

**Los problemas en la gestión patrimonial
de los bienes transferidos a las Universidades por
la vía del artículo 80.2 de la LOU.
Mecanismos de solución**

**The problems in the heritage management of
goods transferred to the Universities through
article 80.2 of the LOU. Solution mechanisms**

Darío Canterla Muñoz

Letrado de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. EL PROBLEMA: UNIVERSIDADES QUE NO PUEDEN ENAJENAR GRAN PARTE DE UN PATRIMONIO QUE NO SE ACOMODA A SUS NECESIDADES REALES PARA INVERTIR LO OBTENIDO CON LA ENAJENACIÓN EN LA SATISFACCIÓN DE ESAS NECESIDADES. II. EL ORIGEN LEGAL DEL PROBLEMA: EL ARTÍCULO 80.2 DE LA LOU. III. DELIMITACIÓN DE LOS BIENES UNIVERSITARIOS CUYA ENAJENACIÓN PUEDE ACTIVAR EL DERECHO DE REVERSIÓN A FAVOR DEL ESTADO O LA COMUNIDAD AUTÓNOMA COMO “ADMINISTRACIÓN DE ORIGEN”. 1. Régimen de enajenación de bienes de dominio público de la Universidad que no se han adquirido de una Administración Pública. 2. Régimen de enajenación de los bienes adquiridos de otra Administración. 3. Posibilidades de actuación patrimonial de la Universidad sobre los bienes sometidos a derecho de reversión sin activar el mismo. A. Primer supuesto: Universidad que pide a la “Administración de origen” que no ejercite el derecho de reversión, sin compromiso adicional de reinversión: a). *Configuración causal de la transferencia de bienes ex artículo 80.2 de la LOU. Similitud con la cesión gratuita de bienes.* b). *Argumentos adicionales en contra de la posibilidad de la renuncia: el deber de velar por la conservación del patrimonio y la prohibición de donaciones.* c). *Sobre la posibilidad de la enajenación del bien transferido mediante una petición de autorización a la “Administración de origen”: imposibilidad de renuncia por esta vía.* B. Segundo supuesto: Universidad que pide a la “Administración de origen” que no ejercite el derecho de reversión con el compromiso de reinvertir lo obtenido con la

Recibido: 20/09/2019

Aceptado: 08/11/2019

enajenación en el servicio universitario. Interpretaciones sobre cuando surge el derecho de reversión: a). *Interpretación de extrema protección de la autonomía universitaria*. b). *Interpretación de extrema protección del patrimonio de la "Administración de origen"*. c). *Interpretación equilibrada en la protección de todos los intereses*.
IV. SOLUCIONES VIEJAS A PROBLEMAS NUEVOS: LA PERMUTA. V. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: La Universidad pública española se encuentra ante una situación kafkiana en lo referente a la gestión de parte de su patrimonio inmobiliario, aquel que se le transfirió vía artículo 80.2 de la Ley Orgánica de Universidades. Por un lado, una porción de dicho patrimonio no se acomoda a sus actuales necesidades, por otro lado, si decidiera enajenarlo para financiar sus proyectos la Universidad se vería sometida a la obligación de revertir el bien al Estado o la Comunidad Autónoma. Se ha defendido que la enajenación del bien no permite ejercer el derecho de reversión cuando lo obtenido se reinvierte en el servicio universitario. Este artículo expone las razones por las que no es posible tal interpretación y ofrece una vía de solución a través de la permuta.

PALABRAS CLAVE: Patrimonio, reversión, permuta, Universidad, Autonomía.

ABSTRACT: The Spanish public university is facing a Kafkaesque situation in relation to the management of part of its Real Estate Property that was transferred via article 80.2 of the Organic Law of Universities. On the one hand, part of said patrimony does not suit its current needs, on the other hand, if it decided to sell it to finance its projects, it would be subject to the obligation to revert the property to the State or the Autonomous Community. It has been argued that the alienation of the property does not allow exercising the right of reversion when the proceeds are reinvested in the university service. This article exposes the reasons why this interpretation is not possible and offers a way of solution through the swap.

KEYWORDS: Heritage, reversal, barter, Universities, autonomie.

I. INTRODUCCIÓN. EL PROBLEMA: UNIVERSIDADES QUE NO PUEDEN ENAJENAR GRAN PARTE DE UN PATRIMONIO QUE NO SE ACOMODA A SUS NECESIDADES REALES PARA INVERTIR LO OBTENIDO CON LA ENAJENACIÓN EN LA SATISFACCIÓN DE ESAS NECESIDADES

Es este un problema, aparentemente, kafkiano, más del “*El Castillo*”¹ que de “*La Metamorfosis*”², aunque bien pudiera haber, literalmente, cucarachas sueltas en los vetustos e insignes edificios universitarios cuya supervivencia dependa de que permanezcan medio arrumbados, pero no totalmente derrumbados, como sucedería si se diera solución a este tema y se procediese a enajenarlos, derribarlos y convertirlos en la fuente financiera de proyectos más luminosos y modernos, o al menos más deseados por la Universidad. Lo que expongo no lo digo porque tenga un concepto juvenil de la autonomía universitaria, que me limito a constatar, y a tener en cuenta como aspecto relevante de la ecuación en la justa medida, o al menos en la que ha determinado el Tribunal Constitucional, como veremos. En apariencia, decía, es un problema sin salida, pero no olvidemos que Kafka no era un personaje de su novela sino el autor que criticaba los procedimientos absurdos y, como gestor inmobiliario, nos ha dejado una vía de escape, para no convertirse él mismo en protagonista de un laberíntico drama administrativo.

Vayamos al nudo kafkiano del asunto. No es inhabitual, sino todo lo contrario, encontrarnos situaciones en las que la Universidad cuenta con un patrimonio inmobiliario que sirvió a la configuración de las universidades hace décadas, pero cuya utilidad marginal en la actualidad propende a cero o similar. Sería el caso de un restaurante universitario o de una residencia universitaria que han ido quedando en desuso por la mayor y más moderna oferta desde el sector privado, o porque simplemente están lejos de las nuevas facultades, u obsoletos. También sería el caso de un edificio que servía a una Facultad que se ha trasladado a un nuevo edificio y en la que se instalan servicios

¹ En esta materia voy a citar a la Wikipedia, porque más allá de exigencias de rigor científico, en este caso, literario, me interesa la opinión común que sobre la obra existe. Bien pudiera acudir a un reputado crítico, o hacer yo mismo una reseña, pero me interesa la imagen compartida de manera difusa por la colectividad sobre esta obra y desde este punto de vista entiendo que la Wikipedia ofrece esa perspectiva que es precisamente la que yo quiero traer a colación. Dice así. “*El castillo (Das Schloß) es una novela del escritor austro-húngaro Franz Kafka (1883-1924). Publicada póstumamente en 1926, se trata de una obra inconclusa que Kafka había empezado a escribir en enero de 1922. Su protagonista, conocido solamente como K., lucha para acceder a las misteriosas autoridades de un castillo que gobierna el pueblo al cual K. ha llegado a trabajar como agrimensur. En líneas generales, El castillo trata sobre la alienación, la burocracia, y la frustración, aparentemente interminable, de los intentos de un hombre por incorporarse al sistema.*”

² Y por idéntico motivo vuelvo a la Wikipedia que señala: “*La metamorfosis o La transformación (Die Verwandlung, en su título original en alemán) es un relato de Franz Kafka publicado en 1915 y que narra la historia de Gregorio Samsa, un comerciante de telas que mantiene a su familia con su sueldo, hasta que tras una noche que no recuerda, amanece convertido en un enorme insecto.*”

puramente administrativos que pudieran estar en cualquier otro edificio de la misma entidad, y, en general, el caso de edificios a los que se les buscan utilidades, que se pretenden ligadas al servicio universitario, pero que no parecen desde luego la principal finalidad de la Universidad, y ni siquiera su opción verdaderamente deseada. Antes, al contrario, me atrevería a decir que, no sólo no es un problema inhabitual, sino que es generalizado y que afecta a la totalidad de las Universidades Públicas de España.

La pregunta que surge es clara: ¿por qué, si la Universidad necesita invertir en crear una empresa de desarrollo de proyectos innovadores donde dar cabida a la investigación científica ligada a la innovación, no vende lo que no le sirve y con lo obtenido realiza tal fin? ¿por qué, repetimos, no lo realiza con la parte de su patrimonio en la que no está obteniendo la utilidad deseada o que dedica a fines secundarios, no sólo desde el punto de vista de la sociedad, sino desde la perspectiva de la propia Universidad que, como veremos, con ello no trata tanto de satisfacer un servicio universitario como de no perder ese patrimonio?

La respuesta podría ser porque el sistema de financiación previsto en la normativa vigente es plenamente satisfactorio³, o porque las Universidades cuentan con unos Planes Anuales de Inversión, abastecidos generosamente desde las Comunidades Autónomas, que financian sus obras y que cubren todas sus necesidades. No parece que las Universidades pudieran estar de acuerdo con esto pues dichos planes han sido recortados, cuando no cercenados de raíz, en los años posteriores a la crisis económica que se inicia en 2008⁴. La respuesta podría ser que dichas inversiones

³ Desde luego no es la opinión del mundo universitario, sirva como ejemplo, la crítica que realiza GARCÍA DE LAS HERAS, S. “La Ley Orgánica de Universidades: una reforma para la polémica” en NAVAJAS ZUBELDIA, C. y ITURRIAGA BARCO, D. (coord) *Crisis, dictaduras, democracia: I Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Universidad de la Rioja, 2008, p. 431. Sobre régimen financiero de Universidades: SOUVIRON MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERREJÓN, F. en *La nueva regulación de la Universidades*, Editorial Comares, Granada 2002, p. 547 hacen una reflexión sobre la esencialidad de la suficiencia financiera como garantía de la autonomía, y señalan una serie de factores que, incluso antes de la crisis de 2008, ya venían lastrando la financiación de la enseñanza universitaria. Entre otros hacen referencia al aumento de la demanda, la proliferación de universidades y los mayores costes de los nuevos planes de estudio. También hace incidencia en esta insuficiencia el “Informe sobre la Financiación del Sistema Universitario Español”, de la Comisión de Financiación del Consejo de Coordinación Universitaria, Madrid 2007, que puede ser consultado en la siguiente dirección: <https://www.uco.es/organizacion/secretariageeneral/images/doc/docs/documentos/financiacion.pdf>. Y por supuesto la situación se mantiene después de 2008 como se pone de relieve en “Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español”, del Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria de 26 de Abril de 2010 y que se puede consultar en la siguiente dirección <http://www.univnova.org/documentos/443.pdf>.

⁴ Sin entrar en la polémica sobre cuando comienza la crisis y cuando comienza a notarse en España, señalar que en Andalucía el último Plan se remonta al Acuerdo de 27 de junio de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Plurianual de Inversiones (2006-2010) para las Universidades Públicas de

se acometen a través de subvenciones excepcionales y que esto evita a la Universidad tener que desprenderse de su patrimonio⁵. Sin embargo, ello no sería tanto una respuesta a nuestra pregunta como una respuesta al problema que origina nuestra pregunta, y perdón por el trabalenguas, que paso a traducir. En efecto, lo que sucede es que las Universidades no disponen de ese patrimonio inmobiliario infrautilizado y emplean lo obtenido por la enajenación en la realización de las inversiones que verdaderamente necesitan, o al menos desean sus órganos rectores (lo que no tiene por qué coincidir), porque no pueden hacerlo, y como no pueden hacerlo piden subvenciones excepcionales para hacer lo que podrían hacer por sí mismas si en la gestión de ese patrimonio pudieran enajenarlo sin consecuencias ruinosas, como las que propicia el actual régimen jurídico. Estas subvenciones no son una respuesta adecuada, porque no se aborda el problema con generalidad y sobre todo porque, sin dudar de su legitimidad puntual, no suponen el empleo eficaz y eficiente de los recursos públicos mandatado por el artículo 31.2 de la CE que, siguiendo a PALOMAR OLMEDA, podemos considerar como una especificación económica de los principios de actuación general de la Administración recogidos en el artículo 103 CE y cuya vertiente patrimonial es el artículo 8 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas⁶. En efecto no parece que lo más eficaz sea, por un lado, dejar un edificio en un uso de escasa intensidad y baja utilidad, aunque sea en pro del servicio universitario, y, por otro lado, hacer la obra que se necesita para la creación de unos laboratorios, o la aportación de capital para la creación de una sociedad que se dedique a convertir en innovación los proyectos de investigación de la propia Universidad, con el dinero que se obtiene de una subvención excepcional. Más eficaz parecería que la Universidad enajenase lo que es suyo, y que no le da la utilidad que persigue, para emplearlo en el logro de los fines que sí le dan la utilidad deseada, sin

Andalucía. Sobre la llegada de la crisis a la Universidad se ocupa el trabajo “Universidades públicas: ¿ruina inminente?” de CHAVES GARCÍA, J.R. Actualidad Jurídica Aranzadi, núm. 852 (2012), parte Tribuna.

⁵ En todo caso esta solución no puede olvidar lo dispuesto en el artículo 91. 3 de la ley 15/2003 de Universidades de Andalucía, de 22 de diciembre de 2003 que señala: “El modelo de financiación habrá de incorporar la totalidad de los recursos aportados por la Junta de Andalucía a las Universidades...”. Es decir que, básicamente, lo que se le da a una Universidad a través de una subvención excepcional se debe tener en cuenta al establecer la cantidad que posteriormente se le aporta.

⁶ PALOMAR OLMEDA, A. “El Régimen de los Bienes Patrimoniales” en PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEDA, A. (dir.) *Derecho de los Bienes Públicos*, 2ª Edición, octubre 2013, Civitas, edición digital. También sobre este mismo tema puede consultarse: FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., “El patrimonio de las Administraciones Públicas: concepto y principios generales (arts. 5 a 8)”, en MESTRE DELGADO, J.M. (dir.) *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentario a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2010, p. 159-232; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.A., “Patrimonio de las Administraciones Públicas: concepto y clasificación. Bienes de dominio público y bienes patrimoniales: concepto legal y principios relativos a los mismos” BUENO SANCHEZ, J.M, GAVELA LLOPIS, A., DE HOCES IÑIGUEZ, J.R., y otros (coord.) *Lecciones fundamentales de derecho administrativo: (parte general y parte especial)*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015, p. 569-581.

pedir subvención alguna, cuyo importe podría así dedicarse a una finalidad distinta en favor de quien verdaderamente no pueda alcanzar dicha finalidad sin el auxilio público. Las reflexiones sobre el tema de la eficacia como exigencia del gasto público, en el sentido que señaló FUENTES QUINTANA en sede parlamentaria⁷ y que estudia CAZORLA PRIETO, al apuntar que constituyen un principio de justicia material en el gasto público que opera como telón de fondo⁸ y que debe guiar toda la actuación administrativa referente al gasto público serán de esencial relevancia en la solución que más adelante proponemos y sobre ello volveremos.

Y habiendo ya convencido a todos -espero- de que, en efecto, no parece una solución eficaz la de la subvención excepcional, lo que se plantea es por qué sucede así. La respuesta no está en que este mecanismo subsidiario de la subvención ha servido para todos los proyectos universitarios, pues obvio es que no todos han recibido esta financiación, y es posible que muchos estén en los cajones de sus rectores. La respuesta tampoco está en una conciencia dependiente de la Universidades que prefieren pedir el dinero, e incluso no realizar sus proyectos si no se les da lo que piden. La respuesta es un problema: lógico esta es una situación kafkiana. Un problema que deriva de la normativa reguladora de la enajenación de bienes universitarios y que hace que cuando la Universidad dispone de determinados bienes, los enajena para conseguir dinero y financiar sus nuevas inversiones, tenga la obligación de devolver el bien que quería vender o el dinero obtenido con la venta. Ahora matizaremos y veremos que el problema es, aparentemente, kafkiano porque, en apariencia, no tiene solución y nos reenvía al principio del proceso una y otra vez, pero en realidad es más bien un problema complejo, en que concurren partes e intereses diversos y de cuya adecuada composición depende la posibilidad de articular, a su vez, una solución compleja que requiere de la amplia colaboración y buena fe de las partes interesadas; menos mal que son Administraciones Públicas, y están obligadas a cumplir con dichos principios; lástima de lo que MENÉNDEZ REXACH denomina “*elevado grado de abstracción y, por consiguiente, una gran pobreza de contenidos*”⁹ de las figuras colaborativas (“*coopera-*

⁷ FUENTES QUINTANA, J., Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Constitución. Año 1978, núm. 45. Sesión 7, martes 29 de agosto de 1978, páginas 1989 y 1990. En su discursos señaló que: “*La economicidad y eficiencia deben ser mandatos obligados para el gasto público y para el gasto privado y, naturalmente, son derechos de los individuos. Porque en la medida en que el Estado despilfarra el contenido del conjunto en sus gastos públicos, es evidente que lo que está haciendo es malbaratar el conjunto, no defender el conjunto de los derechos individuales de los ciudadanos*”.

⁸ CAZORLA PRIETO, L.M., “El esquema constitucional de la hacienda de las administraciones públicas españolas.” *Hacienda Pública Española*, núm 59, 1979 p. 25-60. En idéntico sentido: BORGIA SORROSAL, S. “Los principios constitucionales de eficiencia y economía en la programación y ejecución de los gastos públicos”, *Presupuesto y gasto público*, núm. 36, 2004, p. 41-74; ZORNOZA PÉREZ, J.J., “El equitativo reparto del gasto público y lo derechos económicos y sociales”, *Hacienda Pública Española*, 1988, p. 41-54

⁹ MENÉNDEZ REXACH, A., “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre, Madrid, 1994, págs. 11 y 12. En análogo sentido, SANZ DE GANDASEGUI, E., Comentario al artículo 6, en VEGA LABELLA, J.I., SANZ DE GANDASEGUI, E., RIPOLL

ción, colaboración, coordinación”) pues en definitiva ello dificulta, si no impide, exigir un concreto modo de colaboración, hasta el punto de que este autor considera que la colaboración es voluntaria¹⁰. Aunque entendemos que la poca concreción deriva en dificultad de exigencia del deber de colaboración, dicha dificultad es la propia de todo concepto jurídico indeterminado, y creemos que en determinada situación, una determinada concreción del deber de colaboración podrá exigirse, y será obligatoria cuando la prestación de la cooperación no suponga obstáculo al cumplimiento de las finalidades de la Administración a la que se solicita, o no sea una actuación desproporcionada por las consecuencias que conlleva o por poder conseguirse el objetivo sin tal colaboración. En definitiva, se trata de aplicar las técnicas de control del concepto jurídico indeterminado “*deber de colaboración*” porque, lo que en modo alguno existe, es una facultad discrecional de colaborar, o no, habida cuenta del mandato del artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, reguladora del Sector Público. A este respecto será fundamental la motivación que se dé para controlar la denegación de la colaboración requerida, piedra angular para poder exigir como señala NAVARRO GONZÁLEZ¹¹, incluso judicialmente, la misma. Esta obligación de colaboración es igualmente esencial en la solución que proponemos y sobre la vertiente patrimonial de la misma profundizaremos más adelante.

Expuesta la situación de partida analizaremos el origen legal del problema: el artículo 80.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades (LOU en adelante); cuales son los bienes a los que afecta el problema del derecho de reversión y cuáles son los supuestos en que se activa el derecho de reversión, lo que es tanto como decir, qué puede hacer patrimonialmente la Universidad con estos bienes sin verse afectada por este derecho. Analizaremos estas cuestiones partiendo de la legislación estatal y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque la situación es similar en todas las Comunidades¹². Terminaremos señalando como, en nuestra

MARTÍNEZ, M.D., y otros, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, Madrid, 2000, páginas 62 a 66 donde señala: “En efecto, a pesar del esfuerzo doctrinal realizado, en particular en estos últimos años, los tres términos, colaboración, cooperación, y coordinación están todavía lejos de tener un perfil acabado como conceptos que permitan su clara definición”.

¹⁰ En todo caso no es una posición mayoritaria, así MORELL OCAÑA, L., “Una teoría de la cooperación”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre, Madrid, 1994, p. 51-70, mantiene que la cooperación puede ser obligatoria cuando deriva, precisamente, de una obligación legal. En análogo sentido, SANZ DE GANDASEGUI, F., (2000:66) señala “Puede afirmarse que la colaboración se constituye como un deber jurídico que corresponde a todas las Administraciones Públicas”.

¹¹ NAVARRO GONZÁLEZ, R.M., *La Motivación de los Actos Administrativos*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2017. Sobre el tema de la motivación como elemento de control de los actos administrativos, garantía de la seguridad jurídica, de la proporcionalidad y adecuación del acto, ver el Capítulo II, “Principios jurídicos y finalidades a las que sirve la motivación”.

¹² Para un estudio comparado de las legislaciones autonómicas en materia patrimonial, véase a VÁZQUEZ GARRANZO, J. “Leyes de Patrimonio de las Comunidades Autónomas” en PAREJO AL-

opinión, puede la Universidad convertir un edificio de escasa utilidad en un activo patrimonial dedicado a la innovación, por ejemplo, sin perder el bien, o su valor, y sin menoscabar la garantía del servicio universitario que supone el derecho de reversión en favor de la “*Administración de origen*” del artículo 80.2 de la LOU.

II. EL ORIGEN LEGAL DEL PROBLEMA: EL ARTÍCULO 80.2 DE LA LOU

El patrimonial es un aspecto esencial de la actividad universitaria, al fin y al cabo, la realidad nos pone por delante la necesidad de contar con recursos para realizar cualquier labor. Aconsejo la lectura de algunos de los trabajos que han tratado la historia de la Universidad española, pues el aspecto patrimonial es tratado en ellos con la profundidad que requiere y sobre todo porque el modo de dotar de bienes a la Universidad es muy expresivo de la relación que esta tiene con el poder, dentro del binomio dependencia/autonomía¹³. A los efectos de nuestro trabajo no es sin embargo esencial y basta con señalar los antecedentes fundamentales y más recientes que son la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas (LEEA en adelante), la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, junto al bloque de constitucionalidad en la materia: la Constitución, los Estatutos de Autonomía y los Reales Decretos de traspaso a cada una de las Comunidades Autónomas¹⁴.

La LEEA no reconocía a las Universidades la propiedad de los bienes, sino simplemente la posibilidad de usar los que se le adscribían, permaneciendo la titularidad en la Administración estatal. La titularidad de los bienes de dominio público ha sido excepcional en los dos últimos siglos en la legislación nacional y, como señala TARDÍO PATO, “*una de las más importantes innovaciones que introduce la Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria*”.¹⁵

FONSO, L., y PALOMAR OLMEDA, A. (coord), (2013:645-773).

¹³ A este respecto nos remitimos la obra de DE LA CRUZ AGUILAR, *Lecciones de historia de las Universidades*, Civitas, Madrid, 1987, donde se puede ver un panorama general sin perjuicio de otras obras generales y de las específicas que sobre la historia de cada universidad se pueden encontrar. También son de interés SOUTO ALONSO, M., *El patrimonio de las universidades a la luz de la Ley de reforma universitaria*, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Alicante, 1988 y MARTÍNEZ HERRERA, A., “Las relaciones entre universidades públicas y la Comunidad Autónoma en materia de patrimonio” en el Seminario sobre la gestión patrimonial de las Universidades públicas, Almería 1997.

¹⁴ Sobre este tema *La Educación y el Proceso Autonómico*, colección de textos legales y Jurisprudenciales, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y BOE, Madrid, 2001.

¹⁵ TARDÍO PATO, J.A., “Los bienes de dominio público universitario” en Ponencias del I Seminario sobre aspectos jurídicos de la Gestión Universitaria, Almagro, Junio 1994, Universidad de Castilla-la Mancha, 1995, p. 367.

El artículo 53.2 La Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria dispone que “*las Universidades asumirán la titularidad de los bienes estatales de dominio público que se encuentren afectos al cumplimiento de sus funciones, así como los que en el futuro se destinen a estos mismos fines por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Se exceptúan en todo caso, los bienes que integren el Patrimonio Histórico-Artístico Nacional*”¹⁶. Es decir que pasamos de un sistema en que el Estado unitario y centralizado adscribía bienes de su propiedad a las Universidades para que estas los utilizaran, sin convertirse en su propietaria, a un sistema en que los bienes se transfieren por el Estado a las Universidades, o a las Comunidades Autónomas para que estas los transmitan a su vez, en propiedad, a las Universidades. Así por ejemplo en el caso de Andalucía ello se operó mediante Real Decreto 1734/1986, de 13 de junio, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de Universidades.

El régimen jurídico de estos bienes es fijado en el texto actualmente vigente, la LOU, antes citada. En concreto en el artículo 80 (precepto básico, por referirse a una cuestión de coordinación entre administraciones¹⁷, que resulta de aplicación en todo caso, a las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 149.1.18º C.E. tal y como confirma la STC 131/1996 de 11 de julio). En lo referente a la enajenación y administración hay que estar a lo establecido en la normativa patrimonial de la Comunidad Autónoma, conforme al régimen jurídico perfilado por el artículo 80.3 de la LOU, que se remite a las normas generales en la materia¹⁸. Siguiendo a DESCALZO GONZÁLEZ, se puede señalar que: “...*la LOU y la legislación universitaria dictada por las Comunidades Autónomas responden derechamente a la idea fundamental de conferir a las universidades la plena facultad y responsabilidad en la administración y gestión del patrimonio de su titularidad*”¹⁹. En el caso de Andalucía esta posición se recoge en el artículo 91 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por el

¹⁶ El Patrimonio Histórico queda al margen de la titularidad de la Universidad también en la LOU. Sobre este tema nos remitimos al trabajo realizado por COLOM PIAZUELO, E., “*El patrimonio histórico de las Universidades y sus diversas titularidades*”, REDA, núm. 114, (2002), pp. 195-232. Véase también TARDÍO PATO, J. A., *El derecho de las Universidades públicas españolas*, Promociones y Publicaciones Universitarias PPU, Barcelona, 1994, pp. 673 y ss.

¹⁷ A este respecto el Tribunal Constitucional desde la STC 76/1983, de 5 de agosto, ha establecido que en el título de competencia estatal de determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas “... *ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas...*”.

¹⁸ En concreto el artículo 80.3 de la LOU señala “*La administración y disposición de los bienes de dominio público, así como de los patrimoniales se ajustará a las normas generales que rijan en esta materia. Sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la legislación sobre Patrimonio Histórico Español, los actos de disposición de los bienes inmuebles y de los muebles de extraordinario valor serán acordados por la Universidad, con la aprobación del Consejo Social, de conformidad con las normas que, a este respecto, determine la Comunidad Autónoma.*”

¹⁹ DESCALZO GONZÁLEZ, A., “*Los bienes de las Universidades Públicas*” en PAREJO ALFONSO, L., y PALOMAR OLMEDA, A. (coord), (2013: 2ª Edición, versión digital).

Decreto Legislativo 1/2013 de 8 de enero²⁰ que se remite a la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 4/1986, de 5 de mayo, LPCAA en adelante. Todo lo anterior debe completarse con la normativa patrimonial que se contenga en los Reglamentos de las respectivas Universidades²¹. Por tanto, la enajenación se hace conforme a dichas normas, dentro de los límites marcados por ellas, entre otros, los derivados del artículo 80.2 de la LOU²². Sobre la cuestión de los límites volveremos más adelante, se trata de una cuestión anudada la Autonomía Universitaria, y es esencial en el correcto entendimiento del problema que estamos abordando.

Y así llegamos al núcleo de todas las discordias el artículo 80.2 de la LOU que establece que *"Las Universidades asumen la titularidad de los bienes de dominio público, afectos al cumplimiento de sus funciones, así como los que, en el futuro, se destinen a estos mismos fines por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Se exceptúan, en todo caso, los bienes que integren el Patrimonio Histórico Español. Cuando los bienes a los que se refiere el primer inciso de este apartado dejen de ser necesarios para la prestación del servicio universitario, o se empleen en funciones distintas de las propias de la Universidad, la Administración de origen podrá reclamar su reversión, o bien, si ello no fuere posible, el reembolso de su valor al momento en que procedía la reversión."*

Nos centramos en el derecho de reversión²³. Este ha planteado cuestiones muy diversas. Damos por superada, entre otras, la discusión sobre si la Comunidad Autónoma puede considerarse como *"Administración de origen"* con derecho a reversión,

²⁰ El artículo 95 del Texto Refundido de la Ley de Universidades de Andalucía recoge que: *"La administración, desafectación y disposición de los bienes de dominio público, así como de los bienes patrimoniales de las Universidades, se ajustarán a las normas generales que rijan en esta materia, y en particular a la legislación de la Comunidad Autónoma sobre patrimonio, debiendo entenderse referidas a los órganos de gobierno universitarios las menciones de la citada legislación a los órganos autonómicos."* También cabe citar el artículo 158 de la Ley de Cataluña 1/2003, de 19 de febrero, de universidades, que afirma que *"las universidades públicas son responsables de la gestión, la conservación y la administración de sus bienes"*.

²¹ Así por ejemplo el Decreto 232/2011, de 12 de julio, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Huelva o el Reglamento de Patrimonio e Inventario de la Universidad de Córdoba, aprobado en virtud de Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de abril de 2015, publicado mediante Resolución de 8 de abril de 2016, de la Universidad de Córdoba. Sobre las distintas posiciones ensayadas por los Estatutos posteriores a la entrada en vigor de la LRU: TARDÍO PATO, J.A., (1994:673 y ss.); TORRES LÓPEZ, M.A., "El patrimonio universitario", en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (coord), *Comentario a la Ley orgánica de Universidades*, Civitas, Madrid, 2009, p. 833 y ss.

²² COLOM PIAZUELO, E., (2002:230).

²³ El derecho de reversión tiene aplicación fundamentalmente en el ámbito de la expropiación forzosa, existiendo sobre la materia abundante doctrina y jurisprudencia. Ciertamente el estudio de la figura en este ámbito nos es de utilidad. Entre la obra dedicada a esta materia destacamos la de GALLEGO CORDERO, I., *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, La Ley, Madrid, 2006. También son de interés FERNÁNDEZ LÓPEZ, A.R., *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, Tesis doctoral, RODRÍGUEZ ARANA, J. Y AYMERICH CANO, C., (dir. tes.). Universidad da Coruña (2009) o GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., "La reforma del derecho de reversión", *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 6, 2000, p. 9-28 y HORGUE BAENA, C. "Sobre el derecho de reversión en la expropiación forzosa"

o la disputa sobre si el artículo 80.2, tercer inciso, de la LOU resultaría también de aplicación a los bienes transmitidos a las Universidades para destinarlos a fines universitarios al amparo del artículo 53 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, lo que ha sido resuelto unánimemente en sentido afirmativo. Sentado todo lo anterior nos vamos a centrar en la cuestión de qué es lo que puede hacer, patrimonialmente hablando, la Universidad con esos bienes sometidos al derecho de reversión, sin activarlo. Para ello delimitaremos previamente cuales de los bienes de su patrimonio que están sometidos al citado derecho.

III. DELIMITACIÓN DE LOS BIENES UNIVERSITARIOS CUYA ENAJENACIÓN PUEDE ACTIVAR EL DERECHO DE REVERSIÓN A FAVOR DEL ESTADO O LA COMUNIDAD AUTÓNOMA COMO “ADMINISTRACIÓN DE ORIGEN”

A estos efectos es necesario que distingamos estos bienes según la procedencia que tengan.

1. Régimen de enajenación de bienes de dominio público de la Universidad que no se han adquirido de una Administración Pública

A este grupo de bienes no le es de aplicación la previsión contenida en el inciso final del artículo 80.2, párrafo primero, de la LOU, más arriba citado, que establece el derecho de reversión “*Cuando los bienes a que se refiere el primer inciso de este apartado dejen de ser necesarios para la prestación del servicio universitario, o se empleen en funciones distintas de las propias de la Universidad, ...*”. Este inciso primero se refiere a bienes que han sido entregados a una Universidad, para el cumplimiento de sus funciones, por otra Administración Pública que inicialmente era propietaria de estos (“*la Administración de origen*”). De dicho precepto se deduce que, dado que la facultad de reclamar la reversión se atribuye a la Administración, a la que originariamente correspondía la titularidad dominical de los bienes y que posteriormente los transmitió a la Universidad, hay que concluir que esa facultad de instar la reversión no procede en los casos en que los bienes titularidad de una Universidad no hayan sido adquiridos de una Administración Pública, aún en el caso de que dejen de ser necesarios para la prestación del servicio universitario o se empleen en funciones distintas de las propias de la Universidad. No aplicándose este artículo 80.2 a los bienes que no proceden de otra Administración no están afectados por el derecho de reversión los negocios dispositivos sobre dichos bienes.

en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.) en *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, Madrid, 2011, p. 139-179.

2. Régimen de enajenación de los bienes adquiridos de otra Administración

El segundo grupo de bienes de dominio público de la Universidad serían los afectos al cumplimiento de sus funciones, y adquiridos por aquella en virtud de transmisión (en propiedad) de los mismos por otra Administración Pública. A continuación, hay que preguntarse si todos los bienes de una Universidad procedentes de otra Administración están en esta situación. La respuesta es que no todos los bienes afectos al servicio universitario y que procedan de otra Administración se encuentran sometidos a este derecho de reversión. Sólo lo estarán los bienes transmitidos a la Universidad por la Administración a la que se encuentra vinculada en función de la distribución de competencias en materia universitaria, que es la que debe considerarse como la “*Administración de origen*” del artículo 80.2 LOU, y que son el Estado respecto de las a la Universidad Nacional de Educación a Distancia y a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y las Comunidades Autónomas, con competencias en materia de Universidades, en el resto de los casos.

Esta conclusión se sustenta en varios argumentos. En primer lugar, en una interpretación literal del artículo 80.2 de la LOU. A este respecto hay que tener en cuenta que, si bien el segundo inciso de este artículo hace referencia a la reclamación del bien por la “*Administración de origen*”, sin excluir ninguna administración, sin embargo, el inciso primero de dicho apartado se refiere de manera exclusiva al Estado “o” a las Comunidades Autónomas, conjunción disyuntiva que se asemeja a la enumeración cerrada y excluyente, es decir, o uno u otro, pero no un tercero.

En segundo lugar, por una interpretación sistemática del dicho precepto 80.2 que debe ponerse en conexión con el 4.1 y 4.3 de la misma LOU y con la normativa estatutaria que distribuye las competencias universitarias, conforme a las cuales corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas la creación de las Universidades. La creación está asociada a la dotación de medios, de modo que el artículo 80.2 se está refiriendo, por un lado, al supuesto de creación de una Universidad, o, si ya estaba creada, al supuesto de transferencia de la competencia a la Comunidad Autónoma que va acompañado por el traspaso a la Comunidad, con destino a la Universidad una vez se constituya su Consejo Social, de determinados bienes²⁴. Por

²⁴ Esta posición es mantenida por JIMENO SANZ DE GALDEANO, L., “Volver al Origen (o el derecho de reversión en la Ley Orgánica de Universidades)”, en BELLO PAREDES, S., CARO MUÑOZ, A.I. y PEÑA CALLEJAS, P. (Coor.) *VII Seminario sobre aspectos jurídicos de la Gestión Universitaria*, Universidad de Burgos, 2007, p. 307 y ss. Una de las consecuencias que saca la citada autora es que, cuando el Estado transfiere la competencia a las Comunidades Autónomas, al no ser ya administración de referencia para la Universidad, las transmisiones posteriores no estarían sometidas a derecho de reversión. Entiendo que esta conclusión, respecto del Estado, pudiera ser matizada pues no está despojado de toda competencia en la materia, habida cuenta de los dispuesto en el artículo 149.1 puntos 1, 15, 18 y 30, y de la Disposición Adicional vigesimotercera de la LOU que le atribuye funciones de Alta Inspección al Estado en cuanto a la

otro lado, se refiere a los que estas entidades les transfieran con posterioridad a las Universidades.

En tercer lugar, a los argumentos expuestos, hay que añadir una interpretación teleológica y sistemática del precepto, en función de la finalidad misma de la norma y de su relación con el resto del ordenamiento jurídico, y en particular con las normas que regulan el Patrimonio de cada una de las Administraciones Públicas. La LOU tiene como finalidad regular las materias propias de la vida universitaria en su más amplia acepción, pero no la vida de las administraciones en general. Las leyes reguladoras de la actividad de cada una de las muy diversas formas de administración territorial (estatal, autonómica o local), o instrumental, se rigen por sus preceptos específicos sin que sea la LOU una especie de manto superior que las envuelva y cambie, lo que carecería de toda lógica sistemática. Llevado esto al ámbito patrimonial quiere ello decir que la regulación del patrimonio de cada una de las Administraciones se encuentra en su normativa específica, y que, por tanto, la posibilidad de disponer de sus bienes demaniales o patrimoniales y los procedimientos para realizarlo se rigen por las normas que, con carácter general, las regulan. Es decir, que las normas generales sobre la cesión gratuita se encuentran en la normativa patrimonial de cada Administración. Si hay una norma en la LOU referida a cuestiones patrimoniales que afecte a esas otras Administraciones sólo tiene lógica si es algo específico que afecta a la relación que tienen esas Administraciones con la Universidad, si no es así ya están las normas patrimoniales ordinarias para esas otras cuestiones. Desde esta perspectiva es lógico que el precepto se refiera a un supuesto especial, que no es el hacer llegar un bien desde una Administración a otra, lo cual se regula ya en la normativa patrimonial, sino el supuesto especial en que el bien se hace llegar a la Universidad por la Administración a la que se está vinculada por tener competencias en materia de Universidades, aquella que puede crear o extinguir la Universidad y reordenar en general a todas las que se encuentran bajo su competencia.

La conclusión que se alcanza es, por tanto, que sólo cuando el bien ha sido transferido por la Administración a la que está vinculada la Universidad, entra en juego este artículo surgiendo el derecho de reversión, y en el resto de los casos habrá que estar a lo dispuesto en la normativa patrimonial de cada una de las Administraciones. Esta reflexión será retomada más adelante pues es una muestra de que la concesión de este derecho de reversión a la “*Administración de origen*” se anuda de algún modo a las competencias que en materia de Universidades tiene la Comunidad Au-

enseñanza universitaria. A este respecto, PEÑA CALLEJAS, P., “Comentario del artículo 80”, en Aa.Vv., *Un paseo por la LOU, Análisis sistemático de la Ley 6/2001 de 21 de diciembre, de Universidades*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2003, p. 530-559, señala: “Lo primero que hay que destacar es que las Administraciones territoriales de origen son el Estado y las Comunidades Autónomas, pues la Administración Local tiene establecido su propio plazo y mecanismo.”

tónoma y a la protección del servicio público universitario mediante la aplicación de este derecho de reversión.

3. Posibilidades de actuación patrimonial de la Universidad sobre los bienes sometidos a derecho de reversión sin activar el mismo

Así pues, los bienes que se ven afectados por el 80.2 son los procedentes de la “*Administración de origen*” y no el resto. ¿Qué puede hacer el gestor universitario, necesitado de financiación y contando con bienes transferidos por la vía del 80.2, que ya no le son de mucha o ninguna utilidad, con estos bienes?, ¿puede destinarlos a otro uso?, ¿necesita autorización de la “*Administración de origen*” para acometer este cambio de uso? Y si el cambio de uso no es suficiente: ¿puede solicitar la Universidad a la “*Administración de origen*” que renuncie al derecho de reversión o que autorice la operación de venta lo que podría implicar una renuncia tácita al derecho de reversión?, o ¿puede solicitar que el derecho no se ejercite con el compromiso, por parte de la Universidad, de invertir lo obtenido en el servicio universitario?, ¿puede enajenar el bien y reinvertirlo en el servicio universitario sin autorización alguna?, ¿podría hacerlo con autorización? Estas son las preguntas que se le plantean a las Universidades y a las que pretendemos dar respuesta. Si las dejamos sin responder las opciones, dentro del ordenamiento jurídico, de la Universidad sólo serán la infrutilización del bien en una finalidad que no es la deseada o la devolución.

Para estudiar el tema partimos del término medio: una Universidad leal que de buena fe quiere dar un mejor destino a ese patrimonio inmobiliario, pero sin que ello suponga tener que devolver el bien o el dinero, y por tanto frustrar la finalidad perseguida, y para ello plantea a la “*Administración de origen*” que va a enajenar el bien transferido por la vía del artículo 80.2 de la LOU y le solicita que renuncie, o que no ejercite el derecho de reversión, para poder vender, bien pura y simplemente (primer supuesto) o con el compromiso adicional de que lo obtenido en la venta se destinará al servicio universitario (segundo supuesto).

A. Primer supuesto: Universidad que pide a la “*Administración de origen*” que no ejercite el derecho de reversión, sin compromiso adicional de reinversión

Dado que la renuncia no está prevista legalmente, la primera cuestión que habría que responder es si es posible renunciar a este derecho de modo que el bien quede en manos de la Universidad, y, esta pueda disponer libremente de él. Para lo cual, a su vez, hay que examinar la naturaleza del derecho de la “*Administración de origen*”, y la naturaleza de la titularidad de la Universidad con la finalidad de comprobar si es posible la aplicación por analogía de la regulación de otra figura. En efecto, a pesar de que en el supuesto contemplado en el inciso final del artículo 80.2, párrafo pri-

mero, de la LOU, se emplea la expresión “podrá” referida al ejercicio de la reversión (“...la Administración de origen podrá reclamar su reversión, o bien, si ello no fuese posible, el reembolso de su valor...”), el término “podrá” hace referencia, como en tantas otras normas dirigidas a la Administración, a una habilitación para actuar pero sin otorgar a la Administración una facultad de ejercicio discrecional²⁵. Son varios los argumentos que nos llevan a esta conclusión y que expondremos a continuación, no obstante, se manifiestan en contra TORRES LÓPEZ²⁶, y DESCALZO GONZÁLEZ²⁷ que sólo se apoyan, a estos efectos, en la dicción literal del artículo.

Entendemos que no es posible la renuncia a ejercer el derecho de reversión por varios argumentos: Por la configuración causal de la transferencia ligada al servicio universitario, por la regulación que se hace de la devolución en la figura de la cesión gratuita de bienes con la que la reversión del artículo 80.2 de la LOU guarda una

²⁵ En este mismo sentido ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, Dictamen de 23 de julio de 2004, “Reversión Régimen del dominio que ostentan las Universidades Públicas respecto de los bienes que le son entregados por la Administración del Estado al amparo del artículo 80.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. Aplicabilidad de la figura de la reversión, respecto de dichos bienes, a las Universidades creadas por Ley de las Cortes Generales, a la Universidad Nacional de Educación a Distancia y a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Inclusión en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado de los bienes que la Administración del Estado transmita a esas Universidades. Inclusión en dicho Inventario de los derechos de reversión que corresponden al Estado”, *Annales*, 2004, Dictamen 31, p. 441-459. En concreto sobre esta cuestión señala: “En el supuesto contemplado en el inciso final del artículo 80.2, párrafo primero, de la LOU, la reversión de los bienes (o el reembolso de su valor si no fuese posible la reversión) parece configurarse, en principio, con carácter potestativo, es decir, como una facultad, como se desprendería del término «podrá» que utiliza dicho precepto legal («[...] la Administración de origen podrá reclamar su reversión, o bien, si ello no fuese posible, el reembolso de su valor[...]»). Considera, sin embargo, este Centro Directivo que también en el supuesto contemplado en el inciso final del artículo 80.2, párrafo primero, de la LOU el derecho de reversión no es una facultad de la que pueda hacer uso o no voluntariamente la Administración cedente.” En contra, DESCALZO GONZÁLEZ, A., “Los bienes de las Universidades Públicas” en PAREJO ALFONSO, L., y PALOMAR OLMEDA, A. (coord), (2013: 2ª Edición, versión digital) señala: “De esta suerte, y como quiera que con arreglo a las normas generales en la materia resulta del todo posible que la universidad titular de un bien de dominio público proceda a su desafectación, surge la referida contramedida legal de permitir, nunca de obligar—la LOU dice «podrá»—, a la Administración de origen reclamar la devolución del bien en su momento atribuido o, en su caso, y para el supuesto de que ello no sea posible, el reembolso de su valor al momento de la reversión”.

²⁶ TORRES LÓPEZ, M.A. “Patrimonio Universitario”, en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (dir.) *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, 2015, p. 1675, señala que “Pueden plantearse los casos siguientes: a) Que la Administración de origen no reclame el bien. b) Que la Administración de origen lo reclame y la Universidad haya dispuesto del bien, una vez desafectado y calificado como bien patrimonial de la misma, por aplicación del régimen general y exista un tercero propietario protegido por la fe pública registral. c) Que en el supuesto anterior, se reclame el reembolso de su valor al tiempo de la reversión y sea de imposible cumplimiento para la Universidad, si no es en detrimento del servicio público universitario.”

²⁷ DESCALZO GONZÁLEZ, en PAREJO ALFONSO, L., y PALOMAR OLMEDA, A. (coord), (2013: 2ª Edición, versión digital) señala: “De esta suerte, y como quiera que con arreglo a las normas generales en la materia resulta del todo posible que la universidad titular de un bien de dominio público proceda a su desafectación, surge la referida contramedida legal de permitir, nunca de obligar—la LOU dice «podrá»—, a la Administración de origen reclamar la devolución del bien en su momento atribuido o, en su caso, y para el supuesto de que ello no sea posible, el reembolso de su valor al momento de la reversión.”

semejanza esencial, porque no caben transferencias gratuitas en la normativa patrimonial andaluza, y porque una actuación como esa sería contraria a deber de velar por sus derechos patrimoniales que tiene toda Administración. Pasamos a desarrollar estos argumentos

a). *Configuración causal de la transferencia de bienes ex artículo 80.2 de la LOU. Similitud con la cesión gratuita de bienes*

Para una correcta comprensión de la cuestión relativa a una posible renuncia al derecho de reversión resulta necesario señalar qué tipo de derecho es el que se ostenta -y al que se renunciaría- por parte de la “*Administración de origen*”, lo que es el reverso de la cuestión de qué tipo de titularidad es la que tiene la Universidad sobre el bien. Comencemos señalando que, conforme a la normativa citada, a las Universidades se les transmite la propiedad de los bienes que se les hacen llegar por la vía del artículo 80.2 LOU, y que no se trata de una mera adscripción de bienes en que la titularidad dominical permanezca en la Administración que adscribe. Sería en todo caso una titularidad amenazada por la existencia de una condición que puede dar lugar a su resolución en caso de que dejen de destinarse al servicio universitario y se active el derecho de reversión de la “*Administración de origen*”, en definitiva, una titularidad “*resoluble o revocable*”²⁸. Así que, por una parte, la Universidad ostenta una titularidad dominical sometida a una carga o modo impuesta por ministerio de la ley –destino del bien a la prestación del servicio universitario– y cuyo incumplimiento provoca la resolución o revocación de la cesión de la titularidad dominical, y por otra parte, la Comunidad Autónoma o el Estado, como “*Administración de origen*”, tienen un dere-

²⁸ En este sentido hay que citar ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, (2004:444): “*Ahora bien, esa titularidad dominical se configura como una titularidad resoluble o revocable, ya que tal titularidad se mantiene en tanto en cuanto el bien de que se trate siga siendo necesario para la prestación del servicio universitario y se emplee en las funciones propias de la Universidad, de forma que en otro caso, es decir, si dicho bien deja de ser necesario para la prestación del servicio universitario o no se emplea en las funciones propias de la Universidad, dicha titularidad dominical de la Universidad se resuelve en virtud del ejercicio del derecho de reversión que asiste a la «Administración de origen», es decir, de la Administración que transmitió (en propiedad) el bien a la Universidad. Se trata, pues, de una titularidad dominical sometida a una carga o modo impuesta por ministerio de la ley –destino del bien a la prestación del servicio universitario– y cuyo incumplimiento provoca la resolución o revocación de la titularidad dominical.*” También JIMENO SANZ DE GALDEANO, L. (2007:307).

cho²⁹ de reversión que debe calificarse como un derecho personal³⁰ pues no conlleva un poder directo e inmediato sobre la cosa que es la nota característica de los derechos reales sino una facultad resolutoria de la relación de cesión³¹. En definitiva, la causa de la transferencia³² del bien a la Universidad es que esta lo use en el servicio universitario, y si esto no es así desaparece la causa del negocio traslativo y debe desaparecer la transferencia misma. Lo que en opinión de SOUVIRÓN MORENILLA y PALENCIA HERREJÓN “es una consecuencia imbuída de una lógica aplastante”³³.

²⁹ JIMENO SANZ DE GALDEANO, L. (2007:299) no habla de derecho sino de mera expectativa, en concreto señala que “permanece en la esfera del transmitente una expectativa de derecho sobre le bien transmitido, que será ejercitable cuando concurra el supuesto de hecho...” no se da ninguna razón para calificarlo como mera expectativa. Parece totalmente inadecuado porque se trata de un derecho ya presente; en este caso el derecho está perfeccionado y lo que está sometido a condición es su ejecución, no su existencia. Por ello insistimos en la calificación del mismo como derecho lo que cuadra con la posibilidad de inscripción del mismo en el registro de bienes administrativos o en el Registro de la Propiedad. En sentido coincidente con nuestra afirmación se pronuncia el Dictamen de la Abogacía del Estado ya citado.

³⁰ ABOGACÍA DEL ESTADO (2004:456): “Así las cosas, y no pudiendo conceptuarse el derecho de reversión como un derecho real, sino como un derecho personal (el derecho de reversión no es sino el derecho de resolución de la relación jurídica concertada entre cedente y cesionario por causa de incumplimiento, por parte de este último, del modo o carga bajo la que se impuso la cesión –aplicación o destino del bien cedido al fin para el que se dispuso la cesión–, lo que revela que el referido derecho de reversión ha de conceptuarse como un derecho personal, no entrañando, además, un poder directo e inmediato sobre la cosa que es nota característica de los derechos reales), no puede estimarse comprendido el derecho de reversión en la letra a) del apartado 2 del artículo 33 de la LPAP. Tampoco puede estimarse comprendido el derecho de reversión en la letra b) del citado precepto legal, pues, aunque esta norma se refiera a derechos de carácter personal, tales derechos son los que atribuyen el uso o disfrute de bienes inmuebles ajenos, y es evidente que el derecho de reversión no lleva aparejada esas facultades”.

³¹ Sobre las cesiones sometidas a reversión ver BONILLA RUIZ, J.A., “Eficacia de acto administrativo de cesión gratuita de bien inmueble patrimonial sometido a condición resolutoria. La potestad administrativa de reversión”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n.º. 8, 2004, p. 1379-1389.

³² Respecto a la del artículo 80.2 de la LOU, DESCALZO GONZÁLEZ, a. en PAREJO ALFONSO, L., y PALOMAR OLMEDA, A. (coord), (2013: 2ª Edición, versión digital) lo expone de la siguiente manera: “... estima del todo preciso y adecuado dicha atribución demanial para así poder garantizar realmente la autonomía reconocida constitucionalmente a las universidades; ahora bien, y de otra parte, el legislador general-estatal considera igualmente que esta disposición atributiva de la titularidad demanial sólo tiene cabal sentido si se mantiene de manera permanente por la universidad la afectación de dichos bienes al servicio público de la enseñanza superior, razón última, insisto, que explica la muy mencionada atribución.” TORRES LÓPEZ, M.A. “El patrimonio universitario” en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas, Madrid, 2009, p. 849, señala “...la afectación del bien estatal o autonómico de dominio público de que se trate al cumplimiento de las funciones de la Universidad es un requisito esencial para que la Universidad reclame la titularidad de dicho bien. Por lo que si la Universidad no puede acreditar la afectación de un determinado bien estatal o autonómico de dominio público al cumplimiento de sus funciones, dicho bien continuaría siendo propiedad del Estado o Comunidad Autónoma, pues la Universidad no podría acreditar el cumplimiento de uno de los requisitos establecido legalmente para que opere la atribución de propiedad a su favor”.

³³ SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERREJÓN, F., *La nueva regulación de la Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Comares, 2002, p. 550.

Desde este punto de vista la transferencia de bienes a la Universidad ex artículo 80.2 de la LOU guarda una gran similitud con la figura de la cesión gratuita de bienes o derechos a la que se refieren los artículos 145 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, LPAP en adelante, y los artículos 125 a 133 del Real Decreto 1373/2009 de 28 de agosto, que aprueba el Reglamento General de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. En esta normativa se admite tanto la cesión del uso, como la cesión de la propiedad, aunque este segundo caso limitado a la cesión a las Comunidades Autónomas, entidades locales o fundaciones públicas, para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia. Además, en el artículo 134, se contempla la cesión gratuita de uso. Por su parte los artículos 57 y 106 de la Ley 4/1986 de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, los artículos 133 a 135 del Decreto 276/1987 de 11 de noviembre que establece el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/1986, admiten la cesión de bienes, para uso o servicio público, a otras entidades públicas “*sin que suponga cambio de titularidad*”, en una figura que recuerda a la adscripción.

Tanto en una normativa como en la otra se recoge como elemento definidor de esta figura el hecho de que la cesión se justifica en el destino de uso o servicio público que se le da al bien y que constituye la causa de la cesión³⁴. En efecto, tras establecer esta normativa que los bienes y derechos patrimoniales de la Administración cuya afectación o explotación no se juzgue previsible podrán ser cedidos gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social, se afirma el principio de la vinculación de los bienes o derechos objeto de cesión gratuita al fin de ésta, así como que sólo pueden ser empleados en el uso para el que fueron cedidos y que en caso de no hacerse así se dará lugar a la resolución de la cesión³⁵.

Esta configuración causal implica, necesariamente, que el incumplimiento del fin tiene como consecuencia la resolución de la cesión y la consiguiente reversión del bien o derecho cedido a la Administración cedente. Vemos, por tanto, que la situa-

³⁴ GONZÁLEZ GARCÍA, J.L., “Bienes Patrimoniales y Patrimonio de las Administraciones Públicas”, en GONZÁLEZ GARCÍA, J.L. (dir.) (2015:202) señala que “*La regulación pretende proporcionar seguridad a las Administraciones públicas de que el destino del bien es el que se ha pactado previamente con el solicitante.*”

³⁵ Así en la legislación andaluza el artículo 133 párrafo primero del Reglamento dice “*El bien patrimonial cedido quedará así afecto a un uso o servicio público ajeno al cedente, pasando a ser de dominio público sin que suponga cambio de titularidad. En todo caso, el incumplimiento del fin que justificó la cesión comportará la devolución del bien a la Administración cedente, mediante la oportuna tramitación de un expediente en el que se oirá al cesionario, y que será resuelto previo informe del Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia y de los Servicios Técnicos que se estimen precisos. La Dirección General de Patrimonio vigilará el correcto destino de estos bienes. En la LPAP el artículo 145 apartado 1 señala que “los bienes y derechos objeto de la cesión sólo podrán destinarse a los fines que la justifican, y en la forma y con las condiciones que, en su caso, se hubiesen establecido en el correspondiente acuerdo”. En parecidos términos el 150.1 de la LPAP dispone que “si los bienes o derechos cedidos no fuesen destinados al fin o uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejaran de serlo posteriormente, se incumplieran las cargas o condiciones impuestas o llegase el término fijado, se considerará resuelta la cesión y revertirán los bienes a la Administración cedente...”*”

ción de los bienes cedidos gratuitamente por la Administración guarda una semejanza esencial con la situación de los bienes transmitidos a la Universidad por la vía del artículo 80.2 que han de destinarse al fin que justifica la transferencia y en caso contrario deben devolverse. A la vista de la gran similitud entre la cesión gratuita y lo dispuesto en el artículo 80.2 de la LOU, y dado que el artículo 80.2 no contempla el supuesto de que se renuncie al derecho de reversión, o simplemente no se ejercite, procedería aplicar, por analogía, el régimen jurídico que se establece en relación a las cesiones gratuitas que es el expuesto y que no permite la renuncia, como se deriva de la literalidad de los preceptos citados, que se expresan de manera imperativa en cuanto al retorno de los bienes cedidos cuando desaparece la causa de la cesión.

b). Argumentos adicionales en contra de la posibilidad de la renuncia: el deber de velar por la conservación del patrimonio y la prohibición de donaciones

En apoyo de estas conclusiones hay que añadir que otra interpretación no sería conforme con el artículo 6, letra e, de la LPAP que, al señalar los principios relativos a los bienes y derechos de dominio público, recoge como principio de actuación y de gestión del patrimonio el: “*e) Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente Ley u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.*” Y en el mismo sentido se incumpliría lo dispuesto en el artículo 28 del mismo texto en torno al deber de conservación³⁶ al afirmar que: “*Las Administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio.*” Lo que en palabras de BALLESTEROS MOFFA, al comentar este precepto, es para la Administración “*pieza fundamental del engranaje normativo y eje sobre el que giran las distintas obligaciones específicas*” y que es un deber que se caracteriza por “*las notas de generalidad y enfoque integral*”³⁷. En definitiva, se trata de una manifestación de la potestad de protección del patrimonio de la “*Administración de origen*” vinculada a su posición como Administración con competencia en materia de Universidades, y ante la situación de hecho que requiere de su ejercicio, no puede quedar al albur de la Administración la decisión de si la ejerce, o no, puesto que esta actúa, en todo momento, sometida a Derecho conforme a los artículos 9.1 y 103 CE.

Además de estos argumentos hay otro de carácter sistemático relacionado con la prohibición de la donación de bienes contenida en la normativa patrimonial. La Ley 4/1986 LPCAA no regula la renuncia de derechos. La renuncia supone una manifestación de la voluntad de desprenderse de un derecho, sería algo así como enajenarlo, lo que se puede hacer a título oneroso o gratuito. En este caso, por la renuncia el acreedor transmite el derecho al deudor que ve suprimida la obligación que tenía y restablecida la totalidad de su esfera jurídica de la cual se había desgajado una presta-

³⁶ Sobre este tema, BALLESTEROS MOFFA, L.A., “Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa, cooperación y límites a la disponibilidad”, en CHINCHILLA MARÍN, C. (Coord.) *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid, 2004, P 201-246.

³⁷ BALLESTEROS MOFFA, L.A. en CHINCHILLA MARÍN, C. (2004: 201 y 207).

ción en favor de quien tenía el derecho renunciado. En este caso se transmitiría el derecho a la reversión en favor de la Universidad que ya no tendría que devolver el bien, lo que convertiría su titularidad condicionada en una incondicionada, no sometida a su extinción por el incumplimiento del fin público al que estaba vinculado el bien. En el planteamiento realizado dicha renuncia no conlleva ninguna contraprestación por lo que sería una transmisión a título gratuito, que si afectase a un bien llamaríamos donación. Pues bien, siendo la renuncia una forma de transmisión del bien o derecho hay que aplicar la normativa patrimonial reguladora de las transmisiones. A este respecto hay que recordar que las donaciones de bienes están prohibidas por la legislación patrimonial conforme al artículo 107 de la LPCAA, y por analogía habría que entender prohibida la enajenación a título gratuito de un derecho. Por tanto, esto nos reafirma en que no es posible la renuncia al derecho de reversión.

c). Sobre la posibilidad de la enajenación del bien transferido mediante una petición de autorización a la “Administración de origen”: imposibilidad de renuncia por esta vía

En definitiva, no es posible renunciar, simple o gratuitamente, pero ¿puede la Universidad pedir una autorización para enajenar a la “Administración de origen”? En este sentido, la cuestión principal es si esto podría entenderse como una renuncia tácita del derecho de reversión. A este respecto hay que distinguir entre los bienes universitarios que alcancen el valor de 20 millones de euros y los que no. Los primeros están sometidos a la autorización del Parlamento de Andalucía mediante Ley conforme al artículo 91.2 párrafo tercero del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, Texto Refundido de la Ley de Universidades de Andalucía. La enajenación del resto de bienes no está sometida a autorización alguna, ni de Parlamento ni de Junta de Andalucía como “Administración de origen”. En este último caso entiendo que una supuesta autorización de la Administración no puede emitirse porque se carece de competencia para ello, y de hacerlo difícilmente puede entenderse como una renuncia tácita al derecho puesto que sería un acto viciado, en principio, de nulidad de pleno derecho por incompetencia material manifiesta. A esto habría que añadir que, conforme a la jurisprudencia constante, la renuncia ha de ser ordinariamente expresa y clara³⁸ lo que puede no cumplirse en el caso de una supuesta autorización de venta.

En el caso de una Ley del Parlamento de Andalucía autorizando la enajenación habría que acudir a los principios reguladores de la relación entre normas. En este supuesto nos encontramos ante una Ley Orgánica, que tiene carácter básico en lo

³⁸ Una asentada doctrina jurisprudencial acerca de la renuncia de derechos señala que, como manifestación de la voluntad que lleva a cabo el titular de un derecho por cuya virtud hace dejación de los mismos, no puede ser dudosa o incierta, lo que impone una interpretación restrictiva, según recogen, entre otras, las sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1983 (RJ 1983, 4680), 19 de julio de 1984, 25 de abril de 1986 (RJ 1986, 2002), 11 de noviembre de 1991, 2 de julio de 1992 (RJ 1992, 6502) y 22 de febrero de 1994 (RJ 1994, 1109).

referente a este artículo 80, de acuerdo con la Disposición Final Cuarta de la LOU, dictado al amparo de la competencia del Estado en estas materias y recogida en el artículo 149.1 puntos 1, 15, 18 y 30. No es una materia, por tanto, que una Ley del Parlamento autonómico pueda regular dando una configuración distinta y privando a la “*Administración de origen*” del derecho de reversión que le atribuye la Ley Orgánica. Además, no parece que sea ese el sentido de la intervención del Parlamento autonómico en estas enajenaciones, en efecto, lo que se quiere es que cuando la cuantía sea muy elevada la Universidad no pueda actuar de manera independiente, y por la transcendencia del importe, se impone la intervención del Parlamento. Es esa la finalidad con la que se atribuyen las competencias para enajenar en el ámbito de los patrimonios de las Administraciones, a medida que sube el valor sube la jerarquía dentro de la Administración y pasados ciertos límites va al Parlamento. Sin embargo, no ha sido la finalidad de este precepto el que se utilice para lesionar los derechos de otra administración y eludir lo dispuesto en una Ley Orgánica.

A lo anterior hay que añadir que, ciertamente la Junta, como Administración, y su Gobierno, como órgano superior de la anterior, no son lo mismo. Siendo esto así, no hay que perder de vista que ambas constituyen parte esencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía como entidad política. A esto hay que añadir que la LP-CAA 4/1986 no regula un patrimonio de la Administración, ni de la Junta, sino de la Comunidad Autónoma. Por tanto, bien puede decirse que las funciones de protección del patrimonio de la Comunidad Autónoma se distribuyen entre la Administración -la Junta de Andalucía- y el Parlamento que, cuando autoriza una enajenación de un bien universitario de elevada cuantía, es tan Comunidad Autónoma como lo es el Consejero correspondiente cuando la cuantía es menor. Dicho todo lo cual, entiendo que si bien una Ley del Parlamento no puede ir contra la Ley Orgánica de Universidades parece más adecuado señalar, además, que esa Ley no tiene contenido normativo propiamente hablando y que es más bien un acto autorizatorio. Al fin y al cabo, sólo es una expresión de la voluntad de la “*Administración de origen*” y, desde este punto de vista, no sería tanto una modificación del régimen legal del artículo 80.2, sino una actuación dentro de este régimen por la cual el Parlamento, al autorizar la venta, renunciaría al derecho de reversión que corresponde a la “*Administración de origen*”. Así que la cuestión sería nuevamente si es posible renunciar al derecho de reversión. Ciertamente es una cuestión llamativa por cuanto supone dilucidar si el Parlamento al emitir esa autorización en forma de Ley está sometido a otras leyes, o si por el contrario no está constreñido por las mismas por no estar sometido a la anterior normativa. Ahora bien, si hemos dicho que, aunque tenga rango de Ley, la autorización del Parlamento no tiene carácter normativo, sino de acto autorizatorio, parece coherente con la naturaleza del acto jurídico emitido que el mismo esté sometido a la normativa reguladora de dichos actos y en consecuencia no es posible que el

Parlamento de una autorización que suponga renunciar al derecho de reversión en perjuicio de los derechos patrimoniales de la Comunidad Autónoma. En definitiva, tampoco es posible obtener una autorización que suponga eludir el derecho de reversión, aún si los bienes superan los veinte millones de euros.

- B. Segundo supuesto: Universidad que pide a la “*Administración de origen*” que no ejercite el derecho de reversión con el compromiso de reinvertir lo obtenido por la enajenación en el servicio universitario. Interpretaciones sobre cuando surge el derecho de reversión

Aclarado que no es posible la autorización de la “*Administración de origen*”, pura y simplemente, sin compromiso de reinversión, la pregunta que quedaría en pie es si esa renuncia/autorización podría basarse en que la Universidad se obligase a reinvertir el dinero obtenido de la enajenación en determinadas finalidades. Responder a esto supone analizar cuando se da el supuesto de hecho que justifica la reversión del bien a la Administración de origen. En efecto según se entienda de una u otra manera habrá surgido, o no, el derecho de reversión en favor de la Administración de origen. Literalmente el supuesto se da cuando los bienes “...*dejen de ser necesarios para la prestación del servicio universitario, o se empleen en funciones distintas de las propias de la Universidad*”. Pues bien, respecto a esta cuestión podemos señalar tres posiciones, dos de las cuales son antagónicas y no guardan el equilibrio necesario entre los bienes jurídicos protegidos por la norma y no se compadecen con el derecho positivo. Hay una tercera que es la que, en mi opinión, se corresponde con los textos positivos, con la esencia de la institución y con la tutela equilibrada de los bienes protegidos.

Los bienes jurídicamente protegidos por el precepto son a mi modo de ver tres. Por un lado, autonomía de la Universidad en la Gestión de su patrimonio³⁹. Por otro lado, la integridad del patrimonio de la Administración cedente o de origen. Y por encima de estos dos, y como base a su vez de ambos, la prestación del servicio público universitario. De hecho, el Tribunal Constitucional en la STC 106/1990, de 6 de junio, a propósito de la Ley de Reorganización Universitaria de Canarias señala como el fundamento de la titularidad de los bienes de la Universidad se encuentra en la prestación del servicio universitario. De modo que la titularidad es algo secundario y su protección se basa en que sirve a la protección del propio servicio universitario. Analicemos las tres posibles posiciones en relación con la interpretación del artículo

³⁹ Al tema de la autonomía universitaria, en su vertiente de autonomía financiera nos vamos a referir más adelante de manera específica en el cuerpo de este escrito. No obstante, esta es sólo una vertiente del tema que ha sido desarrollado grandemente por la doctrina en cuanto pilar fundamental de la actuación de las universidades. Podemos citar: EMBID IRUJO, A., *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2000, *Capítulo III en especial*. SOSA WAGNER *El mito de la autonomía universitaria*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007; LÓPEZ JURADO ESCRIBANO *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

80.2 de la LOU, sobre el momento en que surge el derecho de reversión, qué relaciones establecen entre estos tres bienes a proteger y si se pueden considerar amparadas por la legislación positiva.

La primera posición, extrema en la protección de la autonomía universitaria, sería la que considera que no surge el derecho de reversión cuando la Universidad deja de utilizar el bien para el servicio universitario, lo desafecta, y lo vende, pero reinvierte lo obtenido por la enajenación en el servicio universitario. Para esta primera posición es posible autorizar con compromiso de reinvertir, es más considera que ni siquiera es necesario el compromiso porque no se da el supuesto de activación del derecho de reversión. La segunda posición, en el extremo contrario, es la que entiende que, si la Universidad deja de destinar el bien al fin para el cual se le cedió, aun cuando sea sin venderlo, y destina el mismo bien a otro uso e, incluso si es un fin incluido en el servicio universitario, se habría dado el supuesto de reversión. La tercera de las posiciones consideraría que el cambio de uso del bien dentro del servicio universitario no hace surgir el derecho de reversión, pero que la enajenación para reinvertir el dinero obtenido no es uso del bien y por tanto sí que justifica el ejercicio del derecho de reversión que como hemos visto no es renunciable. Pasamos a estudiar estas posiciones.

a). Interpretación de extrema protección de la autonomía universitaria

En favor de esta posición se manifiesta DEL VALLE PASCUAL⁴⁰ y TORRES LÓPEZ⁴¹. Procede que analicemos cuales serían las bases de esta posición. Ciertamente el artículo 80.2 de la LOU se refiere a que revierta el bien, y si ello no es posible, que se devuelva el valor equivalente, lo que parece incluir la idea de que el bien ya no esté en el patrimonio de la Universidad por haber sido enajenado. Si unimos a esto la idea de que la Universidad no tiene los bienes en adscripción, sino como titular dominical de los mismos, puede llegar a plantearse si, como consecuencia de

⁴⁰ Así lo hace DEL VALLE PASCUAL, J.M. El patrimonio de las Universidades en MESTRE DELGADO, J.L. (2004:112) donde señala: “...Cualquier día vemos a un jefe de negociado con una especie de interdicto de recobrar la posesión de un edificio universitario. Pero habrá de ser un hombre habilidoso, porque tendrá que acreditar que tal edificio ya no presta un servicio universitario, y hoy en día la universidad ya no es lo que era, es decir ya no es sólo un lugar de estudio, ni sólo de investigación, sino de difusión, valorización y transferencia del conocimiento; ya no es sólo una persona jurídica, sino que puede ser un holding de empresas de base tecnológica [artículo 41.2.g) de la LOU]; es difícil hacer destinde y amojonamiento de lo que sea extensión universitaria, o no. Que no se engañe ese apresurado funcionario, pues los edificios universitarios no dejan de ser útiles al servicio de la institución cuando dejan de ser demaniales, se desafectan, y se convierten en patrimoniales, por ejemplo, para sacar un provecho económico que se reinvierte en la universidad misma. Por ejemplo, en una actividad tan puramente privada como la de transferencia de los resultados de la investigación.

⁴¹ TORRES LÓPEZ, M.A., en GONZÁLEZ GARCÍA, J.L. (dir) (2015:1679) “Que deje de ser útil al servicio público universitario. Claro está que la utilidad al servicio público universitario puede continuar cuando tras la desafectación del bien, se procede a la enajenación del mismo para con su valor contribuir a la continuidad del servicio público universitario, más que al lucro de la propia Universidad como Institución.” También TORRES LÓPEZ, M.A. en GONZÁLEZ GARCÍA, J.L., (2009:854)

ello, se le otorga a la Administración, cesionaria y dueña, la posibilidad de enajenar el bien, y devolver en su caso el equivalente cuando el equivalente no se destine a sus propios fines, o de no devolverlo en el caso de que se destine a sus propios fines. Los fundamentos de dicha posición serían la titularidad dominical de los bienes por la Universidad, la utilidad o flexibilidad para la gestión universitaria, ambos argumentos íntimamente ligados a una concepción expansiva de la autonomía universitaria y, por último, una interpretación amplia de la idea de servicio universitario. Como veremos los tres primeros argumentos carecen, en nuestra opinión, de apoyo normativo, y no abordan el hecho de que una posibilidad como la defendida supone una disminución de la protección dispensada al servicio público universitario y burlan el derecho de la “*Administración de origen*”, mientras que una concepción amplia de la noción de servicio universitario no implica en modo alguno la consecuencia deseada por lo que entendemos que es irrelevante. Pasamos a estudiarlos.

En cuanto a la titularidad se señala que los bienes que hoy se consideran de la Comunidad Autónoma o del Estado, eran bienes que inicialmente habían adquirido las Universidades a lo largo del proceso histórico de su creación por diversas vías, fundamentalmente, por donaciones que se hacen a esas universidades. Se pone de manifiesto que a través de un largo proceso histórico terminan perdiendo parte de esa propiedad, culminando cuando se les aplica la LEEA. Como posteriormente las Universidades recuperan la posibilidad de tener un patrimonio propio se entiende, desde esta posición, que la titularidad del patrimonio propio y la autonomía universitaria excluyen el derecho de reversión de los bienes cuando el bien ha sido empleado en un uso universitario distinto del inicial (por ejemplo una facultad que pase a ser sede de la radio de la Universidad) o incluso cuando el bien se vende y lo que se obtiene se invierte en cualquier cosa que pueda considerarse incluida en el servicio universitario (por ejemplo, aportar capital para fundar una sociedad para dar salida a los proyectos universitarios de innovación). Desde este punto de vista se entiende que la Universidad no sería verdaderamente autónoma si no puede disponer libremente de sus bienes. Todo lo anterior se anuda a la necesidad de agilidad en la gestión universitaria para adaptarla a las exigencias de la Universidad actual. Hasta tal punto se considera que la gestión debe ser libérrima que DEL VALLE PASCUAL considera esta previsión legal del artículo 80.2 de la LOU como una puerta abierta a la pérdida de autonomía por las Universidades y retorno al sistema de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 señalando que es un “*factor de muy importante desestabilización*”⁴². Sin embargo, como no existen derechos absolutos, ni siquiera el derecho fundamental a la autonomía universitaria está exento de limitaciones, y en este caso la Universidad no está exenta de cumplir el artículo 80.2 en la gestión de un patrimonio que no deja de ser suyo por estar sometido a una limitación. Máxime

⁴² DEL VALLE PASCUAL, J.A., en MESTRE DELGADO, J.L. (2004:270).

cuando esa limitación deriva de una Ley Orgánica sobre la que no se ha planteado duda constitucional; cuando el precepto que establece la reversión es el mismo que le atribuye esta singular titularidad y no parece que sea coherente pretender aplicar un artículo sólo en la parte que favorece a la Universidad; y cuando el derecho de reversión constituye una garantía de la dedicación de los bienes al servicio universitario como veremos.

En cuanto al argumento de la titularidad, hay que señalar que, en todo caso, tener un patrimonio propio no significa que este no esté sometido a normas. Ni tampoco que esas normas no sean distintas según la procedencia del bien, como sucede cuando el bien de la Universidad ha sido transferido por la Comunidad Autónoma para un uso concreto. Toda la argumentación histórica, desarrollada con elocuente erudición, no puede ocultar el hecho fundamental, y positivo, de que las leyes son las que atribuyen la propiedad al Estado o las CC.AA, inicialmente, y las que le reconocen el derecho de reversión, tras el traspaso a las universidades. Es decir que se trata de una titularidad sometida a leyes. En este sentido JIMENO SANZ DE GALDEANO señala expresamente entre los límites de la titularidad universitaria la reversión aquí analizada⁴³. Es decir que la Universidad es titular de un patrimonio, y que tiene autonomía, pero eso no implica que dicha autonomía no se mueva dentro de las normas que regulan cada institución. En idéntico sentido DESCALZO GONZÁLEZ⁴⁴. Dicho autor cita el dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado número AGE y C 5/83, de 2 de febrero de 1984, sobre atribución de la competencia para establecer el régimen jurídico de los bienes de las universidades, al afirmar que *“el someter los bienes de las Universidades a los mismos postulados que rigen para los bienes de los Entes territoriales en nada pugna con el concepto de autonomía universitaria”*.⁴⁵

Además de lo dicho sobre que la titularidad de un Patrimonio por parte de la Universidad no puede legitimar cualquier actuación, sino sólo las que estén amparadas por el marco jurídico que regula dicha titularidad, hemos de añadir que tampoco la idea de la autonomía universitaria justificaría una posición como la expuesta que supone, poco más o menos, que se ampara una gestión económica absolutamente

⁴³ JIMENO SANZ DE GALDEANO, L. (2007:299) señala *“actualidad la titularidad de la institución universitaria sobre sus bienes de dominio público y los patrimoniales, hayan o no sido afectados por el Estado o las Comunidades Autónomas, es una titularidad indiscutible y así lo viene admitiendo reiteradamente la jurisprudencia dictada en esta materia. Titularidad que implica por sí misma, y con carácter general, el pleno dominio, la plena propiedad sobre los bienes, sin más límites que los dimanantes de su propia naturaleza que establezca la legislación del Estado y la específica dictada por las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias en la materia. Y dentro de esos límites es donde se enmarca la reversión aquí analizada”*

⁴⁴ DESCALZO GONZÁLEZ, A. en PAREJO ALFONSO, L., y PALOMAR OLMEDA, A. (coord), (2013: 2ª Edición, versión digital).

⁴⁵ DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO en *Revista de Administración Pública*, núm. 111 (1986), p. 511 y 512.

ajena a cualquier intervención de la Administración a la que se encuentra vinculada la Universidad en el ejercicio de sus competencias y de la que además proceden en este caso los bienes. Como veremos esta posición no es respaldada por el Tribunal Constitucional.

Es por tanto preciso, aunque sea someramente, tratar el tema del alcance de la autonomía universitaria con relación a la gestión del patrimonio del que es titular. A este respecto comenzar señalando con SOSA WAGNER que el artículo 27.10 de la CE reconoce la autonomía universitaria “*en los términos que la ley establezca*”⁴⁶ y por tanto no de manera ilimitada. Para saber cuáles sean estos términos y su alcance nos remitimos a los pronunciamientos fundamentales del Tribunal Constitucional en la materia. Así la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4, señala refiriéndose a la autonomía universitaria que: “*se configura en la Constitución como un derecho fundamental por su reconocimiento en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa concepción y por su fundamento en la libertad académica que proclama la Ley de reforma universitaria*”. Es la libertad académica por tanto el fundamento de la autonomía en este sentido continúa señalando el “*contenido esencial... que está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica*”⁴⁷. De acuerdo con este concepto la LOU prevé, en su artículo 2.2, que corresponde siempre a las Universidades una serie de facultades, entre ellas, “*la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes*”. La autonomía universitaria se proyecta con relación a la gestión de los recursos materiales necesarios para la prestación del servicio público universitario, en cuanto sea necesario para preservar la libertad académica que es el fundamento de la misma. Sin embargo, tal y como señala STC 106/1990, de 6 de junio, la autonomía no supone el derecho a contar con unos determinados centros o medios materiales en particular, sino que ello depende de las decisiones de la Administración a la que se encuentra vinculada (Estado o Comunidad Autónoma) de manera que se traduce en una autoorganización de sus propios recursos, “*y ello aún con ciertos límites*”, como sería el límite legal del derecho de reversión que en modo alguno se puede sostener que afecte a la libertad académica en cuanto se refiere, por definición, a bienes desafectados del servicio público⁴⁸. Por tanto, la expansiva con-

⁴⁶ SOSA WAGNER en “La autonomía universitaria.(un mito que confiere poder)”, en GONZÁLEZ GARCÍA, J.L., (dir.), (2009:103). LÓPEZ JURADO ESCRIBANO, F. de B., *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

⁴⁷ O, dicho de manera distinta, “*la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese «espacio de libertad intelectual» sin el cual no es posible «la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura [art. 1.2 a) de la LRU], que constituye la última razón de la Universidad*” (STC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 2).”

⁴⁸ En concreto la citada STC señala: “*La autonomía universitaria no incluye el derecho de las Universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las Comunidades*

cepción de la autonomía universitaria no ha sido admitida por la STC 106/1990, de 6 de junio, que ya hemos citado más arriba y que señala que: "...c) *Tampoco desde la consideración de la autonomía económica y financiera de las Universidades cabe formular objeción de inconstitucionalidad a la readscripción de centros prevista en la Ley Canaria*⁴⁹".

En definitiva que la titularidad, unida a la autonomía universitaria, no justifican una posición como la expuesta ya que, si no supone una violación de tal autonomía una reordenación y reasignación de los bienes de dominio público transferidos a las distintas universidades cuando ello deriva de una reasignación de los servicios universitarios a los que estaban afectos dichos bienes, menos aún puede considerarse lesivo para la autonomía universitaria, en su versión económica y financiera, la reversión de un bien que está ligada a que dicho bien ya no está afecto a servicio universitario, es decir una limitación legal que se impone precisamente porque el bien ya no sirve a la libertad académica que es el fundamento de la autonomía universitaria. Y esto nos lleva al punto fundamental para desechar la posibilidad de enajenación del bien sin activar el derecho de reversión que es el doble grado de protección del servicio universitario en el caso de los bienes transferidos por la Comunidad Autónoma a la que se encuentra vinculada la respectiva Universidad.

En efecto, se puede decir que cuando la Universidad va a enajenar un bien afecto al servicio universitario debe tomar las garantías y seguir los procedimientos establecidos por su normativa interna. Eso constituye una primera garantía para el servicio que prestan esos bienes. Cuando ese bien ha sido transferido por la vía del artículo 80.2 LOU se añade otra garantía porque si el bien sale del servicio universitario la Universidad debe revertirlo. Por tanto, permitir la venta de bienes uni-

Autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto y en cada caso singularizado, pues dicha autonomía se proyecta internamente, y ello aun con ciertos límites, en la autoorganización de los medios de que dispongan las Universidades para cumplir y desarrollar las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas o, dicho en otros términos, la autonomía de las Universidades no atribuye a éstas una especie de «patrimonio intelectual», resultante del número de centros, Profesores y alumnos que, en un momento determinado, puedan formar parte de las mismas, ya que su autonomía no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia e investigación, que necesariamente tiene que desarrollarse en el marco de las efectivas disponibilidades personales y materiales con que pueda contar cada Universidad, marco este que, en última instancia, viene determinado por las pertinentes decisiones que, en ejercicio de las competencias en materia de enseñanza universitaria, corresponde adoptar al Estado o, en su caso, a las Comunidades Autónomas"

⁴⁹ Señala la citada sentencia que "...c) *Tampoco desde la consideración de la autonomía económica y financiera de las Universidades cabe formular objeción de inconstitucionalidad a la readscripción de centros prevista en la Ley Canaria...una mutación demanial por cambio de la competencia sobre la gestión de determinados centros que siguen integrados en el servicio público universitario, mutación que no puede estimarse lesiva de la autonomía universitaria en su manifestación económica y financiera, por cuanto que ésta no es ajena, ni independiente, de las competencias y servicios concretos encomendados a la Universidad, pues la titularidad de los bienes encuentra su justificación en la prestación misma del servicio público (art. 1 de la L.R.U.), de manera que, reestructurándose la gestión de determinados centros y encomendándose la misma a una u otra Universidad que asuma sobre ellos competencia. El Tribunal Constitucional ratificó dicha posición en la Sentencia número 47/2005 (Pleno) de 3 de marzo, en la que se impugnaba la creación de la Universidad de Elche.*

versitarios para posterior reinversión supone burlar el derecho de reversión de la Administración de procedencia, y con ello, rebajar las garantías del destino de esos bienes al servicio universitario poniendo en definitiva en peligro la conservación de los bienes en su adscripción al señalado servicio. A este respecto piénsese que si la Universidad puede destinar el bien a la venta y posteriormente reinvertir y hacer otro edificio, o constituir una sociedad para investigación, esos bienes ya no están sujetos al derecho de reversión y por tanto nada impediría a la Universidad pasar a vender ese edificio nuevo o sus participaciones en la entidad y dedicarlo a otra finalidad, sin que se contara con el freno que supone el hecho de que, al sacar el bien del servicio universitario, dicho bien puede ser perdido por la Universidad por actuarse el derecho de reversión de la “*Administración de origen*”.

Por tanto, una posición como la propuesta no sería admisible porque da preponderancia a la autonomía universitaria a costa de reducir el grado de protección del servicio público universitario evitando que la Comunidad Autónoma reclame la reversión del bien cuando este deje de estar afecto al servicio universitario. A este respecto conviene recordar que este derecho de reversión no se reconoce a cualquier Administración sino a la Administración a la que se encuentra vinculada la Universidad lo que pone de manifiesto que la intervención de la Comunidad Autónoma no es una intervención a título de mero propietario, sino que se vincula a su condición de Administración con competencia en materia universitaria y como medio de garantizar el uso del bien por la Universidad en una finalidad de servicio universitario, con lo que no debe admitirse una interpretación que burla tal intervención, disminuye la garantía de utilización del bien en el servicio para el que se cedió, y supone un entendimiento de la autonomía y de la propiedad de la Universidad no amparados por la Ley.

Todo esto que hemos estudiado desde el punto de vista del equilibrio en la protección del servicio universitario no puede alterarse mediante el argumento de que, cuando el bien se vende y se reinvierte el dinero, el bien sigue usándose en el servicio universitario, o que el bien sigue siendo necesario para el servicio universitario. En sentido contrario se manifiestan DEL VALLE PASCUAL⁵⁰ y TORRES LOPEZ⁵¹ lo que sostienen en el hecho de que el nuevo bien también serviría al servicio universitario. Veremos a continuación sin embargo que no cabe entender que la Universidad puede vender esos bienes y destinar lo obtenido a sus propios fines, sin actuar el derecho de reversión, tanto por razones dogmáticas como positivas.

Desde el primer punto de vista porque, en ese caso de que se permita la venta y el dinero se destine a construir otro edificio de la Universidad, por ejemplo, lo que

⁵⁰ DEL VALLE PASCUAL, en MESTRE DELGADO, J.L. (2004:113).

⁵¹ TORRES LOPEZ, en GONZÁLEZ GARCÍA, J.L., (2015:1675.1677).

se aplicaría a los fines de la Universidad no serían los bienes cedidos (con lo que se da la condición para la reversión) sino que lo que se aplica es el dinero obtenido por la enajenación de esos bienes. Para decirlo con mayor claridad, si nos situamos en el terreno de los bienes de dominio público, que es en el que estamos en el caso de la reversión del artículo 80.2 LOU, ello equivaldría a decir que un bien de dominio público no se desafecta cuando pierde el fin de uso público que le atribuyó esa condición enajenándose, y que, por tanto, no es necesario desafectar el bien de dominio público para venderlo cuando hay intención de comprar y afectar lo comprado a la misma finalidad. Esto supone una quiebra del régimen jurídico del dominio público en nuestro ordenamiento jurídico en el que como señala PAREJO ALFONSO⁵² la afectación es un concepto clave. En efecto, siguiendo a LOPEZ RAMÓN, en nuestro régimen demanial la afectación y la desafectación, ya sean de manera expresa o tácita, determinan la entrada y salida del bien de la categoría de bienes de dominio público⁵³, estando ligada ambas figuras al uso o servicio público en el sentido de que o suponen la entrada o salida, respectivamente, de ese uso o servicio público. En definitiva, se estaría afirmando que un bien de dominio público puede venderse sin desafectarse o que la desafectación no le priva del carácter de dominio público porque de alguna manera, futura, el dinero que los sustituya se convertirá en otro. Como decimos eso quiebra nuestra concepción del dominio público.

Además, con ello se despoja a la Administración cedente del derecho de reversión que tenía sobre el primer bien, sin que se recoja que ese derecho de reversión se tenga sobre los bienes adquiridos con lo obtenido de la enajenación del primero. A este argumento le es indiferente que el servicio universitario sea más o menos amplio, aún si se comparte una concepción amplia sobre qué actividades forman parte del servicio universitario, ello no altera la conclusión de que una cosa es que el bien se utilice para el servicio correspondiente, y otra que se venda y que lo que se obtenga se utilice en una función de servicio universitario, razón por la cual decíamos que este argumento nos parecía indiferente a efectos de solucionar el problema⁵⁴.

⁵² PALOMAR OLMEDA, en PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEDA, A. (dir.) (2013: edición digital).

⁵³ LÓPEZ RAMÓN, F. *Sistema Jurídico de los bienes públicos*, Pamplona, Civitas Reuters Cizur Menor, 2012 p. 143. SÁNCHEZ BLANCO, A. *La afectación de bienes al dominio público*, Publicaciones de la Universidad, Sevilla 1979. RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M. y SARASÍBAR IRIARTE, M. “La afectación y el dominio público” en ALENZA GARCÍA, J.F. (dir) *Derecho de los bienes públicos I: el patrimonio de Navarra: comentarios a la Ley Foral 14/2007, de 4 de Abril, del Patrimonio de Navarra*, Ed. Gobierno de Navarra, Pamplona, 2009, p. 351-408.

⁵⁴ En sentido coincidente con la opinión que manifestamos están DESCALZO GONZÁLEZ, A. en PAREJO ALFONSO, L., y PALOMAR OLMEDA, A. (coord), (2013: 2ª Edición, versión digital) así como SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERREJÓN, E., (2002:550).

Continuando con los argumentos dogmáticos, hay que señalar que la misma esencia de la cesión parece llevar implícita la imposibilidad de disponer del bien, puesto que se cede el bien para su uso, es decir que el bien, materialmente, debe emplearse en ese uso. No entra dentro de la lógica patrimonial que se ceda un bien, con la condición de que, si no se usa, revierta, y que, sin embargo, se entienda que ese uso incluye venderlo y destinar el dinero al mismo fin al que se destinaba el bien. Si la Administración te transfiere un bien es para su uso, si necesitas dinero te transfiere dinero directamente. En definitiva, si lo que hay que hacer es trasladar dinero para un fin de interés público lo procedente es la figura de la subvención, sin necesidad de retorcer las figuras patrimoniales provocando los naturales problemas anejos.

Consideramos que una posición de tan extrema defensa de la autonomía universitaria, además de ser contraria a la esencia dogmática de la figura contemplada en el artículo 80.2 LOU, es contraria también al derecho positivo. Hay que traer a colación, una vez más por analogía, la normativa sobre la cesión de bienes. En las normas reguladoras de la cesión de bienes se establece claramente la regulación de la utilización del bien por parte del cesionario. El Real Decreto 1373/2009 de 28 de agosto señala que: *“Artículo 129. Destino. Los bienes o derechos cedidos se destinarán de modo permanente al fin previsto, debiendo constar expresamente en la inscripción registral que se practique las menciones señaladas en el artículo 150.2 de la Ley, así como que el bien cedido no podrá ser transmitido ni gravado. Todo acto del cesionario que se refiera o afecte a estos bienes o derechos deberá hacer referencia a la condición de destino a la que se encuentran sujetos.”* Por tanto, no es posible, legalmente, utilizar los bienes para obtener dinero y reinvertir, sólo se pueden utilizar para el servicio universitario.

Otro argumento que refuerza la posición anterior es que además la enajenación en estos casos está más tolerada, en beneficio de la protección de la fe pública registral, que verdaderamente autorizada. En efecto el artículo 80.2 atribuye el derecho de reversión sobre el bien, y sólo si esta reversión no es posible, lo sustituye por el reembolso del valor del bien. Lo que se traduce en que si se protege una enajenación sería por la tutela de la posición del tercer hipotecario de buena fe, y no porque la Universidad pueda, como regla general, enajenar sin más estos bienes.

Esta posición que estamos descartando se ha tratado de sostener en la jurisprudencia que impide ejercer el derecho de reversión en materia expropiatoria cuando el bien expropiado no es destinado al fin para el que se expropió inicialmente pero sí a otro de interés público⁵⁵. Sin embargo, ello carece de trascendencia porque, como obviamente se puede observar, en esos casos es el bien expropiado el que se sigue utilizando para esos otros fines públicos, mientras que en nuestro supuesto por

⁵⁵ JIMENO SANZ DE GALDEANO, L., (2007:318).

definición el bien se vende, y por tanto no se utiliza el bien sino el dinero obtenido por la venta.

Por tanto, la Universidad sólo puede reinvertir si previamente enajena y como dicho bien es de dominio público sólo puede enajenarse el bien si se desafecta por no ser necesario para el fin universitario que representa la causa de la cesión. Ahora bien, si sucede eso, el artículo 80.2 de la LOU señala que lo que procede es la reversión. Queda en definitiva descartada esta posición que supone una protección desequilibrada, por exageradamente favorable, de la autonomía universitaria a la vez que descuida la protección de los otros bienes jurídicos que se encuentran implicados en este tipo de operaciones: por un lado, el servicio universitario, que ve rebajada su tutela, y, por otro lado, el derecho de la Administración de origen, derecho que contribuye a la protección de las finalidades públicas a las que se destinan esos bienes.

b). Interpretación de extrema protección del patrimonio de la “Administración de origen”

Lo manifestado más arriba no puede llevarnos sin más a la otra posición extrema que es que la Universidad, sin enajenar el bien, tampoco puede cambiar su destino, aunque sea para otro uso universitario. Esa no ha sido la posición de la Junta de Andalucía hasta ahora. De hecho, el único asunto que hemos localizado en tribunales se refiere al supuesto en que se instó la reversión del Edificio donde la Universidad de Sevilla tuvo situado la antigua Facultad de Ciencias del Trabajo, que posteriormente pasó a ser el Centro de Iniciativas Culturales de la Universidad de Sevilla, CICUS. Pues bien, lo que invocaba la Junta de Andalucía en aquel caso es que en el momento de pedirse la reversión el bien llevaba un cierto tiempo sin uso alguno, no que se hubiera cambiado de uso. De hecho, la razón por la cual se desestimó la demanda de la Junta contra la resolución de la Universidad que denegaba la reversión fue que se estimó probado que el edificio no había estado sin uso y que finalmente se había instalado allí el Centro de Iniciativas Culturales de la Universidad de Sevilla, que es también un servicio universitario. La sentencia que recayó en este caso tiene un gran interés, no sólo porque descarta esta posición extrema de que un cambio de uso suponga que se da el supuesto de reversión, sino porque de manera indirecta también se refiere al otro supuesto extremo.

En efecto la Sentencia 48/2011, de 2 de febrero de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Sevilla después de hacer una valoración del conjunto de la prueba aprecia que el edificio no estuvo sin uso, como sostenía la Junta de Andalucía, sino que se fueron haciendo las actuaciones necesarias para acomodarlo al nuevo uso que se le iba a dar lo que entre otras cosas supuso planificar, licitar y ejecutar unas obras, y señala: *“En consecuencia, con todo ello queda acreditado que la Universidad, en ningún momento ha mantenido en desuso el inmueble objeto del presente recurso,...”*. El Tribunal ha entendido que un simple cambio de uso no da lugar a la reversión, lo

que encaja con un juego equilibrado entre la autonomía universitaria que se mantiene, sin dañar los otros bienes jurídicos protegidos, que son la garantía reforzada de la adscripción del bien a la finalidad universitaria y la titularidad de derecho de reversión de la Comunidad Autónoma, que permanecen incólumes al permanecer incólume el bien. La sentencia continúa explicando por qué no da la razón a la Junta, lo que sucede no sólo por lo anterior sino porque entiende, en relación con la actuación de la Universidad, que “...no consta tampoco haya tenido intención de desafectar el bien de los usos universitarios, ni de llevar a cabo la enajenación de éste.” De lo que se deduce que de haber tenido esa intención se habría entendido por el Tribunal que se da el supuesto de hecho que legitima el ejercicio del derecho de reversión, que es la posición que venimos manteniendo con lo que se puede decir que dicha sentencia supone también el rechazo de la posición de extrema protección de la autonomía universitaria. Dicha sentencia es confirmada en apelación por la Sentencia 275/2011 de 7 de julio del TSJA, Sevilla, que manifiesta que “*comparte la valoración de la prueba realizada por la juez de instancia...*”.

c). Interpretación equilibrada en la protección de todos los intereses

Por tanto, una posición acorde a la normativa y a la protección equilibrada de todos los intereses en conflicto es que los bienes han de usarse en el servicio universitario, no pueden venderse, sin que surja el derecho de reversión, pero dentro del servicio universitario si pueden cambiar de una finalidad a otra. Volvemos a la casilla de salida. Todo claro, espero, pero la Universidad sin soluciones. Queda, por tanto, en pie la cuestión de cómo se puede facilitar esos nuevos usos universitarios sin disminuir la garantía que para el destino de los bienes al servicio público universitario supone el hecho de que en caso de no destinarse a tal servicio deban volver a la Administración de origen. Veamos cómo puede solucionarse este problema.

IV. SOLUCIONES VIEJAS A PROBLEMAS NUEVOS: LA PERMUTA⁵⁶

Pudiera llegar a pensarse que sería útil que el artículo 80.2 de la LOU contemplase un sistema de protección del dominio público universitario que permitiera enajenaciones del mismo por parte de la Universidad con una correlativa garantía de reinversión en fines públicos, pero que también contemplase la afectación del nuevo bien o derecho adquirido y su sometimiento a la reversión en los términos del artículo 80.2 de la LOU, de modo que el fin público se viera igualmente servido por

⁵⁶ Sobre esta materia se puede consultar: PONCE SÓLE, J. “Cesión y permuta de bienes y derechos”, CHINCHILLA MARÍN, M (2004:681-728); GALLARDO CASTILLO, M.J., “La disposición de bienes patrimoniales y sus modalidades. La permuta”, en FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F. *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales en Andalucía* 2007, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, CEMCI, Granada, 2007, págs. 193-229.

un nuevo objeto. Sería algo así como una novación objetiva del derecho de reversión, en la que cambiaríamos el derecho de reversión sobre el bien inicial por el derecho de reversión sobre el nuevo bien. En todo caso la regulación debería afrontar una serie de problemas derivados de que desaparecería el objeto del bien de dominio público transformándose, primero, en dinero, y luego, en otro bien, con una ristra de importantes consecuencias que exigen la adopción de una serie de cautelas que se pueden enumerar, sin pretensión de agotarlas, de la siguiente manera: habría que adoptar garantías para que ese dinero se destinara al fin de la nueva construcción; habría que proceder a la determinación de las condiciones de esa construcción nueva, lo que a pesar de que el nuevo edificio deba servir a la Universidad, no excluye que ello deba ser aprobado por el titular de derecho de reversión para que este pueda controlar que el bien es equivalente al sustituido; habría que tomar garantías durante la construcción, afectar el nuevo edificio en el mismo sentido que el anterior; ... etc.

Dado que esta regulación no existe, y para no condenar a la Universidad a la parálisis o la ilegalidad, hay que examinar la normativa patrimonial en busca de la posibilidad de llegar a un resultado como el descrito a través de alguna de las operaciones que se regulan en la misma. Veamos cómo llegar al resultado buscado por la Universidad. La situación de partida es que la Universidad sería titular de un bien, transferido por la vía del artículo 80.2 de la LOU y que la "Administración de origen" tiene un derecho de reversión sobre ese bien, para el caso de que no se destine al servicio universitario por la Universidad. La situación a la que quiere llegar la Universidad es la de enajenar ese bien y reinvertir lo obtenido en otros bienes, igualmente afectos al servicio universitario; se sustituiría el bien actual por otros. Lo que quedaría por resolver, para que la situación fuera equilibrada y no se viera perjudicada la protección del servicio universitario y el derecho de reversión de la Administración Autonómica, es que la "Administración de origen" obtuviera un derecho de reversión sobre el nuevo bien equivalente al derecho de reversión actual. La consecución de esta finalidad dependerá de la naturaleza que tenga el derecho de reversión de la "Administración de origen" y la naturaleza de los bienes futuros de la Universidad.

En primer lugar, en cuanto a los bienes futuros de la Universidad pueden ser patrimoniales o demaniales. No vamos a hacer ahora un estudio de estas dos categorías⁵⁷ pero sí señalar que, si se trata de edificios que alberguen sedes o servicios públi-

⁵⁷ Sobre esta cuestión: MENENDEZ REXACH, A. "El concepto de patrimonio de las administraciones públicas: tipología de bienes públicos: la categoría de dominio público" en HORGUÉ BAENA, C. (coord) *Régimen patrimonial de las administraciones públicas*, Justel, Madrid, 2007, p. 41-84. SAINZ MORENO, F., "El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la "Revista de Administración Pública", *Revista de Administración pública*, núm. 150, 1999, p. 477-514. CARRILLO DONAIRE, J.A. "Servidumbres y limitaciones administrativas sobre la propiedad", en DE REINA TARTIERE, G. (coord) *Dominio público: naturaleza y régimen de los bienes públicos*, Heliasta, Argentina, 2009, págs. 412-455. MORILLO VELARDE, J.J. *Dominio Público*, Madrid, Trivium, 1992. GOSÁLBEZ

cos, podrían llegar a ser demaniales⁵⁸. En todo caso con carácter general se adquieren como patrimoniales y requieren de un acto de afectación⁵⁹ o su uso en un servicio público para su publicatio. Esto quiere decir que el nuevo bien que se adquiere por la Universidad puede tener carácter demanial o patrimonial. Razón por la que para buscar soluciones nos plantearemos solamente las posibilidades de actuación según el bien que se adquiere por la Universidad sea patrimonial o demanial.

En segundo lugar, debemos pasar al análisis del derecho que en el punto de partida tiene la “*Administración de origen*”, la cual es titular de un derecho de reversión, derecho de naturaleza personal como hemos visto. Dicho derecho debería ser calificado a nuestro modo de ver como patrimonial ya que el derecho en sí no está afecto a un fin o uso público. A favor de esta calificación juega el hecho de que el derecho de reversión da lugar a que se devuelva el bien o el dinero. Si se devuelve dinero es evidente que este no está afecto a ningún fin en concreto, por su carácter fungible y por no tener un destino concreto entrando en el presupuesto de la Administración con el resto de los recursos de esta, sin formar parte siquiera de su patrimonio tal y como señala SANTAMARÍA PASTOR⁶⁰ conforme al artículo 3 de la LPAP. Si se devuelve el bien la propia Ley 4/1986 de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para los casos de cesión, señala que se recupera como patrimonial -artículo 57- salvo que se afectase en ese momento, lo que por analogía debería aplicarse a este caso. En resumen, el punto de partida desde el punto de vista de la “*Administración de origen*” debe ser que esta es titular de un derecho patrimonial.

Pues bien, abordemos qué hacer cuando el bien que va a adquirirse por la Universidad es patrimonial. Por un lado tenemos el patrimonial derecho de reversión de la “*Administración de origen*”. Por otro lado tenemos a la Universidad que en principio tendría el derecho de propiedad sobre el edificio u obra a construir, y que en esta primera hipótesis es patrimonial y por tanto susceptible de transmisión. El derecho de reversión en caso de surgir debe cuantificarse en el valor que tenga el bien que

PEQUEÑO, H, “Bienes públicos: definición y delimitación de dominio público marítimo-terrestre. Protección del dominio público. Usos y aprovechamiento del dominio público. Adquisición de bienes patrimoniales”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 7, 2004.

⁵⁸ El artículo 5.3 del mismo texto legal señala: “3. *Los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público.*”

⁵⁹ FRANCH I SAGUER, M “Afectación y desafectación de los bienes y derechos públicos” en DE REINA TARTIERE, G. (2009:203-226).

⁶⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. “Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencias”, en CHINCHILLA MARIN, C. (2004:64) en relación a este tema señala “...en una economía monetarizada, excluir de patrimonio de unos entes todos los activos monetarios y similares reduce la utilidad de esta noción a límites simbólicos; un “patrimonio” del que se excluye, dicho vulgarmente, el dinero, tiene bastante poco de patrimonio”.

ha de revertir. Es posible, desde un punto de vista de gestión y económico, permutar el derecho de reversión sobre bien actual por el derecho de propiedad del nuevo edificio, aún en construcción, en la proporción que se determine, que dependerá del valor concreto del derecho de reversión y del valor del nuevo edificio. La idea es que, en un primer paso, se permuta un derecho de reversión, cuya cuantificación se corresponde con el valor del bien a revertir, por el derecho de propiedad sobre un bien patrimonial. Si el bien nuevo vale exactamente lo mismo no hay que hacer nada adicional, si el valor es superior o inferior habría que reajustar. Si vale más se limitaría el derecho de reversión a la parte equivalente al valor del bien actual, si vale menos debería revertir en efectivo la diferencia. Esta operación puede realizarse aun cuando no estuviese construido, adoptando para ello las condiciones oportunas para garantizar el buen fin de esta operación, que inmediatamente serán tratadas. A la vez, para alcanzar la finalidad pretendida, de manera simultánea al negocio anterior se debe ceder el uso de ese nuevo edificio (o instalación) a la Universidad de acuerdo con el artículo 80.2. de la LOU con lo que nuevamente surge un derecho de reversión en favor de la Comunidad Autónoma equivalente al que en estos momentos ostenta.

De este modo entiendo que se da satisfacción a todos los intereses en juego. Por un lado se ha hecho posible la financiación de la nueva obra con el dinero obtenido por la venta de los bienes que hace la Universidad, y además la Universidad puede satisfacer las nuevas necesidades que tiene con su patrimonio, por otro lado la “*Administración de origen*” mantiene la integridad del derecho que ostentaba, antes referido a un determinado bien o a su equivalente monetario, y ahora referido a otro bien o su equivalente monetario de manera que persiste su garantía patrimonial y la garantía reforzada del destino del bien al servicio universitario. Así mientras la Universidad sigue dedicando los bienes a un fin universitario la de origen no los recupera, y si quiere cambiar el destino mediante una enajenación siempre deberá la “*Administración de origen*” tener intervención en el proceso. Sin embargo, todavía se plantea un problema práctico, no menor, y es que la Universidad puede necesitar hacer la desafectación y venta del bien, que debería ser objeto de reversión, antes de adquirir el nuevo, este es un problema que debería encontrar solución a través de mecanismos de financiación intermedios.

En todo caso para que esta operación se lleve a buen término, sin daño para la administración que cedió los bienes, es preciso adoptar una serie de garantías, como más arriba se señaló. Entre ellas, hay que tasar los bienes y establecer una equivalencia entre el valor que tiene el bien actual y el valor del bien futuro, y si no son equivalentes hay que establecer sobre qué porción de este se ostenta el derecho de reversión. Esto puede plantear problemas a la hora de una futura enajenación y de un futuro ejercicio del derecho de reversión por ser, por ejemplo, la cosa indivisible. Además será necesario para la mejor estructuración de la operación que se asegure

que el dinero que se obtiene por la venta se dedica y se afecta a la construcción de ese nuevo edificio, y en todo caso debe recogerse que, con independencia del dinero que se obtenga con la venta, la Universidad asume la obligación de construir, por su cuenta y riesgo, el edificio cuya propiedad se transfiere a la “*Administración de origen*”; debería recogerse garantías para que en caso de que no se cumpla en plazo el inicio y finalización de la obra se resuelva la permuta y la “*Administración de origen*” pueda ejecutar una garantía asegurando que no se perjudica su posición sobre la que tiene en la actualidad; también habría que adoptar mecanismos de aseguramiento de la obra y del edificio para evitar que un eventual accidente dejara vacío el derecho de reversión. Estas cosas, entre otras, habría que tenerlas en cuenta, y dependería del estudio de las condiciones concretas de la operación, aunque no afecta al esquema propuesto. Dicho esquema en resumen sería el siguiente permutamos nuestro derecho de reversión sobre el bien actual por la propiedad del edificio a construir, en la parte proporcional en que dicho edificio se haya financiado con lo obtenido por el bien sobre el que en la actualidad tenemos el derecho de reversión, como mínimo, y dicha permuta queda condicionada resolutoriamente a que se produzca la transferencia del bien en los términos del artículo 80.2 LOU.

La cuestión es si este mecanismo es jurídicamente posible. Afecta a derecho futuros sobre bienes futuros, tiene una gran complejidad, requiere de muchas garantías. Creo que no sólo es un mecanismo posible y equilibrado, sino que, sin una modificación legal, me parece que no hay otra vía para desatascar esta situación. En este sentido entendemos que está amparado por las normas reguladoras de la permuta y la libertad de pactos a la que se refiere el artículo 111 de la LPAP, que es de aplicación supletoria, y que permite a la Administración: “...concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración. 2. En particular, los negocios jurídicos dirigidos a la ...permuta de bienes o derechos patrimoniales podrán contener la realización por las partes de prestaciones accesorias... siempre que el cumplimiento de tales obligaciones se encuentre suficientemente garantizado. Estos negocios complejos se tramitarán en expediente único, y se regirán por las normas correspondientes al negocio jurídico patrimonial que constituya su objeto principal.”

Por tanto, la complejidad ya es un factor contemplado por la legislación patrimonial, por otro lado, parece evidente que una operación como la señalada es conforme a los principios de buena administración, mucho más que dejar los bienes en servicios poco deseados, al menos. Y de ello se derivaría la obligación de colaborar en el buen fin de la operación por ambas administraciones, tal y como se deriva del artículo 8 de la Ley 33/2003. Es más como recoge URÍA FERNÁNDEZ destacan entre los principios generales de la Ley el de racionalización y optimización en la

utilización de los inmuebles para lo cual es necesario impulsar los instrumentos de colaboración entre las Administraciones⁶¹.

En cuanto al tema de las garantías y de los bienes futuros⁶² también está previsto en la propia legislación patrimonial, incluso con referencia a este tipo de operaciones. Así el artículo 123.2 del Reglamento de la LPAP, señala: “Podrá acordarse la adquisición de inmuebles futuros mediante permuta, por el procedimiento previsto para ésta, siempre que estén determinados o sean susceptibles de determinación en el momento de acordarse dicha permuta, en las condiciones específicas que se aprueben. Será preciso en todo caso que quien ofrece el bien garantice suficientemente el cumplimiento de sus obligaciones por cualquier modo admitido en derecho, y deberán establecerse los requisitos que aseguren los términos y el buen fin de la operación convenida.” Cuando el bien futuro es un edificio la situación es contemplada expresamente por el legislador en el artículo 117.3 para el caso de la adquisición de propiedad de los edificios en construcción, señalando que “podrán adquirirse edificios en construcción mediante la entrega, total o parcial, de otros bienes inmuebles o derechos sobre los mismos...”.

En cuanto al régimen de las permutas se encuentra en los escasos artículos dedicados al tema en la Ley 4/1986, artículo 91, y el Decreto 276/1987, artículo 206, supletoriamente en lo no regulado procede la aplicación de los artículos 153 y 154 de la Ley 33/2003 y de los artículos 123 y 124 del Real Decreto 1373/2009 de 28 de agosto. De dicha normativa resulta que la permuta debe justificarse en razones de interés público, que puede hacerse sobre derechos, que el bien objeto de permuta puede ser un inmueble futuro, en determinadas condiciones, que existe el límite cuantitativo de que la diferencia de valor no puede ser superior al 50%, y que la selección del bien a permutar puede, en determinadas circunstancias, excluir la necesidad de subasta que es el medio ordinario de enajenación de bienes, para ello es necesario que haya razones objetivas. En apariencia, y sin prejuzgar el examen final que se haga de cada operación, parece que puede haber una razón objetiva cuando con ello a la vez que se mantiene el derecho de la “Administración de origen” se facilita la consecución de otras finalidades determinadas por la Universidad y relacionadas con el servicio universitario.

Este esquema podría simplificarse permutando el derecho de reversión actual por un derecho de reversión sobre el bien futuro, ahorrando el paso intermedio de ad-

⁶¹ URÍA FERNÁNDEZ, F. “La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas como instrumento al servicio de una nueva política patrimonial del Estado”, en CHINCHILLA MARÍN, C., (2004:25-41).

⁶² ORTEGA MONTORO, R.J. en “La permuta de bienes locales. Especial referencia a la permuta de cosa y obra futura en la Comunidad Autónoma Andaluza”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 21, 2006, p. 3792-3813. GARCIA VALDEREY, M.A. en “Los procedimientos de permuta de terrenos por bien futuro”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 17, 2016, p. 1972-1976.

quirir la propiedad del edificio para luego transmitirlo vía 80.2 LOU. A este respecto entendemos que, si es posible permutar el derecho de propiedad de un bien presente por el derecho de propiedad de un bien futuro, no hay tampoco ningún obstáculo a que la permuta se haga, no por el derecho de propiedad sobre el bien futuro, sino por un derecho de reversión sobre ese mismo bien futuro, siempre y cuando se cumplan con las exigencias del artículo 123.2 LPAP. El único problema que dejaría en pie esta opción de permutar el derecho de reversión sobre bien actual por el derecho de reversión sobre bien futuro es que este segundo tendría un origen convencional y no legal. Quiere ello decir que en principio no seguiría ya las vicisitudes que puedan afectar al artículo 80.2 de la LOU, como su modificación o derogación. Para evitar este peligro, y amparándonos en la libertad de pactos antes aludida, procede incluir una cláusula en el sentido de que este derecho de origen convencional seguirá en todo caso sometido al mismo régimen que si derivase del artículo en cuestión.

Para el caso de que el bien que se adquiere fuera de dominio público no cabe la permuta porque está indicada para bienes patrimoniales. En principio no veo posibilidad para articular tal cesión, sin una previa desafectación. Siguiendo a RODRÍGUEZ ARANA, tampoco parece posible a primera vista la mutación demanial⁶³ del artículo 71.4 de la LPAP, no sólo por las dudas sobre su aplicación a la Comunidad Autónoma, sino porque el bien se cede en esos casos para afectarse a un fin o servicio público de la Comunidad y en este caso se cedería sólo para una posterior cesión vía 80. 2. Sin embargo sí que seguiría siendo posible, con todas las garantías a las que más arriba se hace referencia, que se permutara el derecho de reversión actual por un derecho de reversión que sobre el nuevo bien concediese la Universidad y ello porque en ningún caso gravaría al nuevo bien como demanial, ya que mientras que se mantenga en el uso universitario no podría ejercerse el derecho, sino que ese derecho sólo surgiría cuando se desafectase del servicio público, y no se destinase a servicio universitario, es decir cuando el bien fuera patrimonial por lo que entendemos que ambos derechos de reversión tendrían naturaleza patrimonial y sería posible, en abstracto, realizar una permuta de un derecho de reversión sobre el bien actual por un derecho de reversión sobre el bien futuro aunque este fuera de dominio público. En definitiva, queda la puerta abierta a solucionar el problema de la gestión del patrimonio universitario por esta vía, sin perjuicio de que en un trabajo futuro se desarrollen cuáles son los problemas concretos que genera la opción de la permuta

⁶³ RODRÍGUEZ ARANA, J. “Afectación, desafectación y mutaciones demaniales” en HORGUÉ BAENA, C. (2007:85-111).

V. CONCLUSIÓN

El artículo 80.2 de la LOU establece un derecho de reversión en favor de la Administración de origen cuando el bien de la Universidad deja de destinarse al servicio universitario. Este derecho de reversión se extiende a los bienes que le transmite a la Universidad el Estado o la Comunidad Autónoma en cuanto administración territorial competente en la materia. Esto plantea a las Universidades el problema de que no pueden enajenar su patrimonio inmobiliario de menor utilidad para reinvertir lo obtenido en el servicio universitario sin activar el derecho de reversión, de las Comunidades Autónomas fundamentalmente.

No es factible sostener la posibilidad de realizar estas operaciones basándose en una concepción ilimitada de la autonomía universitaria, no acogida por el Tribunal Constitucional. Y ello porque la propiedad que se reconoce a la Universidad por el citado artículo está sometida a las condiciones que el mismo señala; porque la cesión de la titularidad del bien se articula de manera causal de modo que sólo cobra sentido mientras el bien se destina al servicio universitario; porque no puede decirse que cuando el bien se vende y se reinvierte el bien está siendo utilizado en tal servicio, esto es un sofisma que no puede esconder que lo que se está utilizando es el dinero y no el bien que se cedió para un determinado uso; porque ello supondría una alteración esencial de nuestro régimen de enajenación del dominio público aceptando que la venta de un bien demanial no supone su desafectación si el dinero se reinvierte en el servicio público; porque con ello se degrada la protección del servicio público universitario que ya no contaría con la tutela de la Administración de origen para asegurarse de que los bienes cedidos se emplean en tal fin; y en definitiva porque no es necesario para mantener la libertad académica que es el fundamento de la autonomía universitaria. Tampoco es posible pedir a la Administración de origen que renuncie expresa o tácitamente, a través del otorgamiento de una autorización, pues ello sería contrario a la propia esencial causal de la cesión, al deber de proteger el patrimonio propio que tiene la Administración de “origen” y supondría una transmisión gratuita no admitida en la legislación patrimonial.

Sin embargo, ello no puede derivar en cerrar la puerta a lo que la Universidad tan razonablemente plantea, el deber de procurar una administración eficaz y eficiente del patrimonio en general y del inmobiliario en especial que impone la Ley 33/2003 y el artículo 31 de la Constitución obliga a la Administración de origen y a la Universidad a colaborar para realizar el fin de la modernización del patrimonio universitario hacia elementos de mayor utilidad para las mismas.

Sería posible la solución mediante una reforma ad hoc de la LOU que contemplase un sistema de protección del dominio público universitario que permitiera enajenaciones del mismo por parte de la Universidad con una correlativa garantía

de reinversión en fines públicos, pero que también contemplase la afectación del nuevo bien o derecho adquirido y su sometimiento a la reversión en los términos del artículo 80.2 de la LOU, de modo que el fin público se viera igualmente servido por un nuevo objeto. Sería algo así como una novación objetiva del derecho de reversión, en la que cambiaríamos el derecho de reversión sobre el bien inicial por el derecho de reversión sobre el nuevo bien. En todo caso la regulación debería afrontar una serie de problemas derivados de que desaparecería el objeto del bien de dominio público transformándose, primero, en dinero, y luego, en otro bien, con una ristra de importantes consecuencias que exigen la adopción de una serie de cautelas que se pueden enumerar, sin pretensión de agotarlas, de la siguiente manera: habría que adoptar garantías para que ese dinero se destinara al fin de la nueva construcción; habría que proceder a la determinación de las condiciones de esa construcción nueva, lo que a pesar de que el nuevo edificio deba servir a la Universidad, no excluye que ello deba ser aprobado por el titular de derecho de reversión para que este pueda controlar que el bien es equivalente al sustituido; habría que tomar garantías durante la construcción, afectar el nuevo edificio en el mismo sentido que el anterior; ... etc.

Sin embargo, no considero la reforma legal como imprescindible. La permuta es un esquema jurídico posible con la legislación actual que permite a la Universidad utilizar su patrimonio y a la *“Administración de origen”* velar por el servicio universitario protegiendo su patrimonio. Es evidente que la realización de operaciones concretas supondrá un desafío. Son múltiples los detalles a tener en cuenta para el establecimiento de la equivalencia de derechos de reversión presente y futuro, y las garantías para el buen fin de la operación y los intereses de ambas partes; tampoco será un problema menor el del tipo de bienes o derecho en los que pretenda invertir la Universidad, pero lo cierto es que esos problemas también los debería abordar la nueva normativa. En todo caso, si se me permite, no deja de ser una tarea apasionante en la que hacer orfebrería jurídica con figuras añejas para que la Universidad pueda hacer inversiones innovadoras que permitan un mejor servicio en busca de ofrecer a nuestros jóvenes la mejor de las formaciones posibles. Es una tarea a la que las futuras generaciones de estudiantes nos convocan hoy, aunque probablemente, como cualquier solución imaginativa genere resistencias que, una ley que expresamente tuviera esta finalidad, sin duda, podría vencer con más facilidad.