

**INFORME JURÍDICO. URGENT.- Projecte de Decret, del Consell, pel qual
s'aproven els Estatuts de la Universitat Politècnica de València. 02-33-2024**

Se ha recibido en esta Abogacía, a través de la Subsecretaria de la Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació, petició de informe acerca del asunto indicado.

La Abogada de la Generalitat, en virtud del asesoramiento en derecho que ostenta según la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante LAJG), viene a formular informe de conformidad con las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Carácter del informe.

El presente informe tiene carácter preceptivo y no vinculante y se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 5.2 a) de la LAJG y 43.1 e) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

SEGUNDA.- Objeto

El objeto de este Decreto, tal y como se deduce de su artículo único es *“aprobar los Estatutos de la Universitat Politècnica de València, de acuerdo con el texto contenido en el anexo a este decreto”*.

TERCERA.- Documentación aportada para la elaboración del Decreto

Junto con el proyecto de Decreto y para la emisión del presente informe, se remite copia de los siguientes documentos en procedimiento de elaboración de la norma:



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

1º) Informe del Director General de Universidades de no necesidad del trámite de consulta pública previa por cuanto *“dicho trámite ya ha sido efectuado por la propia Universidad, tal como se acredita con el certificado de su Secretario General y la documentación que lo adjunta”*.

2º) Resolución de 3 de junio de 2024 del Conseller d'Educació, Universitats i Ocupació, por la que se acuerda iniciar la tramitación del proyecto de Decreto.

3º) Memoria económica emitida por el Director General de Universidades el 10 de junio de 2024, que indica que según: *“informe emitido por la propia Universidad en fecha 23 de mayo de 2024, cuyo documento se adjunta, se informa que la aplicación y desarrollo del Proyecto de Estatutos aprobados por el Claustro universitario el 29 de abril de 2024, podrá ser atendida con el presupuesto ordinario de la Universitat Politècnica de València, sin que su aplicación exija mayor gasto público, ni una modificación o ampliación de la transferencia ordinaria que la GVA consigna en sus presupuestos anuales para el funcionamiento de la Universidad”*.

4º) Informe justificativo de necesidad y oportunidad emitido por el Director General de Universidades el 10 de junio de 2024.

5º) Informe sobre el impacto en la infancia, adolescencia y las familias emitido por el Director General de Universidades el 7 de junio de 2024, que concluye que el impacto de la norma en la infancia, la adolescencia y las familias es positivo.

6º) Informe de impacto de género emitido por el Director General de Universidades el 7 de junio de 2024, que concluye que: *“La presente norma continua con el espíritu inspirador de los principios de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, generando un impacto de género positivo”*.

7º) Informe de no incidència en las competencias de la Comissió Delegada del Consell d'Inclusió i Drets Socials del Proyecto de Decreto al que se refiere el artículo 2.5 del Decret 48/2021, d'1 d'abril, del Consell, emitido por el Director General de Universidades el 7 de junio de 2024.



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

8º) Informe del Director General de Universidades el 7 de junio de 2024 de no afectación a los ámbitos de competencia de Presidencia y otras Consellerías.

9º) Informe de repercusión en los sistemas de información y aplicaciones informáticas suscrito por el Subdirector d'Informàtica Departamental y visado por el Director General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions el 11 de junio de 2024, concluyendo que: “no té cap afectació informàtica”.

10º) Finalmente, informe negatiu de petjada dels grups d'interés emitido per la Subsecretaria el 20 de junio de 2024.

CUARTA.- Àmbito competencial, marco normativo y competencias.

1. Àmbito competencial

La Constitución Española consagra en su artículo 27 el derecho a la educación como uno de los derechos fundamentales, junto con el reconocimiento de la libertad de enseñanza y la obligación de los poderes públicos de garantizarlo mediante una programación general de la enseñanza.

De este modo, el Decreto se dicta en virtud del título competencial reconocido en el artículo 53.1 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante EACV), que dispone que: “*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*”.

No obstante, la responsabilidad sobre la materia educativa es de titularidad compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la medida que el artículo 149.1.30 de la Constitución atribuye al Estado en exclusiva la regulación de las condiciones para la expedición



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

de títulos académicos y profesionales y las “*normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución*”.

2. Marco normativo

La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (en adelante LOSU), establece en su artículo 38 que los estatutos de las Universidades Públicas serán elaborados por ellas y aprobados, previo control de su legalidad, por la Comunidad Autónoma correspondiente. Una vez aprobados por la Comunidad Autónoma que corresponda, los Estatutos se publicarán en el diario oficial de la Comunidad Autónoma.

3. Competencia

Finalmente, queda analizar la competencia de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo para tramitar el proyecto de Decreto de conformidad con el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

La aprobación del proyecto de decreto corresponde al Consell que es quien ostenta la potestad reglamentaria conforme establece el artículo 29 del Estatut y los artículos 13 y 18 f) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell, debiendo adoptar la forma de Decreto según el artículo 33 de la Ley 5/1983.

Resulta competente para proponer el proyecto para su aprobación por el Consell, el Conseller de Educación, Universidades y Empleo al haberse atribuido a este departamento la competencia en materia de educación en el artículo 8 del Decreto 10/2023, de 19 de julio, del President de la Generalitat, en relación con lo establecido en los artículos 28 c) y 64 de la Ley 5/1983.

QUINTA.- Tramitación del procedimiento de elaboración del Decreto

La tramitación de la elaboración de disposiciones reglamentarias se ha de ajustar, entre otras normas, al procedimiento establecido en el artículo 43 de la Ley del Consell; al Decreto



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

24/2009, de 13 de febrero, del Consell, por el que se regula la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat y al artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

En este punto, consideramos que se han cumplido los trámites previstos para la elaboración del proyecto de Decreto:

En primer lugar, consta solicitud de inicio del Conseller de Educación, Universidades y Empleo a la que se refiere el artículo 39.1 del Decreto 24/2009, según el cual: *“1. El procedimiento de elaboración de un proyecto normativo se iniciará mediante resolución del conseller competente por razón de la materia, en la que se indicará el objeto de regulación y el órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación”*.

En segundo lugar, se ha llevado a cabo, por parte de la Universidad, la consulta pública previa recogida en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, según el cual: *“con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, deberá realizarse una consulta pública, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones potencialmente afectados por la futura norma”*.

Si bien la práctica totalidad del artículo ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias por Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno prevé en su artículo 25.4 que: *“4. En todo caso se sustanciarán los procesos de participación ciudadana establecidos en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se publicará el resultado de la valoración global de los mencionados procesos”*. Por todo ello, los trámites de participación ciudadana del mencionado artículo serán aplicables a la tramitación del proyecto normativo, no porque tengan carácter de legislación básica, sino porque la legislación autonómica los ha incorporado como parte de su ordenamiento jurídico. No obstante, en la actualidad, esta obligación se refleja también en los artículos 14 a 16 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana.



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

En tercer lugar, consta la práctica de la audiencia pública a la que se refiere el artículo 43.1 c) de la Ley del Consell y el artículo 52 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, según el cual:

“1. En el caso de que el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos que estén representados por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se les concederá audiencia por plazo de 15 días para que puedan alegar lo que consideren oportuno, debiendo dejar constancia en el expediente de las notificaciones practicadas y el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos.

2. Cuando de conformidad con el artículo 43.1.c de la Ley del Consell el proyecto afecte a la esfera de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, y no existan organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendadas la defensa de sus intereses, el expediente será sometido a información pública por el plazo de 15 días, publicándose en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana el anuncio correspondiente”.

No obstante, falta en el expediente que el resultado de la valoración de los mencionados procesos de participación ciudadana se publique y esto se acredite documentalmente por así exigirlo el artículo 25.4 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En cuarto lugar, consta el informe preceptivo al que se refiere el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el cual se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, de la DGTIC.

Igualmente, se han incorporado también al expediente informe sobre el impacto de género, según dispone el artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres; el informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia, exigido por el artículo 6 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana y el informe sobre el impacto en la familia al que se refiere la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre,



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

de Protección a las Familias Numerosas. Así, consta igualmente el informe sobre la afectación en las competencias de la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales del Proyecto de Decreto al que se refiere el artículo 2.5 del Decret 48/2021, de 1 de abril, del Consell, de regulación de la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales.

En relación con dichos informes nos corresponde indicar que éstos cumplen con las previsiones de la Ley, tal y como se reconoce en el **Dictamen 334/2021, de 2 de junio de 2021, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana**, que dispone:

“En relación con dichos informes, recordamos que deberían haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes 5 en la materia y no ser, como ocurre en este caso, unas meras declaraciones de carácter ritual. Por otra parte y en relación con los informes de impacto de género, recordamos que para que dichos informes resulten efectivos deben contener una serie de datos que permitan el análisis en lo que respecta a la situación en el ámbito donde la norma va a desplegar sus efectos y que es, una vez reunida esta información, cuando se podría determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo y, en caso de impacto negativo, adoptar medidas para favorecer la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito de la norma proyectada”.

En quinto lugar, consta la no afectación a la Presidencia y otras Consellerias de conformidad con el artículo 43.1 b) de la Ley del Consell, según el cual: *“b) Una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la Presidencia y Consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe”.*

En sexto lugar, consta el informe preceptivo al que se refiere el artículo 43.1 a) de la Ley de Consell: el informe que justifica su necesidad y oportunidad.

En cuanto a la memoria económica es necesario partir del artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones:

“1. En el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, con carácter previo a la aprobación de disposiciones legales y reglamentarias la conselleria con competencias en materia de hacienda tendrá que emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

2. *A los efectos de la emisión del informe señalado en el apartado anterior, el expediente deberá incorporar una memoria económica, cuyo contenido será objeto del correspondiente desarrollo reglamentario por la conselleria con competencias en materia de hacienda, en la que se detallen las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución, tanto a nivel de financiación como de gastos.*

3. *En los supuestos de aprobación de disposiciones reglamentarias, proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas, 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.*

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando el acto, disposición o propuesta tenga incidencia o afecte al capítulo I del estado de gastos o se trate de una norma que afecte a la estructura orgánica y funcional de cualquiera de los sujetos que conforman el sector público de la Generalitat”.

En consecuencia, no es necesario incorporar memoria económica, siendo suficiente el informe de ausencia de gasto, ni solicitar informe preceptivo y vinculante de la Conselleria con competencias en materia de hacienda al no cumplirse los requisitos previstos en el apartado 3 del artículo 26 de la Ley 1/2015.

En séptimo lugar, por aplicación de lo establecido en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, el proyecto de Decreto deberá ser sometido al dictamen preceptivo del Consell Jurídic Consultiu.

Por último, en relación con el Informe de huella de los grupos de interés previsto en el artículo 21 del Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, el informe consta en el expediente.



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

SÉPTIMA.- Estructura y forma del Decreto

El presente proyecto de Decreto se estructura en un preámbulo, un artículo único, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, una disposición final y un anexo.

La estructura general cumple con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 24/2009, según el cual: *“Los proyectos normativos se ordenarán de la siguiente forma:*

- 1. Título.*
- 2. Índice.*
- 3. Parte expositiva.*
- 4. Fórmula aprobatoria, salvo en los anteproyectos de ley.*
- 5. Parte dispositiva.*
- 6. Antefirma, salvo en los anteproyectos de ley.*
- 7. Anexos”.*

En primer lugar, el título viene regulado en el artículo 6 del Decreto 24/2009:

“1. El título de los proyectos de decreto legislativo, de decreto-ley, de decreto del Consell y de decreto del president constará de los elementos a continuación relacionados, y en el siguiente orden:

- a) Tipo de norma.*
- b) Número y año (se dejará un espacio en blanco hasta que sea asignado).*
- c) Fecha de su aprobación por el Consell o por el president (se dejará un espacio en blanco hasta su aprobación).*
- d) Órgano que aprueba la norma.*
- e) Indicación del objeto.*

2. Durante la tramitación del procedimiento de elaboración, y en tanto no se produzca la aprobación, el título se indicará con la expresión «Proyecto de Decreto Legislativo», «Proyecto de Decreto-ley», «Proyecto de Decreto del Consell» o «Proyecto de Decreto del President»”.



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

El Decreto objeto de informe cumple expresamente con todas estas consideraciones al titularse *“Proyecto de Decreto.../2024, de ... de....., del Consell, por el que se aprueban los Estatutos de la Universitat Politècnica de València”*.

En segundo lugar, en cuanto a la parte expositiva, ésta se denomina Preámbulo de conformidad con el artículo 10.2 del Decreto 24/2009.

En tercer lugar, en cuanto a la fórmula aprobatoria, ésta deberá incluirse necesariamente al tratarse de un proyecto de Decreto y no de un anteproyecto de ley. Su contenido viene determinado en el artículo 13.2 y 14 del Decreto 24/2009 y la establecida en el Decreto que se informa cumple con tal previsión al establecer que: *“Por todo ello, en virtud de lo establecido en el artículo 38.1 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, en el artículo 6.3 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de coordinación del Sistema Universitario Valenciano, de conformidad con el artículo 28.c de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, a propuesta del conseller de Educación, Universidades y Empleo, visto el informe de la Abogacía General de la Generalitat, oído/conforme con el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana y previa deliberación del Consell, en la reunión del día”*.

En cuarto lugar, en cuanto a la antefirma, ésta deberá incluirse necesariamente al tratarse de un proyecto de Decreto y no de un anteproyecto de ley. Ésta se incluye, si bien, debemos decir que la publicación en el DOGV de los Decretos que determinan la reestructuración del Consell (Decreto 17/2024, de 12 de julio, del president de la Generalitat, por el cual se determinan el número y la denominación de las consellerías y sus atribuciones), determina la necesidad de adaptar la misma, de forma que el Conseller de Educación, Universidades y Empleo pasa a ser el Conseller de Cultura, Educación, Universidades y Empleo.

En todo lo demás, esta Abogacía considera que la estructura del proyecto de Decreto cumple con las directrices impuestas por el Decreto 24/2009, sin perjuicio de las observaciones antes realizadas.

OCTAVA.- Análisis jurídico del contenido del Decreto

El contenido del Decreto habrá de cumplir con carácter general con las disposiciones previstas en el artículo 3 del Decreto 24/2009, según el cual:



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

“En la elaboración de los proyectos normativos deberán aplicarse los siguientes criterios:

- 1. El texto ha de ser claro y de fácil comprensión tanto por la terminología como por la redacción empleadas. No se redactarán apartados cuya extensión o complejidad dificulten la interpretación de su contenido. Asimismo, no se utilizarán adjetivaciones innecesarias o reiterativas, así como los términos superfluos.*
- 2. Se procurará que el proyecto normativo tenga carácter completo, de manera que se proporcione toda la normativa aplicable a cierta materia, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario cuando se trata de disposiciones legales.*
- 3. Se facilitará su manejo a través de una adecuada estructura sistemática y las mínimas remisiones posibles.*
- 4. Las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo, debiendo primar la aprobación de una nueva disposición sobre el mantenimiento de la norma originaria y sus posteriores modificaciones.*
- 5. No se reproducirán otras normas salvo en los supuestos de delegación legislativa o que la coherencia o mejor comprensión del texto lo exija.*
- 6. Cuando se deban reproducir, conforme a lo señalado en el punto anterior, preceptos de una ley, decreto legislativo o decreto-ley en un proyecto de disposición de carácter general, se transcribirán literalmente y se indicará el precepto que se reproduce.*
- 7. 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.*
- 8. Las citas de los órganos superiores y directivos se realizarán de forma genérica con referencia a las funciones que tengan atribuidas”.*

Si bien, antes de proceder al análisis concreto del contenido del Decreto es necesario hacer mención específica a lo dispuesto en los apartados 5 y 6 del artículo citado, por cuanto la reproducción de normativa estatal con carácter de básica podría dar lugar a la inconstitucionalidad de la disposición. De este modo, sobre la reproducción de normativa básica estatal dispone el Tribunal Constitucional en Sentencia 150/1998, de 30 de julio:



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

“Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993, 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes. configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, fundamento jurídico 23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/19821 entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad privada de la norma, como ocurre en de aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.

Igualmente, en su Sentencia 51/2019, de 11 de abril de 2019, dispone:

“Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. Ya en la STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1 c), advertimos de los inconvenientes de utilizarla, dado que “esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error [...], y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas superiores así ‘incorporadas’ al ordenamiento de rango inferior”. Poco después, en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas”.

En cuanto al contenido del preámbulo y articulado del proyecto de Decreto se emiten las siguientes observaciones:

1º) Preámbulo:

En cuanto al contenido del mismo habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 11.1 del mencionado Decreto: *“1. La parte expositiva del proyecto normativo declarará breve y*



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

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 nuestro juicio el preámbulo del proyecto de Decreto es suficientemente explícito en cuanto a los motivos que han dado lugar a su elaboración, así como los objetivos y finalidades que con su aprobación se pretenden conseguir.

Finalmente, el preámbulo del proyecto de Decreto contiene declaración sobre la adecuación del mismo a los principios que establece el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, según el cual: *“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.*

Si bien este precepto ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, ésta lo hace respecto de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas pero no respecto de la potestad reglamentaria de estas.

En este sentido se ha pronunciado el Consell Jurídic Consultiu (Dictamen 711/2019):

“Procede advertir, como se ha indicado en dictámenes precedentes (Dictámenes 261/2019 y 409/2019), que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015 dispone que “En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”. Dicho apartado recoge los principios de buena regulación que, si bien no son aplicables a la iniciativa legislativa de los gobiernos autonómicos, sí lo son a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas, conforme resulta de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

de mayo. Por tanto, encontrándonos ante una disposición reglamentaria, deberá procederse a justificar su adecuación a los principios de buena regulación, pues el mandato del legislador estatal requiere que se explique y justifique la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Se considera, por tanto, que la parte expositiva de la norma debe completarse de la forma expuesta”.

Por tanto, encontrándonos ante una disposición reglamentaria, se exige la justificación de los principios de buena regulación, de modo que en la norma proyectada se explique y justifique de forma más extensa y no genérica que ésta se adecúa a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

2º) Parte dispositiva

A continuación, procedemos a hacer las siguientes observaciones al contenido del articulado del anexo del proyecto de Decreto, Estatutos de la Universitat Politècnica de València:

a) Artículo 1.2:

La denominación oficial única es “*Universitat Politècnica de València*” y no “*La Universitat Politècnica de València*”. En consecuencia, resulta más adecuado eliminar el artículo “la”.

b) Artículo 1.3:

De conformidad con el artículo 38.1 LOSU, la norma básica de autogobierno no son solo los Estatutos si no también la Ley de creación de la Universidad. Sería recomendable mencionar el Decreto 495/1971, de 11 de marzo, por el que se aprueba la estructura departamental del Instituto del Politécnico Superior de Valencia y se constituye en Universidad Politècnica.

c) Artículo 5.3:

La Ley no atribuye a las Universidades el carácter de Administraciones Públicas, si bien, la jurisprudencia ha reconocido a las mismas las prerrogativas que las Administraciones Públicas



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

disfrutan. No consideramos adecuado, en términos de técnica normativa, que una disposición reglamentaria recoja reconocimientos jurisprudenciales en contra de lo previsto en una Ley.

Así, el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), reconoce el carácter de Administraciones Públicas a *“la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2”*. Por el contrario, las Universidades Públicas forman parte de lo que denomina *“sector público institucional”*.

En conclusión, recomendamos la siguiente redacción: *“3. La Universitat Politècnica de València, en su condición de entidad que integra el sector público institucional...”*.

d) Artículo 5.3 e):

En los términos referidos en el apartado anterior, nos llama la atención el apartado e), que reconoce: *“e) La exención de la obligación de prestar todo tipo de garantías, cauciones y tasas ante los organismos administrativos y ante los Juzgados y Tribunales de cualquier jurisdicción, de acuerdo con lo que se establece en la legislación vigente”*. Esta exención viene regulada en el artículo 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, que atribuye esta exención a *“el Estado y sus Organismos autónomos, así como las entidades públicas empresariales, los Organismos públicos regulados por su normativa específica dependientes de ambos y los órganos constitucionales”*.

Resulta evidente que las Universidades no tienen reconocida por Ley esta exención y de nuevo el reconocimiento es jurisprudencial, en concreto la Sentencia del Tribunal Supremo 2487/2019 de 11 de junio (nº de Recurso: 3373/2018), según la cual: *“Ya hemos visto que su creación tiene por objeto la prestación de un servicio público consistente en la realización de todas las funciones que se enumeran en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 6/2001 ; que están sujetas a un régimen jurídico que netamente debe calificarse como jurídico-público; y, en fin, que tal caracterización está presente en todos los ámbitos de su actuación a los que antes nos hemos referido (contratación pública, titularidad de bienes de dominio público afectos al cumplimiento de sus funciones, personal docente y no docente compuesto por funcionarios,*



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

exacción de tasas,...). Y todo ello es lo que nos lleva a concluir que la Universidades Públicas siguen estando comprendidas en la exoneración o dispensa que se contempla en el artículo 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre”.

Del mismo modo que en el apartado anterior, consideramos que, si bien las Universidades Públicas tienen reconocida esta exención jurisprudencialmente, esto no debería reconocerse en una norma reglamentaria si previamente este criterio jurisprudencial no ha tenido su reconocimiento en la Ley.

e) Artículo 6.5:

“5. El Consejo de Gobierno establecerá los mecanismos que garanticen la participación de la comunidad universitaria en el procedimiento de elaboración de normativas de ámbito general, con las excepciones previstas en la legislación vigente”.

La Universidad no tiene potestad normativa, convendría explicar a qué se refiere con “*el procedimiento de elaboración de normativas de ámbito general*”.

f) Artículo 7.1:

La creación de sociedades públicas viene reconocida por la Ley (artículo 111 LRJSP para el Estado y artículo 156 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones para la Comunitat Valenciana). Para la Universidad esta habilitación está prevista en el artículo 61 LOSU, que no prevé la creación de todo tipo de entidades si no que prevé que: *“Las universidades podrán crear o participar en entidades o empresas basadas en el conocimiento desarrolladas a partir de patentes o de resultados generados por la investigación financiados total o parcialmente con fondos públicos y realizados en universidades”.* Conviene indicar este extremo.

En todo caso, una Universidad no puede crear una sociedad de capital privado. Podrá crear una sociedad de capital público que se regirá por derecho privado.



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

g) Artículo 8.2:

“2. Las resoluciones del rector o rectora y los acuerdos del Claustro Universitario, del Consejo de Gobierno y del Consejo Social ponen fin a la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.

Los recursos de reposición y alzada son potestativos en su interposición, pero no en su regulación, así se deduce del artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante), que prevé su sustitución (en todo caso mediante norma con rango de Ley) pero no su supresión:

“2. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado”.

En consecuencia, es necesario incluir un recurso de reposición frente a las resoluciones del rector o rectora y los acuerdos del Claustro Universitario, del Consejo de Gobierno y del Consejo Social que ponen fin a la vía administrativa.

h) Artículo 8.3:

“3. Las resoluciones o acuerdos de los restantes órganos de gobierno serán susceptibles de recurrirse ante el rector o rectora”.

Este apartado prevé un recurso de alzada, al resolver del mismo el superior jerárquico. De conformidad con el artículo 121.1 LPAC, se recomienda incluir *“cuando no agoten la vía administrativa”*, si la agotan, debería preverse un recurso de reposición.



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

i) Artículo 20.1:

“1. La creación, modificación o supresión de las facultades, escuelas técnicas superiores y escuelas politécnicas superiores será aprobada por decreto del Consell, a propuesta del Consejo de Gobierno, previo informe del Consejo Social”.

Se recomienda incluir *“a propuesta y aprobación del Consejo de Gobierno”* por ser esta la previsión del artículo 41.1 LOSU.

j) Artículo 28.3:

Entendemos que los institutos universitarios adscritos a los que se refiere este apartado son los que tienen lugar mediante la adscripción que regula el artículo 13 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del Sistema Universitario Valenciano (en adelante, LCSUV). En consecuencia, recomendamos hacer una remisión al procedimiento de adscripción: *“Decreto del Consell, bien a propuesta del Consejo Social o bien por propia iniciativa con el acuerdo del referido Consejo Social y, en todo caso, previo informe del Consejo de Gobierno de la Universidad y puesta en conocimiento del Consejo Valenciano de Universidades y de Formación Superior”.*

k) Artículo 30.1:

El artículo 7.4 LCSUV se remite al Capítulo V del título II de esta Ley. Su artículo 12.4 (Capítulo V del título II) atribuye la creación al Consell mediante Decreto, no al Consejo de Gobierno como indican los Estatutos.

Por el contrario, el artículo 41.2 de la LOSU atribuye la competencia para la creación, modificación y supresión de departamentos, institutos, escuelas de doctorado y otros centros o estructuras corresponden a la Universidad *“conforme a lo estipulado en esta ley orgánica y en su normativa de desarrollo, así como en sus Estatutos”.*

Queremos poner de manifiesto la discordancia existente entre la LOSU, que atribuye esta competencia a la Universidad y la LCSUV, que la atribuye a la Comunidad Autónoma, en



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

concreto al Consell. No obstante, teniendo en cuenta que los Estatutos cumplen con lo previsto en la LOSU, se considera conforme a derecho esta previsión.

l) Artículo 33.1:

“1. El Consejo de Gobierno regulará el procedimiento de creación, modificación y supresión de estas estructuras, y aprobará su reglamento de funcionamiento interno”.

De nuevo, el artículo 7.4 LCSUV se remite al Capítulo V del título II de esta ley. Su artículo 12.4 (Capítulo V del título II) atribuye la creación al Consell mediante Decreto, por lo que el Consejo de Gobierno no podría regular el procedimiento de creación. Si bien, y dado que existe esta discrepancia entre legislación estatal y autonómica, y al ser esta previsión conforme a la LOSU, la consideramos conforme a derecho.

m) Artículo 33.4:

Entendemos que los institutos de investigación adquieren la condición de institutos universitarios de investigación mediante la adscripción regulada en el artículo 13 LCSUV y no mediante acreditación externa.

n) Artículo 38:

El artículo 20.3 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se refiere al Síndic de Greuges como una de las instituciones de la Generalitat. Para evitar confusiones se recomienda referirse a la Sindicatura de Greuges Universitària, teniendo en cuenta que el artículo 43.1 LOSU la denomina defensoría universitaria.

o) Artículo 43.2:

“2. Los colegios mayores podrán ser creados por la propia Universitat o promovidos por otras entidades públicas o privadas de conformidad con la legislación vigente y los presentes Estatutos”.



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

El apartado segundo de la Disposición Adicional Séptima de la LOSU determina que: “2. *Los colegios mayores universitarios sólo podrán ser gestionados y promovidos por entidades sin ánimo de lucro*”. Conviene incluir la necesidad de que las entidades privadas carezcan de ánimo de lucro.

p) Artículo 111.2 y 113.2:

“2. Además, la Universitat Politècnica de València puede impartir enseñanzas conducentes a la obtención de títulos del sistema de formación profesional”.

Esto es posible en virtud del artículo 199.7 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional:

“7. Los centros, fundaciones y otras personas jurídicas públicas o privadas existentes en el ámbito o al amparo del sistema universitario u otros sistemas diferentes del de formación profesional, no podrán impartir y realizar propuestas de titulación asociadas a ofertas del Sistema de Formación Profesional, salvo diferenciación indubitada en su estatuto respecto a su objeto y diferenciación en la denominación de los centros regulados para el ámbito del sistema universitario”.

Esta previsión solo podrá tener lugar si se cumplen los requisitos del artículo 199 del mencionado Real Decreto, tal y como advierte la nota del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (Secretaría General de Formación Profesional) de 3 de junio de 2024.

q) Artículo 128.1:

“1. El profesorado funcionario se regirá por la Ley Orgánica del sistema universitario y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación básica de función pública aplicable y por los presentes Estatutos”.

Entendemos que con legislación básica de función pública se refiere al Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, por lo que habría que hacer mención, también, a la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, que se aplicará al personal docente e investigador de las universidades públicas de la Comunitat Valenciana cuando así lo disponga su legislación específica (artículo 4 d).



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

r) Artículo 128.2:

“2. El profesorado laboral se regirá por la Ley orgánica del sistema universitario y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación laboral, por la normativa de la Generalitat Valenciana, por los convenios colectivos aplicables y por los presentes Estatutos”.

El artículo 51 del EACV dispone que:

“1. Corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

1.ª Laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste, y el fomento activo de la ocupación”.

En consecuencia, siendo nuestras competencias de ejecución, no existe normativa de la Generalitat Valenciana en materia laboral.

s) Artículo 134.1:

“1. Los contratos de las profesoras y profesores ayudantes doctores serán con dedicación a tiempo completo, por una duración no inferior a un año ni superior a seis”.

El artículo 78 e) LOSU prevé que: *“e) La duración del contrato será de seis años”.* No se establece una horquilla en cuanto a su duración por lo que hay que respetar la previsión de la LOSU.

t) Artículo 134.2:

“2. Los contratos de profesoras y profesores permanentes laborales serán de carácter fijo e indefinido y conllevarán una dedicación a tiempo completo, aunque podrá ser a tiempo parcial a petición del interesado o interesada con los requisitos, condiciones y efectos establecidos reglamentariamente”.

El artículo 78 d) LOSU prevé que: *“d) El contrato será de carácter temporal y conllevará una dedicación a tiempo completo”.* La previsión de los Estatutos no se ajusta a la LOSU.

Es cuanto nos cumple informar



CECE/291/2024
C/I/6779/2024

València, a 15 de julio de 2024

La Abogada Coordinadora

María José Esbrí Mateu