo ha de interpretarse el régimen de reconocimiento tanto para los Centros educativos superiores como para los títulos que se imparte en ellos.

## ABSTRACT

The Spanish College Education system must be designed under the educational system principles, as it was established in article 27 of the Spanish Constitution. In this constitutional provision, the right to education and teaching freedom were protected at the same level, which results in a model where education is conceived as a public service. Private initiative, to enhance the system, coexists in this public service with the commitment of the public administration to establish the necessary measures and resources to guarantee the effective exercise of the right. In this model, the freedom to create educational Centers is a keystone to facilitate private initiative, but also to address specific substantive issues that have to do with ideological and religious freedom. In this context is the possibility of establishing private universities and, within this category, confessional Universities.

In general, confessional Universities must follow the legal regime established for private Universities, although the Organic Law of Universities, 2001, in its 4th Additional Provision, introduced an exception that had to be reviewed by the Constitutional Court. It was the exemption of a recognition Act for the foundation of Catholic Universities. Our Constitutional Court declared this exemption unconstitutional. From this perspective, this study aims to analyze the reason in which exemption was vindicated –specific provisions of the Teaching and Cultural Affairs Agreement, signed between the Spanish State and the Catholic Church in 1979–, the real meaning and scope of this Agreement and the difficulties of its constitutional insertion. The study concludes with a proposal by the author on how the recognition regime should be interpreted both for Colleges and for the degrees homologation and recognition.

**Palabras clave:** Universidades de base confesional, Universidades católicas, educación superior, Ley de reconocimiento, homologación de títulos, reconocimiento de Centros Universitarios.

**Keywords:** Confessional Universities, Catholic Universities, College education, recognition Act, degrees homologation and recognition, College legal recognition.

## 1. INTRODUCCIÓN

Entre las distintas cuestiones que se trataron en el recurso de inconstitucionalidad presentado frente a determinados preceptos de la *Ley Orgánica de Universidades*<sup>1</sup> (en adelante LOU), el fundamento jurídico 10º de la STC 131/2013<sup>2</sup> resolvió, específicamente, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por los recurrentes sobre la *Disposición adicional cuarta* de la LOU, concretamente sobre el inciso

---

<sup>1</sup> Posteriormente modificada, en 2007, por la *Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica de Universidades* (en adelante LOMLOU),

<sup>2</sup> BOE núm. 157, de 02 de julio de 2013, disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23505> (última vez visitada el 3 de mayo de 2021)

final del primer párrafo, donde se excluía a las Universidades fundadas por la Iglesia católica de la aplicación de la Ley de reconocimiento prevista, con carácter general, en el art. 4.1 de la LOU para la fundación de Universidades privadas. Tras varios años de debate científico sobre la posición jurídica de las Universidades creadas por la Iglesia en nuestro ordenamiento jurídico<sup>3</sup>, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la exención en esta importante decisión<sup>4</sup> aplicando los términos de igualdad que debe presidir el desarrollo de nuestro ordenamiento<sup>5</sup>.

Esta excepción quedaba enmarcada por la referencia expresa que hace (y sigue haciendo) la *Disposición al Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*, firmado entre el Estado español y la Iglesia católica en 1979 (en adelante AEAC), como normativa a la que debería ajustarse la aplicación de la LOU para estas Universidades. Un Acuerdo que, como veremos más adelante, recoge una fórmula para el tratamiento

<sup>3</sup> Donde tiene un papel relevante la controversia sobre el reconocimiento de la Universidad Católica Santa Teresa de Jesús de Ávila, tratado en el Dictamen del Consejo de Estado de 16 de octubre de 1997, Número de expediente: 3452/1997 (EDUCACION Y CULTURA), sobre la interpretación del artº 10 nº 1 relativo a Universidades y Centros Universitarios de Ciencias no eclesiásticas establecidos por la Iglesia Católica, del acuerdo de 3-enero-1979, entre el Estado Español y la Santa, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-1997-3452> En este caso, además de los que iremos citando para reseñar diversos argumentos, creemos que resulta un referente imprescindible para conocer la posición de las Universidades de la Iglesia en el régimen constitucional actual acudir al trabajo del profesor POLO SABAU, J.R., *El régimen jurídico de las universidades privadas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997. Igualmente útil, especialmente por sus referencias a las diversas posiciones doctrinales, es el trabajo del mismo autor «El estatuto de las universidades católicas en la Ley Orgánica de Universidades», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 158, 2013, pp. 263 a 285

<sup>4</sup> Aunque también la doctrina especializada la ha considerada intrascendente a efectos prácticos, pues: «(...) 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 privilegios. En cualquier caso, si de victoria se tratara, esta habría sido pírrica», cfr. OTADUY, J., «Las Universidades católicas. Perspectiva canónica», en *Cuadernos de pensamiento*, 30, 2017, pp. 29 a 59, vid. p. 58

<sup>5</sup> «(...) el resultado de la exención establecida por la disposición adicional impugnada, en lo atinente a la ley de reconocimiento, es la introducción de un trato diferenciado entre universidades privadas pues todas ellas, salvo las establecidas por la Iglesia católica, están sometidas a esa exigencia de ley de reconocimiento, con las implicaciones que acabamos de detallar. Diferencia que carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del art. 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima, lo que conduce a la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional cuarta impugnada en cuanto exime a las universidades de la Iglesia católica de ley de reconocimiento. Declaración de inconstitucionalidad que queda contraída al inciso final del párrafo primero, del apartado segundo, de la disposición adicional cuarta: «a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento», STC 131/2013, FJ 10º. Para un análisis de la sentencia y, especialmente, un contraste de los votos particulares vid. POLO SABAU, JR., «Las objeciones a la declaración de inconstitucionalidad del régimen especial de reconocimiento de las Universidades católicas: análisis de los votos particulares a la STC 131/2013, de 5 de junio», en *Revista de Derecho Político*, n.º 95, 2016, pp. 39 a 82.

jurídico de las Universidades de la Iglesia que no está exenta de dificultades en su interpretación y nos sitúa ante la necesidad de hacerlas frente evitando la ambigüedad<sup>6</sup>. No en balde, al tratar la cuestión, el máximo intérprete de la Constitución advierte que la controversia se circunscribe principalmente a «(...) **la interpretación del Acuerdo** entre el Estado español y la Santa Sede **sobre enseñanza y asuntos culturales**, firmado en la Ciudad del Vaticano el 3 de enero 1979, (...)», ya que, como se deriva de la exposición del Tribunal, las partes del proceso mantienen posiciones diversas sobre lo que supone o debe suponer la existencia de esa norma respecto a la aplicación de la LOU y al tratamiento de estas Universidades. En concreto, dice la sentencia, «(...) los recurrentes niegan que la norma convencional proporcione sustento para el tratamiento diferenciado, mientras que la Abogada del Estado llega a la conclusión contraria, (...)»<sup>7</sup>.

Y es que, para la Abogada del Estado, el diferente tratamiento jurídico de las Universidades fundadas por la Iglesia católica, que resultaría de la aplicación de los preceptos previstos en el AEAC, se puede justificar sin vulnerar el principio de igualdad constitucional porque «(...) **el artículo 16.3 CE proporciona base para la diferencia** en virtud de las tradicionales relaciones de cooperación entre nuestro país y la Iglesia católica, que justifican que la aptitud y capacidad acreditadas en la materia haya llevado a la ley a eximir las de una ley de autorización, lo cual no implica que para su funcionamiento no deban someterse al resto del ordenamiento»<sup>8</sup>.

Se sustancian así tres cuestiones que, en nuestra opinión, la Abogada del Estado había perfilado en sus argumentos:

- primero, parece ser que las Universidades de la Iglesia católica, aun siendo Universidades privadas, quedarían exentas de seguir el régimen previsto por la LOU para ellas. Pero no en todo, pues la *Disposición* remite a la aplicación

---

<sup>6</sup> Una ambigüedad que, por otra parte, resulta más habitual de lo deseado en las fórmulas acogidas por distintas disposiciones de los Acuerdos firmados con la Iglesia católica, especialmente cuando se trata de preservar ciertas posiciones adquiridas por la Iglesia con carácter previo a la promulgación de la Constitución, y que han generado análisis jurídicos sobre la viabilidad de su acomodo al marco constitucional en el que se insertan. A este respecto vid. SUÁREZ PERTIERRA, G., «Acuerdos y Convenios: crisis de un modelo», en VV.AA. (Fernández-Coronado, A. et. alia Coord.) *Libertad de conciencia, Laicidad y Derecho*, Thomson Reuters, 2014, pp. 225 a 253; CUBILLAS RECIO, M., «Cooperación, Acuerdos y conflictividad», en VV.AA. (Fernández-Coronado, A. et. alia Coord.) *Libertad de conciencia, Laicidad y Derecho*, Thomson Reuters, 2014, pp. 159 a 119; FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Sentido de la cooperación de una sociedad multireligiosa», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, N.º. 19, 2009

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 131/2013, de 5 de junio de 2013, FJ. 10º

<sup>8</sup> STC 131/2013, FJ. 10º. Sobre esta y otras sentencias del mismo tema vid. el excelente análisis realizado en POLO SABAU, J.R., «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre enseñanza superior y religión», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015*, Comares, Granada, 2016, pp. 83 a 120, vid. pp. 113 y ss.

del régimen previsto para universidades privadas, sino que esta exención se referiría expresamente a su reconocimiento, que tampoco tiene una aplicación lineal, ya que se aplicará o no dependiendo del momento de su fundación y establecimiento (antes o después del AEAC) y sin que, por ello, sea incompatible con su sometimiento al ordenamiento general en el desempeño de sus actividades<sup>9</sup>;

- segundo, por lo tanto, en la práctica esta exención haría innecesaria la intermediación de una ley de reconocimiento, que sí está prevista para el resto de Universidades privadas en la LOU, remitiéndose a la fórmula que se recoja en el AEAC para legitimar jurídicamente la fundación de Universidades de la Iglesia católica y su reconocimiento;
- tercero, esta diferencia de trato eludiría la inconstitucionalidad no sólo del resto de universidades privadas, sino también del resto de Universidades con base confesionales distintas, al considerar que el art. 16.3 de la Constitución española sirve de fundamento para establecer un trato diferenciado, en el que la Iglesia católica adquiriría una posición privilegiada, por la especial relación que tradicionalmente se ha producido entre el Estado y la Iglesia católica<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Un elemento que, junto con el reconocimiento de efectos civiles a los títulos impartidos en esos Centros, el Consejo de Estado considera ajeno a la creación y reconocimiento del Centro: «(...) es obvio que «el modo de ejercer estas actividades» y el reconocimiento a efectos civiles de los estudios –únicos aspectos que expresamente se someten a la legislación vigente sobre la materia– no incluye la creación o reconocimiento mismo de la Universidad de que se trate, siendo así, además, que de la propia dicción literal del párrafo primero del artículo X apartado 1 de referencia, cabe razonablemente deducir el reconocimiento en favor de la Iglesia Católica de la capacidad para «establecer» Centros Universitarios en general. En otras palabras, la Iglesia Católica podrá, en efecto, crear Centros Universitarios de acuerdo con sus normas propias, siendo así que a efectos civiles el Estado Español, a través de la interpretación de referencia del artículo X, reconoce tales Centros Universitarios. Ello equivale, por tanto, a que, desde un punto de vista estrictamente formal, sea innecesaria la aprobación de una Ley autonómica o estatal para la creación o reconocimiento de una Universidad «establecida» por la Iglesia Católica, sino que se reconoce su existencia misma por virtud del artículo X del Acuerdo citado de 3 de enero de 1979, que constituye con rigor un Tratado Internacional (como lo sostuvo, por ejemplo, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 131/1982, de 12 de noviembre) suscrito por dos sujetos de derecho internacional, que como tal forma parte del ordenamiento jurídico interno español y es, por tanto, de obligado cumplimiento», vid. *Dictamen del Consejo de Estado de 16 de octubre de 1997*. Así, al analizar la naturaleza jurídica de la Ley de reconocimiento, la profesora CANO concluye, «(...) el hecho de que las universidades de la Iglesia católica no estén sometidas al trámite formal de Ley de reconocimiento, implica que deben someterse a algún tipo de trámite administrativo que revise el cumplimiento de sus obligaciones. (...)», cfr. CANO RUIZ, I., «La Ley de Reconocimiento de Universidades Privadas: especial consideración a las universidades católicas», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015*, Comares, Granada, 2016, pp. 325 a 334, vid. p. 331.

<sup>10</sup> STC 131/2013, antecedentes, apartado 6, n)

Bajo estas premisas, el trabajo que ahora presentamos tiene como objetivo reflexionar sobre el alcance del concepto de reconocimiento, comenzando por la composición del marco jurídico en el que se desenvuelve esta excepción y desgranando las posibles dificultades de encaje constitucional que presenta, especialmente, la posición en la que se debe situar el AEAC. Por eso, siguiendo los objetivos establecidos, antes de analizar el régimen específico previsto por el AEAC para las Universidades fundadas por la Iglesia católica y su concreción en el sistema de cooperación constitucional, parece útil detallar el contexto orgánico en el que se desenvuelve la creación de Universidades privadas.

## 2. ESPECIFICIDADES PREVISTAS EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE UNIVERSIDADES PARA LA CREACIÓN DE CENTROS DE ESTUDIOS SUPERIORES DE BASE CONFESIONAL.

Debemos partir de la base de que, en términos generales, la regulación orgánica afirma que la creación de Centros universitarios tiene como objetivo fundamental prestar el *servicio público de educación superior*<sup>11</sup>, para lo que habrá de desarrollar las funciones que le son características, a saber:

«(...)

- a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.
- b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística.
- c) La difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de la vida, y del desarrollo económico.
- d) La difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida»<sup>12</sup>.

En esta formulación orgánica adquiere especial importancia, en nuestra opinión, su calificación como **servicio público**<sup>13</sup>. Así concebido, las administraciones educativas públicas asumen una posición activa y principal en la configuración, planificación y oferta de la educación superior, algo que, en este caso, entronca con las competencias previstas para los poderes públicos en las disposiciones del art. 27 CE, donde se garantiza el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. En concreto, de

---

<sup>11</sup> Tal y como se conceptua en el art. 1.1 de la LOU

<sup>12</sup> Vid. art. 1.2 de la LOU

<sup>13</sup> Lo que nos sitúa ante un «[s]ervicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial», cfr. GARRIDO FALLA, F., «El concepto de servicio público en el Derecho español», en *Revista de Administración Pública*, 1994 (n. 135), p. 7 a 36, vid. p. 21

una lectura completa del artículo se puede afirmar que, en términos constitucionales, queda reservada a las administraciones educativas la *programación general de la enseñanza*, así como la *inspección y homologación del sistema educativo*, con un objetivo esencial: garantizar el cumplimiento de las leyes<sup>14</sup>.

Pero esta configuración de la educación superior como servicio público, no restringe ni excluye la participación privada. En esos términos se entiende el precepto constitucional donde se consagra el derecho a la educación, donde se asientan las bases y principios del sistema educativo y preserva el adecuado equilibrio entre la vertiente pública y la iniciativa privada, amparada en la libertad de enseñanza que, como hemos señalado previamente, forma con el derecho a la educación un binomio inescindible en su consagración constitucional y en la configuración del modelo educativo español. En concreto, de una lectura completa del precepto constitucional se comprueba la garantía genérica de la libertad de enseñanza y, específicamente, la libertad de creación de centros docentes, así como la libertad de los padres para elegir la formación que recibirán sus hijos conforme a sus propias creencias<sup>15</sup>. Por supuesto, con especial incidencia en el tema que tratamos, se protege la autonomía universitaria<sup>16</sup>.

La convivencia entre ambas dimensiones, pública y privada, se refuerza con garantías específicas, previstas en el art. 27 CE, como aquellas que sitúan la participación como una directriz básica del modelo educativo, bien en términos generales, cuando se refiere a la participación de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, bien en términos específicos, cuando prevé la participación de profesores, padres y estudiantes en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. Igualmente, esta interacción entre iniciativa pública y privada trae como consecuencia la previsión de medidas y actuaciones para apoyar el impulso privado y fortalecer su colaboración en la consecución del objetivo constitucional, como la previsión de un sistema de ayudas para los centros docentes que reúnan los requisitos que establezca la ley.

Desde este contexto constitucional, la LOU configura un sistema de creación de Centros de educación superior donde conviven, sin dificultades, la iniciativa pública, para cubrir el ineludible compromiso de los poderes públicos en la consecución del servicio público, con el desarrollo de la libre iniciativa privada, reservada para aquellas personas físicas y/o jurídicas que estén interesadas en desarrollar esta labor, donde se insertaría la iniciativa impulsada por las comunidades religiosas. Esta fórmula permite reconocer, como así hace la LOU, la coexistencia de Universidades con naturaleza pública y privada, siendo las primeras aquellas creadas por los órganos legislativos

---

<sup>14</sup> Vid. Art. 27, apartados 5 y 8 de la CE.

<sup>15</sup> Vid. art. 27, apartados 1, 3 y 6 de la CE.

<sup>16</sup> Vid. art. 27, apartado 10 de la CE.

públicos, según sus competencias, y las privadas todas las demás que hayan sido «(...) **reconocidas** como tales **en los términos de esta Ley**»<sup>17</sup>.

Según la LOU tanto la *creación* de las Universidades públicas, como el *reconocimiento* de las Universidades privadas se debe producir al amparo de una legislación específica, que emana de los órganos legislativos competentes: Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma o de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno<sup>18</sup>. Más allá del importante debate sobre la distribución de competencias, conviene reparar como este precepto utiliza el término *creación* cuando se refiere a las Universidades públicas y *reconocimiento* para las Universidades privadas. El matiz en la fórmula empleada reside en la consideración del distinto origen de la voluntad constitutiva del Centro de Educación Superior según su naturaleza jurídica y el modo en que interviene la legislación para verificar su legitimación jurídica, como vimos en el art. 3 de la LOU. Y es que las primeras, las Universidades públicas, se constituyen por la acción de las autoridades educativas competentes (autonómicas o centrales) cumpliendo con el compromiso de prestar el servicio público. Por ese motivo, la creación de la Universidad se plasma en una norma específica que emana del órgano correspondiente, denominada Ley de creación.

Por su parte, la creación de las Universidades privadas no es una obligación o compromiso que deba asumir las personas físicas o jurídica, sino que es un acto voluntario que se apoya constitucionalmente en la garantía de libre creación de centros docentes, prevista en el art. 27.6 de la CE para las personas físicas y jurídicas<sup>19</sup>. Al desarrollar orgánicamente esa libertad de creación, la LOU nos recuerda que incluye la plena capacidad para dictar sus propias normas de organización y funcionamiento, así como las normas de régimen interno<sup>20</sup>. Esta capacidad específica de las Universidades privadas se menciona, además, expresamente en el conjunto de facultades que integra la autonomía universitaria, con base en el art. 27.10 CE, cuando la LOU señala que esta autonomía incluye: «a) La elaboración de sus Estatutos y, **en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno (...)**»<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Vid. Art. 3 de la LOU. La negrita es del autor.

<sup>18</sup> Vid. Art. 4 de la LOU

<sup>19</sup> Vid. art. 5 de la LOU

<sup>20</sup> Vid. Art. 2.2 a) de la LOU

<sup>21</sup> La negrita es del autor. Esta capacidad de autonormación se acompaña del resto de facultades previstas en la composición de la autonomía universitaria:

«(...)

b) La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación.

c) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia.

d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida.

e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades.

Desde esta perspectiva, la creación de las Universidades privadas parte de la iniciativa privada y se crearan y regirán por sus propias normas de organización y funcionamiento, lo que no quita que deban ser conformes con la normativa específica sobre universidades (LOU) y las dictadas por el Estado y las Comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, así como por las normas de régimen interno se dictan en su seno<sup>22</sup>, donde fijarán sus órganos de gobierno y representación, los procedimientos para su designación y remoción, etc.<sup>23</sup>. No se trata de una ley de creación que emana de una autoridad pública, sino de un regulación interna que, desde la perspectiva de constituirse cómo un Centro dirigido a atender un servicio calificado como público, cuya planificación corresponde a la Administración pública, y para garantizar su conformidad a la normativa específica, debe ser objeto de reconocimiento por las autoridades educativas competentes, autonómicas y/o estatales, en desarrollo de su labor de inspección y/o homologación, que así legitimarán que la constitución de esta entidad es conforme a los requisitos necesarios para cumplir ese servicio público y dispongan de plenos efectos civiles.

Esta sujeción ya se encuentra en la configuración constitucional del modelo educativo cuando, siguiendo el tenor del propio precepto constitucional, señala que la libertad de creación de centros docentes habrá de estar sujeta a los principios constitucionales y, en este caso concreto, especialmente a los que instituye como propios del sistema educativo<sup>24</sup>. Una fórmula que, en el caso de la educación superior, la LOU recuerda afirmando expresamente que la creación de Universidades privadas se hará con respeto a los principios democráticos, de conformidad con la propia LOU y

f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.

g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios.

h) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.

i) El establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo.

j) El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales.

k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 1»Vid. Art. 2.2 de la LOU

<sup>22</sup> Vid. Art. 6.2 de la LOU

<sup>23</sup> Vid. Art. 27 de la LOU

<sup>24</sup> «El marco constitucional está constituido, fundamentalmente, por el art. 27 CE; en particular por el derecho a la autonomía universitaria del art. 27.10 CE, pero antes, incluso por el derecho a la creación de centros docentes que garantiza el apartado 6 del mismo artículo. (...) y en el caso de las Universidades de la Iglesia –aunque no únicamente para ellas–, la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE). A estos contenidos habría que añadir la libertad de cátedra que garantiza el art. 20.1 c) y las libertades científica y técnica del apartado b) de ese mismo precepto.», cfr. GÓMEZ MONTORO, A.J., «Centros de enseñanza superior de la Iglesia en el sistema constitucional español», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015*, Comares, Granada, 2016, pp. 3 a 32, vid. p. 4

sus normas desarrollo promulgadas por el Estado y las Comunidades autónomas<sup>25</sup>. E igualmente la LOU atiende a la enunciación constitucional del principio de participación, cuando señala que en la organización y funcionamiento de las Universidades privadas deberá quedar asegurada la participación de los miembros de la comunidad universitaria<sup>26</sup>.

En la armonización del modelo universitario, juega un papel esencial la *Conferencia General de Política Universitaria*<sup>27</sup>, cuyo informe previo es preceptivo tanto para la creación de las Universidades públicas como para el reconocimiento de las Universidades privadas<sup>28</sup>. Los requisitos para verificar su reconocimiento, señala la norma, quedarán establecidos por el gobierno y se diseñan para garantizar la calidad de la docencia e investigación, contemplando específicamente los medios y recursos adecuados para la consecución de las funciones propias de las Universidades. Estos quedaron establecidos, además de en los preceptos específicos de la LOU, en su desarrollo, actualmente contenido en el *Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios*. En él se contempla, fundamentalmente, los mínimos en cuanto a la oferta académica, los recursos humanos necesarios, las instalaciones y la organización y estructura necesaria, así como el plan de desarrollo de la investigación<sup>29</sup>. Por último,

---

<sup>25</sup> Vid. art. 5.1 de la LOU

<sup>26</sup> Vid. art. 27.1 de la LOU.

<sup>27</sup> Según el art. 27 bis, «La Conferencia General de Política Universitaria, sin perjuicio de las funciones atribuidas a los órganos de coordinación universitaria de las Comunidades Autónomas, es el órgano de concertación, coordinación y cooperación de la política general universitaria al que le corresponden las funciones de:

a) Establecer y valorar las líneas generales de política universitaria, su articulación en el espacio europeo de educación superior y su interrelación con las políticas de investigación científica y tecnológica.

b) Planificación, informe, consulta y asesoramiento sobre la programación general y plurianual de la enseñanza universitaria, que comprende los recursos humanos, materiales y financieros precisos para la prestación del servicio público universitario.

c) Aprobar los criterios de coordinación sobre las actividades de evaluación, certificación y acreditación reguladas en el título V.

d) Proponer y valorar medidas para impulsar la colaboración entre universidad y empresa.

e) Coordinar la elaboración y seguimiento de informes sobre la aplicación del principio de igualdad de mujeres y hombres en la universidad.

(...).

<sup>28</sup> Vid art. 4. 2 y 5 de la LOU.

<sup>29</sup> Así, por ejemplo, el art. 4 del RD 420/2015 fija los requisitos generales:

«(...)

a) Disponer de una oferta académica mínima de titulaciones oficiales

b) Contar con una programación investigadora adecuada.

c) Disponer de personal docente e investigador en número suficiente y con la adecuada cualificación.

d) Disponer de instalaciones, medios y recursos adecuados para el cumplimiento de sus funciones.

el comienzo de las actividades por las Universidades será autorizado por las Comunidades Autónomas<sup>30</sup>, cuando se haya verificado el cumplimiento de los requisitos anteriores<sup>31</sup>.

Se entiende así la conexión entre reconocimiento y autorización que refleja la STC 131/2013: «Y es que aunque, como quedó expuesto en la STC 223/2012, de 29 de noviembre, a diferencia de lo que sucede con la ley de creación de universidades públicas, con un marcado componente fundacional, la ley de reconocimiento de las universidades privadas carece de carácter constitutivo y «tiene la naturaleza de una autorización, y esta naturaleza no se ve alterada por la intervención del legislador» (FJ 10), **la exención de ley de reconocimiento para las universidades creadas por la Iglesia católica desvirtúa en buena medida el procedimiento administrativo de autorización** de comienzo de las actividades del ente universitario. Procedimiento administrativo que no sólo se sustancia a través de la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia Ley Orgánica y normas de desarrollo en la materia (singularmente el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios), sino de aquellos contenidos en la propia ley de reconocimiento (art. 4, apartados 4 y 5, LOU)»<sup>32</sup>.

Y por ello, como señala el propio Tribunal Constitucional: «Conviene tener presente que la exigencia de una ley de reconocimiento no es, ni mucho menos, una cuestión baladí, ya que, como ha establecido el propio legislador orgánico, **el reconocimiento sirve para garantizar la calidad de la docencia e investigación y, en general, del conjunto del sistema universitario, así como para asegurar que las universidades disponen de los medios y recursos adecuados para el cumplimiento de las funciones**

e) Contar con una organización y estructura adecuada.

f) Garantizar la prestación del servicio, así como el mantenimiento de sus actividades según lo regulado por el artículo 9.

g) Garantizar que sus Estatutos, régimen jurídico y Normas de organización y funcionamiento sean conformes a lo establecido en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, en la normativa de la comunidad autónoma respectiva y en este real decreto».

El art. 6, por su parte, establece la oferta mínima de docencia, que cuantifica en 8 títulos oficiales de grado y máster, y la garantía de la labor investigadora, con la previsión de un plan de desarrollo de las titulaciones y una programación plurianual para la investigación; el art. 7, determina los mínimos de personal docente, su estructura y capacitación. El art. 8 se refiere a las instalaciones; el art. 8 fija las garantías de actividad (financiación, económica, plan de viabilidad y cierre, específicamente señalado para las privadas); y el nueve describe los mínimos que deben contener los Estatutos sobre organización y funcionamiento.

<sup>30</sup> El procedimiento de autorización viene fijado también en el art. 12 del RD 420/2015: Este procedimiento, según dicho precepto, «(...) se iniciará a solicitud del interesado y tendrá una duración máxima de seis meses. Transcurrido el plazo y en el caso que no se haya dictado la correspondiente autorización o denegación del inicio de la actividad, se entenderá autorizada por silencio administrativo, de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (...)».

<sup>31</sup> Vid. art. 4. 3, 4 y 5 de la LOU.

<sup>32</sup> STC 131/2013, FJ 10º. La negrita es del autor.

que, en relación con la educación superior, les ha asignado ese mismo legislador orgánico y que se detallan en el art. 1.2 LOU. Igualmente **conforme a dicha ley de reconocimiento ha de ser autorizado el comienzo de las actividades de la universidad por el órgano competente de la Comunidad Autónoma**, tal como disponen el art. 4.5 en relación con el 4.4 LOU, y, finalmente, la ley de reconocimiento integra, junto a la LOU y las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, el bloque normativo que, añadido a sus propias normas de organización y funcionamiento, ha de regir este tipo de universidades»<sup>33</sup>.

Este marco general es el que, a grandes rasgos, debería aplicarse a las Universidades de base confesional, si bien la propia normativa orgánica plantea algunas especificidades para este tipo de Universidades. Antes de su reforma en 2007, en la LOU sólo encontramos referencia al régimen específico previsto para los Centros de enseñanza superior de la Iglesia católica. Y es que la *Disposición adicional cuarta* de la LOU se refiere expresamente a las Universidades fundadas por la Iglesia católica, quedando al margen otro tipo de consideraciones. Será seis años después, cuando la *Disposición adicional undécima* de la LOMLOU haga referencia los Centros de educación superior fundados por otras comunidades religiosas. Si bien, la previsión de unas y otras no sólo se produce en momentos distintos, sino que, además, tiene un objeto y alcance jurídico distinto.

Por lo que se refiere a las especificidades previstas para las Universidades fundadas por la Iglesia católica, la *Disposición adicional cuarta* de la LOU parte de la aplicación analógica del régimen previsto para las Universidades privadas a aquellas fundadas por la Iglesia católica<sup>34</sup>. Pero esta aplicación del régimen general inicial queda inmediatamente matizada por la inclusión de dos condiciones realmente importantes:

- Primero, una de carácter *temporal*, esta remisión al régimen general se aplicará a aquellas Universidades que hayan sido establecidas o se establezcan con posterioridad a la firma del AEAC de 1979, dejando de este modo sin referencia expresa a qué sucede con las Universidades que están fundadas y operativas con anterioridad al AEAC.
- Segundo, otra de tipo *material* que sustanciaba un tratamiento jurídico distinto, al menos en parte, al resto de Universidades privadas, ya que, según la fórmula plasmada en la *Disposición*, las Universidades creadas por la Iglesia católica, con posterioridad o no al Acuerdo, quedarían exceptuadas de la aplicación de un Ley de reconocimiento prevista en el art. 4 de la LOU para las Universidades privadas.

---

<sup>33</sup> STC 131/2013, FJ 10<sup>o</sup>. La negrita es del autor.

<sup>34</sup> Igual que en el caso de Centros universitarios de ciencias no eclesiásticas que no se encuentren integrados como centros propios en una Universidad de la Iglesia católica, prevé la aplicación del régimen general previsto para los centros adscritos a Universidades públicas.

Una y otra particularidad (la temporal y la material) sólo se puede explicar por la referencia a una condición previa que corona todo el precepto «[l]a 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».

Por su parte, la referencia prevista en la LOMLOU para los Centros de enseñanza superior de otras comunidades religiosas se dirige expresamente a otra cuestión. De la lectura de la *Disposición adicional undécima* de la LOMLOU podemos comprobar como el reconocimiento de efectos civiles, categoría que lleva por título el precepto, no se refiere a la fundación de Centros de enseñanza ni en ella se les exime de aplicar ningún elemento previsto en el régimen general, por lo que, en este caso, será de aplicación la ley de reconocimiento. En este caso, la especificidad se refiere al reconocimiento de los títulos cursados en Centros de docencia superior dependientes de las comunidades religiosas que alcanzaron la firma de un Acuerdo de cooperación con el Estado español en 1992: evangélicos, islámicos y judíos. La norma se remite a un desarrollo específico posterior por parte del gobierno, a través de los ministerios competentes, Justicia (en aquel momento) y Universidades, para regular las condiciones en el que se puede producir el reconocimiento de efectos civiles a títulos de enseñanza superior «(...) de carácter teológico y de formación de ministros de culto»<sup>35</sup>.

En conclusión, las especialidades recogidas difieren en cuanto al alcance y contenido: una, la prevista para la Iglesia católica, estaba referida a la configuración de un régimen específico para el propio Centro, por lo menos en su creación aunque, como veremos a continuación, se entremezcla posteriormente con el reconocimiento de efectos civiles a los títulos, y otra se destina a prever simplemente la posibilidad de introducir una norma específica para el reconocimiento de títulos específicos: los estudios en materias religiosas propias de cada comunidad o **estudios de carácter teológico y de formación de ministros de culto**.

### 3. EL RÉGIMEN DE LAS UNIVERSIDADES DE LA IGLESIA CATÓLICA EN EL MARCO DEL ACUERDO SOBRE ENSEÑANZA Y ASUNTOS CULTURALES DE 1979

En el conjunto de Acuerdos firmados entre el Estado español y la Iglesia católica, se formalizó un acuerdo específico en materia de enseñanza y asuntos culturales.

---

<sup>35</sup> Para conocer la realidad de la oferta y experiencia en educación superior de las confesiones religiosas con Acuerdo en España, así como la situación de esta norma programática, recomendamos el excelente trabajo del profesor TARODO SORIA, S., «La Enseñanza Superior desarrollada por confesiones religiosas minoritarias», en en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015*, Comares, Granada, 2016, pp. 275 a 304, en referencia al desarrollo de la Disposición adicional 11ª, vid. pp. 296 y ss.

Además de su importancia por concretar la regulación sobre cuestiones esenciales en materia de educación, este Acuerdo se refiere específicamente al tratamiento de la labor desarrollada por la Iglesia católica en el ámbito de la educación superior. Del artículo X en adelante podemos encontrar disposiciones relativas al establecimiento de Universidades, Colegios universitarios, Escuelas universitarias y otros Centros universitarios por parte de la Iglesia católica.

Atendiendo a lo dispuesto en dichos preceptos, este AEAC garantiza, en términos generales, la posibilidad de que Iglesia católica establezca Universidades, Colegios, Escuelas y otros Centros universitarios<sup>36</sup> y, al mismo tiempo, preserva su autonomía para establecer Universidades, Facultades, Institutos superiores y otros Centros con una función específica, la formación en Ciencias eclesiales «(...) de sacerdotes, religiosos y seglares»<sup>37</sup>. De esta formulación podemos extraer dos líneas:

- Primero, lo dispuesto en el artículo X del Acuerdo se trata del contexto general: se dirige a garantizar la libertad de creación de Centros de enseñanza superior en sus diversas modalidades, pero, recogiendo las palabras de la profesora CIAURRIZ, fundamentalmente «(...) centros destinados a lo que podemos llamar ciencias civiles»<sup>38</sup>. Lejos de lo que pudiera parecer, por lo dicho hasta el momento sobre lo que dejaba intuir la excepción prevista en la *Disposición adicional cuarta* de la LOU, esta parte del precepto del AEAC no desarrolla, o se sustenta sobre, un fundamento jurídico distinto y específico para la fundación de estos Centros. Al contrario, se asienta sobre la cobertura recogida en el art. 27.6 de la CE, que legitima constitucionalmente la creación de centros educativos a toda persona física y/o jurídica y, en ese contexto, el Acuerdo determina, expresamente, que las Universidades, Colegios, Escuelas y Centros universitarios que se creen por parte de la Iglesia católica «(...) se acomodarán a la legislación que se promulgue con carácter general, en cuanto al modo de ejercer estas actividades (...)»<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Vid. art. X del Acuerdo de Enseñanza y Asuntos Culturales.

<sup>37</sup> Vid. art. XI del Acuerdo de Enseñanza y Asuntos Culturales.

<sup>38</sup> CIAURRIZ LABIANO, M.J., «La enseñanza superior en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales: visión de conjunto», VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015*, Comares, Granada, 2016, pp. 57 a 82, vid. p. 74. También se ha utilizado el término profanas para calificar las ciencias que en ellas se impartía, vid. MOTILLA DE LA CALLE, A., «Las Universidades de la Iglesia», en VV.AA. (Escudero López, J.A., coord.) *La Iglesia en la Historia de España*, Marcial Pons, 2014, pp. 1359 a 1368, vid. p. 1361

<sup>39</sup> Vid. art. X del Acuerdo de Enseñanza y Asuntos Culturales. Así lo afirma el Tribunal Constitucional «La lectura del citado Acuerdo de 1979 revela que en el mismo no se contiene exención expresa del requisito de la ley de reconocimiento para las universidades creadas con posterioridad al mismo. Realmente el artículo X se remite a lo que disponga la legislación aplicable en cuanto al modo de ejercer las actividades y en cuanto al reconocimiento de los estudios realizados en dichas universidades (...) Esa remisión podría dar a entender que habrá que estar a lo que discrecionalmente

Sin embargo, el precepto no acaba ahí. Junto a esta fórmula sobre el régimen jurídico de las Universidades de la Iglesia católica, en la que se limita a señalar su acomodo al régimen general, el precepto prevé también otra fórmula para determinar cómo se produce el reconocimiento de efectos civiles de los estudios realizados en dichos Centros. Una fórmula que se enuncia sin grandes cambios respecto a lo anterior. Según señala el precepto, el reconocimiento de estudios se realizará de conformidad «(...) a lo que disponga la legislación vigente en la materia en cada momento»<sup>40</sup>.

- En el segundo caso, el artículo XI se trata de un contexto específico: se dirige a delimitar el régimen para el establecimiento de Centros superiores dedicados a un objetivo específico, **la formación de sacerdotes, religiosos y seglares en Ciencias eclesíásticas**. Aunque su origen sea el mismo, la posibilidad constitucionalmente reconocida de crear centros de enseñanza en cualquier grado, esta especificidad se asienta sobre la materia (ciencias eclesíásticas) y se sustenta por su clara vinculación con el conjunto de facultades que integran el contenido esencial del derecho de libertad religiosa en su configuración orgánica, específicamente cuando protege «el derecho a recibir e impartir enseñanza (...) religiosa de toda índole (...)»<sup>41</sup> y el derecho de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas a «(...) formar sus ministros de culto (...)»<sup>42</sup>. Como actividad, función y objetivo propio de la comunidad religiosa, su desarrollo se vincula aún más estrechamente con el respeto a la autonomía propia de la Iglesia, que hunde sus raíces en nuestro sistema de laicidad y que se protege, explícitamente, en el desarrollo orgánico de la libertad ideológica y religiosa como una característica de las entidades religiosas reconocidas<sup>43</sup>. Está *autonomía plena* se concibe, esencialmente, como un espacio libre de injerencia por parte de los poderes públicos, que incluye no sólo la plena capacidad de auto organización, sino también de auto normación en la configuración jurídica de la situación,

---

disponga el legislador nacional que, en este caso, ha optado por la exención de la ley de reconocimiento a favor de las universidades de la Iglesia católica. Sin embargo, en lo que ahora importa, no es esa la conclusión a la que ha de llegarse, ya que no es claro que pueda atribuirse al término «establecer» el significado de que implícitamente supone el reconocimiento de las universidades creadas por la Iglesia católica; creación que, por su parte, emana de la libertad contenida en el art. 27.6 CE. Y no lo es por cuanto dicho Acuerdo utiliza el término reconocimiento en otros casos, como cuando, con respecto de las universidades de la Iglesia establecidas en nuestro país en la fecha de la adopción del Acuerdo, indica que «[e]l Estado reconoce 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, salvo lo previsto en el artículo XVII, 2». Más bien, habrá de concluirse, entonces, en la absoluta neutralidad del Acuerdo en lo referente a la exigencia del reconocimiento de las universidades de la Iglesia católica, que es cuestión que conforma exclusivamente el legislador interno en los términos ya señalados», vid. STC 131/2013, FJ 10º.

<sup>40</sup> Vid. art. X del Acuerdo de Enseñanza y Asuntos Culturales.

<sup>41</sup> Vid. art. 2.1 c) Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

<sup>42</sup> Vid. art. 2.2 Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

<sup>43</sup> Vid art. 6 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

institución o negocio que esté configurando, haciendo más que comprensible la remisión, como así hace el propio Acuerdo<sup>44</sup>, a su derecho estatutario como clave en el nacimiento o creación de una institución necesaria para el desarrollo de sus funciones.

Desde este punto de partida, los títulos y estudios de ciencias eclesiásticas ofertados no tienen correspondencia material con los ofertados en el ámbito civil<sup>45</sup>, ya que se trata de una formación confesional específica principalmente para sus ministros de culto o, como impulso a su desarrollo –*Gaudium et spes* 62–, a seculares fieles de la Iglesia<sup>46</sup>. Esta falta de correspondencia, junto con el respeto a la autonomía plena libre de toda injerencia, los sitúa como un elemento ajeno a la programación general de la educación superior y los efectos *ad extra* que civilmente se le reconozca a estos títulos dependerá de la voluntad del Estado en cumplir su compromiso de facilitar el ejercicio pleno de los derechos (art. 9.2 CE), en este caso la libertad ideológica y religiosa. Si así lo estima oportuno, habrá de fijar los requisitos para su convalidación, equivalencia o equiparación a los grados alcanzados en los títulos oficiales. Este compromiso podría derivar en la promulgación de una regulación específica, como viene previsto, y su elaboración podría estar presidida, como así se señala, por el mutuo acuerdo «(...)

---

<sup>44</sup> Bajo la fórmula «(...) a tenor de su propio derecho (...)», vid. art. XI del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales.

<sup>45</sup> «Desde el 21 de octubre de 1868 la Teología deja de estar presente en la Universidad española. Un decreto de Manuel Ruiz Zorrilla, ministro de Fomento en el primer gobierno revolucionario, determinó la desaparición de todas las Facultades de Teología en las Universidades españolas. Era un primer paso en el camino de la revolución cultural que debía convertir a España en una nación moderna. Significa el decreto de condena de la Teología española a un destierro social y cultural. En adelante, el estudio de la Teología será sólo ocupación de los eclesiásticos. Se refugiará en los seminarios, sin más objetivo que el de contribuir a la formación de los futuros sacerdotes. Desde los orígenes de la institución universitaria, el ámbito natural de la vida y desarrollo del saber teológico había sido la Universidad. Aparecía perfectamente integrada en el universo de los saberes del hombre, interpelada por ellos y, a su vez, interpellando, iluminando y ofreciendo una visión de sentido de toda la realidad. Ahora se le crea una situación nueva. Se rompe el contacto vivo con el mundo de la ciencia y de la cultura universitaria. Nacen las *ciencias eclesiásticas*, vueltas al mundo interior de la Iglesia, «su mundo»; de espaldas a lo exterior», cfr. LOSADA, J., «Las ciencias eclesiásticas españolas en el período de 1892 a 1992», en *Icade: Revista de la Facultad de Derecho*, N° 27, 1992, pp. 51 a 72, vid. p. 52

<sup>46</sup> «Entre los textos conciliares es una cita obligada el pasaje de *Gaudium et spes* 62, sobre la necesidad de adoptar un enfoque renovado en el estudio de las ciencias sagradas, para comunicar la doctrina de una manera más acorde con la mentalidad de nuestro tiempo, sin abandonar, naturalmente, los métodos y las exigencias propias de la ciencia sagrada. Se alienta al conjunto de los fieles dedicados al estudio y a la investigación a que «compaginen los conocimientos de las nuevas ciencias y doctrinas y de los más recientes descubrimientos con la moral y con la enseñanza de la doctrina cristiana». La dedicación a las disciplinas eclesiásticas no se restringe a clérigos y religiosos; «es de desear –continúa el texto de la Constitución pastoral– que numerosos laicos reciban una buena formación en las ciencias sagradas, y que no pocos se dediquen *ex profeso* a estos estudios y profundicen en ellos», cfr. OTADUY GUERÍN, J., «El derecho de los fieles a la libertad de investigación en las ciencias eclesiásticas», en *Ius ecclesiae*, Vol. 30, N° 2, 2018, pp. 495 a 518, vid. pp. 497 y 498

entre las competentes autoridades de la Iglesia y del Estado (...)»<sup>47</sup>. En caso contrario, como recoge el propio acuerdo, mientras no se concrete esa regulación específica, la convalidación y/o el reconocimiento de títulos se deberá realizar «(...) de acuerdo con las normas generales sobre el tema»<sup>48</sup>.

En conclusión, lo dispuesto en el art. XI del Acuerdo, desde la perspectiva de la fundación de centros de enseñanza, sólo puede entenderse en sintonía con el art. X. La garantía general de libertad de creación de centros docentes prevista en el art. 27.6 CE, ampara la creación de cualquier Centro docente en los que se impartan diferentes tipos de estudios, sean eclesiásticos o no. Pero la diferencia en cuanto a su tratamiento jurídico está justificada, como mínimo, en el criterio que, en nuestra opinión, tan acertadamente asentó el Acuerdo: la materia o estudios a los que se refiere y su integración en el sistema educativo superior<sup>49</sup>. El artículo X es el marco general, y se trata de la única disposición aplicable a aquellos Centros que sus actividades están principalmente enfocadas a cubrir la oferta académica superior civil (tanto títulos propios como títulos oficiales), participando por ello, en los términos que permite el texto constitucional, en la función que tiene categoría de servicio público. Como tal queda sometida a la programación, inspección y homologación de las autoridades educativas públicas correspondientes. Mientras que el artículo XI es una previsión específica que se refiere a la oferta de estudios en Ciencias eclesiásticas, una formación de ámbito interno (formación confesional<sup>50</sup>) bajo la garantía de formación del art. 2 LOLR<sup>51</sup>, donde el Estado decidirá hasta donde puede alcanzar sus efectos externos, mediante la homologación de esos títulos a categorías civiles equiparables (licenciado, graduado, máster, etc.).

<sup>47</sup> Vid. art. XI del AEAC

<sup>48</sup> Vid. art. XI del AEAC

<sup>49</sup> La profesora CIUARRIZ clasifica hasta cuatro puntos temáticos: Centros Universitarios, profesorado y alumnado, autonomía de las Universidades y autonomía del profesorado. Dentro del primero considera que podemos encontrar hasta cuatro tipos: a) Centros universitarios estatales, en los que el AEAC regula la organización y creación en su seno de cursos y actividades religiosas por parte de la Iglesia católica; b) Centros universitarios propios de la Iglesia, reconociendo su derecho a establecerlos y el reconocimiento de efectos civiles de sus títulos; c) Centros universitarios de la Iglesia preexistentes al Acuerdo, regulando la preservación de sus derechos adquiridos y su acomodación a la nueva normativa; c) Centros Universitarios dedicados exclusivamente a las Ciencias eclesiásticas, garantizando la autonomía de la Iglesia para su creación y previendo la existencia de acuerdos posteriores para el reconocimiento de efectos civiles de sus títulos, vid. CIAURRIZ LABIANO, M.J., «La enseñanza superior en el Acuerdo sobre Enseñanza y ...», op. cit., vid. p. 61.

<sup>50</sup> «Las Facultades eclesiásticas – en particular– tienen el cometido de «investigar profundamente en los diversos campos de las disciplinas sagradas de forma que se logre una inteligencia cada día más honda de la Sagrada Revelación», y «sirviéndose incluso de los métodos y medios más modernos, formen a los alumnos para las investigaciones más profundas», cfr. OTADUY GUERÍN, J., «El derecho de los fieles a la libertad de investigación ...», op. cit., vid. p. 498.

<sup>51</sup> CIAURRIZ LABIANO, M.J., «La enseñanza superior en el Acuerdo sobre Enseñanza y ...», op. cit., vid. p. 57

Se entiende así los distintos regímenes que igualmente se prevé para el reconocimiento de efectos a los títulos. En el caso de los títulos civiles, o si se prefiere de contenido no confesional, donde se pueden incluir la oferta de títulos oficiales o propios de la Universidad, la normativa de aplicación deberá ser la legislación común, y así queda establecido en el propio AEAC. En estudios de Ciencias eclesiásticas, materia específica de la Iglesia sin similitudes en el ámbito civil, tiene lógica que sea necesario una norma específica donde la Administración establezca los términos y el alcance de su equivalencia. Con una particularidad derivada del modo en que este compromiso queda previsto en el AEAC, esta norma emanará del acuerdo entre la confesión, competente en la materia, y las autoridades educativas civiles, encargadas de la homologación del sistema.

El resultado de este acuerdo podrá plasmarse, y como veremos así se hizo, en una fórmula legislativa propia del Estado, ya que se trata de reconocer efectos en su ámbito. Y es que el modo y alcance de los efectos en el ámbito civil nos remite a la aplicación de las técnicas de relación entre ordenamientos<sup>52</sup>, en este caso el presupuesto<sup>53</sup>. Pero tiene sentido que, según el modelo de cooperación fijado por la Constitución de 1978, en nuestro sistema se opte por apelar a la colaboración entre ambas instituciones. Esta fórmula es consecuencia del principio de cooperación tan característico de nuestro sistema<sup>54</sup>, que, como ha señalado la doctrina, permite cumplir el compromiso de los poderes públicos de garantizar las condiciones y remover los obstáculos para

---

<sup>52</sup> Vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.; LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *Derecho de la libertad de conciencia I. Conciencia, tolerancia y laicidad*, 4ª ed. Thomson Reuters, 2011, vid p. 44 a 48. También puede verse en LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «Principios, técnicas y modelos de relación entre Estado y grupos ideológicos religiosos (confesiones religiosas) y no religiosos», en *Revista de Estudios Políticos*, Nª 88, 1995, pp. 29 a 61, vid. p. 29 a 61, vid. págs. 45 y 46; FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Introducción», en VV.AA. (FERNÁNDEZ-CORONADO, A., Dir.) «El Derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías», Ed. Colex, 2002, vid. p. 22 y 23

<sup>53</sup> El **presupuesto como técnica de relación entre ordenamientos** puede producirse de dos formas: a) en una de ellas el negocio jurídico nacido al amparado de otro ordenamiento jurídico (origen) es reconocido en el ordenamiento jurídico receptor en cuanto un mero hecho al que concede unos efectos jurídicos propios, sin que se produzca la traslación de los efectos jurídicos otorgados por el ordenamiento de origen al receptor y viceversa. El ordenamiento de origen mantendrá su plena competencia sobre la determinación de los requisitos de validez del negocio y sus efectos, cuyo alcance quedará reducido al ámbito de aplicación del ordenamiento de origen; b) en otros casos, el ordenamiento jurídico extiende el reconocimiento a los efectos que le otorga a ese negocio jurídico su propio ordenamiento de origen, pero en este caso lo supedita a que cumpla los requisitos de validez que el ordenamiento receptor exige a negocios jurídicos similares, vid. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.; LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *Derecho de la libertad de conciencia I. ...*, op. cit., vid p. 44 a 48; FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Introducción», op. cit., vid. p. 22 y 23.

<sup>54</sup> SUÁREZ PERTIERRA, G., «Laicidad y cooperación como base del modelo español: una interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)», en *Revista española de Derecho Constitucional*, Nª 92, 2011, pp. 41 a 64.

garantizar el pleno ejercicio de los derechos<sup>55</sup>. Pero este compromiso, a diferencia de lo que se pretendía entender con el régimen previsto en el AEAC, ni se trata del establecimiento de privilegios ni especialidades injustificadas. En palabras de la profesora FERNÁNDEZ-CORONADO, el sistema parece (o debería) tender a la consecución de dos objetivos: desarrollar los derechos fundamentales de libertad e igualdad religiosa y tratar de encontrar un programa de cooperación común con las confesiones religiosas evitando quiebras en la igualdad. Además, nada se opone a que esta labor de promoción se desarrolle de forma unilateral por el Estado<sup>56</sup> (una norma específica donde se establezcan condiciones o se remuevan obstáculos para garantizar el ejercicio del derecho). Como sucede en esta ocasión, se formula una norma específica propia del Estado cuyo contenido se concreta teniendo en cuenta el criterio de la confesión, al ser materias específicas de su doctrina.

Bajo esta premisa la pregunta es inmediata, entonces ¿dónde se encuentra la fórmula de difícil interpretación a la que nos hemos referido al inicio y que se vincula con la posible legitimidad de la previsión de la LOU en la que se eximía a las Universidades fundadas por la Iglesia católica de la necesidad de contar con una Ley de reconocimiento? En este caso, las dificultades de interpretación se producen cuando el AEAC nos recuerda que existen Universidades de la Iglesia católica que ya estaban fundadas con carácter previo al momento de entrada en vigor del Acuerdo y ya habían obtenido reconocimiento jurídico del Estado. Por ese motivo, el Estado *reconoce* su existencia legal de manera directa a través del Acuerdo, sin olvidar recordarles, explícitamente, que su «(...) régimen jurídico habrá de acomodarse a la legislación vigente (...)», pero con una excepción, lo dispuesto en el artículo XVII, apartado 2<sup>57</sup>.

En este precepto se introduce la cláusula derogatoria del antiguo Concordato de 1953, señalando literalmente los artículos que se referían a la materia de educación y asuntos culturales y que son sustituidos por la nueva regulación que contiene este AEAC. Pero, en su párrafo 2, se limita el alcance de esa cláusula derogatoria para preservar los derechos adquiridos por las Universidades de la Iglesia establecidas previamente en España en esos preceptos derogados. Son este tipo de previsiones que in-

<sup>55</sup> FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Sentido de la cooperación de una sociedad ...», op. cit.; SUÁREZ PERTIERRA, G., «Acuerdos y Convenios: ...», op. cit.; CONTRERAS MAZARIO, J. M., «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos. LOLR: XX Aniversario (1980-2000)*. Número 0, Madrid, diciembre 2000, pp. 135 a 173; CASTRO JOVER, A., «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, N.º. 3, 2003

<sup>56</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.; LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *Derecho de la libertad de conciencia I. ...*, op. cit., vid. p. 360 y ss.; FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «El significado del artículo 16 en el contexto constitucional», en VV.AA. (Fernández-Coronado, A. et. alia Coord.) *Libertad de conciencia, Laicidad y Derecho*, Thomson Reuters, 2014, pp. 87 a 106, vid. p. 105; SUÁREZ PERTIERRA, G., «Acuerdos y Convenios: ...», op. cit., vid. p. 250; LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., «¿Legislar sobre la conciencia?», en VV.AA. (Fernández-Coronado, A. et. alia Coord.) *Libertad de conciencia, Laicidad y Derecho*, Thomson Reuters, 2014, pp. 305 a 323, vid. p. 322

<sup>57</sup> Vid. art. X, 2 del Acuerdo de Enseñanza y Asuntos Culturales.

tentan mantener situaciones precedentes las que, en palabras de la profesora CASTRO JOVER, no siempre tiene un encaje sencillo «(...) con el nuevo modelo de relación entre el Estado y las confesiones diseñado por el texto constitucional (...)»<sup>58</sup>.

Esta clausula es la que explica la condición temporal que recoge la *Disposición adicional cuarta* de la LOU «(...) con posterioridad al Acuerdo (...)» y a través de ella se introduce, en el ordenamiento constitucional actual, la necesidad de acudir a normas dictadas con anterioridad al régimen actual, en el seno de un modelo de relación Iglesia-Estado distinto, basado en la confesionalidad católica del Estado español, donde la personalidad y capacidad jurídica de la Iglesia católica en el ámbito civil tenían el respaldo del poder establecido con clara primacía sobre el resto de las confesiones religiosas. Y es que, a raíz de esta formulación quedarían vigentes las disposiciones del Concordato de 1953 donde se reconocía directamente la existencia previa de Universidades eclesiásticas, los Seminarios y demás instituciones católicas. Si bien, también encontramos formulas específicas, primero para aquellas creadas «(...) para la formación y cultura de los clérigos y religiosos (...)» que, en todo caso, disponía el Concordato, seguirían dependiendo exclusivamente de la autoridad eclesiástica y los Grados en ciencias eclesiásticas impartidos en su seno para clérigos y seglares se reconocían «a todos los efectos» y, específicamente, como título suficiente para la enseñanza de las disciplinas de la Sección de letras en los Centros de enseñanza media dependientes de autoridad eclesiástica<sup>59</sup>. Por otra parte, se preveía el reconocimiento expreso a «(...) libremente ejercer el derecho que le compete, según el canon 1375 del Código de Derecho Canónico (...)» a organizar y dirigir centros educativos, en cualquier orden y grado, que en el texto del Concordato denomina «escuelas públicas». Con una clara diferencia respecto al régimen actual, en esta ocasión como fundamento se hace una remisión expresa al propio derecho estatutario de la Iglesia, en lugar del civil, algo que se explica desde la configuración de un sistema de confesionalidad católica durante el régimen en el que se aplica este Concordato, donde la legislación eclesiástica era «fuente de inspiración» del propio ordenamiento civil<sup>60</sup>. Además, en lugar de concluir está fórmula de reconocimiento directo con la determinación de los efectos civiles que tendrán los estudios que en ellas se realicen, esta solución se

---

<sup>58</sup> CASTRO JOVER, A., «Convenios entre Universidades públicas y la Iglesia católica sobre materias religiosas», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015*, Comares, Granada, 2016, pp. 251 a 274, vid. p. 251.

<sup>59</sup> Vid. art. XXX del Concordato de 1953.

<sup>60</sup> En concreto nos referimos al segundo principio de la Ley de principios del movimiento nacional que, junto con el art. 6 del Fuero de los españoles son claves para entender la configuración del sistema de relación Estado-Iglesia, necesario para entender el sistema en el que se incluyen el Concordato de 1953 y la Ley de 1967, vid. SUÁREZ PERTIERRA, G., *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Esset, 1978.

pospone a una nueva norma, que habrá de ser fruto del acuerdo entre el Estado y la autoridad eclesiástica correspondiente<sup>61</sup>.

En este caso, la distinción entre Centros dirigidos a impartir ciencias eclesiásticas (art. XXX del Concordato) y no eclesiásticas, escuelas públicas, (art. XXXI) es igualmente nítida y las diferencias en su régimen jurídico se completa con la distinta normativa de desarrollo a la que se remiten ambos preceptos para el reconocimiento de sus títulos. En el primer caso, el reconocimiento de su existencia y de los títulos se remitía a la vigencia de un acuerdo anterior: *Convenio concertado el día 8 de diciembre de 1946 entre España y la Santa Sede sobre Seminarios y Universidades de Estudios Eclesiásticos*<sup>62</sup>. En el segundo caso, la fórmula prevista para el reconocimiento se aplaza y nos conduce al *Convenio entre la Santa Sede y el Estado español sobre el reconocimiento, a efectos civiles, de los estudios de ciencias no eclesiásticas realizados en España en Universidades de la Iglesia católica, de 5 de abril de 1962*.

El *Convenio de 1962* supone la primera ruptura al monopolio estatal en materia de educación superior, aunque abre la posibilidad exclusivamente a las Universidades de la Iglesia<sup>63</sup>. Su objeto principal era determinar el régimen jurídico de reconocimiento de efectos civiles de los títulos que se realicen en sus Facultades y escuelas dedicadas a las ciencias no eclesiásticas<sup>64</sup>. Pero a diferencia de lo que pudiera parecer, ni si quiera acudir a este Convenio nos permitiría perfilar régimen de reconocimiento distinto a la de someter la legitimidad de títulos y de los Centros donde se imparte a la verificación por las autoridades educativas. En este Convenio se establecen, con carácter

<sup>61</sup> Vid. art. XXXI del Concordato de 1953.

<sup>62</sup> Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1946-12244> Puede verse una somera explicación de su contenido en GUZMÁN PÉREZ, C., «El régimen vigente del reconocimiento de estudios realizados en centros superiores de la Iglesia», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015*, Comares, Granada, 2016, pp. 137 a 176, vid. pp. 151 y 152. Este Convenio fue finalmente derogado en el Acuerdo de Asuntos Económicos, y es que: «(...) en el acuerdo de 8 de diciembre de 1946 la Iglesia sólo se comprometía a que en los seminarios se estudie Lengua, Literatura, Geografía e Historia de España en extensión no inferior al plan de enseñanza media. El resto del acuerdo sobre seminarios de 1946 tiene una relevancia casi exclusivamente económica, en cuanto el Estado se compromete a la dotación de seminarios mayores y menores. Es lógico, por este motivo, que la derogación del acuerdo de 8 de diciembre de 1946 no se establezca en las disposiciones finales del Acuerdo que estamos comentando sobre enseñanza y asuntos culturales, sino en el art. VII del acuerdo sobre Asuntos Económicos», cfr. GONZÁLEZ DEL VALLE, J.M., «La enseñanza en el Acuerdo de 3 de enero de 1.979», en *Ius Canonicum*, 1979, Vol. XIX (Nº37), pp. 243 a 258, vid. p. 247

<sup>63</sup> «(...) desde un punto de vista histórico, su importancia es de primer orden. Se trata de la primera quiebra del riguroso monopolio del Estado en materia de enseñanza superior en España, o, por formularlo en términos positivos, la primera victoria de la libertad en esa vertiente de la vida social particularmente sensible, cual es el ámbito de la investigación y de la cultura superior», cfr. OTADUY, J., «La experiencia de la Universidad católica en Europa», en *Ius Canonicum*, Vol. XLI, nº 81, 2001, pp. 75 a 101, vid. p. 84

<sup>64</sup> Art. 1 del Convenio de 1962.

previo, las condiciones para la creación de Universidades dedicadas a la formación en ciencias no eclesiásticas que incluso obedecen, como ya manifestara la doctrina, a una fórmula de sujeción a los criterios civiles establecido con una intervención estatal aún más rígida<sup>65</sup>. Así, tiene un notable peso expresiones como «deberá ser acordado individualmente por la Autoridad civil (...)» quien, además, determinará por Decreto las Facultades y Escuelas a las que se refiere específicamente y a las que se reconoce efectos<sup>66</sup>. Y al revisar la norma comprobaremos que los requisitos exigidos para el reconocimiento de efectos de los títulos son una fórmula de equiparar (adecuar) el régimen de estas Universidades de la Iglesia con lo previsto para las Universidades civiles coetáneas.

Por su parte, el reconocimiento de efectos civiles de su oferta académica sólo se garantiza cuando los títulos que se imparten en esas Universidades sean similares a los estudios que se ofrecen en las Facultades que el Estado tenga en sus propias Universidades. Y, en todo caso, serán equiparados siempre y cuando cumplan los requisitos previstos expresamente en el *Convenio*, que están dirigidos a asimilar las capacidades, recursos y procedimientos de estos Centros a las Universidades civiles, a saber:

- que la selección de los alumnos y el tiempo de escolaridad cumpla con lo previsto en la legislación española para las Universidades civiles
- que los planes de estudio sean iguales que los ofertados por los Centros oficiales del Estado
- que las pruebas académicas de asignaturas, cursos y grados sean las mismas que las de las Universidades del Estado<sup>67</sup>.

Por ello el profesor POLO SABAU, nos recuerda que esta norma ha sido considerada en sede doctrinal como «(...) un verdadero homenaje al reglamentismo y a la antiautonomía universitaria (...)». Además, el profesor nos facilita la identificación de tres cauces diferentes para proceder al reconocimiento de efectos civiles a los títulos impartidos en las Universidades de la Iglesia: uno que supone la atribución automática de efectos cumplidos los requisitos, que sólo podría alcanzar en ese momento la Universidad de Navarra y otros dos procedimientos que requerían «(...) algún tipo de verificación ulterior que permitiese acreditar ante la Administración educativa que la formación adquirida en el centro eclesiástico no era inferior a la demanda en los centros oficiales para la expedición de los correspondientes títulos oficiales, lo que implicaba la necesidad de superar adicionalmente las pertinentes pruebas académicas en un centro público para ver reconocidos los efectos civiles de los estudios cursados»<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> SOUTO PAZ, J.A., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 434.

<sup>66</sup> Art. 2 del Convenio de 1962.

<sup>67</sup> Art. 5 del Convenio de 1962.

<sup>68</sup> POLO SABAU, J.R., «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo ...», op. cit., vid. p. 103.

Este modelo de reconocimiento de efectos civiles a los títulos ofertados por las Universidades católicas ha sido sustituido<sup>69</sup>, salvo con carácter transitorio para las universidades preexistente hasta que opten por adaptarse a la legislación general<sup>70</sup>, por las normas específicas promulgadas en el contexto constitucional actual y del propio AEAC<sup>71</sup>. En el caso de la equivalencia, convalidación o equiparación de los títulos eclesiásticos, se ha dictado una disposición específica que recoge cómo se concreta el acuerdo entre el Estado y la propia Iglesia. Nos referimos al *Real Decreto 1619/2011, de 14 de noviembre, por el que se establece el nuevo régimen de equivalencias de los estudios y titulaciones de Ciencias Eclesiásticas de nivel universitario respecto de los títulos universitarios oficiales españoles, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979 sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*, adaptando lo previsto en el Real Decreto anterior, RD 3/1995, a la nueva estructura y ordenación de las enseñanzas universitarias. Una formulación que además se entiende claramente en el contexto de adhesión de la Santa Sede al Espacio Europeo de Educación Superior y apoyado por el propio compromiso de la Iglesia católica de valorar la adecuación de sus títulos eclesiásticos a los estándares europeos, creando la Agencia para la Valoración y la Promoción de la Calidad de las Universidades y Facultades Eclesiásticas (AVEPRO), con el objeto de garantizar la calidad de sus enseñanzas y de facilitar su reconocimiento en el contexto europeo<sup>72</sup>.

En el caso de la formación que da lugar a la obtención de títulos civiles, la referencia a la aplicación de la normativa común supone tener en cuenta, como mínimo<sup>73</sup>:

Primero, lo establecido en la LOU en cuanto al reconocimiento del Centro y su oferta académica:

<sup>69</sup> En todo caso podría mantenerse como derecho transitorio hasta la adaptación de las cuatro universidades que quedan como objeto de aplicación al estar constituidas con carácter previo a la firma del actual acuerdo y para las que se firmó este Convenio: la Universidad pontificia de Salamanca (Conferencia Episcopal), la Universidad de Deusto, la Universidad de Comillas (Compañía de Jesús) y la Universidad de Navarra (Opus Dei), cfr. CIAURRIZ LABIANO, M.J., «La enseñanza superior en el Acuerdo sobre Enseñanza y ...», op. cit., vid. p. 59. Vid. también GUZMÁN PÉREZ, C., «El régimen vigente del reconocimiento de estudios ...», op. cit., vid. p. 155.

<sup>70</sup> POLO SABAU, J.R., «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo ...», op. cit., vid. p. 104 y 105. Una opinión que no resulta unánime en su totalidad, vid. por ejemplo, CALVO-ALVAREZ, J., «La aplicación del Convenio de 1962 en la actualidad», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015*, Comares, Granada, 2016, pp. 121 a 136, vid. especialmente las pp. 135 y 136.

<sup>71</sup> «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 en cada momento», cfr. Art. X.1 del AEAC.

<sup>72</sup> Como viene recogido en el preámbulo del RD 1619/2011. Vid. GUZMÁN PÉREZ, C., «El régimen vigente del reconocimiento de estudios ...», op. cit., vid. p. 166.

<sup>73</sup> Un relación más extensa y detallada, según ciencias eclesiásticas o civiles, grados y títulos vid. *Ibidem*, vid. pp. 171 a 175.

- que la universidad posea la autorización pertinente de la comunidad autónoma, según lo dispuesto en su propia legislación (art. 35.2 LOU)
- la verificación por parte del Consejo de Universidades de que el plan de estudios se ajusta a las directrices y condiciones establecidas por el gobierno, preservando la autonomía académica de las Universidades (art. 35.2 LOU)
- La evaluación de la titulación, que se desarrollará por la Agencia de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA) (art. 32.1 LOU)
- Una vez evaluado y verificado, la determinación del carácter oficial del título y su inscripción en el Registro de universidades. ordenado por el Gobierno (art. 35.2 LOU).

Segundo, lo dispuesto en el *Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales*, donde se fija el sistema básico de reconocimiento de créditos, para los grados adaptados al espacio europeo, y que en su *Disposición adicional sexta*, recuerda la existencia de procedimientos de reconocimiento especiales previstos para las Universidades previas al AEAC. Esta disposición, en consonancia con la LOU, señala que se mantendrán hasta que opten por transformarse en universidades privadas. En todo caso, afirma la *Disposición adicional sexta*, a los efectos de hacer efectivos esos procedimientos, quedarán sometidos al proceso de verificación, realizado por el Consejo de Universidades, igualmente establecido para los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales, comprobando que se ajustan a las directrices y condiciones establecidas por el gobierno con carácter general. Tras la verificación, se remitirá al Gobierno para que, a través de la oportuna resolución, establezca su carácter oficial, ordene su inscripción en el RUCT y su publicación en el B.O.E<sup>74</sup>. El proceso de renovación de

---

<sup>74</sup> Vid. *Resolución de 22 de septiembre de 2009, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado de las Universidades de la Iglesia Católica y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos* (rectificada por la Resolución de 9 de febrero de 2015, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de enero de 2015, por el que se modifican determinados Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado, Máster y Doctor y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos y por la Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de julio de 2016, por el que se modifican determinados Acuerdos del Consejo de Ministros, por los que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado, Master y Doctor y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos) y más recientemente la *Resolución de 14 de enero de 2021, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de enero de 2021, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos*, que se refiere expresamente al título de Graduado/Graduada en Economía/Bachelor in Economics, de la Universidad de Navarra.

los títulos, en su caso, queda sometido al procedimiento de evaluación previsto en el art. 27 del RD 1393/2007 «(...) para todos los títulos oficiales (...)»<sup>75</sup>.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

En el año 2013 el Tribunal Constitucional aclaró algunas dudas sobre el procedimiento de reconocimiento de las Universidades de la Iglesia católica, declarando inconstitucional el inciso final de la *Disposición adicional cuarta* de la LOU, en la que se les excluía en términos generales de contar con una Ley de reconocimiento. Si bien, el debate no ha quedado definitivamente cerrado ya que no toda la doctrina es unánime en este sentido y el propio fallo contiene votos discrepantes con el resultado de la decisión. Desde esa perspectiva, transcurridos los años, parece interesante seguir reflexionando sobre cuál deba ser el verdadero alcance del reconocimiento en un ordenamiento jurídico constitucional donde la libertad ideológica y religiosa y la laicidad positiva se sitúan como dos principios básicos en el tratamiento de la diversidad. No en balde, la cuestión no se ha estancado y aún hoy en día encontramos disposiciones jurídicas que mantiene sus referencias al régimen subyacente al AEAC, apelando a los procedimientos especiales de reconocimiento de efectos civiles para los títulos impartidos por las Universidades fundadas por la Iglesia católica.

Esos procedimientos especiales están vinculados a la situación prevista para la Iglesia católica en el AEAC, una remisión que pervive en la propia LOU. Originariamente, la regulación orgánica del sistema universitario tan sólo había previsto una disposición para el tratamiento de las Universidades fundadas por la Iglesia católica. Hubo que esperar a la reforma de la LOU para encontrar una disposición que se refiera a otras confesiones religiosas que, en principio, parten de una situación similar: disponer de un acuerdo de cooperación con el Estado español. Si bien, en esta *Disposición adicional 11ª* de la LOMLOU no sólo se produce con posterioridad sino que tampoco se refiere al régimen de reconocimiento de los Centros, dando por implícito la aplicación del régimen general previsto para las Universidades privadas, tan sólo refiere a la posibilidad de que el Gobierno establezca a *posteriori* una norma donde regule el reconocimiento de efectos civiles (equivalencia) a los títulos impartidos por

---

<sup>75</sup> Un precepto que fue modificado y ampliado por la *Disposición final segunda* del *Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios*, incluyendo la *acreditación institucional* como procedimiento especial para la renovación de la acreditación. Los términos generales en los que se desarrolla la acreditación institucional vienen establecidos en el art. 14 del mismo RD 420/2015. Este procedimiento se solicitará a la ANECA o a la agencia de evaluación externa «(...) de la comunidad autónoma en cuyo territorio se haya establecido la universidad y que se encuentren inscritos en el Registro Europeo de Agencias de Calidad (European Quality Assurance Register, EQAR)»

los Centros de educación superior de estas confesiones sobre teología y/o para la formación de ministros de culto.

En cambio, la disposición específica para la Iglesia católica parte de una situación más compleja, estableciendo elementos característicos de su configuración de notable importancia:

- Si bien el régimen previsto inicialmente es la aplicación de las disposiciones correspondientes a las Universidades privadas, se remite al AEAC para determinar el ajuste que debe realizarse en la aplicación de la regulación orgánica a las Universidades fundadas por la Iglesia católica, lo que puede suponer una especificidad en su conjunto.
- En todo caso se establecen dos criterios que ya matizan de forma específica esta remisión general:
  - a) uno de amplio espectro, excluyendo la aplicación de un elemento esencial para la configuración del régimen previsto para las Universidades privadas: la Ley de reconocimiento;
  - b) y otro de espectro más reducido, el momento de fundación de la Universidad que determina la necesidad de contar con la preservación de derechos adquiridos por aquellas instituciones universitarias que fueron creadas con anterioridad a la promulgación del AEAC.

Esta situación nos induce dos cuestiones: a) ¿qué significa y qué consecuencias tiene la aplicación de una ley de reconocimiento?; b) ¿Cuáles son las diferencias que supone el régimen previsto para las Universidades fundadas por la Iglesia católica en el AEAC?

Para responder a la primera pregunta, debemos tener en cuenta que la educación superior se configura en nuestro ordenamiento como un servicio público, cuya programación, homologación e inspección corresponde al Estado. El régimen universitario establecido en el sistema español combina oferta pública y privada, como consecuencia del binomio constitucional: derecho a la educación y libertad de enseñanza, que se concreta, entre otras cuestiones, en la libertad de creación de centros docentes. En su desarrollo orgánico, la Ley de reconocimiento para las Universidades privadas se inserta como el instrumento donde se plasma la verificación de la conformidad de su régimen interno con los principios estructurales del ordenamiento constitucional en general y del sistema educativo en particular, así como la disponibilidad de capacidad, recursos personales y materiales y programas de impulso académico e investigador que garanticen la adecuación de la oferta y del Centro al cumplimiento del servicio público. Esta Ley de reconocimiento está conectada íntimamente con la autorización requerida para el inicio de las actividades.

Para responder a la segunda pregunta, podemos observar como en el caso del AEAC, no se establece un régimen excepcional en la creación de centros universitarios, al contrario, se remite a la aplicación del régimen general. Las dificultades de in-

terpretación surgen cuando se dispone la preservación de los derechos adquiridos por aquellas Universidades que existían con carácter previo a la promulgación del actual AEAC, que se traslada a la LOU como hemos visto, y con ello se restringe el alcance de la clausula de derogación de las deposiciones previstas en el Concordato de 1953. Esta remisión conlleva, a su vez, la necesidad de atender a las normas de desarrollo que se dictaron en aplicación de dicho Concordato, específicamente el *Convenio de 1962* sobre el reconocimiento de efectos civiles a los títulos impartidos por los Centros de la Iglesia católica en materias civiles, no eclesiásticas.

En esta fórmula hay un reconocimiento de las Universidades fundadas por la Iglesia católica que rompe el monopolio estatal en el ámbito universitario antes de la Constitución. Pero esta ruptura no se basa en el reconocimiento de la libertad de enseñanza de nuestro actual ordenamiento jurídico ni tiene un alcance amplio, tan sólo se refiere a las Universidades fundadas por la Iglesia católica y se sujeta a disposiciones específicas y unilaterales por el Estado para identificar los Centros. En la actualidad ese modo de reconocimiento sería innecesario, pues el propio texto constitucional reconoce la libertad de creación de centros docentes. Por lo demás, se acuña la diferencia entre aquellas Universidades de la Iglesia católica cuya oferta académica se focaliza en estudios civiles y aquellas otras que se centran en la formación en ciencias eclesiásticas. Una diferencia que tiene consecuencias a nivel jurídico práctico, en lo que se refiere al reconocimiento y equivalencia de sus títulos. Para las primeras se remite a un régimen establecido en el *Convenio de 1962*, se produce una mayor injerencia estatal e introduce elementos para garantizar la adecuación de sus Centros y títulos a las condiciones establecidas para las Universidades civiles coetáneas en cuanto a la admisión de estudiantes, planes de estudio y pruebas de evaluación. Este modelo queda en vigencia con carácter transitorio hasta que las Universidades fundadas con carácter previo al AEAC decidan acogerse al régimen de Universidades privadas. En el caso de las segundas, el Concordato se remite a una norma anterior (1946) que desarrolla pocas especialidades formativas, ya que tiene un mayor contenido económico circunscrito a los términos en los que queda fijado el apoyo concedido por el Estado a estos centros de formación, hasta tal punto que en lugar de ser derogado por el AEAC fue derogado por el Acuerdo de Asuntos Económicos.

Desde esta perspectiva, tiene más sentido que el reconocimiento de las Universidades católicas previas se adapte al modelo vigente. Su libertad de creación y capacidad de dictar sus propias normas de organización y funcionamiento está previsto constitucionalmente y en el desarrollo orgánico, lo que parece más criticado respecto a la aplicación de la ley de reconocimiento y autorización para el ejercicio de sus actividades, el ajuste a los términos del servicio en las condiciones establecidas para las Universidades públicas, está igualmente exigido en el *Convenio de 1962*, pero con la extrañeza que entrañaría tener que conectar esas condiciones con la normativa actual, pues no tiene sentido que se tuviera que aplicar un derecho civil en materia de régimen universitario derogado. De hecho, esta adaptación se ha producido en el

reconocimiento de efectos a los títulos civiles y en ciencias eclesiásticas. Una fórmula que encaja perfectamente y se refuerza con el compromiso de la propia Iglesia católica en seguir los estándares europeos de calidad, mediante su adhesión al Espacio Europeo y la creación Agencia para la Valoración y la Promoción de la Calidad de las Universidades y Facultades Eclesiásticas.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- CALVO-ALVAREZ, J., «La aplicación del Convenio de 1962 en la actualidad», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015, Comares, Granada, 2016, pp. 121 a 136.
- CANO RUIZ, I., «La Ley de Reconocimiento de Universidades Privadas: especial consideración a las universidades católicas», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015, Comares, Granada, 2016, pp. 325 a 334, vid. p. 331.
- CASTRO JOVER, A., «Convenios entre Universidades públicas y la Iglesia católica sobre materias religiosas», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015, Comares, Granada, 2016, pp. 251 a 274.
- CASTRO JOVER, A., «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos», en Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, N.º. 3, 2003.
- CIAURRIZ LABIANO, M.J., «La enseñanza superior en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales: visión de conjunto», VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015, Comares, Granada, 2016, pp. 57 a 82.
- CONTRERAS MAZARIO, J. M., «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos. LOLR: XX Aniversario (1980-2000). Número 0, Madrid, diciembre 2000, pp. 135 a 173.
- CUBILLAS RECIO, M., «Cooperación, Acuerdos y conflictividad», en VV.AA. (Fernández-Coronado, A. et. alia Coord.) Libertad de conciencia, Laicidad y Derecho, Thomson Reuters, 2014, pp. 159 a 119.
- FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «El significado del artículo 16 en el contexto constitucional», en VV.AA. (Fernández-Coronado, A. et. alia Coord.) Libertad de conciencia, Laicidad y Derecho, Thomson Reuters, 2014, pp. 87 a 106.
- FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Sentido de la cooperación de una sociedad multireligiosa», en Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, N.º. 19, 2009.
- FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Introducción», en VV.AA. (FERNÁNDEZ-CORONADO, A., Dir.) «El Derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías», Ed. Colex, 2002.

- GARRIDO FALLA, F., «El concepto de servicio público en el Derecho español», en Revista de Administración Pública, 1994 (n. 135), p. 7 a 36.
- GÓMEZ MONTORO, A.J., «Centros de enseñanza superior de la Iglesia en el sistema constitucional español», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015, Comares, Granada, 2016, pp. 3 a 32.
- GONZÁLEZ DEL VALLE, J.M., «La enseñanza en el Acuerdo de 3 de enero de 1.979», en *Ius Canonicum*, 1979, Vol. XIX (Nº37), pp. 243 a 258.
- GUZMÁN PÉREZ, C., «El régimen vigente del reconocimiento de estudios realizados en centros superiores de la Iglesia», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015, Comares, Granada, 2016, pp. 137 a 176.
- LOSADA, J., «Las ciencias eclesiásticas españolas en el período de 1892 a 1992», en *Icade: Revista de la Facultad de Derecho*, Nº 27, 1992, pp. 51 a 72.
- LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., «¿Legislar sobre la conciencia?», en VV.AA. (Fernández-Coronado, A. et alia Coord.) *Libertad de conciencia, Laicidad y Derecho*, Thomson Reuters, 2014, pp. 305 a 323.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.; LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *Derecho de la libertad de conciencia I. Conciencia, tolerancia y laicidad*, 4ª ed. Thomson Reuters, 2011.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., «Principios, técnicas y modelos de relación entre Estado y grupos ideológicos religiosos (confesiones religiosas) y no religiosos», en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 88, 1995, pp. 29 a 61, vid. p. 29 a 61.
- MOTILLA DE LA CALLE, A., «Las Universidades de la Iglesia», en VV.AA. (Escudero López, J.A., coord.) *La Iglesia en la Historia de España*, Marcial Pons, 2014, pp. 1359 a 1368.
- OTADUY GUERÍN, J., «El derecho de los fieles a la libertad de investigación en las ciencias eclesiásticas», en *Ius ecclesiae*, Vol. 30, Nº 2, 2018, pp. 495-518.
- OTADUY, J., «Las Universidades católicas. Perspectiva canónica», en *Cuadernos de pensamiento*, 30, 2017, pp. 29 a 59, vid. p. 58.
- OTADUY, J., «La experiencia de la Universidad católica en Europa», en *Ius Canonicum*, Vol. XII, nº 81, 2001, pp. 75 a 101.
- POLO SABAU, J.R., «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre enseñanza superior y religión», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario*, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015, Comares, Granada, 2016, pp. 83 a 120, vid. pp. 113 y ss.
- POLO SABAU, JR., «Las objeciones a la declaración de inconstitucionalidad del régimen especial de reconocimiento de las Universidades católicas: análisis de los votos particulares a la STC 131/2013, de 5 de junio», en *Revista de Derecho Político*, nº 95, 2016, pp. 39 a 82.
- POLO SABAU, J.R., «El estatuto de las universidades católicas en la Ley Orgánica de Universidades», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 158, 2013, pp. 263 a 285.
- POLO SABAU, J.R., *El régimen jurídico de las universidades privadas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.
- TARODO SORIA, S., «La Enseñanza Superior desarrollada por confesiones religiosas minoritarias», en VV.AA. (María Dolores Cebriá García (ed. lit.)), *Enseñanza superior y religión*

- en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015, Comares, Granada, 2016, pp. 275 a 304.
- SOUTO PAZ, J.A., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, Madrid, Marcial Pons, 2007.
- SUÁREZ PERTIERRA, G., «Acuerdos y Convenios: crisis de un modelo», en VV.AA. (Fernández-Coronado, A. et. alia Coord.) *Libertad de conciencia, Laicidad y Derecho*, Thomson Reuters, 2014, pp. 225 a 253.
- SUÁREZ PERTIERRA, G., «Laicidad y cooperación como base del modelo español: una interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)», en *Revista española de Derecho Constitucional*, N° 92, 2011, pp. 41 a 64.
- SUÁREZ PERTIERRA, G., *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Esset, 1978.