

Referencia: IEF\_AN\_LEY\_00009\_2024

Asunto: **INFORME** – ANTEPROYECTO DE LEY DE UNIVERSIDADES PARA ANDALUCÍA

El día 3 de octubre de 2024 tuvo entrada en esta Dirección General, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 35 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras, en el que se regula la emisión de informe sobre las actuaciones con incidencia económico-financiera, una solicitud de informe procedente de la Secretaría General Técnica de Universidad, Investigación e Innovación, sobre el siguiente proyecto normativo: LEY DE UNIVERSIDADES PARA ANDALUCÍA.

El texto del anteproyecto se acompañaba del acuerdo de inicio de su tramitación, de fecha 12 de septiembre, de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y de una certificación de la Agencia Digital de Andalucía sobre el impacto presupuestario de la norma en el ámbito TIC.

#### Antecedentes

La norma actualmente vigente es el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, en el que se refundieron la Ley 5/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades, y sus distintas modificaciones.

Con posterioridad se ha ido modificando dicho texto, a fin de adaptarlo a la realidad social y jurídica de cada momento, por medio de dos disposiciones adicionales en las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2017 y 2020, así como mediante tres diferentes decretos-leyes, el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, el Decreto-ley 8/2023, de 24 de octubre, por el que se modifica el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, y el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

Asimismo, en el ámbito estatal se han aprobado nuevas normas de aplicación básica, como son el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, y la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo. Las dos primeras normas han supuesto un aumento de los requisitos y de los procedimientos que afectan a las universidades y centros universitarios, así como de los títulos universitarios oficiales, lo que obliga a adaptar la normativa andaluza aplicable. Asimismo, la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, ha propiciado cambios en el sistema universitario español y en el propio funcionamiento de las universidades, forzando la adaptación de la normativa autonómica, así como de los estatutos o normas de organización y funcionamiento de cada universidad.

1 / 6



EDUARDO LEON LAZARO		07/04/2025 13:54	PÁGINA 1/6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

## Contenido

La ley cuyo proyecto se informa tiene por objeto la ordenación y coordinación del sistema universitario andaluz, compuesto por las universidades públicas y privadas existentes y las que se creen o se reconozcan por ley del parlamento, así como sus centros, ya sean de titularidad pública o privada, así como la regulación de las actividades de enseñanza universitaria realizadas en Andalucía.

Se estructura en ciento treinta y siete artículos, distribuidos en once títulos, dieciocho disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

## Hitos en la tramitación de este informe

En su reunión ordinaria del 17 de septiembre de 2024, se presentó ante el Consejo de Gobierno el Anteproyecto de Ley de Universidades para Andalucía. Con carácter previo, en el ámbito de esta consejería, el texto del anteproyecto fue distribuido por la Secretaría General Técnica a los diversos centros directivos, a fin de que se realizasen las observaciones oportunas. La práctica totalidad de los centros directivos, incluida esta Dirección General de Presupuestos (en adelante, D.G.P.), transmitió sus observaciones, que fueron compiladas por la Secretaría General Técnica en un documento suscrito el 16 de septiembre. Solo una parte de esas observaciones fue tomada en cuenta en el texto que se presentó ante el Consejo de Gobierno al día siguiente, en tanto que otras, entre ellas varias de las realizadas por esta D.G.P., fueron rechazadas por la consejería que promueve la norma, con argumentos diversos.

Una vez recibida en este centro directivo la posterior petición formal de informe económico-financiero y presupuestario a través de la plataforma de tramitación, tras el análisis de la documentación del expediente, el 4 de diciembre se emitió un extenso documento de requerimiento en el que, a las observaciones realizadas en la fase previa antes referida que no fueron atendidas, se le sumaron otras nuevas, totalizando dieciocho, de las que la última, relativa a las materias de personal y retributiva, contenía, a su vez, 27 puntos diferenciados.

La consejería proponente remitió su respuesta al requerimiento el 23 de enero de 2025, indicando qué observaciones habían sido tenidas en cuenta y cuáles no, argumentando su negativa. Debido a que junto con su respuesta no envió un texto actualizado en el que se pudieran comprobar los cambios admitidos y su redacción, se le pidió que lo aportara, recibíéndose por vía electrónica el 30 de enero.

Dado que el texto seguía conteniendo apartados que, a juicio de esta D.G.P., debían ser eliminados o modificados, el 7 de marzo se remitió un nuevo requerimiento. En él se instaba a la consejería proponente a que llevara a cabo determinados cambios en el texto, especialmente en ciertos artículos relacionados claramente con materia del ámbito competencial de esta Consejería de Economía, Hacienda y Financiación Europea. En respuesta al requerimiento, el 14 de marzo se recibió un documento en el que la consejería proponente comunicaba que se habían llevado a cabo todas aquellas modificaciones del texto exigidas por esta D.G.P.; asimismo, daba cuenta de aquellas otras modificaciones simplemente recomendadas, que no habían sido tenidas en consideración, argumentando los motivos para ello. No obstante, esta D.G.P. comprobó que se había mantenido en el texto un último párrafo controvertido, el del apartado tercero del artículo 39, alusivo a posibles complementos salariales. Finalmente, este apartado ha sido eliminado en una nueva



Eduardo Leon Lazaro		07/04/2025 13:54	Página 2/6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

versión, recibida por vía electrónica el 25 de marzo. El presente informe se elabora de acuerdo con este último texto.

### Análisis de la incidencia económica-financiera y presupuestaria

Desde una perspectiva general, hay que partir de la premisa de que todas las actuaciones con incidencia económica-presupuestaria que se lleven a cabo en desarrollo de la ley en cuestión, deberán ser sufragadas con los recursos de que dispongan las universidades en aplicación del modelo de financiación vigente, actualmente el resultante del Acuerdo de 19 de septiembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Modelo de Financiación de las Universidades Públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el período 2023-2027. En apoyo de esta premisa, a instancia de esta D.G.P. se ha incluido en el texto la disposición adicional decimoctava, "Financiación", con el siguiente texto: *"Salvo para aquellas excepciones que expresamente se determinen, todas las actuaciones a desarrollar en el marco de aplicación de la Ley de Universidades se financiarán con los recursos con los que estas cuenten conforme al Modelo de Financiación."* A este respecto, caben dos puntualizaciones:

1. Cuando se habla de los recursos con los que cuenten las universidades conforme al Modelo de Financiación, queda claro que las cantidades del Modelo ya consideran todos los recursos necesarios para el desarrollo de esta ley, excluyéndose la posibilidad de sumar forzosamente recursos adicionales al Modelo como resultado de su aprobación.
2. En el anteproyecto de ley no se determina expresamente ninguna excepción a esta regla, si bien en la disposición adicional octava, *"Comunicación de actuaciones en materia de universidades de otros órganos de la Administración de Junta de Andalucía"*, se hace referencia a las aportaciones económicas que sean de la competencia de órganos distintos a la consejería competente en materia de Universidades, en las que sean destinatarias, beneficiadas o parte interesada las universidades del sistema universitario andaluz, fundaciones, sociedades o entidades dependientes, las cuales son consideradas por la consejería proponente, según la respuesta al segundo requerimiento, como ajenas al Modelo; en relación con tales aportaciones, este centro directivo advierte de que se valorarán en los escenarios presupuestarios solamente si el Modelo de Financiación y el resto de prioridades del Gobierno, en el conjunto del presupuesto, ofrece margen suficiente para su dotación.

Entrando en el detalle del articulado, este centro directivo destacó, en los dos requerimientos cursados, que en el anteproyecto se tocaban determinadas materias que entraban de lleno en el ámbito competencial de esta Consejería de Economía, Hacienda y Financiación Europea, no estando de acuerdo con el enfoque que en el texto se les daba. Por ello, se hizo hincapié, repetidamente, en la necesidad de que se modificaran los artículos afectados, optando por facilitar, finalmente, su redacción exacta. En atención a lo requerido, el texto del anteproyecto sobre el que se informa contiene la transcripción literal de tales artículos, que afectan a las siguientes materias:

- El establecimiento de un suelo presupuestario para el gasto en investigación. Finalmente, el artículo 16.6 se limita a establecer que las universidades deberán contar con programas propios de investigación, teniendo como objetivo para su desarrollo, de forma global con el resto de las administraciones públicas, el cumplimiento de los límites establecidos en los artículos 57.7 y 100.3 de la Ley Orgánica 2 /2023, de 22 de marzo.



EDUARDO LEON LAZARO		07/04/2025 13:54	PÁGINA 3/6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

- El uso por las universidades de remanentes de tesorería y la creación de un fondo propio de remanentes, materia que se trata en los artículos 116.1 y 118.5.a).
- La figura del interventor o interventora, sobre la cual se dispone, en el artículo 49.2, que *“Las universidades, contarán con un interventor o interventora, como personal técnico, de gestión y de administración y servicios, que deberá ser personal funcionario perteneciente al cuerpo específico de interventores de cualquiera de las administraciones públicas, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, que será el encargado del control económico interno, gozará de plena autonomía en el desarrollo de sus funciones y dependerá de los órganos de gobierno colegiados de la universidad que se determinen.”*
- El endeudamiento de las universidades, sobre el cual se dispone que: *“Para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, la Consejería competente en materia de Hacienda, a través de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, fijará un límite de endeudamiento anual para el conjunto de las universidades públicas andaluzas, así como el límite detallado para cada una de ellas.”*

En lo tocante a la materia retributiva y de personal, en los requerimientos se exigió, aparte de otras diferentes modificaciones sobre el texto inicial, que constara en el texto la necesidad de informe previo favorable de esta Dirección General de Presupuestos, habiéndose incorporado dicho requisito en relación con las siguientes cuestiones:

- El aumento de los costes de personal, de manera excepcional y previa justificación de las nuevas necesidades que, en todo caso, deberán financiarse con recursos ajenos al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 35.4).
- El complemento económico del personal docente e investigador (artículo 37.2).
- El premio de jubilación (artículo 39.4).
- La carrera profesional del personal técnico, de gestión y de administración y servicios (artículo 53.3).

Asimismo, se ha eliminado el artículo 39.3 referente a complementos salariales a establecer por las universidades en los términos establecidos en la normativa reguladora de los complementos retributivos autonómicos del personal docente e investigador de las Universidades, de forma que el artículo 39.4, referido al premio de jubilación, se ha renumerado como 39.3.

Con relación a la consideración del Rector/a como alto cargo (art. 101), en la contestación al requerimiento efectuado por esta Dirección General, la consejería proponente exponía que resultaría aplicable la normativa de altos cargos, que alcanzan el nivel 30, teniendo los rectores en la actualidad un nivel 29. A este respecto, debemos indicar que los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía no tienen asignado ningún nivel ni, por tanto, consolidan nivel, y ello sin perjuicio del complemento que corresponda conforme al artículo 10.4 de la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 1992, referido exclusivamente para el complemento de destino y respecto a puestos de altos cargos en la Administración de la Junta de Andalucía o en sus organismos autónomos. Por tanto, debería revisarse la propuesta realizada a efectos de confirmar su aplicación.

Por último, en relación con la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo (R.P.T.) de las unidades dependientes de la Dirección General y de la Secretaría General con competencias en materia de



EDUARDO LEON LAZARO		07/04/2025 13:54	PÁGINA 4/6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

universidades de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación, se informa que la modificación de puestos no cuenta con financiación asignada para el ejercicio 2025. Si se decidiera llevarla a cabo, deberá realizarse mediante dotaciones y desdotaciones que garanticen el equilibrio presupuestario en cómputo anual, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley 7/2024, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2025.

Asimismo, cualquier modificación de puestos que se prevea implementar en el ejercicio 2026, se deberá plantear durante el proceso de elaboración y negociación del anteproyecto Ley del Presupuesto para dicho ejercicio.

Por otra parte, en relación con el sistema de bonificación de los precios de matrícula universitaria sobre el que se trata en los artículos 30.2.c) y 33.3, este centro directivo propuso en ambos requerimientos modificar su redacción, de forma que se dijera que el estudiantado “podrá tener derecho” (no “tendrá derecho”) a un sistema de bonificación de los precios de la matrícula, y que la Comunidad Autónoma de Andalucía “podrá garantizar” (no garantizará) un sistema de bonificación de los precios públicos, respectivamente, ya que entendía imprescindible que la ley permitiera la modificación coyuntural del sistema de bonificación, en caso de necesidad, basándose en el hecho de que los precios de las matrículas ya están muy reducidos antes de la bonificación, puesto que no responden en absoluto al precio real de los servicios prestados, aproximándose significativamente a la gratuidad. Asimismo, este centro directivo recomendó que se realizara un análisis valorativo de los objetivos y condiciones que determinan el actual sistema, y que se planteara la posibilidad de incluir en el texto medidas para favorecer la sostenibilidad presupuestaria del Modelo de Financiación de las universidades a medio plazo, como podría ser la consideración de la renta de los alumnos o de las unidades familiares beneficiarias y la aplicación de escalas progresivas a la bonificación.

La consejería proponente no ha atendido estas propuestas, argumentando en su respuesta que se trata de una medida consolidada, que en caso de necesidad coyuntural, puede ser modificada mediante decreto posterior de desarrollo.

Interpretando estas argumentaciones desde la óptica económico-financiera y presupuestaria, este centro directivo subraya el hecho de que la redacción que al respecto se refleja en el anteproyecto de ley no se puede entender como una garantía de mantenimiento a futuro de los elementos actuales del sistema de bonificación, ya que, por vía de un acuerdo del Consejo de Gobierno, podrían ser alterados para adaptar coyunturalmente su intensidad a escalas progresivas, al nivel de renta de los alumnos o de las unidades familiares beneficiarios, etc.

Finalmente, hay que poner de relieve que determinadas disposiciones de la Ley tendrán impacto presupuestario en el ámbito TIC, en concreto la puesta en funcionamiento de un sistema integral de información de datos universitarios y el mantenimiento y evolución del sistema de información del Distrito Único Universitario. A este respecto, en su informe de 6 de septiembre de 2024, la Directora General de Estrategia Digital de la Agencia Digital de Andalucía indica que las dotaciones del presupuesto de gastos de la ADA para afrontar los contratos, convenios y encargos TIC de la consejería impulsora del proyecto de ley, fueron consolidadas en las de la Agencia a partir del 1 de enero de 2024, por lo que el impacto presupuestario



EDUARDO LEON LAZARO		07/04/2025 13:54	PÁGINA 5/6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

en el ámbito TIC de la ley sobre cuyo proyecto se informa, estimado en las cifras que a continuación se detallan, será imputado a las partidas de la ADA que, asimismo, se indican, para lo que cuentan con la necesaria disponibilidad:

Órgano Gestor	Posición Presupuestaria	Fondo	Proyecto	Importe 2024+2025+2026
131010000	G/12D/22830	1		310.305,00
131010000	G/12D/61130	1	2021000362	1.942.275,00
131010000	G/12D/60905	1	2019000279	3.950.000,00

En cuanto a lo que se expresa en el artículo 68.3 del texto, sobre que las universidades públicas de Andalucía sean atendidas por el Centro de Operaciones de Ciberseguridad de la Junta de Andalucía, a instancia de esta D.G.P. la redacción definitiva será la siguiente: “3. Las universidades públicas andaluzas podrán formar parte del grupo atendido por el Centro de Operaciones de Ciberseguridad de la Junta de Andalucía y podrán acceder a la totalidad de los servicios ofrecidos por este mediante convenio, financiando éstas el coste que pudiera suponer.”

#### Conclusiones

Por todo lo expuesto, teniendo en cuenta que la consejería proponente ha atendido las observaciones realizadas desde este centro directivo, especialmente aquellas del ámbito competencial de esta Consejería de Economía, Hacienda y Financiación Europea, argumentando razonadamente su decisión en aquellos casos en los que no ha atendido meras recomendaciones o sugerencias, esta Dirección General de Presupuestos informa favorablemente el Anteproyecto de Ley de Universidades para Andalucía, en la versión recibida el 26 de marzo de 2025.

Finalmente, se indica que, en el caso de que el plan analizado fuera objeto de modificaciones que afectasen a su contenido económico-financiero y presupuestario, será necesario remitir una nueva memoria económica, así como la documentación necesaria para la emisión del correspondiente informe por parte de este centro directivo y una comparativa con la documentación del expediente previo que contemple el análisis económico-financiero y presupuestario de los cambios realizados.

Lo que se informa a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS

