

MEMÒRIA JUSTIFICATIVA DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI D'UNIVERSITATS CATALANES PRESENTADA A INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

1. Necessitat i incidència social de la proposta

Des de l'esclat de la crisi econòmica al 2008 aquesta va afectar de manera significativa a la població catalana. Cinc anys després del seu inici s'havien destruït 773.000 llocs de treball a Catalunya provocant que la taxa d'atur arribés fins al 24%, la xifra més alta fins a dia d'avui. En aquest context de gran recessió econòmica, el Govern de la Generalitat va aplicar polítiques de reducció de la despesa reduint el finançament de les universitats públiques catalanes, que va passar de representar un 73% dels ingressos d'aquests organismes al 2009 a un 60% al 2015. Per tal d'intentar equilibrar l'efecte de les retallades es va produir un augment de les taxes del 68%, que va compensar parcialment la caiguda d'ingressos públics que en tot aquest període va ser del 32%.

El finançament dels centres universitaris ha patit una davallada del 17% els anys de la crisi. D'aquesta manera, les universitats públiques catalanes s'han situat entre les que reben menys finançament públic d'Europa i en canvi, les taxes que paguen els estudiants superen la mitjana europea i espanyola.

Respecte les taxes universitàries que paguen els alumnes, Catalunya se situa com la comunitat autònoma amb les matrícules més altes, amb 2.131 euros per estudiant, un 50,4% per sobre de la mitjana espanyola, que es fixa en 1.412 euros. Aquesta diferència situa als qui estudien a Catalunya en clar desavantatge respecte a la resta d'estudiants de l'Estat Espanyol.

Des que aquesta pujada es dugué a terme, el nombre d'estudiants que accedeixen a les universitats catalanes ha disminuït gairebé cinc punts percentuals respecte la població de divuit anys i ha provocat que Catalunya passés de ser la cinquena comunitat autònoma amb més estudiants universitaris a ser-ne la novena.

En la recerca d'una universitat pública i de qualitat, que sigui accessible per a tothom i que vetlli per la igualtat d'oportunitats, aquesta Iniciativa Legislativa Popular pretén aconseguir establir per part del parlament autònom un acord sobre el percentatge que ha de pagar cada estudiant respecte la matrícula, actualment del 25% en primera matrícula; sempre respectant la forquilla de preus obligatoris de competència exclusiva de l'Estat, que no és objecte d'aquesta ILP al Parlament de Catalunya. L'objectiu principal és poder tornar a la situació en que es trobaven els estudiants de les universitats catalanes abans de patir les retallades al sistema educatiu produïdes a partir de la crisi econòmica del 2008.

Les conseqüències de l'aprovació d'aquesta ILP, però, no haurien de limitar-se a disminuir els preus públics universitaris, ja que això suposaria una gran caiguda del pressupost de les universitats catalanes amb el consegüent descens de la qualitat dels serveis que aquestes ofereixen. Contràriament, s'hauria d'acompanyar la rebaixa de les "taxes" amb un augment del finançament públic de les universitats catalanes perquè la qualitat dels estudis i dels programes de recerca d'aquestes no es veiés afectada.

2. Marc jurídic

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya recull en el seu article 172.1 la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'ensenyament universitari, i sens perjudici de l'autonomia universitària, sobre:

f) El finançament propi de les universitats i, si escau, la gestió dels fons estatals en matèria d'ensenyament universitari.

g) 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 estatals en aquesta matèria.

Tanmateix, el règim econòmic de les universitats públiques ve regulat, amb caràcter de legislació bàsica, per la Llei orgànica 6/2001, del 21 de desembre, d'universitats, així com a Catalunya per la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'Universitats de Catalunya i la normativa de finances i pressupostària de la Generalitat.

Aquest règim econòmic de la LO 6/2001 de l'Estat estava dissenyat, arran de la darrera reforma de 2012, com a exempt de gratuïtat per a l'alumnat, qui obligatòriament havia de cobrir a través de la matrícula un mínim d'un 15 a un 25% en la primera matriculació del crèdit, forquilla que anava augmentant en les successives matrícules al mateix.

En aquest sentit, l'article 81.3 b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, preveu que en el cas d'estudis conduents a l'obtenció de títols de caràcter oficial i vàlidesa a tot el territori de l'Estat, els preus públics i drets seran fixats per la Comunitat Autònoma, si bé dins els límits que estableixi la Conferència General de Política Universitària:

Article 81.3: El presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos:

a) Las transferencias para gastos corrientes y de capital fijadas, anualmente, por las Comunidades Autónomas.

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 de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, los precios públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria, que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio, en los siguientes términos: (...)

Al seu torn, el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de *medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*, modificava l'anterior llei i fixava la forquilla de preus de l'article 81.3 b) de la LO 6/2011 com segueix:

1º Enseñanzas de Grado: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.

2º Enseñanzas de Máster que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.

3º Enseñanzas de Máster no comprendidas en el número anterior: los precios públicos cubrirán entre el 40 por 100 y el 50 por 100 de los costes en primera matrícula; y entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes a partir de la segunda matrícula.

Tanmateix la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2018 publicada al BOE núm. 161 de 4 de juliol de 2018 i vigent des de l'endemà, ha canviat aquest plantejament bo i introduint –en els graus universitaris– la possibilitat de la gratuïtat i del pagament fins a un 25% en la primera matrícula, així com rebaixant els tipus en totes les matriculacions dels màsters de l'apartat tercer del precepte. De manera que, a dia d'avui, la legislació de l'Estat fixa els següents llistats d'obligada observança per les autonomies:

1º Enseñanzas de Grado: los precios públicos cubrirán entre el 0 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de

los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.

2.º Enseñanzas de Máster que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.

3.º Enseñanzas de Máster no comprendidas en el número anterior: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 50 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 y el 65 por 100 en segunda matrícula y entre el 65 y el 100 por 100 de los costes a partir de la tercera matrícula.

Finalment, la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'Universitats de Catalunya, i respectant els anteriors límits establerts per la Ley Orgánica de Universidades, regula en el seu article 117 tot allò relatiu al finançament universitari:

Article 117. El finançament universitari

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.

Com veiem, l'actual Llei d'Universitats es limita a remetre al règim de preus previst per la Ley orgànica de Universidades, sense fixar-los, mentre que aquella LO preveu clarament la competència de la Generalitat per establir quins han de ser aquests preus sempre que quedin dins la forquilla o límits establerts per l'Estat.

Competència autonòmica que lliga amb l'atribució competencial en matèria de finançament de l'ensenyament universitari que l'Estatut determina com exclusiva de la Generalitat, sense atribuir en cap cas la iniciativa legislativa al Govern en aquesta matèria.

Així doncs, el Govern ve aprovant els preus universitaris perquè la vigent Llei d'Universitats en lloc de fixar-los, deixa que sigui el Govern qui els aprovi anualment per via de la potestat reglamentària (article 117.3 de la Llei transcrit en relació a l'article 39 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern).

La fixació dels preus universitaris, però, té una incidència social de tal magnitud sobre l'exercici del dret a l'accés a l'ensenyament universitari que la present iniciativa legislativa popular el que planteja és que la Llei d'Universitats contingui un pacte per la contenció de preus, sempre dins la forquilla de preus de l'Estat, que sigui expressió de la majoria parlamentària i d'un consens social existent, absolutament ampli, en favor de millorar l'accés de tota la població als estudis universitaris.

Aquesta voluntat del legislador català, per via de la ILP, no topa amb cap reserva estatutària a favor de la iniciativa legislativa dels diputats, ni dels grups parlamentaris ni del Govern. Ens al contrari, com hem exposat, tant l'Estatut en el seu article 172 com la Ley Orgánica de Universidades en el seu article 83.1b), preveuen la competència exclusiva de la Generalitat per aprovar els preus universitaris sense atribuir a cap òrgan concret una reserva de la iniciativa legislativa que, per tant, segueix residint en el Parlament de Catalunya de forma ordinària.

I insistim que tampoc no afectarà a competències de l'Estat, donat que no es pretén modificar el règim econòmic universitari ni la forquilla de preus, sinó tan sols determinar que en l'àmbit de les universitats catalanes els preus vetllaran per aquest compromís amb l'accés universal a l'ensenyament universitari a través d'un acord en el lílindar màxim. Acord que un cop fet llei, suposarà un marc a tenir en compte pel Govern, a qui seguirà corresponent la seva aprovació concreta i xifrada en forma de Decret anual de preus.

És a dir, que ni tan sols es pretén eliminar la potestat reglamentària del Govern en aquest àmbit, sinó emmarcar-la dins un compromís o voluntat legislativa del Parlament de Catalunya, conforme també al sistema de distribució de competències estatutària i constitucional.

Per últim, resta per exposar com la proposició de llei no afecta tampoc ni a pressupostos ni a matèria tributària, de cara a la seva admissió.

En el cas dels preus que abona l'alumnat universitari, en sentit tècnic-jurídic són ingressos que no es troben inclosos dins de cap dels tipus de tributs que existeixen en dret tributari sinó que es tracta de preus públics, ja que si acudim a la Llei 8/1989, de 23 d'abril, de Tasas y Precios Públicos veiem que segons aquesta classificació som davant de preus públics i no de taxes, donat el caràcter no coactiu del servei i la seva convivència amb el sector privat. Per això podem afirmar que la proposició de llei no afecta a matèria tributària.

Així, l'article 2.2 de la Llei General Tributària classifica els ingressos tributaris en: taxes, contribucions especials i impostos. I també l'article 1.2-1 del Capítol II del Títol I del 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, defineix les taxes en base a uns pressupòsits que no es donen en el cas dels preus universitaris.

En conclusió, considerem que la ILP en matèria de preus universitaris pot ser admesa perquè no es pot dir que el seu objecte sigui el de regular en matèria tributària de la competència de la Generalitat ni tampoc pressupostos.

3. Objecte de la proposta de llei

L'objectiu de la ILP és proposar al legislador català un compromís consistent en que **amb caràcter ordinari els preus públics dels ensenyaments conduents a l'obtenció dels títols universitaris oficials fixats per Decret de Presidència se situaran dins la meitat inferior de la forquilla de preus prevista per cobrir els costos de l'ensenyament universitari en cada un dels apartats de l'article 81.3 b) de la Llei orgànica 6/2001, del 21 de desembre, d'universitats**, per tal de garantir tornar a la situació en que estaven els preus universitaris a Catalunya abans que es produïssin les retallades.

Si bé atenent a una implantació gradual d'aquest marc català de preus universitaris, preveiem que durant els 4 anys posteriors a l'entrada en vigor d'aquesta llei el marc fixat es situï en un punt entremig consistent en els dos primers terços de la forquilla estatal. A fi que, transcorregut aquest període transitori, situem les universitats catalanes en l'horitzó de preus de la meitat inferior de la forquilla estatal vigent en cada moment, amb aquest ànim de dedicar esforços en potenciar l'accés als estudis universitaris per tots els catalans i les catalanes.

Per tant, un cop aplicada aquesta nova previsió legal en l'àmbit de Catalunya per mitjà de la ILP, el llindar català de costos a cobrir pels preus universitaris seria el següent a dia d'avui amb la vigència de l'actual llei espanyola:

- **Ensenyaments de Grau:** els preus públics cobriran entre el 0 i el 12,5% dels costos en primera matrícula (durant el període transitori del 0 al 16,6%); entre el 30% i el 35% dels costos en segona matrícula (durant el període transitori del 30 al 36,6%); entre el 65% i el 70% dels costos en tercera matrícula (durant el període transitori del 65 al 71,6%) i entre el 90% i el 95% dels costos a partir de la quarta matrícula (durant el període transitori del 90 al 96,6%).

- **Ensenyaments de Màster que habiliten** per a l'exercici d'activitats professionals regulades: els preus públics cobriran entre el 15 i el 20% dels costos en primera matrícula (durant el període transitori del 15 al 21,6%); entre el 30% i el 35% dels costos en segona matrícula (durant el període transitori del 30 al 36,6%); entre el 65% i el 70% dels costos en tercera matrícula (durant el període transitori del 65 al 71,6%) i entre el 90% i el 95% dels costos a partir de la quarta matrícula (durant el període transitori del 90 al 96,6%).

- **Ensenyaments de Màster no compresos** en l'apartat anterior: els preus públics cobriran entre el 15% i el 32,5% dels costos en primera matrícula (durant el període transitori del 15 al 38,1%); entre el 30% i el 47,5% dels costos a partir de la segona matrícula (durant el període transitori del 30 al 53,1%) i entre el 65 i el 82,5% dels costos a partir de la tercera matrícula (durant el període transitori del 65 al 88,1%).

Un llindar de costos o marc català de preus universitaris que sempre compliria amb la forquilla de l'article 83.1b) de la llei estatal, en quedar expressament comprès dins la mateixa, fins i tot en cas de ser aquesta objecte de modificació.

El text articulat que presentem annex conté un preàmbul o exposició de motius, els articles relatius a l'objecte de la modificació de la llei d'Universitats que hem exposat i les disposicions finals preceptives.

Ens remetem íntegrament a aquell document.

6. No afectació al pressupost vigent

La proposició de llei d'aquesta ILP s'ajusta específicament a la Disposició Addicional tercera de la llei pel que fa a l'afectació pressupostària, sol·licitant que en cas que l'aprovació suposi un augment de crèdits o una disminució d'ingressos amb relació al pressupost vigent en el moment de la seva tramitació parlamentària, la llei resultant

de la iniciativa legislativa popular no entri en vigor, en la part que comporti la dita afectació pressupostària, fins a l'exercici pressupostari següent.

7. Procediment

Pel que fa a la tramitació de la ILP, la Comissió Promotora s'ajustarà en tot moment al procediment previst per la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la Iniciativa Legislativa Popular, modificada per la Llei 7/2014, de 25 de juny.