



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

**INFORME SOBRE LA SOL·LICITUD D'ADMISSIÓ A TRÀMIT DE LA
INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE
MODIFICACIÓ DE LA LLEI 1/2003, D'UNIVERSITATS DE CATALUNYA
(expedient 202-00035/12)**

Amb relació a la iniciativa legislativa popular de la Proposició de Llei de modificació de la Llei 1/2003, d'Universitats de Catalunya, presentada l'11 de desembre de 2018 per una comissió promotora integrada, entre altres, per Guillem Sagristà Bayer, Laura Gisbert López i Marta Font Criach, el lletrat secretari de la Comissió de control de les iniciatives legislatives populars sotasignat emet el següent:

INFORME

I. CONSIDERACIONS SOBRE ELS ELEMENTS FORMALS DE LA SOL·LICITUD

En primer lloc, cal que examinem si la sol·licitud i la documentació que l'acompanya s'adeqüen, des d'un punt de vista formal, al que preveu la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular.

A aquests efectes, l'article 5 de la llei esmentada estableix els documents que han d'acompanyar la sol·licitud, que són els següents:

- a) El text articulat de la proposició de llei, precedit d'una exposició de motius.
- b) Una memòria explicativa de les raons que aconsellen, segons el parer de les persones signants, la tramitació i l'aprovació de la proposició de llei pel Parlament.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

c) La relació dels membres que componen la comissió promotora i de llurs dades personals.

A la vista de la documentació presentada, la sol·licitud compleix aquests requisits d'ordre formal i, per tant, no incorre en cap causa de no admissió de les recollides a l'article 6.2.b de la Llei 1/2006.

II. CONSIDERACIONS SOBRE EL CONTINGUT DE LA PROPOSICIÓ

1. Una vegada examinada la documentació presentada per la comissió promotora per a verificar que la sol·licitud compleix els requisits formals establerts per la Llei 1/2006, cal que analitzem seguidament el contingut material de la proposició de llei presentada per a determinar si resulta afectada per alguna de les causes d'inadmissibilitat des d'aquest punt de vista.

Precisament, entre les causes d'inadmissibilitat que estableix l'article 6.2 de la Llei 1/2006, n'hi ha dues de fonamentades en el contingut substantiu i no merament formal de la proposició de llei, com són:

«a) Que tingui per objecte alguna matèria sobre la qual la Generalitat no té atribuïda la competència.

»[...]

»d) Que faci referència a una matèria exclosa d'acord amb l'article 1.»

D'acord amb aquesta darrera remissió, cal observar el citat article 1 de la Llei 1/2006 conté diversos límits materials a aquest tipus d'iniciativa legislativa i reitera els de caràcter competencial:

«Poden ésser objecte de la iniciativa legislativa popular les matèries sobre les quals la Generalitat té reconeguda la seva competència i el Parlament pot legislar, d'acord



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia, llevat de les matèries que l'Estatut reserva a la iniciativa legislativa exclusiva dels diputats, els grups parlamentaris o el Govern, dels pressupostos de la Generalitat i de les matèries tributàries.»

A més, per a valorar si una proposició de llei presentada per aquesta via compleix les condicions legalment establertes per a ser admesa a tràmit, cal tenir en compte si s'adequa al bloc de la constitucionalitat. Encara que aquest requisit no estigui expressament establert, doncs es desprèn del fet que la llei prescriu que poden ser objecte de la iniciativa legislativa popular les matèries sobre les quals el Parlament «pot legislar».

2. En relació a la competència de la Generalitat en la matèria objecte de la iniciativa presentada, per bé que el text articulat de la proposició de llei no precisa els títols competencials en què s'enquadra, la memòria justificativa al·ludeix a l'article 172.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), relatiu a la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'ensenyament universitari pel què fa al finançament propi de les universitats i, si escau, la gestió dels fons estatals en matèria d'ensenyament universitari (apartat f. de l'article 172.1 EAC), així com la regulació i la gestió del sistema propi de beques i ajuts a la formació universitària i, si escau, la regulació i la gestió dels fons estats en aquesta matèria (apartat g. de l'article 172.1 EAC).

En efecte, l'Estatut consagra la competència exclusiva en matèria del finançament propi de les universitats, si bé és cert que el règim econòmic de les universitats públiques ve regulat, amb caràcter orgànic i bàsic, per la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'Universitats (LOU), en base a l'article 149.1.27 CE que confereix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria; i a Catalunya



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

per la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'Universitats de Catalunya (LUC), a més de la normativa sobre despesa pública i pressupostos corresponent.

L'article 81.3 b LOU preveu que en el cas d'estudis que condueixin a l'obtenció de títols de caràcter oficial amb validesa en tot el territori estatal, els preus públics i drets seran fixats per la comunitat autònoma, dins el límits que estableixi la Conferència General de Política Universitària, relacionats amb els costos de prestació del servei, en els termes següents:

« 1r. Ensenyaments de grau: els preus públics han de cobrir entre el 0 per 100 i el 25 per 100 dels costos en primera matrícula; entre el 30 per 100 i el 40 per 100 dels costos en segona matrícula; entre el 65 per 100 i el 75 per 100 dels costos en la tercera matrícula; i entre el 90 per 100 i el 100 per 100 dels costos a partir de la quarta matrícula.

2n. Ensenyaments de màster que habilitin per a l'exercici d'activitats professionals regulades a Espanya: els preus públics han de cobrir entre el 15 per 100 i el 25 per 100 dels costos en primera matrícula; entre el 30 per 100 i el 40 per 100 dels costos en segona matrícula; entre el 65 per 100 i el 75 per 100 dels costos en la tercera matrícula; i entre el 90 per 100 i el 100 per 100 dels costos a partir de la quarta matrícula.

3r Ensenyaments de màster no compresos en el número anterior: els preus públics cobreixen entre el 15 per 100 i el 50 per 100 dels costos en primera matrícula; entre el 30 i el 65 per 100 en segona matrícula i entre el 65 i el 100 per 100 dels costos a partir de la tercera matrícula..»

Respectant aquests límits, la LUC regula precisament al seu article 117 el finançament universitari de les Universitats de Catalunya:

Article 117

«El finançament universitari



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

1. *El règim econòmic de les universitats públiques de Catalunya és el regulat per la Llei orgànica 6/2001, del 21 de desembre, d'universitats, per aquesta Llei i per la normativa de finances i pressupostària de la Generalitat.*
2. *Les universitats públiques gaudeixen d'autonomia econòmica i financera, d'acord amb la normativa vigent, i disposen dels recursos suficients per a l'exercici de llurs funcions.*
3. *Correspon al Govern de la Generalitat aprovar els preus públics dels ensenyaments conduents a l'obtenció dels títols universitaris oficials i la resta de drets legalment establerts.*
4. *El servei públic de l'ensenyament superior sostingut econòmicament per la Generalitat no es presta amb caràcter empresarial.*
5. *Les universitats públiques i el departament competent en matèria d'universitats han de fomentar la promoció i el patrocini de llurs serveis, especialment per als sectors de la societat que en resultin directament beneficiats.*
6. *Els compromisos econòmics de caràcter pluriennal amb càrrec als pressupostos de la Generalitat que es derivin de l'aplicació d'aquesta Llei s'aproven d'acord amb la normativa de finances públiques de la Generalitat. »*

En aquest context, hem de significar que la iniciativa legislativa examinada proposa modificar la LUC per establir uns límits als preus públics universitaris que hagi d'aprovar el Govern de la Generalitat, dins la forquilla establerta a la legislació bàsica estatal. En aquest sentit, des del punt de vista del sistema de distribució competencial, es pot considerar que la matèria sobre la qual es projecta la proposició de llei no només és competència de la Generalitat sinó que, sens perjudici d'un estudi més aprofundit, no vulnera la legislació bàsica estatal.

3. En un altre ordre de coses, i també des del punt de vista material, es podria plantejar el dubte sobre el fet que la qüestió objecte de regulació fos considerada una matèria tributària, expressament exclosa de la iniciativa legislativa popular, o fins i tot matèria pressupostària. No obstant un anàlisi ni que sigui somer de la qüestió ens permet afirmar que això no és així.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

En primer lloc, caldria descartar que es tracta de matèria tributària, tenint en compte que es pretén regular un preu públic i no un tribut. Els preus públics estan concebuts, tant al Decret legislatiu 3/2008 de 25 de juny pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, com a la Llei estatal 8/1989 de 13 d'abril de Taxes i preus públics, com a contraprestacions pecuniàries que es satisfan per la prestació de serveis o realització d'activitats efectuades en règim de dret públic quan, es presten també tals serveis o activitats pel sector privat, i són de sol·licitud voluntària per part dels administrats.

Així doncs, el preu públic no es pot considerar matèria tributària, tenint en compte que, en sentit estricte, el tribut ve definit a la Llei General Tributària (art. 2) com a aquell ingrés públic que consisteix en prestacions pecuniàries exigides per una Administració pública com a conseqüència de la realització del supòsit de fet al qual la llei vincula el deure de contribuir, amb la finalitat primordial d'obtenir els ingressos necessaris per al sosteniment de les despeses públiques, i es classifica en taxes, contribucions especials i impostos. Per tant, no s'inclou el preu públic en la definició de tribut.

En segon lloc, i respecte a si es pot considerar que la iniciativa proposada constitueix o no matèria pressupostària i per tant resulta afectada per la limitació establerta a la Llei 1/2006, val a dir que atès que les universitats públiques gaudeixen d'autonomia econòmica i financera, el pressupost d'aquestes no forma part del pressupost de la Generalitat. I si bé és cert que la quantia del preu públic establert pot afectar el finançament de les Universitats i, per tant, de manera indirecta els pressupostos de la Generalitat, no es pot afirmar que aquests preus públics formin part integrant d'aquests pressupostos.

A banda cal tenir en compte altres consideracions favorables a l'exercici d'un dret fonamental com el de participació política ex article 23 CE, en el que s'emmarca el dret a la iniciativa legislativa popular, la qual cosa ha ens ha de menar a una



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

interpretació restrictiva i *pro libertate* de les limitacions materials a la capacitat d'iniciativa legislativa en aquests casos, sense oblidar tampoc el mandat contingut a l'article 9.2 CE que impel·leix els poders públics a facilitar la participació de tots els ciutadans a la vida política, econòmica, cultura i social.

Finalment, per cloure aquest apartat direm que la iniciativa legislativa objecte del present informe no inclou cap matèria que l'Estatut reservi a la iniciativa exclusiva dels diputats i les diputades, els grups parlamentaris o el Govern.

Per tot això, cal considerar que la matèria objecte de iniciativa legislativa popular no fa referència a cap matèria expressament exclosa per l'article 1 de la Llei 1/2006.

IV. INCONGRUÈNCIA ENTRE EL TEXT ARTICULAT I PART DE LA MEMÒRIA EXPLICATIVA.

El text articulat presentat preveu el límit de la meitat inferior de la forquilla de preus prevista en cada un dels apartats de l'article 81.3 b LOU, mentre que la memòria explicativa presentada en data 11 de desembre parlava del límit dels dos primers terços.

Aquesta antinòmia ha estat corregida mitjançant la presentació, en data 8 de gener, d'una nova memòria explicativa que ha adaptat el contingut del seu apartat tercer a allò establert al text articulat.

V. CONCLUSIONS

Atesos els raonaments exposats, la sol·licitud a què fa referència aquest informe compleix les condicions que estableix la Llei 1/2006 perquè pugui ser admesa a tràmit, si escau, per la Mesa del Parlament.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Per tot el que s'ha exposat, es proposa a la Mesa l'admissió a tràmit de la iniciativa legislativa proposada.

Palau del Parlament, 8 de gener de 2018



Joan Ridaó Martín

Lletrat major

Secretari de la Comissió de control