



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Señores Consejeros:

Gómez Fayrén, Presidente.
García Canales.
Martínez Ripoll.
Gálvez Muñoz.
Cobacho Gómez.

Letrado-Secretario General:
Contreras Ortiz.

Dictamen nº 130/2017

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de mayo de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Educación y Universidades (por delegación de la Excm. Sra. Consejera),

mediante oficio registrado el día 23 de diciembre de 2016, sobre 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 (expte. 357/16), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de Universidades e Investigación elabora un Anteproyecto de Decreto por el que se regulan las prácticas académicas externas que se realicen en los centros dependientes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El texto se acompaña de la siguiente documentación:

- Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de 13 de julio de 2015, que apunta cómo la iniciativa normativa pretende establecer la organización y el procedimiento para la coordinación y gestión de las prácticas académicas externas universitarias que hayan de desarrollarse en centros y departamentos dependientes de la Administración regional y en los organismos o entidades constitutivos del Sector Público regional. Se persigue unificar la gestión de todas esas prácticas, y ya se realicen en centros u oficinas administrativas, en centros



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

docentes no universitarios públicos o concertados, o en centros sanitarios, implementando procedimientos telemáticos al efecto.

Señala la Memoria que la competencia de la Comunidad Autónoma se basa en el artículo 52 de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia (LURM) en el que se establecen determinadas obligaciones a la Comunidad Autónoma en relación con las prácticas académicas externas, cuya regulación básica se encuentra en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, que establece la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales en España y que incluye en el currículo universitario del estudiante la realización de prácticas externas en empresas y entidades, así como en el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios.

Afirma, asimismo, que la entrada en vigor de la futura norma afectará de modo parcial a dos Órdenes preexistentes en materia de formación del profesorado y para la selección de centros de prácticas, así como a los diversos convenios firmados entre la Comunidad Autónoma y las Universidades, que habrán de adaptarse a lo dispuesto en el futuro Decreto en el plazo de un año desde la entrada en vigor de éste.

La memoria da cuenta del procedimiento de elaboración seguido hasta ese momento, con especial atención a la participación que en el mismo han tenido tanto los centros directivos de la Administración regional como las Universidades (las dos públicas, la UCAM y el Centro Asociado de la UNED en Cartagena), señalando cuáles de sus aportaciones y sugerencias han sido incorporadas al texto y cuáles no.

En cuanto al análisis de los diferentes impactos, se afirma que la aplicación de la futura norma no conlleva gasto alguno, que conlleva una reducción de cargas administrativas, que su impacto por razón de género es nulo y que es positivo en relación con la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

La Memoria se acompaña con la documentación relativa al trámite de audiencia, tanto la que da traslado del texto a las Universidades, órganos y entidades consultados, como la que contiene las observaciones y sugerencias formuladas por aquéllos con ocasión del indicado trámite.

- Propuesta, fechada el 14 de julio de 2015, que eleva el titular de la Dirección General de Universidades e Investigación para que el texto se tramite como Proyecto de Decreto por la Consejería de Educación y Universidades.

SEGUNDO.- Con fecha 3 de septiembre de 2015, el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación y Universidades evacua su preceptivo informe en sentido favorable al texto, sin perjuicio de las observaciones que formula y que se refieren a la MAIN, al procedimiento de elaboración, así como respecto del contenido del Proyecto. Entre estas últimas observaciones, las hay gramaticales, de técnica normativa y de mejora de redacción. No se formulan objeciones de legalidad al Proyecto.

TERCERO.- En cumplimiento de lo indicado por el Servicio Jurídico en relación con las deficiencias procedimentales advertidas en la tramitación del Proyecto, se incorpora al expediente una propuesta que eleva el titular del órgano directivo que asume la iniciativa normativa a la Consejera de Educación y Universidades para que se tramite el Proyecto de Decreto, así como un borrador de la propuesta de Acuerdo que elevará la titular de la indicada Consejería al Consejo de Gobierno para la aprobación de la futura norma como Decreto.

CUARTO.- Consta en el expediente, mediante certificación de su Secretario, que el Proyecto fue informado favorablemente por la Comisión Académica del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia.

Consta, asimismo, una nueva versión del texto, la segunda, que incorpora las observaciones realizadas por el Servicio Jurídico de la Consejería impulsora, a la que se acompaña una nueva MAIN, ésta de 9 de octubre de 2015, que también se adapta a algunas de las observaciones efectuadas por la indicada unidad jurídica.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

QUINTO.- Con fecha 14 de enero de 2016, el Consejo Escolar de la Región de Murcia evacua su informe (Dictamen 2/2016) sobre el Proyecto. Lo hace en sentido favorable, si bien formula diversas observaciones de tipo gramatical, de técnica normativa, de mejora de redacción o de mayor precisión en las remisiones normativas. Asimismo, se formulan sugerencias que persiguen una mayor coherencia de la regulación y una superior eficacia en la gestión de los procedimientos.

SEXTO.- Con fecha 7 de marzo de 2016 se elabora una nueva MAIN que valora las observaciones efectuadas por el Consejo Escolar de la Región de Murcia, asumiendo la inmensa mayoría de las mismas y justificando la no incorporación al texto de las dos que son objeto de rechazo.

Da cuenta dicha MAIN, asimismo, de la paralela negociación entre el Servicio Murciano de Salud y la Universidad de Murcia del convenio regulador de las prácticas curriculares de las titulaciones del área de ciencias de la salud (Medicina, Enfermería y Fisioterapia) y de las dificultades surgidas en dicha negociación a consecuencia del texto del Proyecto, que según el parecer de dicha Universidad no recogía de forma suficiente o satisfactoria la exclusión de las prácticas curriculares de tales titulaciones del ámbito de aplicación del futuro Decreto. Tras varias reuniones se solicitó de la Universidad que facilitara por escrito cómo deberían redactarse determinados preceptos del Proyecto para que no quedara duda acerca de la exclusión de las prácticas clínicas curriculares del ámbito del Proyecto. Recibidas las observaciones de la Universidad, son asumidas e incorporadas al texto del Proyecto.

Señala la MAIN, además, que se ha incorporado una nueva Disposición adicional en cumplimiento de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, en atención a que algunos de los destinatarios de la futura norma realizarán sus prácticas con niños y adolescentes.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Como consecuencia de la incorporación al texto de las modificaciones derivadas de estas aportaciones, se redactan hasta tres nuevas versiones del Proyecto, la tercera, cuarta y quinta, que se unen al expediente.

SÉPTIMO.- El 16 de marzo se elabora una nueva MAIN que refleja la evacuación de un nuevo informe del Servicio Jurídico de la Consejería impulsora, que no consta en el expediente, a consecuencia del cual se habrían introducido nuevos cambios en el Proyecto.

OCTAVO.- Recabado nuevo informe al Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evacua el 24 de mayo de 2016 (Dictamen 13/2016), en sentido favorable al Proyecto, con diversas observaciones que persiguen una mayor concreción de las prácticas clínicas curriculares que han de quedar excluidas del futuro Decreto y mejorar la coherencia interna del texto.

NOVENO.- El 15 de junio se elabora una nueva MAIN que afirma haber recogido en su totalidad las observaciones efectuadas por el Consejo Escolar, salvo una de ellas que ya fue rechazada con ocasión del primer Dictamen y que ahora se reiteraba por el Órgano Consultivo.

DÉCIMO.- Con fecha 22 de junio, la Vicesecretaría de la Consejería de Educación y Universidades evacua su preceptivo informe, que se limita a dejar constancia de la tramitación seguida en la elaboración del Proyecto y de la competencia material con que cuenta la Comunidad Autónoma para su aprobación como Decreto, pero sin pronunciarse en sentido favorable o desfavorable al texto.

UNDÉCIMO.- Resultado de la incorporación al texto de las nuevas observaciones efectuadas, se elabora una nueva versión del Proyecto que, diligenciada por el Secretario General de la Consejería de Educación y Universidades el 24 de junio como la última hasta esa fecha, se somete a la consideración de la Dirección de los Servicios Jurídicos en solicitud de su preceptivo informe.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Evacuado el 6 de noviembre de 2016, la Dirección de los Servicios Jurídicos formula diversas advertencias relativas al procedimiento de elaboración reglamentaria, sin que ninguna de ellas revista una eventual eficacia anulatoria del futuro decreto. Efectúa, asimismo, observaciones de técnica normativa y sobre el contenido, que persiguen una mayor claridad y precisión en la redacción de lo regulado. No se realizan objeciones de legalidad.

DUODÉCIMO.- El 24 de noviembre se formula nueva MAIN que incorpora la valoración de las observaciones efectuadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos con indicación de las que son asumidas en el texto y de las que son rechazadas, con expresión de los motivos que fundamentan tal decisión.

DECIMOTERCERO.- Tras incorporar las modificaciones derivadas del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se redacta una nueva versión del texto normativo, que es diligenciada por el Secretario General de la Consejería de Educación y Universidades el 16 de diciembre de 2016 como la última del Proyecto y que es la que se somete a la consulta del Consejo Jurídico.

El texto, bajo la denominación de “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”, se estructura en una parte expositiva innominada, 19 artículos, cuatro disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y una final.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 23 de diciembre de 2016.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

La consulta se ha formulado con carácter preceptivo, al considerar que versa sobre un proyecto de disposición general que desarrolla tanto la legislación regional como la normativa básica estatal, lo que, en efecto, convertiría este Dictamen en preceptivo al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de marzo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), sin perjuicio de lo que se dirá en Consideraciones ulteriores al analizar la habilitación reglamentaria que ampara la iniciativa normativa.

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación reglamentaria.

I. La competencia regional en materia de Universidades.

Como ya advertimos en nuestro Dictamen 151/2004, la enseñanza superior tiene un tratamiento ciertamente limitado en la Constitución, pues ésta al margen de contemplar diversos extremos especialmente relevantes en este ámbito, como reconocer la libertad de cátedra como derecho fundamental (artículo 20) o imponer en su artículo 44 a los poderes públicos la promoción de la ciencia y la investigación científica y técnica, únicamente dedica el apartado 10 del artículo 27 a reconocer la autonomía de las Universidades, remitiendo la determinación de su contenido y límites a la Ley. Por lo demás, el tratamiento constitucional de la enseñanza superior será similar al del resto de los niveles educativos, por lo que el punto de partida en cuanto a la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas será el general a toda la materia de Educación, siendo la competencia regional de desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica estatal, con las matizaciones que más adelante se efectuarán.

Y es que, si limitado es el tratamiento constitucional de la Universidad, más aún lo es el dado por el Estatuto de Autonomía para la



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Región de Murcia (en adelante EAMU), aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, que carece de referencia expresa a ella, a diferencia de otros Estatutos de Autonomía como los de Aragón, Asturias, los de las dos Castillas o de Extremadura. Ello no siempre ha sido así, ya que el originario artículo 16.1 EAMU reconocía competencia a la Comunidad Autónoma sobre la Universidad en los siguientes términos: “En relación con la Universidad y Centros de Investigación Superior radicados en la Comunidad Autónoma, ésta asumirá las competencias y desempeñará las funciones que puedan corresponderle en el marco de la legislación estatal o, en su caso, de las delegaciones que pudieran producirse, fomentando las actividades docentes e investigadoras con especial atención a los intereses de la Región”.

Esta redacción se mantiene hasta que la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de reforma del EAMU, dota al artículo 16 de su actual redacción, donde desaparece ya cualquier mención a la Universidad. Según este precepto, “corresponde a la Comunidad Autónoma 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”. Es necesario advertir que el tenor literal del precepto no hace una proclamación incondicionada de la competencia, sino que la sitúa entre unas coordenadas muy concretas, cuales son las derivadas de su acomodación al artículo 27 de la Constitución y a las leyes orgánicas que lo desarrollen.

En este contexto, además, ha de considerarse la incidencia de la autonomía universitaria, que impone importantes limitaciones a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de enseñanza superior, que habrán de respetar los ámbitos que jurisprudencialmente han sido calificados como propios de dicha autonomía y que se ha encargado de precisar y enumerar el artículo 2.2 LOU.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Esta Ley Orgánica, norma cabecera de la educación de nivel superior, guarda silencio acerca de la realización de prácticas por parte de los estudiantes universitarios, siendo las normas reglamentarias que se han dictado en desarrollo de la misma las que han establecido la necesidad de que los estudiantes reciban una formación no sólo teórica, sino también práctica sobre las materias objeto de los planes de estudio, en orden a facilitarles su empleabilidad posterior.

Así, prescindiendo de antecedentes más remotos y citando exclusivamente aquellos reglamentos básicos que desarrollan la LOU, el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, al establecer las directrices para el diseño de los estudios de Grado y Máster (arts. 12 y 15), contempla la realización de prácticas externas, señalando respecto de los primeros que, si se programan prácticas externas (adviértase el carácter potestativo de la previsión), éstas tendrán una extensión máxima del 25 por ciento del total de los créditos del título, y deberán ofrecerse preferentemente en la segunda mitad del plan de estudios.

Con posterioridad, el Estatuto del Estudiante Universitario, aprobado por Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, dispone en sus artículos 8 y 9 que los estudiantes de Grado y Máster tienen derecho a recibir una formación teórico-práctica de calidad y acorde a las competencias adquiridas o a los objetivos profesionales previstos en el título, así como a disfrutar de una tutela efectiva, académica y profesional en las prácticas externas que se prevean en el plan de estudios. Respecto de los estudios de Máster, el artículo 9 recoge de manera expresa el derecho de los estudiantes a disponer de la posibilidad de realización de prácticas, curriculares o extracurriculares, que podrán realizarse en entidades externas y en los centros, estructuras o servicios de la universidad, según la modalidad prevista y garantizando sirvan a la finalidad formativa de las prácticas.

Además, su artículo 24 efectúa una detallada regulación de las prácticas académicas externas universitarias con expresión de sus clases y



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

características generales. Dispone que dichas prácticas externas constituyen una actividad de naturaleza formativa realizada por los estudiantes y supervisada por las universidades, cuyo objetivo es permitir a aquellos aplicar y complementar los conocimientos adquiridos en su formación académica, favoreciendo la adquisición de competencias que les preparen para el ejercicio de actividades profesionales y faciliten su empleabilidad.

Estas prácticas podrán realizarse en empresas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluida la propia universidad, según la modalidad prevista.

Existen dos modalidades de prácticas externas: curriculares y extracurriculares. Las primeras son actividades académicas regladas y tuteladas, que forman parte del Plan de Estudios. Las prácticas extracurriculares, por su parte, son aquellas que los estudiantes realizan con carácter voluntario, durante su periodo de formación, y que aun teniendo los mismos fines, no están incluidas en los planes de estudio sin perjuicio de su mención posterior en el Suplemento Europeo al Título.

Para la realización de las prácticas externas, las universidades impulsarán el establecimiento de convenios con empresas e instituciones públicas o privadas. El estudiante estará tutelado durante la práctica por un tutor académico y un tutor de la entidad colaboradora.

Reconoce, asimismo, el indicado Real Decreto, la singularidad de las prácticas relacionadas con las enseñanzas del ámbito de la salud, las cuales se regirán por lo previsto en las directivas europeas y de acuerdo con sus normativas específicas (art. 24.10).

Con posterioridad, el RD 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, sin derogar expresamente los preceptos de los dos reales decretos citados, efectúa una regulación mucho más detallada y precisa sobre aspectos como los objetivos de las prácticas, las entidades colaboradoras y los destinatarios, requisitos, tutorías y contenidos de los convenios de cooperación educativa. Además, se afirma en su exposición de motivos que



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

dicha regulación ha de promover la incorporación de estudiantes en prácticas en el ámbito de las Administraciones Públicas y en el de las empresas privadas.

Señala, asimismo, que dado el carácter formativo de las prácticas académicas externas, de su realización no se derivarán, en ningún caso, obligaciones propias de una relación laboral, ni su contenido podrá dar lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo. En el ámbito de las Administraciones Públicas, Entidades de Derecho Público y demás Organismos Públicos, la realización en los mismos de las prácticas académicas externas no podrá tener la consideración de mérito para el acceso a la función pública ni será computada a efectos de antigüedad o reconocimiento de servicios previos.

En el ámbito autonómico, el artículo 52.1 LURM dispone que la Comunidad Autónoma suscribirá convenios con las universidades para proporcionar una formación práctica a sus estudiantes, poniendo a su disposición los distintos centros y unidades de sus Consejerías, organismos y empresas, con el fin de posibilitar la realización de prácticas docentes curriculares y extracurriculares. En cualquier caso, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia garantizará el acceso de las universidades públicas a estos programas de prácticas.

Del mismo modo, la Disposición adicional sexta de dicha Ley prevé que el Gobierno regional procurará que los alumnos del Centro Asociado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Cartagena tengan acceso a los programas de prácticas en condiciones de igualdad con los alumnos de las Universidades de la Región de Murcia.

Ya a nivel reglamentario, el Decreto 203/2009, de 26 de junio, por el que se regula la autorización de implantación de las enseñanzas universitarias oficiales establecidas por el RD 1393/2007, de 29 de octubre, así como la creación, modificación y supresión de centros en las Universidades de la Región de Murcia, otorga preferencia a las Universidades Públicas sobre las privadas o de la Iglesia Católica, para que



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

sus alumnos realicen sus programas de prácticas en los centros y dependencias de la Administración y sector público regionales.

II. La ausencia de habilitación reglamentaria.

Del análisis de la normativa básica expuesta se desprende que no existe una habilitación reglamentaria expresa para el desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas del régimen de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios.

Tampoco se aborda esta regulación por la Ley regional de Universidades que, como hemos visto, se limita a imponer a la Comunidad Autónoma la obligación de poner a disposición de las Universidades sus centros o dependencias al efecto de que los estudiantes de aquélla puedan realizar en ellos sus programas de prácticas.

De forma coherente con este escenario normativo, el Proyecto no pretende una regulación general de las prácticas académicas externas que realicen los estudiantes en las Universidades de la Región, con independencia de las entidades colaboradoras en las que aquéllas se lleven a cabo, lo que sería una novedad en el ámbito del Derecho comparado autonómico, sino que se limita a fijar las condiciones en que tales prácticas se desarrollarán en las dependencias de la Administración y del sector público regionales.

Dado este limitado ámbito de regulación en el que la Comunidad Autónoma actúa no tanto en su condición de Administración educativa sino como entidad colaboradora en la que se realizan las prácticas, no se advierten problemas de falta de competencia para aprobar la norma, considerando, además, que el sometimiento al régimen establecido en este Decreto tiene un carácter voluntario para las Universidades, pues sólo les afectará en la medida en que decidan solicitar que sus alumnos realicen programas de prácticas en las dependencias regionales, fijando el futuro Decreto el régimen al que habrán de ceñirse los convenios que suscriba la Comunidad Autónoma con las Universidades interesadas.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

I. En términos generales la tramitación del Proyecto se ha ajustado a las normas que rigen el ejercicio de la potestad reglamentaria, contenidas 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, habiéndose incorporado al expediente los documentos y trámites allí establecidos y habiéndose recabado los informes preceptivos del Consejo Escolar de la Región de Murcia y del Consejo Interuniversitario.

II. Sin perjuicio del general parecer favorable que merece la tramitación seguida, ha de advertirse que en el Proyecto se establecen reglas que inciden claramente en el ámbito material de la función pública, en la medida en que se abordan disposiciones sobre reconocimiento de la labor de coordinación o tutoría de prácticas a efectos de acceso a la función pública, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional (art. 10).

Por ello, si bien la norma proyectada no puede considerarse *stricto sensu* como una disposición general sobre la función pública -lo que determinaría la preceptividad del informe del Consejo Regional de la Función Pública, ex artículo 13.2, letra b) del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero (TRLFP)-, sí que tiene una clara incidencia sobre dicho ámbito, por lo que habría sido conveniente el sometimiento del Proyecto al indicado órgano consultivo o, al menos, haber consultado a la Comisión de Coordinación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en su condición de órgano de coordinación para la elaboración y ejecución de su política de función pública y en el que están representados, además de todas las Consejerías a través de sus Secretarios Generales, los principales empleadores públicos de la Comunidad en número de efectivos -Servicio Murciano de Salud y la Consejería de Educación-, así como los órganos que han de ejercer el control presupuestario y financiero de las políticas de función pública como la Intervención General y la Dirección General de Presupuestos. Es precisamente en proyectos como el sometido a consulta,



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

en el que no es preceptiva la intervención del Consejo Regional de la Función Pública ex artículo 13.2.1,b) TRLFP -órgano consultivo en el que también están presentes los anteriores-, cuando la consulta a la referida Comisión de Coordinación es más conveniente si cabe, permitiéndole el ejercicio de la función de análisis de los proyectos normativos en materia de función pública que tiene atribuida por su norma de creación (apartado tercero del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de marzo de 2012).

III. El procedimiento de elaboración reglamentaria prevé dos propuestas de diferente alcance y contenido. De un lado, la que el órgano directivo que asume la iniciativa normativa ha de elevar al titular de la Consejería de adscripción para que se tramite el texto del Anteproyecto como disposición de carácter general. De otra parte, aquella otra propuesta que debe poner fin a dicho procedimiento y que eleva el Consejero concernido por la iniciativa al Consejo de Gobierno para que apruebe el Proyecto como Decreto.

Ambas propuestas constan en el expediente. Sin embargo, la reorganización de la Administración regional abordada por el Decreto del Presidente 3/2017, de 4 de mayo, que escinde la competencia en materia de universidades de la de educación y la asigna a la Consejería de nuevo cuño de Empleo, Universidades y Empresa, exigirá que por el titular de ésta se proceda a elaborar una nueva propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de aprobación del Proyecto como Decreto, asumiéndolo así como propio el nuevo órgano competente para formular la indicada propuesta.

IV. El “extracto de documentos” que se ha unido a la consulta formulada a este Consejo Jurídico sólo de forma muy laxa puede llegar a considerarse como el extracto de secretaría que exige el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Órgano, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, y que persigue no tanto exponer los documentos obrantes en el expediente (finalidad a la que se dirige la exigencia del índice de documentos), como indicar los principales hitos del procedimiento seguido en la elaboración de la futura norma.



CUARTA.- Observaciones de carácter general.

I. El ámbito de aplicación del Proyecto: las prácticas curriculares de los títulos de Grado en Medicina, Enfermería y Fisioterapia.

1. Durante la elaboración del Proyecto se ha puesto de manifiesto la conveniencia de excluir del ámbito de regulación del futuro Decreto las prácticas clínicas que los estudiantes de Medicina, Enfermería y Fisioterapia han de realizar en centros sanitarios, exclusión que ha de hacerse de forma expresa, pues de lo contrario y dada la generalidad de los términos en los que se expresa el Proyecto, dichas prácticas quedarían englobadas en su ámbito de aplicación, en la medida en que se trata de enseñanzas impartidas por Universidades establecidas en la Región de Murcia y dado que la mayoría de las infraestructuras sanitarias susceptibles de ser destinadas a la formación práctica de tales alumnos son de titularidad regional.

La conveniencia de la indicada exclusión y el consiguiente sometimiento de los convenios o conciertos a suscribir entre las Universidades y la Administración sanitaria a las estipulaciones específicas que en ellos se establezcan en respuesta a las peculiaridades de dichas prácticas, ha sido asumida por las Universidades y por los redactores del Proyecto y encuentra fundamento normativo en el artículo 24.10 del Estatuto del Estudiante Universitario, que remite la regulación de las prácticas relacionadas con las ciencias de la salud a lo que establezca su normativa específica, por lo que ninguna objeción encuentra el Consejo Jurídico a dicha opción reguladora.

2. No obstante, entiende este Órgano Consultivo que la forma en la que se pretende plasmar dicha exclusión en el Proyecto podría mejorarse, para ganar en claridad y evitar cierta confusión que surge de la lectura del texto sometido a consulta.

Y es que si en el artículo 1.1 ya se excluyen del objeto de regulación del Proyecto las indicadas prácticas clínicas curriculares y se remite su régimen a lo que se establezca en los convenios que se suscriban entre el



Servicio Murciano de Salud (SMS) y las universidades, no debería contener el Proyecto norma alguna relativa a tales prácticas y convenios. Sin embargo, sí que se insertan en el texto algunas reglas específicas relativas a prácticas de enseñanzas de la rama de ciencias de la salud, así como a convenios del SMS que, en atención a los términos que se utilizan en el Proyecto pueden llevar a confusión acerca de su objeto.

Así ocurre, por ejemplo, en el artículo 2 *in fine*, cuando señala que los alumnos de los Grados en Medicina, Enfermería y Fisioterapia no son destinatarios de las prácticas académicas externas (reguladas en el Proyecto, debería añadirse). Si bien esta previsión podría entenderse como un refuerzo o consecuencia de la regla contenida en el artículo 1.1 del Proyecto, lo cierto es que en este artículo 2 la exclusión parece alcanzar también a las prácticas extracurriculares de dichos grados, pues al excluir a los alumnos de tales enseñanzas, no se distingue entre curriculares o extracurriculares, como sí hace el artículo 1.1.

Del mismo modo, tampoco se distingue entre prácticas curriculares o extracurriculares en el artículo 7.5, al regular la coordinación general de prácticas en el SMS, pues excluye las relativas a Medicina, Enfermería y Fisioterapia, sin mayor precisión.

Debería aclararse esta cuestión en el Proyecto, es decir, si las prácticas extracurriculares de las enseñanzas de Medicina, Enfermería y Fisioterapia se regirán por el futuro Decreto (como parece desprenderse de diversos preceptos del Proyecto) o quedarán, al igual que las curriculares, al margen del mismo para regirse por lo estipulado en los oportunos convenios específicos.

3. Tanto el penúltimo párrafo de la parte expositiva como la Disposición adicional tercera parecen restringir las titulaciones del área de ciencias de la salud a las de Medicina, Enfermería y Fisioterapia. La alusión a las prácticas correspondientes al “*área de ciencias de la salud (Medicina, Enfermería y Fisioterapia)*”, puede generar confusión, toda vez que dentro de la indicada área no sólo se contienen los tres grados indicados sino también otros como los de Odontología, Farmacia,



Veterinaria, Óptica y Optometría, etc. En aras de la necesaria precisión de la norma, debería eliminarse la referencia al “*área de ciencias de la salud*” y limitarse a enumerar las tres titulaciones cuyas prácticas curriculares quedan expresamente excluidas de la regulación abordada por el Proyecto.

Por su parte, el artículo 3 establece que los convenios de colaboración para la realización de prácticas externas serán suscritos a través de la Consejería competente en materia de universidades, sin perjuicio de que también podrá suscribirlos el SMS “*en el ámbito de sus competencias y conforme a sus normas específicas en los casos de titulaciones de Grado del área de ciencias de la salud*”. Si estos convenios del SMS fueran los que regulan las prácticas curriculares de Medicina, Enfermería y Fisioterapia, no sería correcto establecer esta previsión en el Proyecto pues tales convenios quedan fuera de su objeto de regulación conforme al artículo 1.

Si, por el contrario, el precepto se refiere a las prácticas de las restantes disciplinas de ciencias de la salud o a las extracurriculares de Medicina, Enfermería y Fisioterapia (en el caso de que éstas se encontraran incluidas en el objeto del Proyecto), no parece necesario especificar que el SMS tiene capacidad legal para suscribir convenios, diferenciándolo del resto de organismos o entidades con capacidad para ello, pues ya sus normas organizativas le reconocen tal facultad (art. 8, Decreto 148/2002, de 27 de diciembre, por el que se establece la estructura y funciones de los órganos de participación, administración y gestión del Servicio Murciano de Salud).

En los términos en los que está redactado el precepto, únicamente cabría entenderlo justificado si se interpreta en el sentido de que las indicadas prácticas en ciencias de la salud (salvo las curriculares en Medicina, Enfermería y Fisioterapia) se regirán por lo establecido en el futuro Decreto, si bien los convenios serán suscritos por el SMS y no por el Consejero de universidades, pero en tal caso, no sería correcto incluir esta previsión en un precepto intitulado “capacidad legal para suscribir convenios de...”, sugiriendo como más adecuado un epígrafe del tipo “suscripción de los convenios de...”.



4. El artículo 18 del Proyecto también contribuye a una cierta confusión cuando remite a las normas específicas del SMS las condiciones y criterios para la suscripción de convenios y para la asignación de plazas curriculares y extracurriculares, “sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Decreto”, expresión ésta de significado ambiguo y cuyo sentido en el contexto del Proyecto cabría aclarar. De modo que, si lo que se pretende es afirmar la supletoriedad de las previsiones del futuro Decreto respecto de las normas y criterios específicos fijados por el SMS para la realización de las prácticas, complementándolos en aquellos aspectos no regulados, sería preferible manifestarlo así.

II. De técnica normativa.

1. A lo largo del Proyecto se advierte una innecesaria reiteración de los diversos centros, organismos y entidades de titularidad regional en los que podrán llevarse a cabo las prácticas de los alumnos, contribuyendo a convertir el texto de algunos preceptos en pesado y farragoso.

Comoquiera que ya el artículo 1 en su párrafo segundo contiene una enumeración completa de la tipología de tales centros y entes, podría aligerarse la redacción de preceptos posteriores mediante cualquiera de las siguientes técnicas:

a) Predeterminar en este artículo 1 que, a efectos de este Proyecto, por centros y organismos dependientes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se entienden todos los enumerados en el indicado precepto.

b) Efectuar remisiones en los preceptos en que así se considere oportuno al elenco de entes enumerados en el artículo 1.2 del Proyecto, como ya hace el artículo 6.

2. En el artículo 1 debería completarse el epígrafe con “y finalidad” para hacerlo más acorde con la regulación contenida en el precepto.



Este mismo artículo debe dividirse en dos apartados y numerarse en consecuencia.

3. La reciente reorganización de la Administración regional que ha asignado las materias de educación y de universidades a dos Consejerías distintas, hace necesario revisar las menciones que todavía contiene el Proyecto a la Consejería de Educación y Universidades. Así, por ejemplo, en los artículos 11.4, letra b) y 12.3, letra a). Ello reviste singular importancia en el supuesto de las prácticas en centros educativos no universitarios, pues debe aclararse en la norma si las funciones que se atribuyen a la ya extinta Consejería se hace en atención a sus competencias en materia de educación (como titular de los centros) o en la de universidades, pues ello determinará la asignación funcional a centros directivos de diferentes Departamentos.

QUINTA.- Observaciones particulares al texto.

I. A la parte expositiva.

1. Se afirma en el primer párrafo que la LOU pone un especial énfasis en la realización de prácticas externas por los estudiantes universitarios. Sin embargo, la referida Ley Orgánica no llega a mencionar en ninguno de sus preceptos tales prácticas, siendo su regulación abordada por las normas reglamentarias que en desarrollo y ejecución de aquélla ha dictado el Estado.

Para que la idea que se quiere expresar por el Proyecto sea más ajustada a la realidad normativa a la que se refiere, debería modificarse la redacción de este primer apartado y utilizar, quizás, unos términos más genéricos similares a los utilizados por la parte expositiva del RD 592/2014, cuando alude a la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales ajustada a las exigencias del proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior.

2. La referencia que se hace al Estatuto del Estudiante Universitario, aprobado por Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, parece



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

insuficiente, toda vez que dicha norma básica no sólo contiene la previsión del artículo 8 que se refleja en el Preámbulo del Proyecto, relativa a los estudiantes de Grado, sino que su artículo 9 recoge una previsión similar respecto de los estudiantes de Máster (que también son destinatarios de la regulación contenida en el Proyecto) y, sobre todo, su artículo 24, efectúa una detallada regulación de las prácticas académicas externas universitarias con expresión de sus clases y características generales, que no ha sido derogada por el RD 592/2014, cuya regulación completa la contenida en el indicado Estatuto.

3. La inclusión en el párrafo cuarto del Preámbulo de la cita de la Disposición final tercera del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios -relativa a los hospitales universitarios-, en los términos en los que se hace, es decir, mediante la mera transcripción entrecomillada de una parte de su contenido, resulta absolutamente incoherente y precisaría de un mínimo esfuerzo de justificación adicional en la propia exposición de motivos que le diera sentido, vinculando tal norma con el objeto y ámbito de aplicación del Proyecto.

En cualquier caso, considera el Consejo Jurídico no sólo que es innecesaria la cita del indicado precepto, sino que incluso genera confusión, al menos antes de indicar en la propia parte expositiva del texto que las prácticas curriculares correspondientes a los títulos de Grado en Medicina, Enfermería y Fisioterapia quedarán excluidas del ámbito de aplicación del futuro Decreto, como se desprende del artículo 1 del Proyecto.

4. Ha de actualizarse la referencia al Decreto de reorganización de la Administración regional, para aludir al reciente Decreto de la Presidencia 3/2017, de 4 de mayo, que atribuye a la Consejería de Empleo, Universidades y Empresa la competencia en materia de Universidades.

La atribución de la competencia de universidades a una Consejería diferente de la competente en materia de educación no parece que haya de alterar la intención de concentrar en la Dirección General de Universidades



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

la gestión de todas las prácticas universitarias externas (salvo las sanitarias expresamente excluidas), incluso las que se desarrollan en los centros educativos no universitarios, como de forma extensa se plasma en el Preámbulo del Proyecto, si bien han de corregirse las referencias a los Decretos de órganos directivos, para sustituirlas por las que se establecen en los números 71 y 72/2017, ambos de 17 de mayo, y que establecen los de las Consejerías competentes en materia de educación y de universidades.

5. En el penúltimo párrafo del Preámbulo debe corregirse la errónea referencia a la Disposición adicional tercera del Real Decreto 420/2015, cuando el precepto a que se alude es la Disposición final tercera del indicado reglamento estatal.

6. Si en el último párrafo del Preámbulo se opta por mencionar la intervención de un órgano consultivo y participativo como el Consejo Escolar de la Región de Murcia, quizás fuera oportuno hacer extensiva la mención al otro órgano específico del ámbito universitario que también ha sido consultado en la elaboración del Proyecto: el Consejo Interuniversitario.

II. Al articulado.

- Artículo 1. Objeto.

En el párrafo segundo, la redacción quedaría más clara si se indicara que se refiere a las prácticas académicas externas universitarias, “que los estudiantes universitarios matriculados en estudios de Grado, Máster y doctorado realizan en los distintos centros y departamentos...”.

- Artículo 3. Capacidad legal para suscribir convenios de colaboración en materia de prácticas académicas universitarias.

El precepto parece distinguir los convenios a suscribir entre la Administración general de la Comunidad Autónoma, a los que dedica el apartado 1, y aquellos otros que suscriban los organismos y entidades integrantes del sector público regional (apartado 2).



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

De ser así, en el apartado 1 debería adecuarse la previsión de que los convenios serán “suscritos a través de la Consejería competente en materia de universidades” a la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuyo artículo 7.2 atribuye la suscripción o firma de los convenios al Consejero competente por razón de la materia.

- Artículo 5. Duración y horarios de la realización de las prácticas.

El precepto remite la duración y horarios de las prácticas a lo establecido en el RD 592/2014, si bien lo hace en unos términos que habrían de ser corregidos. En efecto, señala el precepto que “la duración y los horarios son los establecidos en el artículo 5 del RD 592/2014, de 11 de julio, que determina que:”. Esta forma de traer a la regulación regional la norma básica exige su reproducción exacta y literal, lo que se hace con el apartado 1 de dicho artículo, pero no con el 2, pues si éste señala que los horarios “en todo caso, se procurará que sean compatibles con la actividad” del estudiante en la Universidad, en el precepto proyectado se establece que tales horarios “serán, en todo caso, compatibles” con ella.

- Artículo 6. Centros de prácticas académicas externas.

Cabría dividir en dos apartados el artículo, coincidentes con sus actuales párrafos. No obstante, al comienzo del segundo debería suprimirse la expresión “en este ámbito”, por innecesaria.

Del mismo modo no parece obligado establecer una previsión específica relativa al Centro de Profesores y Recursos de la Región de Murcia, toda vez que en tanto que órgano de la Administración educativa (así lo califica de forma expresa el artículo 11 del Decreto 42/2003, de 9 de mayo, por el que se regula la planificación, estructura y organización de la formación permanente del Profesorado de la Región de Murcia) estaría incluido en la categoría general de centros y unidades dependientes de la Administración regional que se ponen a disposición de las universidades



para la realización de las prácticas, a que se refiere el párrafo primero del artículo objeto de la presente consideración y el segundo del artículo 1 del Proyecto.

- Artículo 7. Coordinador de prácticas en Consejerías, Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales o Sociedades Mercantiles regionales o Fundaciones de la Comunidad Autónoma.

a) Debe aligerarse el epígrafe, para lo cual bastaría con aludir al “coordinador de prácticas” pues de la lectura del artículo se deduce inmediatamente que se trata de la persona que asume la coordinación de las prácticas que se realicen en cada Consejería, organismo público, sociedad o fundación (en singular, no en plural como se consigna en el apartado 1) dependiente de la Administración regional.

b) En el apartado 1, la utilización de los términos “Departamentos” -como algo diferente a “Consejerías”- y “Empresas”, debería corregirse, para evitar confusiones, como la que podría surgir en determinados centros educativos no universitarios (institutos de educación secundaria) que cuentan con órganos de coordinación didáctica denominados departamentos (art. 130.2 LOE).

Se sugiere la utilización de términos con significados legalmente establecidos en la Ley 7/2004 como los de Consejería, organismo público (que engloba las categorías de organismo autónomo y entidad pública empresarial), sociedad mercantil regional y fundación.

c) En el apartado 4, al regular las funciones de los coordinadores de prácticas de cada Consejería u organismo, en la letra a), debería eliminarse la expresión “entidades colaboradoras”, para referirse a la coordinación de los tutores de cada entidad colaboradora, esto es, de cada Consejería, organismo público, sociedad mercantil regional o fundación.

d) En el apartado 6, debería precisarse a qué otras funciones de coordinación se suman las que allí se expresan, cuando se afirma que el coordinador de prácticas en el centro educativo no universitario y los



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

subcoordinadores del SMS “*además*, deberán realizar las siguientes funciones:...”, pues si bien en el caso de los subcoordinadores del SMS parece que las tareas del apartado 6 se adicionan a las definidas en los apartados 4 y 5, no parece que dicha solución sea predicable de los coordinadores de cada centro educativo, a quienes por razones obvias no podrían corresponder las del apartado 5 (limitadas al ámbito del SMS), pero tampoco las que el apartado 4 asigna al Coordinador de prácticas de la Consejería de Educación.

Quizás lo que se quiera expresar es que el coordinador de prácticas del centro educativo asume, además de las funciones del apartado 6, las definidas en el apartado 4, aunque limitadas al centro, de modo que coordinaría a los tutores del centro y remitiría la información a que se refieren las letras c) y d) de dicho apartado al Coordinador de la Consejería, en lugar de a la Universidad y a la Dirección General de universidades. No obstante, si es esto lo que se pretende, sería necesario indicarlo expresamente en el precepto.

- Artículo 8. Tutores docentes de las entidades colaboradoras y tutores académicos de la Universidad.

a) En el apartado 1 no se alcanza a entender la salvedad “en caso de que la realización de la práctica externa lo requiera”, cuando se regula la voluntariedad de la condición de tutor de entidad colaboradora, por lo que se sugiere su eliminación.

b) En el apartado 2, donde dice “en los artículos 10.2”, debe decir “en el artículo 10.2”.

c) Si bien el epígrafe que encabeza el artículo alude a los tutores académicos de la universidad, el único apartado que les afecta es el 7, destinándose las seis restantes a la regulación de la figura del tutor docente de la entidad colaboradora.

Comoquiera que el apartado 7, en relación al tutor académico de la universidad, se limita a remitir sus derechos y deberes a lo dispuesto en el



artículo 12 RD 592/2014, se sugiere eliminar esta previsión -pues el carácter básico del reglamento estatal determina su aplicación directa-, y limitar la regulación del artículo 8 del Proyecto al tutor de la entidad colaboradora, debiendo en tal caso, adecuar el epígrafe del precepto a su contenido.

- Artículo 10. Compromisos, reconocimiento académico y acreditación.

a) En el párrafo “No obstante, estos deben recoger como mínimo las siguientes contraprestaciones”, debería sustituirse el pronombre “estos” por “los convenios”, para evitar confusiones, y el término “contraprestaciones” por el de “compromisos”, más propio de la terminología administrativa de los convenios interadministrativos.

b) En cuanto al reconocimiento de la labor de los coordinadores y tutores de prácticas por parte de las universidades, se advierte que junto a algunos compromisos que sí pueden tener una relación directa con las funciones que aquellos desarrollarán respecto de los estudiantes y que redundarán en una mejor prestación de su cometido (participación en programas de innovación, promover experiencias conjuntas Comunidad Autónoma-Universidad, acceso a las bibliotecas universitarias, participación en cursos y seminarios organizados por la Universidad), lo que justificaría su previsión en esta norma, amparado en el derecho reconocido al tutor por el artículo 11.1, letra c) RD 592/2014 -consistente en tener acceso a la universidad para obtener la información y el apoyo necesarios para el cumplimiento de los fines propios de su función-, en otros supuestos dicha relación no puede apreciarse en absoluto (como en lo relativo al uso de las instalaciones deportivas de la Universidad) y se configuran más como una recompensa o un estímulo a la labor de los coordinadores y tutores, como ocurre con el reconocimiento de créditos ECTS y con la utilización de éstos como mérito en los procedimientos selectivos de profesor asociado (de profesor-tutor en el caso de la UNED).

El reconocimiento de créditos ECTS por la participación en actividades formativas no integradas en los planes de estudios está previsto



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

en la normativa reguladora del sistema de créditos ECTS (art. 5.5 RD 1125/2003, de 5 de septiembre) y ha sido recogido en el artículo 46.2, letra i) LOU como un derecho del estudiante universitario por la realización de actividades universitarias de diversa naturaleza (culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación), siendo las normas internas de cada Universidad las que establecen los procedimientos y los criterios a aplicar para efectuar dicho reconocimiento. Por ello sería oportuno incorporar al apartado 1, a) una referencia expresa a tales regulaciones propias de cada Universidad, junto a la remisión a lo que establezcan los correspondientes convenios.

En cuanto a la valoración de las labores de coordinación y tutoría de prácticas académicas externas en los procedimientos de selección de profesores asociados o profesor-tutor (UNED), no parece necesario imponer que el mérito lo constituirán los créditos ECTS concedidos, sino que bastaría con señalar la necesidad de valorar a tal efecto el desempeño de tales funciones, pudiendo configurarse -como de hecho así ocurre ya- en los baremos de cada Universidad bien como mérito académico (que es lo que parece indicar el precepto objeto de consideración, pues los créditos son la medida del haber académico) bien como mérito profesional, que parece más adecuado a la realidad del trabajo realizado por tutores y coordinadores.

c) La previsión de contraprestaciones económicas a abonar por las universidades privadas a aquellos centros públicos en los que sus alumnos realizan las prácticas no debería remitirse únicamente al procedimiento previsto en los convenios. Esta obligación económica que se impone a un sujeto privado por la utilización de unos bienes de titularidad pública (las instalaciones del centro) y por la prestación de unos servicios públicos (la tutorización del estudiante en prácticas por parte de un empleado público), constituye un ingreso económico de derecho público con características que lo aproximan mucho a las tasas o a los precios públicos.

Carece el expediente de datos suficientes para poder efectuar en este Dictamen la calificación del indicado ingreso a la luz de los criterios legales y jurisprudenciales que rigen la distinción entre dichas figuras, pero



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

en cualquier caso, con carácter previo a la determinación en el convenio de la contraprestación económica, deberá procederse a la regulación y establecimiento de dicho ingreso de derecho público conforme a la categoría o tipo que le corresponda, en los términos establecidos en la normativa presupuestaria y tributaria, singularmente en la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales de la Región de Murcia, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, y así debería preverse en el precepto objeto de la actual consideración.

Esta consideración tiene carácter esencial.

d) En los apartados 3 y 4, debería sustituirse el término “funcionarios” por “empleados públicos”, ante la eventualidad de que los tutores o coordinadores de prácticas estén vinculados a la Administración por una relación de servicio de naturaleza no funcionarial, lo que sería acorde con el artículo 8 del Proyecto que sólo exige de manera específica la condición de funcionario de carrera a unos determinados tutores, los contemplados en su apartado 4.

- Artículo 11. Tramitación de las solicitudes de prácticas académicas universitarias curriculares.

a) En el apartado 1 se menciona la aplicación informática “PRADO” como el instrumento a través del cual se procederá a la tramitación telemática del procedimiento. Para su identificación se acude a la cita de una Orden de creación de ficheros de carácter personal, de 15 de marzo de 2006.

La identificación de la aplicación sería más precisa mediante la referencia a la resolución administrativa por la que se debió proceder a su aprobación, tal y como exigía en su momento el artículo 45.4 LPAC, antes de su derogación por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y sigue exigiendo en la actualidad el artículo 6 del Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Esta consideración se hace extensiva al artículo 12.1.

b) En el apartado 4, se hace mención a que los centros deberán darse de alta y solicitar ser centro de prácticas en la aplicación informática “que será puesta a su disposición en la Consejería competente en materia de educación”, lo que genera una cierta duda acerca de la vía en la que se llevará a cabo dicha puesta a disposición, considerando que sería más adecuado señalar que los centros podrán acceder a la aplicación a través de la red informática interna de la Consejería (intranet), previa facilitación de las correspondientes claves de acceso o sistemas de identificación electrónica que se estimen oportunos.

- Artículo 12. Tramitación de las solicitudes de prácticas académicas universitarias extracurriculares.

En el apartado 2, letra c), debe precisarse quién será el encargado de tramitar el alta en el seguro de accidentes y de expedir la credencial de alumno en prácticas, pues en la redacción actual no está claro si tal labor corresponde a la Universidad (como parece que debiera ser) o al coordinador de prácticas correspondiente.

En este mismo apartado y letra, cabe plantearse si lo que se pretende regular es una situación de competencia de varios alumnos por una misma plaza, en cuyo caso, el precepto debería prever que el supuesto de hecho que determinará la remisión de las solicitudes al coordinador para que éste seleccione a los alumnos será la existencia de más alumnos interesados que plazas disponibles en el correspondiente órgano u organismo.

Esta observación se hace extensiva al apartado 3, letra c) del mismo artículo 12.

- Artículo 13. Criterios de prioridad en la asignación de plazas.

a) En el apartado 2 no parece necesario aludir al instrumento de creación o reconocimiento de las universidades privadas. Para identificar a



las universidades privadas o de la Iglesia Católica de la Región podría bastar la referencia a aquellas universidades privadas o de la Iglesia Católica integrantes del sistema universitario de la Región de Murcia (art. 2 LURM).

b) En orden a completar la regulación, debería incorporarse en el orden de prioridades a aquellas universidades públicas de fuera de la Región de Murcia que, previa autorización del Consejo de Gobierno, pueden impartir en el territorio regional enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (supuesto previsto en el art. 2.4 LURM) y que, de conformidad con el artículo 4.2, letra c) del Decreto 203/2009 -que otorga prioridad a las universidades públicas *in genere*, sin distinción acerca de dónde tengan su sede-, ostentarían prioridad sobre las universidades privadas para la realización de sus programas de prácticas en las instituciones públicas dependientes de la Administración regional.

c) Asimismo, debería efectuarse una mención específica al Centro Asociado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Cartagena, cuya situación a efectos de prioridad en la realización de prácticas en la Administración regional debe asimilarse a la de las Universidades públicas de la Región por mandato de la Disposición adicional sexta LURM.

d) En el apartado 5, *in fine*, debería adicionarse “conforme a los criterios de prioridad establecidos en este artículo” o similar.

- Artículo 14. Protección de datos.

a) El apartado 1 podría simplificar su redacción señalando que los procedimientos regulados en el futuro Decreto se adecuarán a la normativa reguladora de la protección de datos personales. Con ello, además, se evitaría la limitación contenida en la actual redacción del precepto que impone dicha sujeción sólo en cuanto a la creación de los ficheros y a la cesión de los datos en ellos contenidos, obviando que la indicada normativa



no se aplicará únicamente a los señalados extremos sino al conjunto de actuaciones relativas a los datos incorporados a los procedimientos.

b) La exoneración de responsabilidad que se proclama en el apartado 2 *in fine* no deja de ser una proclamación meramente formal, pues desde el punto de vista material, la Administración regional quedará exenta de responsabilidad sólo si, de acuerdo con la normativa de protección de datos personales y la de responsabilidad patrimonial de la Administración, así procede declararlo.

- Artículo 16. Incompatibilidades.

Prevé el precepto diversas circunstancias que pueden impedir que un alumno realice sus prácticas en determinadas dependencias, en atención a sus vínculos afectivos con personas que prestan servicios en ellas (apartado 1) o por ser el propio estudiante quien trabaja de forma remunerada en tales centros.

El tratamiento que se da a ambas circunstancias parece ser distinto, pues si en el caso de los vínculos familiares se prevé de forma expresa la posibilidad de excepcionar la aplicación de la reseñada incompatibilidad en los supuestos en que concurren especiales dificultades para poder realizar el *practicum* en otro centro, especificando las circunstancias que permiten acudir a la excepción, en el caso de la prestación de servicios por parte del propio alumno en el centro en el que desea realizar las prácticas no se establece, al menos a priori, la posibilidad de no aplicar la prohibición.

Sin embargo, en el apartado 3 se establece que, en caso de que “alguna de estas circunstancias concorra en un estudiante” debe ponerlo en conocimiento de la Coordinación general de las prácticas “y solicitar su aprobación de manera justificada”, lo que parece abrir la posibilidad de excepcionar la incompatibilidad también para la realización por el alumno de un trabajo remunerado en el mismo centro donde quiera realizar las prácticas. De ser así, debería darse un tratamiento normativo homogéneo a las excepciones para ambos supuestos, previendo para el previsto en el apartado 2 qué causas pueden justificar la excepción.



Además, y dado que tanto la normativa básica (art. 2.3 RD 592/2014) como el propio Proyecto (art. 15.1) prohíben que el contenido de las prácticas pueda dar lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo, en el supuesto excepcional de que se autorizara la realización de aquéllas en el mismo centro en que el alumno desarrolla una prestación de servicios remunerada, deberían preverse en la propia resolución que aprueba la excepción las garantías o controles a efectuar para evitar que la práctica académica sustituyera a la prestación laboral del alumno.

- Artículo 17. Convenios con las Universidades.

a) El precepto debe dividirse en dos apartados y numerarse en consecuencia.

b) El actual párrafo segundo coincide en su regulación con el segundo párrafo del artículo 3 del Proyecto, al que únicamente se adicionan dos previsiones que serían prescindibles.

En efecto, el carácter no vinculante del informe de la Dirección General de Universidades no es necesario declararlo de forma expresa, toda vez que de conformidad con las normas reguladoras del procedimiento administrativo común, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán no vinculantes (art. 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP).

Del mismo modo, también sería oportuno suprimir la exigencia de autorización del convenio por parte de los consejos de administración u órganos de dirección de los distintos entes de la Administración institucional, de modo que la tramitación interna del convenio dentro del propio organismo o entidad se ajustaría a lo que dispongan sus normas organizativas específicas sobre la suscripción o la formulación de propuestas de convenios, pues dada la heterogeneidad de los entes y



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

organismos a los que se refiere el precepto, la previsión del Proyecto objeto de consideración podría entrar en colisión con aquéllas.

Se sugiere, en consecuencia, la supresión del párrafo segundo del precepto.

- Artículo 19. Comisión Coordinadora de las prácticas académicas externas universitarias.

a) No es necesario reiterar en este precepto que el Coordinador General de Prácticas de la Comunidad Autónoma depende de la Consejería competente en materia de universidades, toda vez que ya el artículo 7.8 atribuye la coordinación general de las prácticas universitarias externas a la Dirección General competente en materia de universidades.

b) Al regular la representación de las Universidades, sería más preciso establecer que corresponden dos representantes a cada una de las Universidades de la Región de Murcia, designados por sus respectivos Rectores, y dos al Centro Asociado de la UNED de Cartagena, que serán designados por su Director.

- Disposición adicional primera. Vigencia de los convenios anteriores a esta norma.

La adecuación de los convenios anteriores a la fecha de entrada en vigor de la nueva norma que se prevé en la citada disposición adicional debería aprovecharse para alcanzar su adecuación también al nuevo régimen jurídico de los convenios que, con carácter básico, establece la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya Disposición adicional octava exige la adecuación de todos los convenios vigentes a lo en ella previsto en el plazo de tres años desde su entrada en vigor el pasado 2 de octubre de 2016.

- Disposición adicional cuarta. Protección de la infancia y la adolescencia.



a) En el apartado 1, la cita correcta debería ser al artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, pues lo que hace la Ley 26/2015, de 28 de julio es proceder a su modificación.

Además, la enumeración de los delitos que, una vez condenados por sentencia firme sus autores, les impide realizar profesiones o actividades que conlleven contacto con menores, debe realizarse de forma literal, por lo que ha de sustituirse la errónea calificación de “delito contra la libertad e identidad sexual”, inexistente en el Código Penal, por la de “delito contra la libertad e indemnidad sexual”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

b) Por Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre, se crea el Registro Central de Delincuentes Sexuales. Dicha disposición entró en vigor el 1 de marzo de 2016, fecha a partir de la cual puede solicitarse el certificado negativo del indicado Registro, lo que hace innecesaria en la actualidad la previsión transitoria contenida en el apartado 2 de la disposición objeto de la presente consideración.

c) En el apartado 3 se establece una medida cautelar de apartamiento inmediato de las prácticas de cualquier estudiante, profesor o empleado público que durante el período de prácticas resultase investigado por la presunta comisión o participación en alguno de estos delitos.

Ha de observarse, en primer lugar, que la medida va mucho más allá de la prohibición contenida en el artículo 13.5 de la LO 1/1996, que sólo afecta a quienes hayan sido condenados por sentencia firme por alguno de los delitos que allí se enumeran. Aquí se pretende apartar a estudiantes, profesores y empleados públicos antes de ser condenados, bastando a tal efecto tener la condición procesal de investigados por alguno de dichos delitos, lo que cabe calificar como una medida cautelar o provisional, de carácter administrativo no judicial, que antepone el interés superior del menor al del estudiante en prácticas y a los otros agentes de las prácticas



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

académicas externas. Al margen de las consideraciones que siguen, ha de advertirse que, en la medida en que el investigado lo es en un procedimiento judicial penal, en determinados supuestos cabría solicitar en el seno del mismo la adopción de alguna medida cautelar que tuviera un efecto equivalente al perseguido con la que ahora se pretende establecer en el Proyecto.

En cualquier caso, ha de señalarse que la ratio de las medidas establecidas en la Disposición adicional cuarta del Proyecto es la protección del superior interés de los menores, por lo que cualquier medida que pretenda establecerse en esta disposición debería estar relacionada con dicha finalidad. A tal efecto, puede advertirse esa relación en el supuesto de estudiantes que, como consecuencia de la realización de las prácticas, tengan contacto habitual con menores, como es el caso paradigmático de los futuros maestros que realizan prácticas en centros educativos no universitarios. Sin embargo, la medida se hace extensiva, no sólo a cualesquiera prácticas externas y de cualquier titulación, sino también a “cualquier profesor o empleado público que participe en las prácticas externas y en el proceso de coordinación y gestión de las mismas”, lo que impide apreciar la conexión de la medida con la protección de los menores.

En efecto, un profesor que actúe como tutor académico no parece que vaya a tener contacto con menores (los estudiantes en prácticas son universitarios y, en consecuencia y salvo contadas excepciones, mayores de edad), máxime si las prácticas lo son en titulaciones diferentes a las educativas, sanitarias o de intervención social; por su parte, si por profesor se entiende el tutor docente en el centro educativo no universitario, lo cierto es que si éste tiene contacto con los menores lo tendrá no con ocasión de la realización de las prácticas, sino como consecuencia de su desempeño profesional ordinario en el centro como profesor del mismo, por lo que su apartamiento, no ya de las prácticas académicas externas, sino de las clases, debería venir determinado por las normas reguladoras de su relación funcional y de los protocolos que a tal efecto establezca la Administración educativa, que podrían incluir su suspensión provisional al amparo del artículo 90.4 del Estatuto Básico del Empleado Público, que prevé la eventualidad del pase a esta situación con ocasión de la



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

tramitación de un procedimiento judicial o expediente disciplinario, con las garantías inherentes a este tipo de procedimientos.

Del mismo modo, la referencia a cualquier empleado que participe en el procedimiento de coordinación y gestión de las prácticas es tan amplia que llega a englobar a personal administrativo de la Dirección General de Universidades, o de las propias Universidades, que carece de contacto, no ya habitual sino en absoluto, con menores, por lo que su exclusión del procedimiento de las prácticas no estaría justificada y, en cualquier caso, también sería extensible a estos empleados públicos la observación realizada sobre la aplicación de las medidas previstas en el ordenamiento regulador de su relación de servicios con la correspondiente Administración.

En cuanto a los estudiantes universitarios, a quienes no procede aplicar el régimen disciplinario ni de situaciones administrativas de los empleados públicos, podría establecerse esta medida en el futuro Decreto en atención a la relación de especial sujeción en que se insertan una vez comienzan el período de prácticas y dada la supremacía del interés jurídico de los menores. En consecuencia, el apartamiento de las prácticas debería preverse sólo en el caso de que éstas conlleven trabajo o contacto habitual con menores, y aún así, debería reforzarse el carácter cautelar y meramente provisional de la medida prevista, haciéndola de esta forma más acorde con lo establecido en el artículo 2.4 LO 1/1996, en cuya virtud, en caso de concurrir cualquier otro interés legítimo (el del estudiante en continuar la realización de sus prácticas y poder obtener su titulación universitaria) junto al interés superior del menor, deberán priorizarse las medidas que, respondiendo a este interés, respeten también los otros intereses legítimos presentes.

Del mismo modo, la configuración de la medida como meramente provisional permite cumplir con las exigencias de los principios de proporcionalidad de la regulación y de la actuación administrativas (arts. 129 LPACAP y 4 LRJSP), así como con los de efectividad y menor onerosidad que el artículo 56 LPACAP impone en la adopción de este tipo de medidas. A tal efecto, si el alumno procede de una titulación que admita



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

la posibilidad de realizar prácticas que no conlleven trabajo con niños o adolescentes, debería ofrecérsele la posibilidad de continuar el *practicum* en otro centro que no tenga relación alguna con los menores, dado que la prohibición de la realización de prácticas curriculares determinaría la imposibilidad de obtener la titulación correspondiente.

Del mismo modo, habría de vincularse la medida provisional a la condición procesal de investigado, de modo que una vez sobreseídas las actuaciones judiciales o finalizadas con un pronunciamiento absolutorio se alzaría la medida, garantizando al alumno la realización del *practicum* interrumpido. Si, por el contrario, finalmente resultara condenado por alguno de los delitos indicados en el artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, dicho apartamiento se convertiría en definitivo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la norma, que habrá de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado, en términos generales, a las normas que lo rigen, sin perjuicio de las observaciones formuladas en la Consideración Tercera de este Dictamen.

Debe formularse nueva propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto como Decreto, por parte del titular de la Consejería de Empleo, Universidades y Empresa, que asume las competencias en materia de universidades tras la reorganización administrativa operada por el Decreto del Presidente 3/2017, de 4 de mayo.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

TERCERA.- Tienen carácter esencial las observaciones efectuadas al artículo 10.1, letra e) y a la Disposición adicional cuarta en la Consideración Quinta de este Dictamen.

CUARTA.- El resto de observaciones y sugerencias, de incorporarse al texto, contribuirían a su mejora técnica y a una más adecuada inserción de la futura norma en el conjunto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL

Vº Bº EL PRESIDENTE

