

Actividade do Parlamento de Galicia na IX Lexislatura: docencia e profesionalización nas decisións legislativas de 2013

Actividad del Parlamento de Galicia en al IX Legislatura: docencia y profesionalización en las decisiones legislativas de 2013

Activity of the Parliament of Galicia in the IX Legislature: teaching and professionalization in the legislative decisions of 2013



PATRICIA MURIAS GIL

Psicopedagoga

Universidade de Santiago de Compostela (España)

secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Profesor de Dereito Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela (España)

secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

Recibido: 12/03/2014 | Aceptado: 05/06/2014

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Índice: I. Introducción. II. Reunións dos órganos da Cámara. Calendario de actividades. III. Procedementos de natureza normativa. IV. Procedementos de impulso. V. Procedementos de control e información. VI. O Parlamento nas claves da formación e promoción do capital humano: as leis de universidades e de emprendemento.

I Introducción

Celebradas as eleccións o día 21 de outubro de 2012, a Xunta Electoral de Galicia, por acordo do 5 de novembro de 2012, e logo de recibidas as correspondentes actas de proclamación das xuntas electorais provinciais, e en cumprimento do disposto no artigo 108.6º da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, fixo públicos os resultados xerais e por circunscricións e a relación de deputados proclamados electos. O dito acordo saíu publicado no DOG núm. 212, do 7 de novembro de 2012.

Os votos obtidos por cada unha das forzas políticas con representación parlamentaria foron:

Partido Popular de Galicia	661.281 votos
Partidos dos Socialistas de Galicia - PSdeG-PSOE	297.584 votos
Alternativa Galega de Esquerda (Esquerda Unida-ANOVA)	200.828 votos
Bloque Nacionalista Galego	146.027 votos

En función dos votos válidos obtidos, os 75 deputados proclamados electos, distribuíronse do xeito seguinte:

Partido Popular de Galicia	41 deputados
Partidos dos Socialistas de Galicia - PSdeG-PSOE	18 deputados
Alternativa Galega de Esquerda (Esquerda Unida-ANOVA)	9 deputados
Bloque Nacionalista Galego	7 deputados

Logo da presentación, por parte dos deputados electos, das credenciais expedidas polas distintas xuntas electorais provinciais e da presentación das súas declaracións de actividades e bens patrimoniais, tivo lugar a **sesión constitutiva da IX Lexislatura** do Parlamento de Galicia con data **16 de novembro de 2012**.

Na dita sesión constitutiva, logo de constituída a Mesa de idade, procedeuse á elección da Mesa do Parlamento, resultando elixidos os cargos seguintes:

- Excma. Sra. presidenta: D^a Pilar Rojo Noguera
(Partido Popular de Galicia)
- Ilmo. Sr. vicepresidente 1^o: D. Miguel Ángel Santalices Vieira
(Partido Popular de Galicia)
- Ilma. Sra. vicepresidenta 2^a: D^a María Soledad Soneira Tajés
(Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE)
- Ilmo. Sr. secretario: D. José Manuel Balseiro Orol
(Partido Popular de Galicia)
- Ilma. Sra. vicesecretaria: D^a Concepción Burgo López
(Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE)

En cumprimento do artigo 5 do Regulamento do Parlamento, en primeiro lugar prestaron xuramento ou a súa promesa a señora presidenta e os demais membros da Mesa, e deseguido, e por orde alfabética os demais deputados e deputadas.

Logo da sesión constitutiva tivo lugar o **Pleno de investidura** con data **27 de novembro de 2012**. Desenvolveuse esta iniciándose ás 9,30 horas da mañá coa exposición polo señor Núñez Feijóo do seu programa de goberno. Suspendeuse a sesión ás once e oito minutos da mañá para ser retomada ás once e vinte e cinco minutos da mañá do día **29 de novembro**, data na que se iniciou o debate sobre o programa do candidato con intervención dos grupos parlamentarios da Cámara.

Concluídas as intervencións establecidas a través dos correspondentes turnos de réplica e dúplica, a presidenta anuncia que se vai iniciar a votación para a elección do candidato proposta a presidente da Xunta de Galicia e que a votación será pública por chamamento. O candidato D. Alberto Núñez Feijóo resultou investido como presidente da Xunta de Galicia, por maioría absoluta co resultado na votación seguinte: votos a favor, 41; votos en contra, 34.

Tomou posesión do seu cargo ante a Mesa do Parlamento e coa presenza de autoridades representantes do Estado e da Comunidade Autónoma e dos deputados invitados o día 1

de decembro. Logo de prestar xuramento coa fórmula establecida no artigo 20 da Lei reguladora da Xunta e do seu presidente, quedou investido da autoridade, do tratamento, dos dereitos e dos deberes inherentes ao seu cargo de presidente da Xunta de Galicia.

A seguinte sesión denominada como “solemne sesión de apertura de lexislatura”, tivo lugar o 4 de decembro de 2012.

Destacar, desde o punto de vista institucional, que con data 13 de xaneiro de 2014, a presidenta do Parlamento de Galicia, D^a Pilar Rojo Noguera, asumiu formalmente a Presidencia da Conferencia de Asembleas Lexislativas Rexionais Europeas (CALRE) para o ano 2014, logo de ser elixida por unanimidade na Asemblea anual desta organización celebrada en Bruxelas a finais de outubro de 2013.

II Reunións dos órganos da Cámara. Calendario de actividades

A ordenación do traballo parlamentario e o calendario de actividades para este período aprobouse nas Mesas-Xuntas de Portavoces dos días 28 de decembro de 2012, 22 de xaneiro de 2013 e 3 de setembro de 2013 (artigo 67 do Regulamento do Parlamento de Galicia).

O resumo estatístico deste período é o seguinte:

Órgano		Núm. reunións
MESA		5
XUNTA DE PORTAVOCES		2
PRESIDENTES/AS DE COMISIÓN		9
PLENO		3
DEPUTACIÓN PERMANENTE		6
Comisións	Comisión 1ª. Institucional, de Administración Xeral, Xustiza e Interior	23
	Comisión 2ª. Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente e Servizos	18
	Comisión 3ª. Economía, Facenda e Orzamentos	61
	Comisión 4ª. Educación e Cultura	1
	Comisión 5ª. Sanidade, Política Social e Emprego	26
	Comisión 6ª. Industria, Enerxía, Comercio e Turismo	18
	Comisión 7ª. Agricultura, Alimentación, Gandería e Montes	18
	Comisión 8ª. Pesca e Marisqueo	1
	Comisión do Regulamento	1
	Comisión do Estatuto dos Deputados	4
	Comisión de Peticións	2
	Comisión de Control da CRTVG	1
	Comisión de Relacións co Consello de Contas	6
	Comisión de Asuntos Europeos	5
	Comisión de investigación sobre responsabilidades da actual situación das caixas	20
	Comisión non permanente de estudo para a elaboración dun Plan de medidas de prevención e erradicación da corrupción política	15
	Comisión non permanente para o seguimento das políticas relativas á discapacidade	2
	Comisión non permanente para o estudo sobre a seguridade viaria	1
	Comisión non permanente para o estudo para a igualdade e para os dereitos das mulleres	1
Comisión non permanente de estudo para a elaboración dunha nova Lei do solo	2	

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

III Procedementos de natureza normativa

O Regulamento parlamentario recolle expresamente, e desde o principio do seu título VI regulador do procedemento lexislativo, a diferenciación:

1. Da iniciativa governamental e
2. Da iniciativa lexislativa non governamental (parlamentaria ou popular).

Respecto á iniciativa lexislativa proveniente do Executivo aparece atribuída “á Xunta ou Goberno de Galicia”. Esta precisión terminolóxica, criticada por algún sector doutrinal, parece atender á coñecida confusión entre Xunta como administración pública e Xunta coma goberno galego (máis tecnicamente expresado Consello da Xunta).

A iniciativa lexislativa non governamental atribúese aos deputados e aos grupos parlamentarios en clara confrontación co texto do artigo 13 apdo. 1º do Estatuto de Autonomía que a fai residir nos deputados e o Parlamento. Esta discordancia ten sido posta de manifesto pola doutrina que demanda a necesidade dunha modificación regulamentaria para facer coherentes ambos os dous textos. Algún autor entende tamén que sería preciso atribuír iniciativa lexislativa ás entidades locais dun xeito similar ao que se prevé noutras comunidades autónomas, desde o meu punto de vista a práctica autonómica non botou de menos esta iniciativa que non parece por outra banda estritamente necesaria desde o punto de vista da “enxeñería estatutaria”, e que podería provocar problemas pola configuración territorial do poder político na nosa Comunidade.

A xurisprudencia constitucional (STC 124/1995 entre outras) destacou a dobre natureza das proposicións de lei:

1. como participación na potestade lexislativa da Cámara e
2. como instrumento ao servizo da función representativa característica de todo Parlamento.

Este “carácter bifronte” fai que, con independencia de que a iniciativa prospere ante o Pleno, o seu só debate cumpra unha función moi importante, a de permitir aos cidadáns representados ter coñecemento do que os seus representantes pensan sobre unha determinada materia.

Ao carón da iniciativa parlamentaria atópase a coñecida como iniciativa lexislativa popular. Trátase dunha modalidade que no actual “estado de partidos” non conta cunha aplicación excesiva e que máis ben atopa numerosos obstáculos para obter os seus obxectivos. O seu marco atópase

1. na Lei orgánica 3/1984 do 28 de marzo e
2. na Lei autonómica 1/1988 do 19 de xaneiro que se ven completadas coa referencia contida no artigo 124 do Regulamento parlamentario no tocante á participación da Mesa do Parlamento nese trámite lexislativo.

Limitándonos agora aos aspectos estritamente parlamentarios debemos de subliñar que a participación da Mesa da Cámara na cualificación das iniciativas lexislativas populares ten

sido obxecto de decisións por parte do Tribunal Constitucional nas que se subliña o carácter de control meramente formal da cualificación da Mesa superando pois a concepción tradicional que defendía a valoración sobre a constitucionalidade ou non da iniciativa por parte do órgano reitor da Cámara (así a STC 76/1994 do 14 de marzo recaída sobre a lei vasca de iniciativa legislativa popular). En uso destas previsións constitucionais e estatutarias a actividade legislativa da Cámara achega un resumo estatístico dos procedementos legislativos no ano 2013 seguinte:

Leis aprobadas	14
-----------------------	----

Proxectos de lei	
Presentados	15
Aprobados	14
Retirados	-
En tramitación	1

Proposición de lei	
Presentadas	15
Aprobadas	-
Rexeitadas	6
Retiradas	-
En tramitación	9

Proposicións de lei de iniciativa legislativa popular	
Procedentes da anterior lexislatura	5
Presentadas	4
Aprobadas	-
Rexeitadas	3
En tramitación	4
Non admitidas a trámite	2

Proposicións de lei ante o Congreso	
Presentadas	4
Aprobadas	-
Rexeitadas	3
En tramitación	1

Os proxectos de lei presentados son os seguintes:

- Proxecto de lei do transporte público de persoas en vehículos de turismo de Galicia.
- Proxecto de lei de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2013.
- Proxecto de lei de impulso e ordenación das infraestruturas de telecomunicacións de Galicia.
- Proxecto de lei de estradas de Galicia.
- Proxecto de lei do sistema universitario de Galicia.
- Proxecto de lei de fomento da investigación e a innovación de Galicia.
- Proxecto de lei de modificación da Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia.
- Proxecto de lei da galeguidade.
- Proxecto de lei de garantías de prestacións sanitarias.
- Proxecto de lei de inclusión social de Galicia.

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

- Proxecto de lei de caza de Galicia.
- Proxecto de lei do emprendemento e da competitividade económica de Galicia.
- Proxecto de lei de racionalización do sector público autonómico.
- Proxecto de lei de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2014.
- Proxecto de lei de accesibilidade.

Dos quince foron aprobados catorce, o único proxecto de lei que está en trámite a decembro de 2013 é o Proxecto de lei de accesibilidade. Presentáronse quince proposicións de lei, das cales non foron tomadas en consideración seis, estando en tramitación en decembro de 2013 as seguintes:

- Proposición de lei, a iniciativa do Bloque Nacionalista Galego, de reforma da lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa lexislativa popular.
- Proposición de lei, a iniciativa do Bloque Nacionalista Galego, de consultas populares en Galicia.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de reforma de lei de eleccións ao Parlamento de Galicia.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, pola visibilidade e non discriminación de lesbianas, gais, transexuais e bisexuais en Galicia.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Alternativa Galega de Esquerda (EU-ANOVA) de modificación da Lei de ordenación da minaría de Galicia, relativa á prohibición do uso de tecnoloxías mineiras a base de cianuro en Galicia e a constitución de garantías suficientes fronte ás indemnizacións por danos.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, pola que se modifica a lei 10/2008, do 3 de novembro, de residuos de Galicia.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Bloque Nacionalista Galego, de creación do Instituto Galego de Crédito e Investimento.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Bloque Nacionalista Galego, galega de fomento da corresponsabilidade.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Popular de Galicia, do Consello Consultivo de Galicia.

Neste período de tempo tiveron entrada no Rexistro Xeral da Cámara catro proposicións de lei de iniciativa lexislativa popular:

- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular, de medidas de prevención da corrupción política.

- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para garantir a prestación das especialidades de Hemodinámica, Radioterapia e Medicina Nuclear en igualdade de condicións para toda a cidadanía galega con independencia do seu lugar de residencia en Galicia.
- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular, de medidas para a creación de emprego en Galiza.
- Proposición de lei por iniciativa legislativa popular para a reforma da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, co fin de garantir a igualdade de voto dos cidadáns con independencia do lugar no que residan e para garantir o dereito de sufraxio pasivo, en igualdade de condicións, de todas as candidaturas.

Non foron admitidas a trámite dúas: a Proposición de lei de iniciativa legislativa popular, de medidas de prevención da corrupción política e a Proposición de lei por iniciativa legislativa popular para a reforma da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, co fin de garantir a igualdade de voto dos cidadáns con independencia do lugar no que residan e para garantir o dereito de sufraxio pasivo, en igualdade de condicións, de todas as candidaturas.

As proposicións de lei de iniciativa legislativa popular procedentes da anterior legislatura foron cinco:

- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para a creación e regulación da Área Metropolitana de Vigo.
- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular, para a defensa e a promoción da sanidade pública.
- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para a confluencia do programa Preescolar na Casa e o ensino público galego.
- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para o aproveitamento da lingua portuguesa e vínculos coa lusofonía.
- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para a aplicación efectiva dos principios de redución, reutilización e reciclaxe de residuos en Galicia.

Destas proposicións de lei de iniciativa legislativa popular só foron tomadas en consideración dúas: a Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para a creación e regulación da Área Metropolitana de Vigo e a Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para o aproveitamento da lingua portuguesa e vínculos coa lusofonía, que xunto coa Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para garantir a prestación das especialidades de Hemodinámica, Radioterapia e Medicina Nuclear en igualdade de condicións para toda a cidadanía galega con independencia do seu lugar de residencia en Galicia e a Proposición de lei de iniciativa legislativa popular, de medidas para a creación de emprego en Galicia son as catro proposicións de lei de iniciativa legislativa popular que están en trámite.

Tamén se presentaron catro proposicións de lei perante o Congreso dos Deputados:

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

- Proposición de Lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de medidas urxentes en materia de execución hipotecaria.
- Proposición de Lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de modificación da Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local, sobre a racionalización do réxime das deputacións provinciais.
- Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de reforma da Lei 35/2006, do 28 de novembro, do imposto sobre a renda das persoas físicas e de modificación parcial das leis dos impostos sobre sociedades, relativa á tributación das pensións públicas percibidas por persoas emigrantes retornadas de Estados cos que existe convenio sobre dobre imposición.
- Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de reforma da Lei 9/2012, do 14 de novembro, de reestruturación e resolución de entidades de crédito, para garantir a devolución íntegra do valor nominal das participacións preferentes e outros instrumentos híbridos de capital e débeda subordinada aos aforradores e pequenos investidores sen experiencia financeira.

Está en trámite esta última, as outras tres non foron tomadas en consideración.

IV Procedementos de impulso

Non existe no Regulamento parlamentario galego unha definición das proposicións non de lei. Serve para aproximarse ao seu concepto o artigo 160 que di que a través delas os Grupos Parlamentarios poden formular propostas de resolución á Cámara. Esta caracterización non as diferencia nidiamente das interpelacións senón por dous aspectos explicitados noutros lugares do Regulamento: os suxeitos que poden presentalas (exclusivamente os grupos parlamentarios) e o lugar no que se substancian (tanto no Pleno coma nas distintas comisións da Cámara).

Un paso máis adiante no perfil deste instrumento parlamentario vén dado polo contido da resolución da Mesa do Parlamento do 20 de xuño de 1986, sobre o artigo 161 do Regulamento da Cámara que establece como propias das proposicións non de lei aquelas propostas de resolución formuladas, que conteñan declaracións de vontade dirixidas ao Goberno galego.

O resumo estatístico correspondente é o seguinte:

Proposicións non de lei en Pleno	
Presentadas	1.255
Rexeitadas	96
Aprobadas con modificacións	12
Aprobadas sen modificación	28
Retiradas	0
En tramitación	1.043

Proposicións non de lei en Comisión	
Presentadas	1.427
Rexeitadas	270
Aprobadas con modificacións	14
Aprobadas sen modificación	34
Retiradas	9
En tramitación	964

Mocións	
Presentadas	57
Rexeitadas	45
Aprobadas con modificacións	4
Aprobadas sen modificación	0
Retiradas	3
En tramitación	2

V Procedementos de control e información

O tratamento das interpelacións e preguntas presenta numerosos aspectos equiparables que as fan merecentes dunha análise conxunta. Primeiramente, a totalidade da Cámara non participa na substanciación destes instrumentos parlamentarios que, comunmente se desenvolven na dialéctica bilateral entre un deputado e o responsable gubernamental de que se trate.

O Regulamento do Parlamento galego atribúe tamén a esta unicidade procedemental unhas consecuencias semellantes previstas nos artigos 158 e 159. Neste sentido introdúcese a existencia da “questiontime” obrigando a que, nas semanas nas que exista sesión ordinaria do Pleno, se dediquen dúas horas como tempo mínimo ao tratamento das preguntas e das interpelacións.

Nunha orde de cousas similar facúltase aos órganos rectores da Cámara (presidente e Mesa) para dar un tratamento especial a certas preguntas e interpelacións. No caso do primeiro dos suxeitos, existe a posibilidade da acumulación e debate simultáneo destas iniciativas que, tratando do mesmo tema ou temas conexos entre si, se atopen incluídas nunha orde do día. No segundo dos supostos é a Mesa da Cámara a que, oída a Xunta de Portavoces, pode declarar non admisibles aquelas preguntas ou interpelacións que incorresen no previsto polo Regulamento da Cámara no seu artigo 105; a saber, que se conteñan palabras ou se manifesten conceptos ofensivos ao decoro da Cámara ou dos seus membros, das institucións do Estado e de Galicia ou de calquera outra persoa ou entidade.

O resumo estatístico correspondente é o seguinte

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Solicitudes de comparecencia	
En Pleno	
Presentadas	133
Tramitadas	30
Retiradas	0
En tramitación	103
En Comisión	
Presentadas	108
Tramitadas	88
Retiradas	1
En tramitación	79

Interpelacións	
Presentadas	596
Tramitadas	53
Retiradas	1
Aprazadas	1
En tramitación	542

Preguntas	
Orais en Pleno dirixidas aos membros da Xunta	
Presentadas	2.020
Tramitadas	85
Retiradas	0
Aprazadas	1
En tramitación	116
Orais en Pleno urxentes	
Presentadas	79
Tramitadas	56
Retiradas	0
Aprazadas	0
En tramitación	2
Orais en Pleno dirixidas ao Presidente da Xunta	
Presentadas	53
Tramitadas	51
Retiradas	0
En tramitación	2
Orais en Comisión	
Presentadas	3.186
Tramitadas	748
Aprazadas	24
Retiradas	14
En tramitación	159
Con resposta escrita	
Presentadas	1.916
Tramitadas	2.563
Retiradas	0
En tramitación	2.237

VI O Parlamento nas claves da formación e promoción do capital humano: as leis de universidades e de emprendemento

Sinalaba Darío Villanueva⁶¹ co gallo do estudo da relación entre estudos universitarios e empregabilidade que a Universidade non é responsable da empregabilidade dos seus estudantes e que cando se pon énfase niso estase deturpando o sentido xenuíno da institución universitaria como “casa de estudos e templo do saber”. Aínda recoñecendo a validez desa afirmación non cabe tampouco descoñecer a correlación que se adoita establecer

61 *No seu traballo introdutorio da monografía incluída no número 3 da Revista Galega de Emprego, Ed. Xunta de Galicia.*

entre a preparación e formación do capital humano e o bo funcionamento en termos de emprego da economía. Así podemos atopar durante o ano 2013 varias leis que vinculan estes tópicos e poñen de manifesto o relevo que o lexislador galego dá a esta temática nas súas actuacións.

A base competencial e os antecedentes legislativos

A lei 6/2013, do 13 de xuño do Sistema Universitario de Galicia define ás universidades como entidades, públicas ou privadas, con personalidade xurídica de seu dotadas de autonomía polo artigo 27.10 da Constitución española. O seu fin, de acordo co artigo 1 da Lei orgánica 6/2001, de universidades, é prestar o servizo público da educación superior mediante a investigación, a docencia e o estudo.

A Comunidade Autónoma de Galicia, en virtude do artigo 31 do seu Estatuto de Autonomía, aprobado pola Lei orgánica 1/1981, asumiu a competencia plena sobre a regulación e a administración do ensino en toda a súa extensión, niveis e graos, modalidades e especialidades, no ámbito das súas competencias, sen prexuízo do disposto no artigo 27 da Constitución e nas leis orgánicas que, consonte o punto primeiro do artigo 81 desta, o desenvolvan, das facultades que lle atribúe ao Estado a alínea 30 do punto 1 do artigo 149 da Constitución e da alta inspección precisa para o seu cumprimento e garantía.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

**A EDUCACIÓN:
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS**

STC 184/2012 17 DE OUTUBRO: O ESTADO DEBE:

- DESEÑAR O MODELO DA EDUCACIÓN
- TODA A NORMATIVA SOBRE TÍTULOS É ESTATAL
- DESENVOLVEMENTO DO ART. 27 CE
 - PRINCIPIOS NORMATIVOS XERAIS e UNIFORMES
 - COMPETENCIA ESTATAL

ASPECTOS QUE GARANTAN:

- O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAS DOS PODERES PÚBLICOS
- A IGUALDADE DOS ESPAÑOIS NO EXERCICIO DOS DEREITOS

*Ver cadro conceptual Competencias Educativas
Cadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG*

Tendo como referencia a daquela vixente Lei orgánica 11/1983, de reforma universitaria, o Parlamento de Galicia aprobou a Lei 11/1989, de ordenación do sistema universitario de Galicia, que transformou por completo o panorama do ensino universitario na nosa comu-

nidade coa creación das universidades públicas da Coruña e de Vigo e baseou o modelo na descentralización e regulou a distribución dos diversos centros universitarios, preexistentes e de previsible creación, nun total de sete campus repartidos entre as catro provincias.

O Parlamento de Galicia aprobou con posterioridade:

- a Lei 7/2001, do 2 de xullo, de control en materia de creación e recoñecemento de universidades, centros universitarios e autorización de estudos na Comunidade Autónoma de Galicia.
- a Lei 1/2003, de consellos sociais do sistema universitario de Galicia.
- a Lei 2/2003, do Consello Galego de Universidades.

O marco normativo a nivel estatal viuse completado nos últimos tempos con novos textos relevantes cuxos contidos foron considerados ao elaborar o presente texto, como é o caso da Lei 14/2011, do 1 de xuño, da ciencia, a tecnoloxía e a innovación, ou do Real decreto 1791/2010, do 30 de decembro, polo que se aproba o Estatuto do estudante universitario.

O capital humano e a formación universitaria

Di a exposición de motivos da lei de universidades que a educación, e en concreto a educación universitaria e a súa relación coa investigación e a innovación, desempeña, ademais, un papel fundamental:

- para o progreso tanto a nivel individual coma da sociedade no seu conxunto.
- para proporcionar o capital humano altamente cualificado e a cidadanía formada que Galicia necesita para xerar emprego, crecemento económico e prosperidade. Neste marco, as universidades son os axentes fundamentais para impulsar e manter o crecemento da nosa sociedade. Como sinala García-Montalvo⁶² o crecemento da nosa sociedade debe superar a idea estendida entre parte do noso empresariado acerca do exceso de universitarios e a enorme falta de titulados de FP.

A lei galega proclámase convencida de que en pleno século XXI débense aproveitar as vantaxes transformadoras das TIC (tecnoloxías da información e a comunicación) e outras novas tecnoloxías que enriquecen o ensino, melloran as perspectivas de aprendizaxe, apoian a aprendizaxe personalizada, facilitan o acceso mediante a aprendizaxe a distancia e a mobilidade virtual, racionalizan a administración e crean novas oportunidades de investigación. Trátase dunha asunción de ideas comúns na doutrina que reitera a comprobación de que, en case o 85% dos traballos revisados, o simple incremento dos orzamentos educativos non ten ningún impacto sobre os resultados obtidos polos estudantes⁶³.

Un aspecto destacado pola norma galega é a mobilidade, entendida como un dos piares en que se asenta o concepto de Espazo Europeo de Educación Superior (EEES), leva consigo unha maior riqueza e a apertura a unha formación de máis calidade, por iso a lei defende que:

62 "Part II: Resultats de l'enquesta", en Generalitat de Catalunya (Ed.) *Catalunya futur: impulsem l'economia catalana*.

63 *Así o recolle Hanushek: "The failure of imput-based schooling policies". Economic Journal, 113, 2003.*

- debe fomentarse a nivel nacional e internacional.
- debe asentarse sobre unhas bases enraizadas no propio SUG.

Partindo desta premisa, a lei pon as bases para o fomento da mobilidade no propio sistema autonómico, tanto do estudiantado coma do persoal das universidades, facilitando o mellor aproveitamento dos recursos humanos con que conta a nosa comunidade, co fin de beneficiar o conxunto da comunidade universitaria galega, finalidade para a cal se contará coa vontade de colaboración das universidades integrantes do SUG.

Na lei o SUG mantén o compromiso da transformación do coñecemento xerado a través da investigación académica en valores sociais e económicos mediante accións que levan consigo unha actividade económica no proceso de relación coa sociedade ou a empresa. Pero tamén se destaca o compromiso coa responsabilidade social e o desenvolvemento sustentable mediante actividades universitarias que supoñen unha contribución social respecto de ámbitos como a cooperación ao desenvolvemento, a sustentabilidade ambiental, a integración e a accesibilidade, entre outras.

A educación superior mellora as posibilidades individuais e debería dotar aos titulados e ás tituladas dos coñecementos e das competencias transferibles básicas que necesitan para desempeñar con éxito profesións altamente cualificadas. Mais os programas de estudos moitas veces tardan en adecuarse ás demandas da sociedade, o que incide nos niveis de empregabilidade das persoas egresadas. A propia Comisión Europea recomenda a participación dos empregadores e das institucións do mercado de traballo na concepción e posta en práctica dos programas, o apoio aos intercambios de persoal e a inclusión da experiencia práctica nos cursos, para contribuír a adaptar os programas de estudos ás necesidades actuais e emerxentes e fomentar a empregabilidade e o emprendemento. Trátase en definitiva como sinalaron Tsang e Levin⁶⁴ de evitar situacións de sobrecualificación que derivan nunha menor produtividade respecto dos traballadores que teñen postos de traballo axustados ás súas cualificacións.

A cultura da avaliación da calidade, na cal xoga un papel esencial a Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia (ACSUG), que, desde a súa creación no ano 2001, desenvolveu o seu labor de garante da calidade no noso sistema universitario é un aspecto esencial para a nova lei galega.

As competencias de ordenación e coordinación das universidades integrantes do SUG.

Define o marco en que se desenvolverá o ensino superior universitario no territorio da comunidade para procurar, con escrupuloso respecto á autonomía universitaria, adecualo ás demandas do noso tempo e xerar maiores niveis de desenvolvemento e benestar.

A norma destaca, así mesmo, o protagonismo de órganos imprescindibles para facer posible o Sistema Galego de Universidades, en concreto:

- o Consello Galego de Universidades.
- a Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia.

64 “The economics of over education”, *Economics of Education Review*, 4, 2, 1985, páxinas 93 a 104.



- os consellos sociais de cada unha das universidades.

Todos eles, actuando en exercicio das funcións que a lei lles confire, contribúen á construción dun sistema forte, moderno, competitivo e de calidade.

Pero o fortalecemento do sistema non será posible sen o labor das propias universidades, que, coa autonomía que lles é propia, en exercicio da súa corresponsabilidade deberán crear un contorno de colaboración mutua, unificando esforzos para acadar obxectivos que lles son comúns⁶⁵. Neste senso, a lei prevé a creación dunha nova figura xurídica, o consorcio interuniversitario, que afonda no papel impulsor das universidades, comprometidas coa sociedade da que forman parte indisoluble.

O SUG aspira a mellorar os seus niveis de calidade e internacionalización, nun continuo proceso de modernización, o que esixe contar cunha regulación global e sistemática no eido do ensino universitario da nosa comunidade autónoma.

O concreto contido normativo da lei

O título I, «Da ordenación do Sistema Universitario de Galicia»:

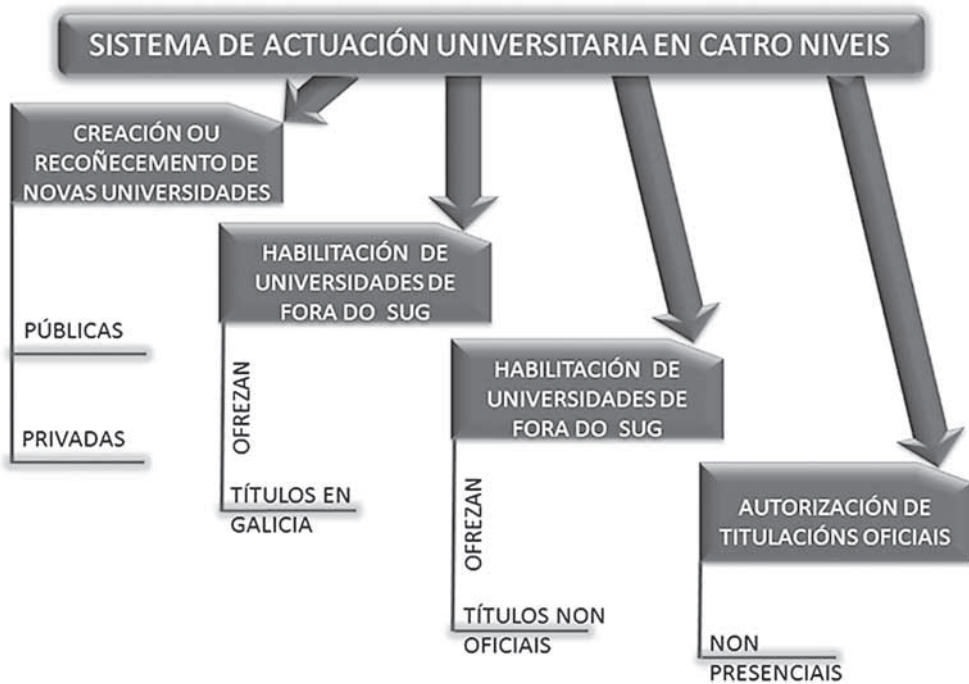
- define e potencia os principios aos que responden a actividade e a organización universitarias.
- reflicte as estruturas que poderán integrar as universidades.
- fixa os criterios para a creación e a implantación de novas titulacións e centros, tendo en conta principios de descentralización e equilibrio territorial.

A lei estrutura un sistema de ordenación en catro niveis: un para a creación⁶⁶ ou o recoñecemento de novas universidades públicas ou privadas, outro para que universidades de fóra do Sistema universitario galego poidan impartir títulos oficiais en Galicia, un terceiro para que universidades de fóra do Sistema universitario galego poidan ofrecer no noso territorio títulos non oficiais debidamente configurados de acordo coa normativa vixente nos seus lugares de orixe, e o último, que establece a fórmula para autorizar a impartición de titulacións oficiais na modalidade non presencial.

Así mesmo, a lei recolle a regulación da autorización de centros de universidades do SUG no estranxeiro, así como de centros de universidades estranxeiras en Galicia, en liña coa cada vez maior internacionalización dos estudos universitarios. Igualmente, contén previsións garantistas dos dereitos das posibles persoas beneficiarias do sistema, mediante a regulación da oferta de prazas e o distrito único ou o cesamento de actividades, encamiñadas a garantir os dereitos do alumnado afectado, e a reserva de denominación e publicidade, protexendo o sistema ante posibles abusos neste eido. Remata este título regulando un sistema de control no que se tipifican infraccións e as súas correspondentes sancións.

65 *Fenómeno, o da necesaria colaboración, sobre o que chamou a atención Teichler, U. no seu traballo: "Research on the relationships between higher education and the world of work: past achievements, problems and new challenges", Higher Education, 38, 169-190.*

66 *Hazelkorn, E.: "Growing Research-Challenges for Latedevelopers and Newcomers, Higher Education Management in Higher Education, OECD, Paris, 2003.*



Ver cadro conceptual sobre os niveis de actuación universitaria
Cadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

O título II, «Da coordinación e da colaboración»:

- establece os mecanismos de fortalecemento destas logo de residenciar a competencia de coordinación na Xunta de Galicia.
- continúa coa regulación das funcións, da composición e do funcionamento do Consello Galego de Universidades, órgano fundamental para o seu exercicio. Para incrementar a calidade do asesoramento, intégrase nel a representación dos departamentos da Administración autonómica con competencias directamente relacionadas coa actividade universitaria, así como as figuras das persoas xerentes das universidades.
- prevese unha nova fórmula de colaboración entre as universidades públicas integrantes do SUG, que se articulará mediante o sistema dun consorcio interuniversitario.

O título III, «Da garantía da calidade universitaria», contén a regulación do consorcio Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia, de modo que o exercicio das súas actividades se realice coas garantías axeitadas de independencia e profesionalidade que caracterizan as principais axencias de avaliación europeas. Complétase este título coa regulación da inspección de universidades, instrumento complementario como garante do efectivo cumprimento das disposicións legais que farán posible acadar os niveis de calidade desexados. Todos son aspectos de notable relevancia de cara a obter un bo rendemento institucional do ensino universitario pero non empecen en absoluto as investigacións que

teñen posto de manifesto os condicionantes persoais cara ao éxito da empregabilidade dos estudantes⁶⁷.

O título IV, «Dos consellos sociais das universidades públicas», incorpora e revisa contidos da Lei 1/2003, do 9 de maio, incidindo no fundamental papel deste órgano de goberno das universidades, mediante o cal a sociedade participa na institución universitaria a través de representantes das principais forzas sociais.

O título V, «Da comunidade universitaria», establécese e concrétase un amplo catálogo de liberdades, dereitos e deberes do persoal docente e investigador, do persoal de administración e servizos e máis do estudantado. Esta regulación, que complementa o disposto na Lei orgánica de universidades e no Estatuto do estudante universitario, incide, ademais, na promoción da mobilidade dos membros da comunidade universitaria como instrumento de fortalecemento do sistema, que poderán utilizar as institucións en exercicio da súa autonomía.

No título VI, «Da actividade universitaria: a docencia, a investigación e a transferencia de coñecementos», está dedicado á regulación dalgúns aspectos de planificación, fomento e calidade respecto das tres misións que, xunto coa actividade de estudo que as precede e sustenta, constitúen o fundamento da institución universitaria.

O articulado da lei péchase cun título VII, «Do financiamento das universidades do Sistema universitario de Galicia», establece un marco sólido para a necesaria planificación económica e financeira das universidades galegas, fixando os principios que rexerán o principal instrumento para este, que non é outro que o plan de financiamento.

Pola súa banda a lei 9/2013 do 19 de decembro de emprendemento e competitividade económica de Galicia establece a necesidade de que as administracións públicas traballen a prol de medidas concretas para fomentar o emprendemento e apoiar as persoas emprendedoras como axentes dinamizadores da economía en Galicia. Esta esixencia vén dada polo alto grao de representatividade das pequenas e medianas empresas, determinantes do crecemento económico e soporte para a creación de emprego.

A lei lembra que o acordo adoptado pola Mesa 2ª do diálogo social de Galicia establece que actualmente a sociedade galega padece unha tendencia progresiva á redución na creación de empresas e do autoemprego, agravada, con toda seguridade, pola presente crise. Esta redución no número de novas empresas e autoempregos entenden os seus membros que pode verse compensada en calidade no caso de que se aborden con éxito determinadas actuacións, entre outras as seguintes:

- Orientación dos esforzos emprendedores cara aqueles sectores onde exista un maior potencial para a creación de empresas, ben polas súas elevadas taxas de crecemento sectorial (sectores biotecnolóxicos, das novas tecnoloxías, etc.), ben polo seu carácter representativo da economía galega (sector da automoción, do naval, do turismo, etc.), ben por abordar actividades vinculadas aos novos viveiros de emprego, das novas tecnoloxías ou de actividades de especial interese público, económico ou social.

67 *Así o sinalan Frese e Fay, "Personal initiative and job change in a radical change situation". Poster presented at the 41 congress of Psychology, Dresseden Germany, 1998.*

- Fortalecemento da consideración da persoa emprendedora e do autoemprego nuns tempos difíciles en que o perfil da persoa que emprende un proxecto empresarial se converte, máis que nunca, no aspecto esencial do éxito da nova empresa.
- Resolución da problemática do acceso ao financiamento, especialmente na etapa de xestión da empresa a través de fórmulas como o capital semente e a posta en marcha a través do capital risco, etc.
- Dotación aos plans de negocios emprendedores e autoempregos dunha visión estratéxica que estableza como prioridade os mercados exteriores e a innovación.
- Mellora da coordinación entre as diversas entidades que traballan no eido do emprendemento e o autoemprego, provocando sinerxias que redunden positivamente nos servizos prestados ás persoas emprendedoras.

A Mesa propón mesmo determinadas actuacións como a creación dun programa integral de fomento do emprendemento e do autoemprego e da consolidación de novas empresas, consolidación e reforzo da Rede de Mentoring, servizos avanzados de financiamento para o emprendemento, rede de coordinación do fomento do emprendemento en Galicia.

A Comunidade Autónoma, coa presente lei, ofrecerá ao tecido produtivo galego unha resposta inmediata ás súas necesidades máis perentorias, a posta en marcha de novos mecanismos con medidas que, a curto ou a medio prazo, muden o panorama actual, e un conxunto de medidas que fomenten o espírito emprendedor, individual e colectivo, impulsen a posta en marcha e a consolidación de novas iniciativas emprendedoras e permitan a reestruturación de empresas que necesiten posicionarse en mellores condicións. En definitiva, apoio aos colectivos emprendedor e empresarial para que poidan actuar como catalizadores do crecemento da nosa economía.

A norma reflicte especificamente a contribución do emprendemento colectivo á dinamización económica, unindo obxectivos empresariais e sociais, e reforza o compromiso coa creación dunha maior conciencia pública sobre a súa realidade e potencialidades, a través do labor de fomento do cooperativismo e da economía social liderado pola Rede Eusumo.

As propostas recollidas na lei teñen en conta que o apoio ao emprendemento debe ser integral, é dicir, debe manterse durante todas as fases da actividade emprendedora: o emprendemento potencial, o nacente, a implementación e a consolidación.

En cada fase do emprendemento enfróntanse diferentes retos e dificultades. Nas fases previas á posta en marcha da empresa cómpre ofrecer capacitación empresarial, básica e avanzada, así como obradoiros de maduración de ideas e reflexión metódica. Posteriormente, será conveniente realizar unha análise seria do proxecto empresarial mediante a preparación dun plan de empresa rigoroso e serio que analice os produtos/servizos e o mercado para contrastar a priori a viabilidade do proxecto emprendedor, elixindo tamén a forma xurídica máis conveniente para o exercicio da actividade.

Pero o proxecto emprendedor, unha vez fundada a empresa e iniciada a actividade, non debe carecer de posibilidades de apoio, dado que as seguintes fases son as menos coidadas habitualmente polas administracións públicas; nas fases iniciais da actividade as persoas emprendedoras, malia o traballo previo, afrontan formas de decisión e situacións moitas

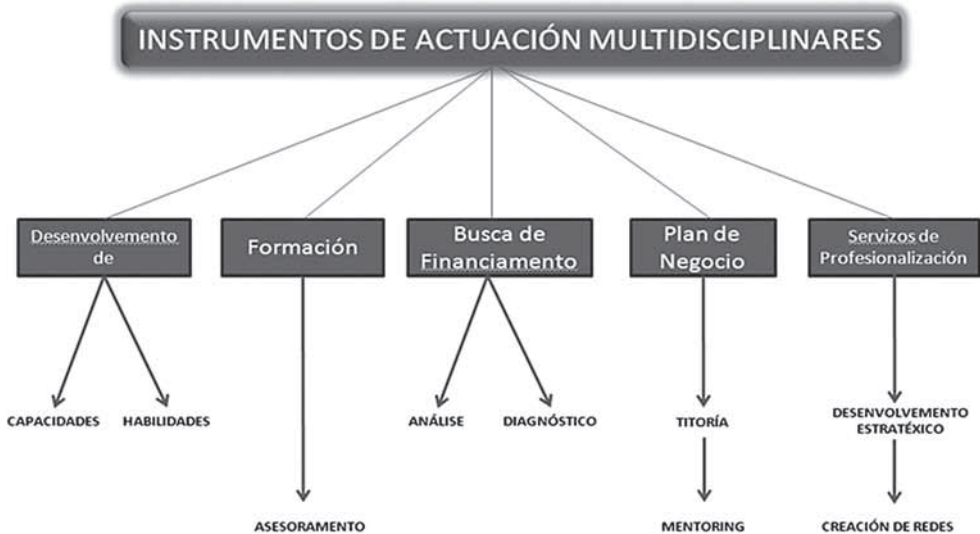
Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

veces inesperadas, polo que será interesante dispoñer de apoio específico neste período, como as redes de mentores ou programas de profesionalización básica en materias empresariais.

Os instrumentos que se propoñen son, polo tanto, multidisciplinares:



Ver cadro conceptual sobre os instrumentos de actuación multidisciplinares

Cadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG

A Lei de fomento do emprendemento en Galicia baséase en dez principios e en medidas prácticas, que pretenden orientar e definir as políticas comunitarias e nacionais, entre os cales cabe salientar:

- Establecer un marco en que os empresarios e as empresarias poidan consolidar os seus negocios.
- Garantir que os empresarios e as empresarias que non fosen condenados por incumprimento da lexislación fiscal, penal, laboral e medioambiental que fixesen fronte a unha quebra teñan rapidamente unha segunda oportunidade.
- Elaborar normas conforme o principio de pensar primeiro a pequena escala.
- Facilitar o acceso das pemes ao financiamento e desenvolver un marco xurídico e empresarial que propicie a puntualidade dos pagamentos nas transaccións comerciais.
- Promover a actualización das cualificacións nas pemes e toda forma de mellora da súa competitividade, e favorecer a colaboración entre o mundo empresarial, as universidades e os centros de coñecemento.

Antecedentes

A Comunidade Autónoma, a través da Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia e o seu desenvolvemento regulamentario, efectuou un profundo proceso de adaptación á Directiva 2006/123/CE do Parlamento e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, proceso complementado coa simultánea tramitación telemática dos procedementos e a creación da sede electrónica. O resultado desa adaptación é a xeneralización da comunicación previa ou a declaración responsable como medio de control administrativo nos procedementos da Xunta de Galicia, de xeito que a autorización previa é excepcional e case residual.

O proceso non pode culminar sen que as administracións locais eliminen as pexas administrativas previas ao exercicio de actividades. Nese proceso é destacable, por unha banda, a introdución da comunicación previa ao inicio de actividades comerciais, introducida pola Lei 13/2010, do 17 de decembro, do comercio interior de Galicia, e, por outra banda, a decidida intervención do Estado con normas como a Lei 25/2009, do 22 de decembro; a Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable, que introduce novos artigos 84 bis e ter na Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, e suprime a licenza de actividade, e a Lei 12/2012, do 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e determinados servizos. Cómpre subliñar tamén a actividade de moitos dos entes locais que establecen ordenanzas que introducen a comunicación previa ou declaración responsable nas actividades. Neste último caso, o labor non se pode completar sen que a Comunidade Autónoma estableza un réxime xurídico único e estable nas actividades que regula pero que non autoriza, ao ser competencia exclusivamente municipal e estar sometida a licenza de actividade. Son as denominadas actividades inocuas, as clasificadas e as actividades recreativas e os espectáculos públicos.

A regulación común do réxime de control administrativo das actividades

A regulación existente, ou é estatal e aplícase supletoriamente —caso das actividades inocuas co Regulamento de servizos das corporacións locais de 1955—, ou debe ser actualizada para adaptala ao novo marco normativo —caso do Decreto 133/2008—, ou atópase fragmentada —caso dos espectáculos públicos, regulados por un regulamento estatal de 1982 e por un catálogo aprobado por decreto da Xunta de Galicia.

O novo texto establece un réxime xurídico único do exercicio de actividades en Galicia, eliminando de xeito pleno e efectivo a licenza de apertura previa á instalación e ao inicio da actividade (licenzas de actividade ou instalación e de apertura ou funcionamento). Neste sentido, a lei dá cumprimento en Galicia ao disposto no artigo 41 da Lei de economía sustentable, que determina que, con carácter xeral, o exercicio de actividades non se someterá á obtención de licenza ou outro medio de control preventivo.

Principais modificacións:

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Atopámonos ante un elenco de medidas que avanza nas ideas de potenciación da dimensión local do emprendemento, valorizando a actividade das institucións e dos axentes locais⁶⁸.

- Para que a liberalización de actividades sexa efectiva é preciso modificar a regulación das licenzas de obra, de xeito que se establece un réxime xeral que é o de comunicación previa xunto cunha reserva para a licenza naqueles casos en que unha norma estatal así o esixe, singularmente a Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación, e o máis recente artigo 23 do Real decreto lei 8/2011, do 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e impulso da rehabilitación e de simplificación administrativa.
- En prol de que a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial poida realizarse no menor tempo posible axilizando os procedementos de control, pero ao tempo dar seguridade xurídica ao interesado, a terceiros e á propia administración, créanse nesta lei as entidades de certificación de conformidade municipal (Eccom), que se configuran como as que avaliarán a conformidade daquelas respecto da normativa aplicable en cada caso no ámbito municipal.
- A intervención das entidades de certificación de conformidade municipal será facultativa, e non substituirán en ningún caso as potestades de comprobación, inspección ou calquera outra da Administración, pero serán as responsables fronte a ela dos extremos obxecto de certificación.
- Tendo en conta que o labor das entidades de certificación da conformidade debe levarse a cabo cun elevado nivel de calidade e de profesionalidade, que se deben rexer conforme os principios de imparcialidade, confidencialidade e independencia, que o seu labor terá efectos administrativos para os cidadáns e máis que o seu funcionamento e actos estarán baixo o control da Administración, está xustificada que por razóns de interese xeral a súa actividade estea sometida a autorización administrativa previa nas condicións recollidas no artigo 5 da Lei 17/2009, do 23 de novembro, establecéndose para iso requisitos obxectivos que garantan a non discriminación e a proporcionalidade.

68 *Ideas todas elas defendidas por Marginson & Rhoades cando pediron un marco conceptual máis alá do estado nación, os mercados nacionais e os sistemas e institucións nacionais de educación universitaria para considerar as axencias organizativas e humanas a diferentes niveis. "Beyond national states, markets, and systems of higher education: a glonacal agency heuristic". Higher Education, 43, páxinas 281 a 309, 2002.*