



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 447/2024
Expediente 446/2024

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 31 de julio de 2024, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 15 de julio de 2024 (Registro de entrada de 16 de julio del mismo año), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo relativo al Proyecto de Decreto del Consell, por el que se regulan los precios públicos de los servicios académicos y complementarios universitarios.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Primero.- Solicitud de dictamen

En fecha 15 de julio de 2024, el Conseller de Educación, Cultura, Universidades y Empleo remitió a este Consell Jurídic Consultiu (Registro de entrada de 16 de julio del mismo año) el expediente correspondiente al Proyecto de Decreto del Consell, por el que se regulan los precios públicos de los servicios académicos y complementarios universitarios (en adelante, el “Proyecto de Decreto”), solicitándose el preceptivo dictamen con carácter urgente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Este Proyecto de Decreto se propone por la Consellería de Educación, Cultura, Universidades y Empleo, consellería que es competente por razón de las materias asignadas por el Decreto 17/2024, de 12 de julio, del President de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las Consellerías y sus atribuciones, y el Decreto 136/2023, de 10 de agosto, el Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Educación, Universidades y Empleo.

Segundo.- Documentación remitida

El expediente remitido por la autoridad consultante está integrado, entre otros documentos, por los siguientes:

1. Anuncio del trámite de consulta pública previa del Proyecto de Decreto, publicado por el Director General de Universidades, de fecha 5 de diciembre de 2023.
2. Informe sobre los trámites de consulta previa del Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 5 de diciembre de 2023.
3. Resolución de 26 de enero de 2024, del Conseller de Educación, Universidades y Empleo de inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de Decreto.
4. Memoria económica del Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 5 de marzo de 2024.

5. Ampliación de la memoria económica del Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 14 de junio de 2024.

6. Informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 5 de marzo de 2024.

7. Informe no incidencia en las competencias de la Comisión delegada del Consell de inclusión y derechos sociales del Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 15 de febrero de 2024.

8. Informe sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia del Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 27 de febrero de 2024.

9. Informe sobre el impacto de género del Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 7 de febrero de 2024.

10. Informe no afectación de programas informáticos del Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 7 de febrero de 2024.

11. Informe no comunicación a Presidencia y comunicación a Consellerías, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 17 de mayo de 2024.

12. Informe de coordinación informática, emitido por el Jefe de Servicio de Informática para la Innovación, Universidades, Cultura y Deportes, y por el Director General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de fecha 27 de febrero de 2024.

13. Informe emitido por la Dirección General de Tributos y Juego, de fecha 12 de marzo de 2024.

14. Informe emitido por la Dirección General de Personas con Discapacidad, de fecha 27 de febrero de 2024.

15. Informe sobre las alegaciones de la Dirección General de Personas con Discapacidad, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 5 de julio de 2024.

16. Informe emitido por la Dirección General de Inclusión y Cooperación al Desarrollo, de fecha 4 de marzo de 2024.

17. Informe sobre las alegaciones de la Dirección General de Inclusión y Cooperación al Desarrollo, de fecha 5 de julio de 2024.

18. Certificado del Consejo Valenciano de Universidades, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 12 de marzo de 2024.

19. Certificado de la Comisión Permanente del Consejo Interuniversitario Valenciano de Estudiantes, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 17 de mayo de 2024.

20. Informe de huella de los grupos de interés negativo del Proyecto de Decreto, emitido por la Subsecretaría de la Consellería de Educación, Universidades y Empleo, de fecha 5 de marzo de 2024.

21. Anuncio del trámite de información pública del Proyecto de Decreto, publicado por el Director General de Universidades, de fecha 15 abril de 2024.

22. Informe sobre el trámite de información pública del Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 14 de mayo de 2024.

23. Informe sobre el trámite publicación de los informes de valoración de los procesos de participación ciudadana del Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 15 de mayo de 2024.

24. Informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat, de fecha 10 de junio de 2024.

25. Informe del Director General de Universidades, de contestación al informe jurídico, de fecha 17 de junio de 2024.

26. Informe complementario del Director General de Universidades, al informe de contestación a la Abogacía de la Generalitat, de fecha 28 de junio de 2024.

27. Informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 25 de junio de 2024.

28. Informe contestación a la Dirección General de Tributos y Juegos, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 12 de julio de 2024.

29. Versión final del texto del Proyecto de Decreto.

Y en este estado del procedimiento se remitió el expediente a este Consell Jurídic Consultiu para su dictamen.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Naturaleza del dictamen

La autoridad consultante ha instado el dictamen con carácter preceptivo y urgente, al amparo de lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.2 de la ya citada Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En lo que se refiere al carácter preceptivo del Dictamen, señala el mencionado artículo 10.4 que el Consell Jurídic Consultiu deberá ser consultado preceptivamente en los supuestos de “*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones*”.

El proyecto normativo sometido a consulta tiene por objeto la aprobación del Decreto del Consell, por el que se regulan los precios públicos de los servicios académicos y complementarios universitarios. En relación a su naturaleza ejecutiva, ésta queda justificada en la medida que, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, las Sentencias de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998) dicho proyecto normativo pretende completar, desarrollar, pormenorizar, aplicar o complementar una ley.

En cuanto al carácter urgente del Dictamen, expresa el artículo 14.2 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución que: “*Cuando en el escrito de remisión de los expedientes se haga constar la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su emisión será de diez días*”.

Segunda.- Justificación del proyecto y marco normativo aplicable

La Constitución Española de 1978 regula en su artículo 27 el derecho a la educación. La consideración de este derecho como derecho fundamental supone la incidencia en él de la competencia que el artículo 149.1.1ª de la Constitución atribuye al Estado para regular “*las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”.

Igualmente, el Estado ostenta la competencia de controlar y encauzar el desarrollo del sistema educativo en los términos señalados en el artículo 149.1.30ª de la Constitución, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva en materia de “*Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*”.

Como señala el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 111/2012, de 24 de mayo, FJ5º: *“En relación con la educación hay que recordar que se trata de una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por todas, STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 3), y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del art. 149.1 CE (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado (STC 6/1982, FJ 3). (...) Pues bien, el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance. En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la “[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.*

De igual modo, la STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ4º, afirma que el régimen de reparto de competencias en materia de Educación, *“tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. En efecto, al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 CE) (...) correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”.*

Y, la STC 109/2019, de 1 de octubre, en su FJ3º – tras examinar el acervo doctrinal de este Tribunal en materia educativa – proclama de manera expresa que *“corresponde al Estado “definir los principios normativos generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en el art. 27 CE” asegurando “una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material” (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, y 24/2014, FJ 3). En materia de educación, nuestra doctrina ha subrayado también que el Estado “ciertamente debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las comunidades autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas” (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3).”*

Por otra parte, y en lo que se refiere a la Comunitat Valenciana, la Generalitat tiene competencia en materia de educación a tenor de lo dispuesto en el artículo 53 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio. En concreto, según el apartado 1 de este precepto: *“Es de competencia exclusiva de la Generalitat la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y*

especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el artículo 27 de la Constitución Española y las Leyes Orgánicas que, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 81 de aquélla, lo desarrollan, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía”.

En el ejercicio de su competencia exclusiva, en esta materia, el Estado aprobó la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (“LOSU”) la cual, en su artículo 57.4, b) dispone expresamente que *“En el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial, los precios públicos y derechos serán fijados por la Comunidad Autónoma o Administración correspondiente, dentro de un marco general de contención o reducción progresiva de los precios públicos”*. Por consiguiente, corresponde a la Administración autonómica fijar los precios públicos.

En cumplimiento de lo anterior, la Generalitat aprobó la Ley 20/2017, de 28 de diciembre, de Tasas, en cuyo Capítulo III del Título XIV, se regula la tasa en materia de enseñanza universitaria. Más concretamente, el apartado primero del artículo 14.3-7 de esta norma proclama que *“El Consell podrá fijar anualmente los importes del cuadro del apartado 1 del artículo 14.3-5, dentro de los límites a tal efecto señalados por la Conferencia General de Política Universitaria, así como introducir en él nuevas titulaciones o servicios universitarios susceptibles de ser retribuidos mediante la presente tasa. Asimismo, el Consell podrá fijar anualmente los incrementos aplicables en caso de segunda, tercera y posteriores matrículas así como fijar las enseñanzas con precio o grado de experimentalidad excepcional.”*

En virtud de lo anterior, se aprobó el Decreto 123/2022, de 23 de septiembre, del Consell, por el que se fijan las tasas para satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios para el curso 2022/2023.

Visto lo anterior, conviene hacer una referencia a los motivos que han justificado la elaboración y aprobación de esta norma. Según se afirma en el Informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el Proyecto de Decreto, emitido por el Director General de Universidades, de fecha 5 de marzo de 2024:

“A lo largo de los años, los ingresos generados por los servicios académicos universitarios han sido gestionados a través de la configuración de estos como tasas, según lo establecido en la Ley 20/2017, de 28 de diciembre, de Tasas. Este marco normativo, ubicado en su capítulo III, título XIV, regulaba las tasas en el ámbito de la enseñanza universitaria y el Consell, por su parte, establecía anualmente los importes correspondientes mediante Decretos.

No obstante, tras llevar a cabo un análisis exhaustivo de la legislación, se ha identificado que en la disposición adicional quinta de la Ley 8/1989, de

13 de abril, de Tasas y Precios Públicos se establece que las tasas académicas y otros derechos mencionados en la letra b) del apartado 3 del artículo 54 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, adquieren la consideración de precios públicos y se regularán de acuerdo con lo establecido en el citado artículo. Este precepto encuentra respaldo en la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, que reitera la transformación de la naturaleza de dichas tasas en precios públicos, apartándolas del principio de reserva legal.

Para abordar esta situación y con la necesidad de regular esta figura conforme su verdadera naturaleza jurídica, garantizando la máxima coherencia en la técnica fiscal, se ha introducido a través de la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOGV núm. 9756 de 30.12.2023) una disposición transitoria en la Ley 20/2017, de 28 de diciembre, de tasas, mediante su artículo 11, que establece:

Disposición transitoria única. Tasas en materia de enseñanza universitaria.

«El capítulo III del título XIV de esta ley, regulador de las tasas en materia de enseñanza universitaria, mantendrá su vigencia en tanto no entre en vigor, una vez puesto en conocimiento del Consell Valencià de Universitats i de Formació Superior, un decreto del Consell que regule todos los aspectos sustantivos y formales necesarios para la exigencia de los precios públicos que, en su sustitución, resulten exigibles.»

Para dar cumplimiento a esta disposición, se ha procedido a elaborar un Decreto del Consell que regula los precios públicos de los servicios académicos y administrativos universitarios.

Por otro lado, hay que señalar que el artículo 57.4.b) de la Ley orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema universitario, establece que, en el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial, los precios públicos y derechos serán fijados por la comunidad autónoma o administración correspondiente, dentro de un marco general de contención o reducción progresiva de los precios públicos.

Textualmente, el citado artículo 57.4.b) dispone:

“b) Los ingresos por los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial, los precios públicos y derechos serán fijados por la Comunidad Autónoma o Administración correspondiente, dentro de un marco general de contención o reducción progresiva de los precios públicos”.

En consecuencia, el Consell tiene la facultad para fijar anualmente los importes de estas, dentro del marco general de contención o reducción progresiva de los precios públicos, así como introducir nuevas titulaciones o servicios universitarios susceptibles de ser retribuidos por medio de precios públicos. Además, puede determinar anualmente los incrementos aplicables en caso de segunda, tercera y posteriores matrículas, así como fijar el importe de las enseñanzas con precio o grado de Experimentalidad excepcional.

Por lo tanto, es imperativo regular los precios públicos que regirán para los estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las Universidades de la Comunitat Valenciana mediante el presente decreto.”

En consecuencia, la Generalitat y, en concreto, el Consell, de acuerdo con lo expuesto previamente y en ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene reconocida *ex* artículos 31 y siguientes de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (“Ley del Consell”), resulta competente para aprobar este Proyecto de Decreto.

De igual modo, resulta adecuado el instrumento normativo empleado por la autoridad consultante, esto es, el decreto, pues de conformidad con el artículo 3.1 del Decreto 103/2014, de 4 de julio, del Consell, por el que se regulan los precios públicos de la Generalitat (“Decreto 103/2014, de 4 de julio”) *“El establecimiento o modificación de la cuantía de los precios públicos se realizará: (...) b) Por Decreto del Consell, en el caso del apartado 2 del artículo anterior, o cuando se trate de servicios o actividades comunes a varias Consellerías o a todas ellas.”* Y dispone el artículo 2.2 del mencionado decreto *“Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la cuantía de los precios públicos podrá ser inferior a la prevista en el apartado 1, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la diferencia resultante.”*

Tercera.- Procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto

La elaboración y la tramitación de este Proyecto de Decreto se ajustó, con carácter general, al cauce y a los trámites que se establecen en el artículo 43 de la Ley del Consell que se desarrollaron y completaron por medio del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (“Decreto 24/2009, de 13 de febrero”), así como a lo previsto, con carácter básico, en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“LPACAP”).

Por otro lado, también se atendió al cumplimiento de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPACAP, que informan el ejercicio de la potestad reglamentaria tanto respecto de la Administración del Estado como en el ámbito de las Administraciones de las Comunidades Autónomas (con el alcance que delimita la STC 55/2018, de 24 de mayo).

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de Decreto, éste se inició mediante Resolución de 26 de enero de 2024, del Conseller de Educación, Universidades y Empleo, ajustándose, por consiguiente, a lo dispuesto en el 39.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

Además, el Proyecto de Decreto se ha tramitado con carácter de urgencia, tal y como consta en la citada Resolución de 26 de enero de 2024 la cual afirma, sobre este extremo, lo siguiente: *“Dado que la tramitación de este procedimiento se puede prolongar durante algunos meses por la cantidad de trámites que supone y dado que hasta que no se apruebe el citado Decreto el estudiantado no podrá disfrutar de las bonificaciones y exenciones contempladas y esto puede tener consecuencias negativas para el colectivo al que se dirige esta norma, se acuerda tramitar de urgencia el presente decreto.”* Por tanto, se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 43 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

Consta realizado el trámite de consulta previa sobre el Proyecto de Decreto, previsto en los artículos 14 y 15 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana (“Ley 4/2023, de 13 de abril”) y 133 de la LPACAP. A este respecto, se ha recibido una única aportación en relación con los plazos de tramitación, solicitando que sean conocidos antes de la matrícula de la universidad.

Asimismo, se ha procedido también a la realización del trámite de información pública y audiencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, y 133 de la LPACAP. A este respecto, se ha recibido solamente una propuesta por parte de la Universitat de València, sugiriendo la modificación de los artículos 14 y 15 del Proyecto de Decreto. En contestación a dicha propuesta, el informe del Director General de Universidades responde, lo siguiente:

“En relación con el artículo 14, tras el análisis del texto propuesto por la Universitat de València, se ha decidido aceptar la propuesta de incluir la referencia a las exenciones y bonificaciones, pero no se acepta la propuesta de especificar las bonificaciones que realiza el Estado. (...)

En cuanto a la propuesta de eliminación del artículo 15, se ha decidido mantener la redacción actual del artículo. El proyecto de Decreto incorpora una Disposición Transitoria que otorga un plazo de un año para abordar todas las

deficiencias identificadas en este sistema, sin embargo, se considera oportuno ampliar el plazo a dos años.”

Se ha emitido informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto y la correspondiente memoria económica, tal y como dispone el artículo 43.1 de la Ley del Consell y el artículo 39.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero. De conformidad con el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (“Ley 1/2015, de 6 de febrero”) *“cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión”*.

La memoria económica incorporada al expediente señala que: *“La aplicación de lo dispuesto en el Proyecto de Decreto que se tramita no tendrá incidencia alguna en la dotación de los capítulos de gastos asignados a la Generalitat, y en todo caso, deberá ser atendido con los medios personales y materiales de dicha administración y de las entidades adscritas a ellas.”*

Posteriormente, y a raíz del informe de la Abogacía de la Generalitat, se emitió una memoria económica complementaria para atender a lo dispuesto en el artículo 3.2 del Decreto 103/2014, de 4 de julio. En esta memoria se procede, por tanto, a justificar el importe de los precios públicos y el grado de cobertura de los costes.

Con independencia de lo anterior, se solicitó por parte del órgano encargado de la tramitación normativa la emisión de informe de la Dirección General de Presupuestos, a los efectos del citado artículo 26.1 de la 1/2015, de 6 de febrero. Consta informe favorable de la Dirección General de Presupuestos.

Se ha emitido informe sobre impacto por razón de género, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, y en el artículo 4 bis de la Ley valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en el que se efectúa una descripción general del proyecto normativo así como un análisis y valoración del impacto de género del texto proyectado.

También se han incorporado los informes sobre impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección del Menor y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas, todos ellos emitidos por el Director General de Producción Agrícola y Ganadera, de fecha 12 de febrero de 2024.

Como se ha dicho en dictámenes anteriores de proyectos normativos, los informes sobre el impacto de género, sobre el impacto en la infancia y en la adolescencia y sobre el impacto en la familia deberían haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia (Dictámenes 569/2016 y 773/2016, entre otros).

Se han incorporado, asimismo, el informe de no afectación de programas informáticos del Proyecto de Decreto, de acuerdo con lo dispuesto en la Instrucción número 4/2012 de la Dirección General de Tecnologías de la Información sobre coordinación informática de los proyectos normativos y actos administrativos; el informe de coordinación informática, de acuerdo con el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana; el informe de afectación a Presidència y a otras Consellerías, de conformidad con los artículos 43 de la Ley del Consell y 40 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero; el informe de la Dirección General de Tributos y Juego, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 103/2014, de 4 de julio, del Consell, por el que se regulan los precios públicos de la Generalitat; y los informes de la Dirección General de discapacidad y de la Dirección General de Personas con Discapacidad.

Obra en el expediente el certificado emitido por el Director General de Universidades por el que se acredita que en la reunión del Pleno del Consejo Valenciano de Universidades y de Formación Superior celebrada el día 11 de marzo de 2024 el mencionado órgano colegiado ha tenido conocimiento del Proyecto de Decreto.

De igual modo, consta el certificado emitido por el Director General de Universidades por el que se acredita que en la reunión de la Comisión Permanente del Consejo Interuniversitario Valenciano de Estudiantes celebrada el día 13 de noviembre de 2023, el mencionado órgano colegiado ha tenido conocimiento del Proyecto de Decreto.

También consta informe de huella de los grupos de interés negativo del Proyecto de Decreto, emitido por la Subsecretaría de la Consellería de Educación, Universidades y Empleo, por lo que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.

En ninguno de estos informes se pone de manifiesto elemento obstativo alguno a la elaboración y aprobación de la norma proyectada.

Igualmente, se ha incorporado al expediente el informe preceptivo de la Abogacía General de la Generalitat, de conformidad a los artículos 43.1, e) de la Ley del Consell, 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero y 5.2.a) de la Ley

de la Generalitat 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat. En contestación a este informe, se ha emitido informe del Director General de Universidades.

Cuarta.- Estructura y contenido

El texto del Proyecto de Decreto, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por quince artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, dos disposiciones finales y tres anexos.

El Índice que encabeza el Proyecto de Decreto es del contenido siguiente:

Preámbulo

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 2. Precios públicos por servicios académicos

Artículo 3. Precios públicos por asignatura sin docencia

Artículo 4. Precios públicos por el reconocimiento y transferencia del crédito

Artículo 5. Precios públicos por servicios complementarios

Artículo 6. Precios públicos para el estudiantado extranjero

Artículo 7. Pago

Artículo 8. Efectos de la falta de pago

Artículo 9. Exenciones por percepción de beca

Artículo 10. Exenciones por matrículas de honor y premios extraordinarios

Artículo 11. Exenciones por reconocimiento y transferencia de créditos

Artículo 12. Otras exenciones

Artículo 13. Bonificaciones

Artículo 14. Compensación a las universidades públicas

Artículo 15. Información al estudiantado sobre el coste del servicio

Disposición adicional

Única. Centros adscritos

Disposiciones transitorias

Primera. Estudiantado extranjero

Segunda. Información del coste estimado de los servicios académicos

Disposiciones finales

Primera. Habilitación para el desarrollo

Segunda. Entrada en vigor

Anexos

Anexo I. Precios públicos de los servicios académicos universitarios

Anexo II. Precios públicos servicios complementarios

Anexo III. Niveles de experimentalidad

Quinta.- Observaciones y sugerencias al Proyecto de Decreto

Analizado el contenido del Proyecto de Decreto deben formularse las siguientes observaciones o sugerencias.

Al preámbulo

La parte expositiva del proyecto normativo objeto de consulta se ajusta, a lo dispuesto en el artículo 11.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, según el cual *“La parte expositiva del proyecto normativo declarará breve y concisamente los motivos que hayan dado lugar a su elaboración, los objetivos y las finalidades que se pretenden satisfacer. Aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como a las líneas generales de su contenido cuando sea preciso para su mejor entendimiento, haciendo mención a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor, con especial atención a los aspectos novedosos. En todo caso, se evitarán exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.”*

A la fórmula de aprobación

La fórmula de aprobación está compuesta de diversos elementos, y entre ellos la facultad de propuesta que corresponde a la persona titular de la Consellería que insta la aprobación de la disposición que se elaboró en su departamento. Así pues, este es el primer elemento que debe constar al principio de la redacción de la fórmula de aprobación, en el presente caso tras la locución adverbial *“En consecuencia”*.

En la fórmula de aprobación existe solamente una referencia a la disposición transitoria única de la Ley 20/2017, de 28 de diciembre, de la Generalitat, de Tasas. Debemos recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, *“la fórmula aprobatoria hará referencia a los informes preceptivos (...)”* Por ello, debe incluirse una alusión a dichos informes preceptivos. En este sentido, y para evitar establecer una relación exhaustiva de cada uno de los informes preceptivos que se han tenido en cuenta en la elaboración de la norma proyectada, se sugiere la inclusión de la siguiente fórmula: *“con todos los informes preceptivos solicitados”*.

Además, en el caso de aprobarse el Proyecto de Decreto tendrá que utilizarse la fórmula legal que legalmente corresponda, bien *“conforme con el Consell Jurídic Consultiu”*, bien *“oído el Consell Jurídic Consultiu”*, según proceda, en aplicación del artículo 2.5 de la Ley de la Generalitat 10/1994,

de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Al artículo 6. Precios públicos para estudiantado extranjero

En el apartado 3 de este precepto se dice: *“A estos efectos, la autorización de estancia concedida a los estudiantes extranjeros de acuerdo con el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, no equivaldrá a la condición de residentes.”*

En consonancia con lo manifestado por la Abogacía de la Generalitat, entendemos que este apartado sería prescindible e innecesario, toda vez que la diferencia entre estancia y residencia queda debidamente establecida en la normativa referenciada, por lo que su alusión no aporta en principio nada al contenido precepto. Ahora bien, si la autoridad consultante estima que su inclusión coadyuva a la claridad y a la resolución de posibles dudas, este órgano consultativo no tiene nada que objetar.

Al artículo 7. Pago

En el apartado 2 de este precepto se dice: *“Con carácter excepcional, y a petición de la persona interesada, se podrá establecer, de manera individualizada, un fraccionamiento de pago diferente, en plazos mensuales durante el período del curso académico, siempre que dicho pago se efectúe íntegramente antes de la fecha de inicio del período de exámenes correspondientes a las materias sobre las que el abono de la matrícula no se ha completado.”*

En relación a su contenido, se sugiere, con ánimo aclaratorio, que se haga una alusión bien de carácter genérico a la Universidad, bien de carácter más concreto al órgano de la Universidad que tendrá competencias para establecer dicho fraccionamiento.

A la disposición final primera

En el apartado 2 se afirma: *“Se autoriza a la persona titular de la Consellería con competencias en materia de universidades para actualizar mediante Resolución la relación de enseñanzas de grado y máster del anexo III con el fin de incluir aquellas cuya implantación se haya autorizado tras la entrada en vigor de este decreto.”*

Como expone la Abogacía de la Generalitat en su informe, la actualización del citado anexo III deberá llevarse a cabo mediante una disposición de carácter general adoptada por el titular de la Consellería

competente en materia de universidades, en virtud de la habilitación contenida en esta disposición final que tendrá la forma de Orden. De lo contrario, se conculcaría el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos consagrado en el artículo 37.1 de la LPACAP.

Por tanto, deberá procederse a la remoción del término “resolución”, de tal forma que la nueva redacción podría ajustarse a la siguiente: *“Se autoriza a la persona titular de la Conselleria con competencias en materia de universidades para actualizar la relación de enseñanzas de grado y máster del anexo III con el fin de incluir aquellas cuya implantación se haya autorizado tras la entrada en vigor de este decreto”*.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell Jurídic Consultiu.

Disposición derogatoria

El Proyecto de Decreto no incluye ninguna disposición derogatoria. No obstante, como se indica en su parte expositiva *“se ha introducido a través de la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOGV núm. 9756 de 30.12.2023) una disposición transitoria en la Ley 20/2017, de 28 de diciembre, de tasas, que establece que «El capítulo III del título XIV de esta ley, regulador de las tasas en materia de enseñanza universitaria, mantendrá su vigencia en tanto no entre en vigor, una vez puesto en conocimiento del Consell Valencià de Universitats i de Formació Superior, un decreto del Consell que regule todos los aspectos sustantivos y formales necesarios para la exigencia de los precios públicos que, en su sustitución, resulten exigibles”*. La norma que actualmente rige esta materia es el Decreto 123/2022, de 23 de septiembre, del Consell, por el que se fijan las tasas para satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios para el curso 2022/2023.

Si bien de lo anterior puede colegirse que, tras la entrada en vigor de la norma proyectada el citado Decreto 123/2022, de 23 de septiembre, del Consell, por el que se fijan las tasas para satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios para el curso 2022/2023, perderá su eficacia, entendemos que, en línea con la observación formulada por la Abogacía de la Generalitat y por razones de claridad y seguridad jurídica, sería más recomendable la inclusión de una disposición derogatoria de este decreto.

Sexta.- Cuestiones de técnica normativa y aspectos de redacción

Con carácter general, el centro directivo encargado de la elaboración y de la tramitación de este Proyecto de Decreto, que fue la Dirección General de Universidades, atendió el cumplimiento de los criterios de sistemática y de

técnica normativa establecidos en los preceptos y en las reglas del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero.

En este sentido, los artículos se han titulado y numerado (artículo 25), y las disposiciones de la parte final se han titulado, bien como únicas, cuando procede, o bien se han numerado con ordinales redactados en palabras (artículo 28).

En cuanto a la redacción del texto del proyecto normativo, se constata que ha sido cuidadosa y atenta, utilizando un lenguaje administrativo moderno, inclusivo y sin discriminación de género, lo que sin duda influye en la calidad de este Proyecto de Decreto, si bien este reconocimiento no impide que debamos plantear algunas mejoras del texto.

Una primera consideración hace referencia a la cita de normas en el texto del Proyecto de Decreto. Como señala expresamente el artículo 3.7 del Decreto 24/2009, *“La primera vez que aparezca citada una norma se identificará con su título completo. Las posteriores citas podrán realizarse expresando su título completo o una fórmula abreviada de éste que identifique a la norma.”*

A lo largo del articulado se citan diversas normas, algunas de ellas varias veces. Por ello, se aconseja que la primera vez que se cite una norma sea con su título completo, mientras que en las citas posteriores se emplee una fórmula acotada que las identifique, de tal forma que se facilite agilice la lectura del texto.

De igual modo, se recomienda que las normas sean citadas de forma completa, al menos su primera vez, de modo que se facilite el conocimiento de la misma. Así ocurre, por ejemplo, en el apartado 3 del artículo 2, donde se citan tres reales decretos de forma incompleta.

A lo anterior debemos añadir el hecho de que la cita de normas debe hacerse prescindiendo de la referencia a su publicación en el DOGVA pues, en primer lugar, no resulta obligatoria de acuerdo con el artículo 3.7 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero; y, en segundo lugar, por un motivo de coherencia y uniformidad en la redacción de la norma, pues a lo largo del articulado no se utiliza dicha referencia a la publicación en ninguna otra norma.

Una segunda observación tiene que ver con la cita de porcentajes. En efecto, a lo largo del texto se citan diversos porcentajes empleándose distintas fórmulas. Así, a título ilustrativo, se dice *“veinticinco por ciento (25%)”* (Artículos 3 y 4); *“exceder del 100%”* (Artículo 6); *“igual o superior al 33 por ciento”* (Artículo 12.3). Se sugiere el empleo de una misma fórmula para todo el texto.

Finalmente, debe corregirse en el artículo 12.10 el número de la Ley de Renta Valenciana de inclusión, que es el 19/2017 y sustituirse la expresión “*Generalitat Valenciana*” por la de “*Generalitat*”, en los diversos supuestos en los que aparece (preámbulo y artículos 9, 14 y 15).

Tras el examen del Proyecto de Decreto del Consell, por el que se regulan los precios públicos de los servicios académicos y complementarios universitarios, se estima que es conforme con el ordenamiento jurídico.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Proyecto de Decreto del Consell, por el que se regulan los precios públicos de los servicios académicos y complementarios universitarios, se ajusta al principio de legalidad y es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atienda la observación **esencial** formulada a la disposición final primera.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 31 de julio de 2024

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. CONSELLER DE CULTURA, EDUCACIÓ, UNIVERSITATS I OCUPACIÓ