

Universidad privada y personalidad jurídica

Por Ramón L. Escuder Cobrejas

Doctor en Derecho y Jefe de Servicio de Alumnos de la UNED

Actualidad Administrativa, Nº 2, Sección A Fondo, Quincena del 16 al 31 Ene. 2005, pág.

133, tomo 1, Editorial **LA LEY**

LA LEY 2790/2004

Una de las cuestiones que no concretó la LRU fue las interrelaciones entre los entes promotores de las Universidades privadas y ellas mismas en relación a la personalidad jurídica. La LOU, si bien intenta zanjar el tema, sin embargo, lo ha complicado, y las propias Comunidades Autónomas, al aprobar las Normas de organización y funcionamiento, todavía más. Este ensayo intenta ahondar en una situación jurídica aún inacabada

I. INTRODUCCIÓN

El nacimiento de la Universidad privada es una realidad en nuestro país muy reciente, producto del actual ordenamiento jurídico constitucional y de realización tardía en su ejecución. Aun así, en más de una década, el número de Universidades de índole no pública, excluidas las de la Iglesia católica, reconocidas tanto por las Cortes Generales --en concreto, cuatro en la Comunidad de Madrid-- como por distintas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Euskadi, Castilla y León, Valenciana y de Madrid --un total de once--, expresan una inquietud de tal magnitud que justifica el intento de llevar a cabo una reflexión sobre algunas cuestiones relacionadas con la personalidad jurídica de estas instituciones y la del ente promotor-sostenedor de las mismas, así como sus posibles interrelaciones.

En sus precedentes más próximas, la LO 11/1983, de 25 agosto, de Reforma Universitaria (en adelante, LRU) conecta, como no puede ser de otra forma, la aparición de la nueva figura con el derecho constitucional de fundación docente en su Título VIII, intitulado «De las Universidades privadas», como lo refleja la redacción del art. 57 (LA LEY 1962/1983), pero advirtiendo «en los términos establecidos en el presente Título». Así, será el legislador ordinario quien predetermine un conjunto de requisitos formales (reconocimiento por Ley --art. 58.1 (LA LEY 1962/1983)--) y otros de carácter material (a establecer el propio Gobierno bajo la modalidad de Real Decreto, sobre número de Centros y exigencias materiales y de personal mínimo necesarias --art. 58.2 (LA LEY 1962/1983)--), sin mayor densidad de contenidos.

Esto hará, ante un posible escaso éxito final, que se encomiende al Ejecutivo, sin limitar su actuación, el crear las condiciones jurídicas que permitan desarrollar la futura Universidad privada. Todo ello dará lugar a una actitud obstrucciónista, como lo demuestra que no se puede hablar de un entorno *de iure* para la consolidación de una demanda social acuciante hasta la publicación del RD 557/1991, de 12 abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios, situación que provoca una acelerada presentación de proyectos de ley de reconocimiento de Universidades privadas en puntos muy concretos del territorio español, especialmente en las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Madrid, con la puesta en funcionamiento de cuatro nuevas

Universidades en cada una de ellas entre los Cursos académicos 1991-1992 y 1997-1998, y en menor medida en la Comunidad de Castilla y León (la Universidad SEK de Segovia) y Euskadi (Mondragon Unibertsitatea), además de la aparición con anterioridad a la entrada en vigor de la LO 6/2001, de 21 diciembre, de Universidades (en adelante, LOU), de otras dos más; en la Comunidad de Madrid, la Universidad Francisco de Vitoria, y en la de Castilla y León, la Universidad Europea Miguel de Cervantes de Valladolid.

Ahora bien, *sin perjuicio de la valía de la LRU en el momento y contexto histórico de su promulgación, después de casi veinte años de general aplicación, la Universidad necesita una revisión que la impulse a una mutación de perspectivas y estrategias nuevas*, como se reconoce por la cúpula académica española en el Informe Universidad 2000.

Introducir reformas legislativas que hagan posible mejorar la calidad de la enseñanza y de la investigación, facilitar la coordinación de actuaciones entre las instituciones universitarias y las Administraciones Públicas, y diseñar un sistema de gestión eficiente y uso óptimo de los recursos materiales y humanos, son las tareas imprescindibles para una verdadera modernización de la Universidad española en el ocaso del siglo XX. Giro que obliga a pasar de una propuesta orientada a la transmisión de la cultura a una idea de Universidad volcada hacia la tecnología y la colaboración con el sistema productivo; y ante una nueva óptica, otra opción organizativa diferente del arquetipo actual, como es el modelo empresarial o de mercado, gestionado con criterios profesionales (1).

Así, la nueva regulación que aporta la LOU es *prima facie* más completa, existiendo aspectos comunes con las Universidades públicas y otros en que el contenido se bifurca con soluciones distintas o alternativas. Entre estos últimos, deja abierta su propia autoorganización, frente a la tasada como básica para la Universidad pública, exigiéndose tan sólo que sus órganos unipersonales de gobierno tengan idéntica denominación que los de corte público y sus titulares posean el grado de Doctor cuando así lo exija la LOU para aquéllas (art. 27.2 (LA LEY 1724/2001)); las prohibiciones para promover una Universidad privada (art. 5.2 (LA LEY 1724/2001)); la realización de actos o negocios jurídicos que modifiquen la personalidad jurídica o su estructura (art. 5.3 (LA LEY 1724/2001)) u otros cambios sobrevenidos (disp. adic. 9.^a (LA LEY 1724/2001)); el régimen de su personal docente e investigador y de Administración y Servicios, singularmente la exigencia de que un 25% de la plantilla académica debe ser Doctor y ha de superar positivamente la evaluación correspondiente de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación o análoga que cada Comunidad Autónoma determine en su ámbito territorial (art. 72.2) (LA LEY 1724/2001); la regulación de los precios abonados por los alumnos por el servicio público que se les imparte [de ahí la denominación general en todas las Universidades privadas de honorarios académicos, para claramente diferenciarlos del concepto de precio público]; la imposibilidad de emitir su voto en el Consejo de Coordinación Universitaria cuando se traten asuntos de carácter exclusivamente público (art. 30.6 (LA LEY 1724/2001)); en fin, el minucioso régimen económico-financiero establecido en el Título XI (LA LEY 1724/2001), aunque resulta obvio no establecerse previsión alguna al respecto ya que no debe extrañar la aptitud del legislador, para el que la Universidad privada nace, desde sus raíces, con un sentimiento de inhibición presupuestaria para las Administraciones públicas, el cual es expresado por diferentes Grupos parlamentarios en distintas Cámaras legislativas y, por primera vez, recogido en un texto legal --Ley 20/2003, de 4 julio, de reconocimiento de la Universitat Abat Oliba CEU (LCAT 528)-- a instancia del Grupo de Ezquerra Republicana de Catalunya, al incorporarse como art. 8 (LA LEY 1354/2003): «Puesto que se trata de una Universidad de titularidad privada, el Govern de la Generalitat no puede destinar ninguna subvención, ni para gasto corriente ni para inversiones, para la financiación de las enseñanzas de la Universitat Abat Oliba CEU».

II. LA CONSTRUCCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y SUS CONSECUENCIAS

No se puede considerar que la cuestión de la personalidad jurídica de las Universidades en general no es objeto de regulación en la precedente LRU, cuyo art. 3.1 (LA LEY 1962/1983) se expresaba así al respecto: «Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en

régimen de autonomía y coordinación entre todas ellas», pero sí que su contenido resultará ambiguo en lo que afecta a las de titularidad privada ante la duda sembrada sobre la aplicación o no a ellas del Título Preliminar durante el debate parlamentario (2) , contribuyendo además a este posible confusionismo la realidad, que muestra la existencia de un ente promotor que adopta una forma jurídica de asociacionismo que puede llegar a distorsionar la propia personalidad de este tipo de instituciones e, incluso, absorberla.

De esta forma, la controversia queda servida. De una parte, aflora un posicionamiento oficial proclive a la independencia respecto del ente promotor cuando se plantea por primera vez el reconocimiento de una Universidad privada, concretamente la Universitat Ramon Llull, al estimar el informe del Gabinete Jurídico Central del Parlament de Catalunya que «la sujeción de las universidades privadas a la LRU no se limita únicamente a lo establecido en el Título VIII (LA LEY 1962/1983)de las Universidades privadas, sino que también son de aplicación las prescripciones del Título preliminar», entendiendo, en consecuencia, que dicha institución ostenta una personalidad jurídica distinta de la Fundación que avala su reconocimiento; de otra, diferentes sectores doctrinales mantendrán posturas algo distantes. En una línea, *Embid Irujo* sostiene que «lo que parece bastante claro es que la enumeración de contenidos de la autonomía que constituye el art. 3 (LA LEY 1962/1983)LRU y los preceptos relacionados con él es aplicable solamente a las Universidades públicas, como prácticamente todo el conjunto de la LRU, con la excepción de sus arts. 57 (LA LEY 1962/1983)-59 (LA LEY 1962/1983), los específicamente dedicados a las Universidades privadas, que bien poco dicen sobre el particular por otra parte» (3) ; en otra perspectiva más moderada, *Souvirón Morenilla* se pregunta «¿Quiere ello decir que se integran en la titularidad (en la dependencia e imputación de su actuación a la persona física o jurídica que las crea) o, por el contrario, la creación de una Universidad privada conlleva ineludiblemente su personificación? Desde luego, a nuestro juicio, por aplicación del art. 3.1 (LA LEY 1962/1983) LRU, no puede haber Universidad --pública o privada-- sin personalidad jurídica propia e independiente de su fundador o creador [...] Este postulado, consecuentemente, nos lleva a otra hipótesis: la personalidad jurídica de una universidad privada ¿bajo qué tipología puede construirse dentro de las que ofrece nuestro ordenamiento?: asociación, sociedad mercantil, fundación o corporación privada. En hipótesis, ninguna podría desdeñarse» (4) .

Parece indudable que cuando el Gobierno habilita a los posibles entes promotores --no antes de 1991-- para el ejercicio de la libertad de fundación docente, su intención es clara: *las nuevas instituciones han de ostentar una personalidad jurídica propia e independiente de su fundador, mas resulta notorio que también mantienen una parte alícuota importante de responsabilidad después de su puesta en funcionamiento*. ¿Cómo converger ambas posiciones sin que se lesione o se produzca una injerencia, en mayor o menor grado, del ente sostenedor en la autonomía universitaria? Ésta y no otra es la problemática que el día a día plantea y la temática que el legislador de 2001 ha de abordar.

A tenor de la experiencia acumulada y los distintos textos legales vigentes sobre Universidades privadas --sean Leyes de reconocimiento, sean Estatutos (5) --, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aborda la personalidad jurídica de éstas con la intención que no se den situaciones equívocas o dobles interpretaciones. Así, en la redacción del borrador del Anteproyecto de la LOU se hace referencia a la misma en los siguientes términos: «Las Universidades privadas tendrán personalidad jurídica propia y diferenciada en alguna de las formas admitidas en Derecho y desarrollarán sus actividades en régimen de autonomía», el cual es trasladado al Anteproyecto definitivo como art. 2.1 (LA LEY 1724/2001) con análoga literalidad, pero suprimiendo la referencia al desarrollo de sus actividades en régimen de autonomía.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, el día 19 de julio de 2001, emite con carácter de urgencia y por unanimidad el dictamen número 1998, referido al Anteproyecto en cuestión, advirtiendo en cuanto a las Universidades privadas que sería precisa una mayor definición en algunos aspectos ante la insuficiencia de la actual regulación y la pretensión de introducir una más detallada, así como demanda una definición clara, bien en la Exposición de Motivos, bien en el texto articulado,

sobre la personalidad tanto del promotor como de la propia Universidad, ora diferenciada ora única. A saber:

«La referencia explícita a la personalidad jurídica de las Universidades privadas no merece en principio objeción, pues disipa de alguna manera las dudas surgidas en alguna ocasión acerca de la aplicación a las Universidades privadas de la previsión contenida en el art. 3.1 de la vigente LRU [...] Sin embargo, la actual regulación se estima insuficiente. En efecto no se oculta a este Consejo de Estado los problemas que han surgido en la práctica al intentar articular las Universidades privadas ...

La cuestión estriba en aclarar si se trata de dos personas jurídicas distintas con personalidad propia cada una de ellas (la promotora y la Universidad), o si es admisible, por ejemplo, que puedan articularse como una sola persona ...

Por ello, se estima necesario que se aclare definitivamente en el anteproyecto de Ley esta cuestión [...] Si la intención es que imperativamente éstas tengan personalidad jurídica propia distinta de la del promotor social, así debería expresarse.

Es cierto que se contiene una declaración en tal sentido en el segundo párrafo del art. 2.1 del anteproyecto. Sin embargo, a continuación debería aclararse en el propio precepto (o incluso, si se quiere, en la Exposición de Motivos) que la personalidad jurídica de la Universidad debe ser necesariamente distinta de la del promotor o si, por el contrario, se permite la posibilidad de que puedan configurarse (promotor y Universidad privada) con una sola personalidad jurídica.

En este contexto, se observa, asimismo, que a través del art. 2.1 del anteproyecto no parece que se haya querido crear un nuevo tipo de persona jurídica (la que correspondería a las Universidades privadas) distintas de las formas admitidas actualmente en el ordenamiento jurídico, lo que, en cualquier caso, exigiría una regulación más compleja y detallada.

Lo que dispone el art. 2.1, segundo párrafo, es que las Universidades privadas gozan de personalidad jurídica propia y diferenciada "en alguna de las formas admitidas en Derecho".»

Siguiendo dichas sugerencias, se diferencia claramente en el art. 2.1 (LA LEY 1724/2001) del proyecto de ley la personalidad jurídica que puede adoptar, por un lado, la entidad promotora y, por otro, la misma Universidad privada, al presentarse el siguiente texto: «Las Universidades privadas tendrán personalidad jurídica propia y diferenciada de la del promotor o promotores, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho».

Durante el periodo de enmiendas, el Grupo Popular presenta una única de modificación del art. 2.1 (LA LEY 1724/2001), que es casi una vuelta atrás, desoyendo el dictamen supramentado, al estar su texto más cerca del Anteproyecto: «Las Universidades privadas tendrán personalidad jurídica propia, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho», y paralelamente, el Grupo Socialista solicita la supresión del artículo citado ante la presentación de un nuevo Título específico para las Universidades privadas, el Título XIII, en donde recoge la misma redacción que la del proyecto de ley, o sea, la petición del Consejo de Estado. La Ponencia del Congreso decide no aceptar las enmiendas del Grupo Socialista, postura casi constante en todo el proceso, y aplazar la inclusión de la primera citada al debate del Pleno de la Comisión, quien la aprueba, no realizándose cambio alguno durante el restante periplo de aprobación del texto orgánico.

La vigente LOU, con dicha redacción ¿precisa la cuestión? o, por el contrario, ¿se ha retrocedido, generando más sombras que luces? De un análisis global del nuevo *corpus iuris* se pueden extraer algunas reflexiones que marcan un primer sendero teórico hacia una conclusión no muy satisfactoria.

En primer lugar, de la lectura del art. 2.1, segundo párrafo (LA LEY 1724/2001), es indudable que *las Universidades privadas, impulsadas por personas físicas o jurídicas según la redacción del art. 2.1 (LA LEY 1724/2001) LOU, reflejo del art. 27.6 (LA LEY 2500/1978) CE, pueden constituirse bajo cualquiera de las formas de personificación privada que el ordenamiento jurídico español permite;* en concreto, primando la fundación --en más de un 60%-- sobre la fórmula societaria, bien mercantil (las Universidades de la Comunidad de Madrid «Alfonso X el Sabio», «Europea de Madrid» y «Camilo

José Cela», y la Universidad «Europea Miguel de Cervantes», con sede en Valladolid), bien cooperativa (Mondragon Unibertsitatea), y el corporativismo (la Universidad SEK de Segovia). Empero, por primera vez el legislador ordinario configura a éstas como «instituciones» reconocidas en los términos expresados por la propia LOU (art. 3.2 (LA LEY 1724/2001)), siempre y cuando realicen todas las funciones establecidas en el apartado 2 (LA LEY 1724/2001) del art. 1; esta característica *ad intra* hace que para su institucionalización como tal, dentro de las distintas formas de personificación enumeradas, este tipo de Universidad haya de articular un complejo número de interrelaciones y vínculos de forma tal que no existan o se minimicen al máximo las posibles fricciones que surjan entre el ente promotor-sostenedor y ella misma en el desarrollo de las capacidades derivadas de la autonomía universitaria, ostentada desde el momento de su reconocimiento por una Asamblea Legislativa (ex art. 4.5 LOU).

En segundo término, los elementos de juicio que nos aportan los diferentes Diarios oficiales, fundamentalmente las Normas de organización y funcionamiento, demuestran que los impulsores de este tipo de instituciones disponen de poderes de decisión en y sobre ellas derivados de una presencia en sus órganos de dirección. Atribuciones que la LOU parece reconocer a tenor de la redacción *in fine* del art. 6.5, primer párrafo (LA LEY 1724/2001): «A las Universidades privadas también les serán de aplicación las normas correspondientes a la clase de personalidad jurídica adoptada».

La consecuencia no parece ser otra que considerar algo problemático el sostener que la autonomía de una Universidad privada respecto de su creador exige que sea ella misma la que tenga una voluntad independiente de decisión y responsabilidad, como persona diferenciada, a articular con sus propios órganos de gobierno y representación, ya que el art. 6.5, párrafo primero (LA LEY 1724/2001) LOU considera que las Normas de organización y funcionamiento incluirán «las previsiones derivadas» del art. 2.2 (LA LEY 1724/2001), lo que da pie a que los fundadores decidan libremente el tipo de organización que desean y, por ende, estar representados en el seno de la persona jurídica Universidad privada; además de, a mayor abundamiento, permitir el legislador que incluyan, si lo estiman pertinente, «el carácter propio de la Universidad» en su norma reglamentaria de mayor rango, lo que no significa otra cosa que consagrar una categoría, como es el Ideario, en el bien entendido que la filosofía o declaración de principios que lo conforma supone un compromiso de respeto debido para la comunidad universitaria, pero no equivale al sentido de limitar la autonomía universitaria en beneficio del promotor-sostenedor ya que el respeto a los principios constitucionales exigidos para su reconocimiento y la efectiva garantía de la libertad académica impiden tal calificación jurídica (6) .

Si nos trasladamos al marco de la praxis, la Comisión de Coordinación del actual Consejo de Coordinación Universitaria aborda por primera y, de momento, única vez, la cuestión de la personalidad jurídica de las Universidades privadas en el informe que el art. 6.5 (LA LEY 1724/2001) LOU exige con carácter preceptivo ante la intención de reconocimiento por el Parlament de Catalunya de la Universitat Abat Oliba CEU, con sede en Barcelona. Éste, emitido el día 21 de octubre de 2002, previa audiencia de la Comisión Académica de dicho Consejo, se expresa en términos muy concluyentes:

«Un primer mandato de la LOU directamente aplicable es el contenido en el segundo párrafo del art. 2.1: "Las Universidades privadas tendrán *personalidad jurídica propia*, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho".

Frente a la indefinición de la LRU (y su normativa de desarrollo) en punto a si las Universidades privadas tienen personalidad jurídica propia, la LOU zanja la cuestión: "las Universidades privadas tendrán personalidad jurídica propia" y, por tanto, diferenciada de la correspondiente a la entidad promotora.

Sí afecta al sentido del informe la cuestión relativa a las *consecuencias que se derivan de la atribución, a las Universidades privadas, de una personalidad jurídica diferenciada de la del ente*

promotor. Ello significa que todas las competencias y ámbitos de responsabilidad relacionados en el apartado 2 del art. 2 (LA LEY 1724/2001) LOU deben atribuirse a la Universidad y no a la entidad promotora.

Pues bien, el problema legal que aquí se plantea deriva del hecho de que en la Certificación del Presidente del Patronato de la Fundación Universitaria San Pablo CEU se afirma que en la Junta del Patronato de los días 1 y 2 de diciembre de 2000, se adoptó por unanimidad el Acuerdo de "aprobar la creación de la Universitat Abat Oliba CEU, en el ámbito territorial de la Generalitat de Catalunya, *con la misma personalidad jurídica que su institución creadora*, la Fundación Universitaria San Pablo CEU; aprobar, igualmente, su Memoria y Normas de organización y funcionamiento, que se unen como Anexos a este Acta; y proceder a solicitar de las autoridades competentes el reconocimiento de dicha Universidad, la homologación de sus títulos y demás autorizaciones que resulten necesarias, asumiendo por esta Fundación Universitaria todos los compromisos que exijan las disposiciones vigentes".

Ello significa que la atribución de las responsabilidades académicas derivadas del art. 2.2 (LA LEY 1724/2001)LOU no sería solo a la futura nueva Universidad sino conjuntamente a la Universidad y a la Fundación creadora. Esto se opone a las previsiones de la LOU, que exigen una personalidad jurídica de la Universidad diferente de la propia de la entidad promotora» (7) .

Dicha argumentación supondrá que la misma entidad promotora, reaccionando a tal alegación, en la reunión de la Junta del Patronato del día 23 de noviembre de 2002, acuerda constituir la «Fundació privada Universitat Abat Oliba CEU», otorgando la escritura de constitución el día 11 de diciembre de ese mismo año, y solicita su inscripción en el Registro de la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas de la Generalitat, hecho que se produce el día 23 de junio de 2003. En coherencia, el art. 1.1 (LA LEY 1354/2003) de sus vigentes Normas de organización y funcionamiento se expresa en los siguientes términos: «La Universitat Abat Oliba CEU goza de la plena autonomía que señala la Ley para la mejor defensa de las libertades académicas, con el respeto al carácter propio definido por el Patronato de la Universitat, en los términos establecidos en estas Normas de organización y funcionamiento».

No obstante, si analizamos las Normas aprobadas para otra de las Universidades privadas tuteladas por la Asociación Católica de Propagandistas, la Universidad Cardenal Herrera CEU, observamos que su art. 1.2 (LA LEY 4827/1999) es parecido pero no igual: «La Universidad Cardenal Herrera CEU, dentro de la personalidad jurídica de su entidad promotora, la Fundación Universitaria San Pablo-CEU, goza de autonomía que se fundamenta en el principio de libertad académica en los términos señalados por la Constitución y explicitados por la LOU, con el respeto al carácter propio definido por el Patronato de la Universidad en los términos establecidos por estas Normas de organización y funcionamiento». Es un contraste tan apreciable a primera vista, *«dentro de la personalidad jurídica de su entidad promotora, la Fundación Universitaria San Pablo-CEU»*, que los temores menos fundados hacen tambalear el predicado del art. 2.1, párrafo segundo (LA LEY 1724/2001) LOU, sobre todo cuando el propio art. 1.1 de sus Normas especifica claramente que «se ha venido rigiendo por Estatutos de fecha 28 de marzo de 1998, y ahora por imperativo de lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la LOU, adapta a dicha Ley su régimen de organización y funcionamiento».

En otro orden, de la lectura del informe de la Comisión de Coordinación del antedicho Consejo, al estilo de una interpretación auténtica, parece ser concluyente que la personalidad jurídica diferenciada se concretiza en que todas las competencias y responsabilidades de índole académica o conexas derivadas de su entorno de actuación, que se incluyen en el listado relacionado en el apartado 2 del art. 2 (LA LEY 1724/2001) LOU --letras b) (LA LEY 1724/2001) a j) (LA LEY 1724/2001)--, núcleo de su autonomía, deben atribuirse a la Universidad y no a la entidad promotora.

Pues bien, si comparamos las Normas de organización y funcionamiento de ambas Universidades bajo el teorema enunciado, resulta que casi existe una absoluta identidad de redacción en muchos de sus

Títulos y una correlativa numeración de los artículos (especialmente al tratar su naturaleza, fines y estructura académica), encontrándose, sin embargo, una disparidad comedida respecto de los apartados b) (LA LEY 1724/2001) y h) (LA LEY 1724/2001) del art. 2.2 (LA LEY 1724/2001) LOU, es decir, sobre la elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación, como la elaboración, aprobación y gestión de los presupuestos y la administración de sus bienes.

De esta forma, si bien mantienen la misma estructura en el Título, el tercero, y sus diferentes niveles, tanto de dirección como académicos, no obstante, ante el demoledor informe del Consejo de Coordinación Universitaria sobre la personalidad jurídica de la Universitat Abat Oliba CEU, el art. 13 de sus Normas de organización y funcionamiento estipula: «El Patronato se regula por las disposiciones recogidas en los Estatutos de la Fundación privada "Universitat Abat Oliba CEU", *titular de esta Universitat* (8) [¿no es más bien promotora que titular ante el acto de reconocimiento por el Parlament de Catalunya, lo que le permite ostentar una personalidad jurídica diferenciada de la Fundación?], que se incorporan literalmente a estas Normas de organización y funcionamiento, como arts. 14 a 20». A consecuencia de ese traslado de la normativa fundacional a la propia de la Universitat, se observa un cambio importante en el tratamiento de la figura del Gerente, al estar incluido dentro de los órganos de dirección y no académicos, como ocurre en la Universitat Cardenal Herrera CEU, lo que equivale a que, por un lado, en determinadas cuestiones se constituye en un filtro para el Patronato --art. 31, apartados f) y g) de sus Normas--, mientras que en la Universidad Cardenal Herrera CEU dichas facultades son otorgadas al mismo órgano equivalente, denominado Consejo de Gobierno, pero sin que medie otro tercero que fiscalice previamente tales actuaciones --art. 29, apartados 7 y 8--; y de otro, al otorgarle la competencia exclusiva para la elevación al Patronato de forma directa del proyecto de presupuesto anual de la Universitat, junto con las directrices de programación y de ejecución, atribución que la Universidad Cardenal Herrera CEU le otorga únicamente al Consejo de Gobierno, llegando incluso la audacia a restarle atribuciones al propio Rector, como la facultad disciplinaria sobre el personal docente e investigador y de Administración y Servicios --art. 23 d)-- que es ejercida directamente por el Gerente.

Y si la anterior selección de Normas de organización y funcionamiento no es suficiente apoyo para la argumentación que se sostiene, un componente más que la complementa son los Estatutos de la Universidad SEK.

Partiendo de la base de que la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León (LCyL 193) omite en todo su articulado cualquier consideración respecto a la personalidad jurídica, entendiéndose por defecto aplicable la normativa orgánica vigente, y aunque el art. 1 de sus Estatutos (LCyL 167) considera que «como Universidad privada goza de plena personalidad jurídica y se gobierna y administra en régimen de autonomía ...», no obstante, el Título I, denominado «Del Titular», es poco aclaratorio en su redacción:

«Art. 8. La propietaria y titular de esta Corporación [de Derecho privado sin ánimo de lucro] lo es a todos los efectos la Institución Internacional SEK.

Art. 9. La Titular es una sociedad debidamente constituida... cumpliendo por tanto con todos los requisitos legales necesarios para ser la titular y propietaria de la Universidad SEK.

Art. 10. La Titular, tiene la plenitud de todos los derechos y obligaciones en esta Universidad, siendo por ende la responsable última de sus actuaciones.»

Este Título expresa con mayor fuerza la línea tan sofisticada e imperceptible con que se puede suscitar una injerencia del ente promotor en la persona independiente que debe ser la propia Universidad ya que proclama sin tapujos que la Institución Internacional SEK es depositaria durante su devenir y en último término de todos los derechos, obligaciones y responsabilidades de la institución promovida.

III. A MODO DE CONCLUSIONES

Hablar de la Universidad privada como institución con personalidad jurídica propia resulta impensable antes de 1991; mas su escasa regulación en la preterida LRU y la feroz competitividad con que surgen en el ámbito educativo precipita una segunda ordenación (la LOU), heredando, entre otras tachas, la problemática derivada de las relaciones entre los entes promotores-sostenedores y las propias Universidades privadas.

La Exposición de Motivos de la LOU, en una única referencia, afirma que la *mens legis* es «introducir para las Universidades privadas exigencias ya requeridas a las Universidades públicas, teniendo en cuenta que ambas persiguen unos mismos objetivos...», lo que permite disipar algunas dudas y poder proclamar de entrada que las funciones y la naturaleza jurídica de ambas, sean públicas o privadas, es ahora idéntica, fundamentando su autonomía en el principio de libertad académica, con el deber de coordinarse entre todas ellas, teniendo por colofón el predicado del art. 2.1, párrafo primero (LA LEY 1724/2001) LOU: «las Universidades están dotadas de personalidad jurídica...», sin distinción; es por ello que no comparto otras interpretaciones que han considerado que al referirse el segundo párrafo expresamente a las Universidades privadas, ello las excluye del primero (9) . Tal afirmación carece de sentido porque equivaldría a reabrir la polémica suscitada en 1983 y superada cuando la realidad nos ofrece constantes ejemplos que permiten sostener que estas instituciones gozan de su propia personalidad jurídica, como su presencia en el tráfico mercantil y comercial, constantes actuaciones ante las instancias educativas autonómicas/estatales o una legitimación activa o pasiva en los posibles litigios que se pueden suscitar.

Por consiguiente, las coordenadas heterogéneas entre ambas deben sustentarse en criterios como su financiación, nacidas con vocación de suficiencia; en segundo término, la autoorganización que deseen otorgarse según la fórmula de asociacionismo por la que sus impulsores hayan optado, y en fin el personal que presta servicio en ellas ante su falta de condición de funcionario público y consiguiente regulación de su vida laboral por normas ajenas a la Función Pública.

Empero, cuando se trata la cuestión de la personalidad jurídica, no es posible comprender el alcance del segundo párrafo del art. 2.1 (LA LEY 1724/2001) sin su conexión con el primero. Únicamente podemos asimilar la intención del *iter legislativo* en una defectuosa redacción del texto, obra del afán de enmendar y, en algunos casos, desmejorar una redacción más clarificadora, como recomendó el Consejo de Estado, de si se unificaban en una sola persona jurídica entidad promotora y Universidad o, al contrario, se escindían de forma independiente. Es decir, si se sostiene inicialmente que «las Universidades [sin distinción] están dotadas de personalidad jurídica», ¿qué razón lleva al Parlamento a introducir un segundo párrafo, perturbador, con un apéndice que hace que aparezcan tintes grises en su aplicación: «adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho»?

En trabajos dedicados específicamente a la cuestión, se da una respuesta que a todas luces resulta insuficiente para comprender su inclusión: «La interpretación (siempre informal) que desde el Ministerio competente se da al texto de la LOU en esta materia y que en reiteradas entrevistas y por distintos responsables se ha manifestado a quien estas líneas escribe es que de lo que se trata es de evitar que los titulares se dediquen a otros negocios diferentes de la educación superior a la vez que se busca diferenciar entre la personalidad jurídica de los promotores/titulares y de la propia Universidad» --concluyendo-- «sin embargo, el texto tal cual se expresa, no dice eso y siguen quedando dudas ...» (10) .

Todo lo anterior lleva a una encrucijada salpicada de enigmas que, al contrario, en la esperanza de aclararse con el desarrollo de la LOU y el control de legalidad por las distintas Comunidades Autónomas, bien en las Normas de organización y funcionamiento bien en los Estatutos, sin embargo, está aportando un efecto desesperanzador; y este escaparate nos permite afirmar que si bien el legislador opta claramente por diferenciar la entidad promotora de la personalidad jurídica misma de la Universidad, sin embargo, diferentes citas de la LOU, otras interpretaciones de solvencia reconocida en la materia anteriores y posteriores a la aprobación del nuevo texto legal, y la redacción autorizada por los poderes políticos en distintas Comunidades Autónomas --provocada para la

Universitat Abat Oliba CEU-- hacen muy arduo, a veces, marcar una línea precisa de independencia y autonomía entre ambos entes.

- (1) De los efectos beneficiosos obtenidos en la gestión de las Universidades privadas, junto con la insatisfacción de los responsables de las instituciones públicas por el sistema de gobierno implantado por la LRU, se hará eco la Comisión de Reflexión sobre el Futuro del Ámbito Universitario Catalán, en cuyo informe final de diagnóstico sobre los cambios que hay que realizar, de fecha 27 de marzo de 2001, se inclina por un diseño muy parecido al marco privado (Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació, documento *Por un nuevo modelo de universidad*, págs. 11-12).

[Ver Texto](#)

- (2) Dicha indeterminación emerge al poner en tela de juicio algunos Grupos de la Cámara Baja si se extienden o no a ellas previsiones tan determinantes como la atribución del carácter de servicio público, sus funciones como institución, la fundamentación de su existencia, su personalidad jurídica o el alcance de la autonomía predicada por el constituyente. (*Reforma Universitaria. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1984, págs. 449 a 451).

[Ver Texto](#)

- (3) «Libertad de creación de centros de enseñanza y potestades administrativas de supervisión y control» en la obra colectiva *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración a las Universidades públicas* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pág. 205.

[Ver Texto](#)

- (4) *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Universidad de Valladolid, 1988, pág. 200.

[Ver Texto](#)

- (5) El término «Normas de organización y funcionamiento», antes de la aprobación de la LOU no es utilizado por ninguna Universidad privada para hacer referencia a la normativa básica reguladora de su vida académica e institucional, salvo la Universitat Oberta de Catalunya. Una vez realizadas las adaptaciones pertinentes, las Comunidades Autónomas de Cataluña y Valenciana aprueban dicha normativa con la expresión «Normas», pero la Comunidad Autónoma de Castilla y León lo hace contraviniendo la literalidad del art. 6.5, párrafo segundo LOU al mantener la de «Estatutos» para la única publicada hasta la fecha, la Universidad SEK.

[Ver Texto](#)

- (6) Entre las Universidades que recogen una referencia expresa al carácter propio, cabe mencionarse el art. 3 del Decreto 236/2003, de 28 de noviembre (LCV, 373), por el que se aprueban las Normas de la Universidad Cardenal Herrera CEU, que dispone: «Es una entidad de inspiración cristiana, basada en el ideario de la Asociación Católica de Propagandistas y en las enseñanzas del magisterio de la Iglesia Católica. Todos los miembros de la comunidad universitaria se comprometen a respetarlo con libertad de conciencia».

[Ver Texto](#)

- (7) Memoria de Actividades del Consejo de Coordinación Universitaria, Diciembre 2001-Noviembre 2002, Secretaría General, Madrid, 2002, págs. 94 y 97.

[Ver Texto](#)

- (8) Cursiva del autor.

[Ver Texto](#)

- (9) En este sentido, el Consejo de Estado, en el mencionado dictamen, interpreta que «es evidente, por tanto,

que el primer párrafo de este art. 2.1 se refiere a las Universidades públicas, reconociéndose tanto a éstas como a las Universidades privadas (en este caso, en su segundo párrafo) personalidad jurídica propia».

[Ver Texto](#)

- (10) «Un paseo por la LOU. Análisis sistemático de la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades», *V Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, pág. 115.

[Ver Texto](#)
