



Inf. nº 73/2016

ASUNTO: Proyecto de Decreto por el que se regulan las prácticas académicas externas universitarias que se realicen en los centros dependientes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

CONSEJERIA INTERESADA: Educación y Universidades.

Ha tenido entrada en esta Dirección de los Servicios Jurídicos la solicitud de informe de la Consejería de Educación y Universidades, en relación con el Proyecto de Decreto a que se hizo referencia con anterioridad, con el propósito de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en particular, en su artículo 7, apartado 1, letra f), que contempla la emisión de informes por esta Dirección en relación con los proyectos de disposiciones generales competencia del Consejo de Gobierno, como es el caso.

Junto a la solicitud de informe se remitieron los documentos relacionados en el índice que la acompañaba, dando cumplimiento así a lo establecido en el artículo 21.1. b) del Decreto 77/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley 4/2004.

Esta Dirección requirió de la Consejería consultante que se completara el expediente con la remisión de determinados documentos, lo que fue cumplimentado en el plazo establecido.





A la vista de la solicitud de informe y de la documentación que lo acompaña, han de ponerse de manifiesto los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Conforme a los antecedentes, la Dirección General de Universidades e Investigación, con el propósito de simplificar el desarrollo, la gestión y coordinación de las prácticas externas universitarias en centros y organismos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y con el fin de alcanzar, entre otros objetivos, una mayor eficiencia en su gestión y una mayor transparencia de cara a los interesados, acometió la preparación de un primer Proyecto de Decreto que unifica la gestión de tales prácticas en un único centro directivo, entendiendo que la citada Dirección General, por ejercer la competencia en materia de Universidades y Enseñanza Superior, resultaba el más idóneo para la coordinación y gestión de las citadas prácticas, bien sean curriculares o extracurriculares.

SEGUNDO.- Elaboró la citada Dirección una Memoria abreviada del análisis de impacto normativo, con referencia a la oportunidad y motivación técnica de la norma, a la motivación jurídica y al análisis del impacto presupuestario, por razón de género, cargas administrativas e impacto en relación con la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

En la citada Memoria se da cuenta de las consultas evacuadas, previa remisión del Proyecto elaborado por la Dirección General, al Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, a las distintas Universidades, a





las Consejerías de la Administración Regional y a los distintos centros directivos de la propia Consejería proponente.

Se han incorporado al expediente remitido las alegaciones presentadas al primer documento remitido, de las que deben ponerse de manifiesto, en particular, las llevadas a cabo por la Consejería de Sanidad y Política Social y por la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios.

TERCERO.- Continuando con la tramitación, el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación y Universidades emitió su informe, con algunas observaciones, sobre el Proyecto remitido. Contiene el citado informe una completa justificación sobre el contenido del texto y sobre el procedimiento seguido, en particular sobre la justificación de la denominada Memoria abreviada.

CUARTO.- Hasta en dos ocasiones se ha sometido el Proyecto al conocimiento del Consejo Escolar de la Región de Murcia, a la vista de otras tantas versiones remitidas por la Consejería para su aprobación por el Consejo citado, la segunda a la vista de las observaciones de la Universidad de Murcia al texto remitido.

El Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente emitió un segundo informe, complementario del citado anteriormente.





QUINTO.- Emitió, por último, su informe la Vicesecretaria de la Consejería, en el que se da cuenta de la tramitación seguida, y de la competencia material, sin otro pronunciamiento favorable o desfavorable al Proyecto.

SEXTO.- Precedido de una diligencia del Secretario General de la Consejería proponente, obra al expediente, el Proyecto de Decreto que se propone elevar a la consideración del Consejo de Gobierno, sin que se haya incorporado, como es preceptivo, la oportuna Propuesta de Acuerdo.

A la vista de los antecedentes citados procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA.- Competencia y propósito de la norma.

Como se indica a lo largo de la tramitación del Proyecto, y de modo particular, como resulta adecuado, en la parte expositiva del mismo, a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en virtud del artículo 16.1 de su Estatuto de Autonomía, le corresponde la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149, y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.





En desarrollo de lo anterior, la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia, en su artículo 52, establece que la Comunidad Autónoma suscribirá convenios con las Universidades para proporcionar una formación práctica a los estudiantes de las mismas, poniendo a su disposición los distintos centros y unidades de sus Consejerías, Organismos públicos, sociedades mercantiles regionales y fundaciones, con el fin de posibilitar la realización de prácticas curriculares y extracurriculares.

En cuanto a los objetivos de la norma que se proyecta, se concretan, conforme señala la memoria, y el propio texto refrenda, en la unificación y simplificación de la gestión y coordinación de las prácticas académicas externas universitarias en centros dependientes de la Comunidad Autónoma, dotando al procedimiento de una mayor eficiencia y agilidad, a la vez, que de una mayor transparencia.

En particular, empleado los mismos términos de la memoria, el objeto de la norma es el establecimiento de un procedimiento para la coordinación y gestión de las repetidas prácticas de los estudiantes universitarios matriculados en estudios oficiales de grado, máster, incluso doctorado, en los distintos Centros y Consejerías de la Administración Regional, identificando a los agentes intervinientes en el proceso de organización, con el propósito de aportar al sistema existente, señala la memoria, “*seguridad jurídica, simplificación administrativa, transparencia y eficacia*”.

08/11/2018 14:19:37

08/11/2018 14:01:20 Firmante: FÉRRER MERONÓ, FRANCISCO

Firmante: CARRIÓN GONZÁLEZ, JUAN FRANCISCO

Ésta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según el artículo 30.5 de la Ley 1/2007, de 22 de junio. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://se.de.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 441007ec-a004-5486-426690457822.





SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.

1.- La elaboración del Proyecto y la tramitación del procedimiento ha seguido lo establecido en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

El citado precepto establece que la iniciación del procedimiento se llevará a cabo a través de la oportuna propuesta dirigida al Consejero, por el órgano directivo competente por razón de la materia, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, al que se acompañarán la exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado 3 del artículo 46 de la citada Ley 6/2004.

En efecto, el citado apartado 3, contiene una prolija exposición del contenido del citado documento único, que habrá de incluir, al menos, una justificación de la oportunidad técnica y jurídica de la norma a aprobar, en especial de las novedades que se introducirán en el ordenamiento; un estudio que valore el impacto de la nueva regulación en las cargas administrativas que soportan los ciudadanos y las empresas; una relación de disposiciones cuya vigencia resulte afectada; un informe de impacto presupuestario que evalúe la repercusión de la futura disposición en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración; un informe de impacto económico que evalúe los costes y los beneficios que la aprobación de la futura disposición implicará para sus destinatarios y para la realidad social y económica y un informe sobre el





impacto de razón de género de las medidas que se establecen en la norma que se tramita.

El citado artículo 46.3 de la Ley 6/2004 fue modificado por la disposición adicional quinta de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que incluyó una nueva exigencia en la citada memoria, relativa a (letra h) *“cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”*. Sin perjuicio de que la citada norma no resulta de aplicación al presente procedimiento, pues su entrada en vigor se produjo con fecha de 1 de junio de 2016 (día siguiente al de la publicación de la Ley en el Boletín Oficial de la Región de Murcia), una vez iniciada la tramitación, no existe inconveniente para que la memoria final que habrá de elaborarse se pronuncie sobre tales extremos.

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 9 de febrero de 2015, se aprobó la Guía Metodológica para la elaboración de la citada Memoria de Análisis de Impacto Normativo, que prevé, entre otras cuestiones, que, en aquéllos casos en que los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno o algunos de los ámbitos, pueda elaborarse una MAIN abreviada, cuyo contenido también contempla la citada Guía Metodológica.





2.- Conforme al expediente remitido, la Dirección General de Universidades e Investigación, optó por la elaboración de esta memoria abreviada, y por la elaboración de memorias intermedias, al constar en el expediente diversos borradores modificados de forma sucesiva a medida que el proyecto que se tramitaba sufría variaciones como consecuencia de la emisión de distintos informes y de las alegaciones y observaciones que se incorporaban al expediente.

Tras el informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente, se completó la memoria con las observaciones del citado informe, y, tras incorporar otras observaciones, se elaboró la que antecede al definitivo Proyecto y que, junto a las observaciones que, en su caso, formulen esta Dirección y el Consejo Jurídico, y que la Consejería considere del caso incorporar, deberá elaborarse la memoria definitiva, que se unirá al expediente antes de su remisión para la correspondiente aprobación por el Consejo de Gobierno.

3.- Consta en el expediente, y así lo recoge la memoria, la consulta a diversas organizaciones e instituciones.

Como bien señala el informe del Servicio Jurídico no consta en el expediente remitido el cumplimiento de la exigencia impuesta en el artículo 53.3 letra b) de la Ley 6/2004, sobre la necesaria motivación del procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados; o de las razones para prescindir del citado trámite, en su caso.





Antes bien, ha de señalarse, que se han llevado a cabo una serie de consultas, como se ha dicho, a instituciones y organizaciones, algunas de las cuales poco o nada tienen que ver con el Proyecto que se tramita, sin que, como se ha dicho, se justifique en el expediente las razones de la consulta a tales instituciones.

Al menos cinco versiones del texto se han incorporado al expediente; la última, a la vista de las consideraciones de la Universidad de Murcia, formuladas con fecha 27 de enero de 2016, cuando consta remitido el primer documento con más de un año de antelación, con un plazo de 20 días para alegaciones.

Igual consideración cabe realizar sobre las alegaciones formuladas por la Universidad Católica de Murcia, con fecha 12 de mayo de 2015, cuando el texto le fue remitido también en enero de ese mismo año, con el mismo plazo de 20 días para alegaciones.

4.- Constan en el expediente remitido dos dictámenes del Consejo Escolar de la Región de Murcia, cuyo parecer fue en ambos favorable al texto propuesto, sin perjuicio de las observaciones recogidas en los dictámenes.

También consta en el expediente la certificación del Secretario del Consejo Universitario de la Región de Murcia, que informó favorablemente el texto sometido a su aprobación.





TERCERA.- Consideraciones particulares sobre el texto remitido.

1- El texto remitido para informe consta de diecinueve artículos, sin ninguna división de los mismos, cuatro disposiciones adicionales, (relativas a la vigencia de los convenios anteriores a la norma que se tramita, a la aplicación de la norma a enseñanzas específicas, a las prácticas de las titulaciones del área de ciencias de la salud, a la protección de la infancia y la adolescencia), una disposición transitoria, denominada aplicación informática supletoria, una disposición derogatoria, y una disposición final, sobre la entrada en vigor.

2- De acuerdo con las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, y publicadas mediante la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, del siguiente día 28, y que pueden ser de aplicación en el ámbito de esta Administración Regional por carecer ésta de regulación propia, el título del Proyecto no debe aparecer en letras mayúsculas, por lo que debe procederse a su modificación. El texto remitido a la consideración del Consejo de Gobierno debe adoptar la forma de Proyecto.

3- Conforme a las Directrices citadas, las disposiciones generales contarán con una parte expositiva, que cumplirá con la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitación en cuyo ejercicio se dictan. El Proyecto remitido para informe consta de dicha parte expositiva, dando cumplimiento así al requisito citado, si bien en la misma es prescindible la cita del Consejo Escolar de la Región de Murcia, y la cita del apartado 1





del artículo 16 del Estatuto de Autonomía debe hacerse en número, no en letra.

4- En relación con el artículo 1 del Proyecto, referido al objeto del mismo, debe modificarse la redacción en el sentido siguiente: *“El objeto del presente Decreto es la regulación....”*, o similar. La cita del Servicio Murciano de Salud debe hacerse de forma completa, por ser la primera vez que se emplea en el articulado.

El párrafo segundo del citado artículo 1 se refiere a la finalidad de la norma y, al final del texto, se alude a *“los centros docentes privados de enseñanza no universitaria cometidos al régimen de conciertos educativos”*, sin que se justifique en la documentación aportada la posibilidad y capacidad de imponer a los mismos tal obligación.

5- En el párrafo primero del artículo 3, referido a la capacidad legal para suscribir convenios de colaboración en materia de prácticas académicas universitarias, debe suprimirse la expresión *“con carácter general”* por innecesaria, y convendría definir de forma más clara al órgano competente para la suscripción de los convenios.

6- En el apartado 1 del artículo 16, referido a las incompatibilidades, se alude a la imposibilidad de que los estudiantes puedan realizar prácticas en los centros donde trabajen sus cónyuges o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad, a no ser que concurra una situación de especial consideración.





Debe revisarse la redacción propuesta en el sentido de incluir una referencia, que se considera más adecuada a la legalidad, a tener “*un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable*” (en lugar de cónyuge); en cuanto al parentesco, es poco exigente la norma en relación con el parentesco de consanguinidad (debe recordarse que es motivo de abstención conforme al vigente artículo 23 de la Ley 40/2015, el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado); por último, debe señalarse que los términos empleados en cuanto a las situaciones que la norma denomina de “*especial consideración*” no ayudarán a la aplicación adecuada de la misma.

7- Disposición adicional primera, relativa a la vigencia de los convenios anteriores a esta norma. El concepto de “*disfunciones significativas*” es difícil de delimitar. Con el propósito de evitar interpretaciones inadecuadas de tal concepto puede modificarse dicha disposición, en los términos siguientes o similares, “*los convenios vigentes entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Universidades, deberán adaptarse a lo establecido en el presente Decreto, en el plazo de un año desde su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. A tal fin...*”.

8- Disposición adicional segunda, relativa a la aplicación de la norma a enseñanzas específicas. Igual cabe señalar respecto del texto de esta disposición, en cuanto a que “*las normas contenidas en este Decreto podrán ser de aplicación...*”. Definido con claridad el objeto del Decreto en el artículo 1 del mismo, no cabe su alteración con una disposición tan imprecisa, por lo que ha de procederse a su revisión.





9- Disposición adicional cuarta, referida a la protección de la infancia y la adolescencia. El apartado 3 de la misma se refiere a *“cualquier estudiante o profesor o empleado público... que durante el periodo de prácticas incurriese en alguno de estos delitos...”*.

Sin que sea este el lugar adecuado para profundizar en la corrección de la terminología empleada, es cierto que la utilizada en el texto ofrece todas las dudas posibles.

Por lo anterior se propone la siguiente o similar: *“Cualquier estudiante o profesor...que durante el periodo de prácticas resultase investigado por la presunta comisión o participación en alguno de estos delitos, por un Juzgado del orden jurisdiccional penal, será apartado inmediatamente...”*.

10- Disposición transitoria única, relativa a la aplicación informática supletoria. A lo largo del texto se alude de manera reiterada a la Consejería competente en materia de universidades, citando en esta ocasión a la competente en materia de educación. Debe revisarse dicha circunstancia.

11- Con el propósito de mejorar la redacción del texto debe procederse a una detenida lectura del mismo, corrigiendo diversos errores que se contienen en el mismo. Sin ánimo de ser exhaustivos se señalan los que siguen: en algunos de los preceptos la referencia a la Administración Regional debe hacerse con letra mayúscula inicial, (artículos 2, 6,..); la cita de Consejerías, Organismos Públicos, Departamentos, Empresas...se hace de forma indistinta en mayúscula o minúscula (artículos 1, 7, 8...), por lo que debe revisarse y corregirse. Igual sucede con la cita de las





universidades; la letra “u” que aparece en la cuarta línea del artículo 2 debe suprimirse del texto; las citas de la UNED y de ECTS del artículo 10 deben hacerse de manera completa en la primera ocasión en que se utilizan.

12- Debe suprimirse la referencia al Decreto de la Presidencia 30/2015, de 7 de julio, y al Consejero de Hacienda y Administración Pública en el apartado relativo a la firma del texto, pues el citado Decreto está referido a las competencias en materia de subvenciones.

En atención a los antecedentes y consideraciones jurídicas que se indican, se informa favorablemente el *“Proyecto de Decreto por el que se regulan las prácticas académicas externas universitarias que se realicen en los centros dependientes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el presente informe.

Con anterioridad a su aprobación por el Consejo de Gobierno, el Proyecto ahora informado habrá de ser sometido al dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia conforme a lo previsto en la Ley 2/1997, de 19 de mayo, de creación del citado Consejo.

Murcia, a 8 de noviembre de 2016

VºBº

EL DIRECTOR

EL LETRADO

Fdo.: Francisco Ferrer Meroño

Fdo.: Juan Fco. Carrión González

(Documento firmado electrónicamente)

(Documento firmado electrónicamente)

