

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 Derecho Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela (España)

secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

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

Regap



COMENTARIOS Y 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 las elecciones el día 21 de octubre de 2012, la Xunta Electoral de Galicia, por acuerdo de 5 de noviembre de 2012, y luego de recibidas las correspondientes actas de proclamación de las juntas electorales provinciales, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 108.6º de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, hizo públicos los resultados generales y por circunscripciones y la relación de diputados proclamados electos. Dicho acuerdo salió publicado en el DOG núm. 212, de 7 de noviembre de 2012.

Los votos obtenidos por cada una de las fuerzas políticas con representación parlamentaria fueron:

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 de los votos válidos obtenidos, los 75 diputados proclamados electos, se distribuyeron del modo siguiente:

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

Luego de la presentación, por parte de los diputados electos, de las credenciales expedidas por las distintas juntas electorales provinciales y de la presentación de sus declaraciones de actividades y bienes patrimoniales, tuvo lugar la **sesión constitutiva de la IX Legislatura** del Parlamento de Galicia con fecha **16 de noviembre de 2012**.

En dicha sesión constitutiva, luego de constituida la Mesa de edad, se procedió a la elección de la Mesa del Parlamento, resultando elegidos los cargos siguientes:

- 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 cumplimiento del artículo 5 del Reglamento del Parlamento, en primer lugar prestaron juramento o su promesa la señora presidenta y los demás miembros de la Mesa, y seguidamente, y por orden alfabético los demás diputados y diputadas.

Luego de la sesión constitutiva tuvo lugar el **Pleno de investidura** con fecha **27 de noviembre de 2012**. Se desarrolló ésta iniciándose a las 9,30 horas de la mañana con la exposición por el señor Núñez Feijóo de su programa de gobierno. Se suspendió la sesión a las once y ocho minutos de la mañana para ser retomada a las once y veinticinco minutos de la mañana del día **29 de noviembre**, fecha en la que se inició el debate sobre el programa del candidato con intervención de los grupos parlamentarios de la Cámara.

Concluidas las intervenciones establecidas a través de los correspondientes turnos de réplica y dúplica, la presidenta anuncia que se va a iniciar la votación para la elección del candidato propuesta a presidente de la Xunta de Galicia y que la votación será pública por llamamiento. El candidato D. Alberto Núñez Feijóo resultó investido como presidente de la Xunta de Galicia, por mayoría absoluta con el resultado en la votación siguiente: votos a favor, 41; votos en contra, 34.

Tomó posesión de su cargo ante la Mesa del Parlamento y con la presencia de autoridades representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma y de los diputados invitados el día 1 de diciembre. Luego de prestar juramento con la fórmula establecida en el artículo

20 de la Ley reguladora de la Xunta y de su presidente, quedó investido de la autoridad, del tratamiento, de los derechos y de los deberes inherentes a su cargo de presidente de la Xunta de Galicia.

La siguiente sesión denominada como “solemne sesión de apertura de legislatura”, tuvo lugar el 4 de diciembre de 2012.

De estacar, desde el punto de vista institucional, que con fecha 13 de enero de 2014, la presidenta del Parlamento de Galicia, D^a Pilar Rojo Noguera, asumió formalmente la Presidencia de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) para el año 2014, luego de ser elegida por unanimidad en la Asamblea anual de esta organización celebrada en Bruselas a finales de octubre de 2013.

II Reuniones de los órganos de la Cámara. Calendario de actividades

La ordenación del trabajo parlamentario y el calendario de actividades para este período se aprobó en las Mesas-Xuntas de Portavoces de los días 28 de diciembre de 2012, 22 de enero de 2013 y 3 de septiembre de 2013 (artículo 67 del Reglamento del Parlamento de Galicia).

El resumen estadístico de este período es el siguiente:

Órgano		Núm. reuniones
MESA		5
JUNTA DE PORTAVOCES		2
PRESIDENTES/AS DE COMISIÓN		9
PLENO		3
DIPUTACIÓN PERMANENTE		6
Comisiones	Comisión 1ª. Institucional, de Administración General, Justicia e Interior	23
	Comisión 2ª. Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente y Servicios	18
	Comisión 3ª. Economía, Hacienda y Presupuestos	61
	Comisión 4ª. Educación y Cultura	1
	Comisión 5ª. Sanidad, Política Social y Empleo	26
	Comisión 6ª. Industria, Energía, Comercio y Turismo	18
	Comisión 7ª. Agricultura, Alimentación, Ganadería y Montes	18
	Comisión 8ª. Pesca y Marisqueo	1
	Comisión del Reglamento	1
	Comisión del Estatuto de los Diputados	4
	Comisión de Peticiones	2
	Comisión de Control de la CRTVG	1
	Comisión de Relaciones con el Consello de Contas	6
	Comisión de Asuntos Europeos	5
	Comisión de investigación sobre responsabilidades de la actual situación de las cajas	20
	Comisión no permanente de estudio para la elaboración de un Plan de medidas de prevención y erradicación de la corrupción política	15
	Comisión no permanente para el seguimiento de las políticas relativas a la discapacidad	2
	Comisión no permanente para el estudio sobre la seguridad viaria	1
	Comisión no permanente para el estudio para la igualdad y para los derechos de las mujeres	1
Comisión no permanente de estudio para la elaboración de una nueva Ley del suelo	2	

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

III Procedimientos de natureza normativa

El Reglamento parlamentario recoge expresamente, y desde el principio de su título VI regulador del procedimiento legislativo, la diferenciación:

1. De la iniciativa gubernamental y
2. De la iniciativa legislativa no gubernamental (parlamentaria o popular).

Respecto a la iniciativa legislativa proveniente del Ejecutivo aparece atribuída “a la Xunta o Gobierno de Galicia”. Esta precisión terminológica, criticada por algún sector doctrinal, parece atender a la conocida confusión entre Xunta como administración pública y Xunta como gobierno gallego (más técnicamente expresado Consello da Xunta).

La iniciativa legislativa no gubernamental se atribuye a los diputados y a los grupos parlamentarios en clara confrontación con el texto del artículo 13 apdo. 1º del Estatuto de Autonomía que la hace residir en los diputados y el Parlamento. Esta discordancia ha sido puesta de manifiesto por la doctrina que demanda la necesidad de una modificación reglamentaria para hacer cohonestables ambos textos. Algún autor entiende también que sería preciso atribuir iniciativa legislativa a las entidades locales de un modo similar al que se prevé en otras comunidades autónomas, desde mi punto de vista la práctica autonómica no ha echado de menos esta iniciativa que no parece por otra parte estrictamente necesaria desde el punto de vista de la “ingeniería estatutaria”, y que podría provocar problemas por la configuración territorial del poder político en nuestra Comunidad.

La jurisprudencia constitucional (STC 124/1995 entre otras) ha destacado la doble naturaleza de las proposiciones de ley:

1. como participación en la potestad legislativa de la Cámara y
2. como instrumento al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento.

Este “carácter bifronte” hace que, con independencia de que la iniciativa prospere ante el Pleno, su sólo debate cumpla una función muy importante, la de permitir a los ciudadanos representados tener conocimiento de lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia.

Al lado de la iniciativa parlamentaria se encuentra la conocida como iniciativa legislativa popular. Se trata de una modalidad que en el actual «estado de partidos» no cuenta con una aplicación excesiva y que más bien encuentra numerosos obstáculos para obtener sus objetivos. Su marco se encuentra

1. en la Ley orgánica 3/1984 de 28 de marzo y
2. en la Ley autonómica 1/1988 de 19 de enero que se ven completadas con la referencia contenida en el artículo 124 del Reglamento parlamentario en lo tocante a la participación de la Mesa del Parlamento en ese trámite legislativo.

Limitándonos ahora a los aspectos estrictamente parlamentarios debemos subrayar que la participación de la Mesa de la Cámara en la calificación de las iniciativas legislativas popula-

res ha sido objeto de decisiones por parte del Tribunal Constitucional en las que se subraya el carácter de control meramente formal de la calificación de la Mesa superando pues la concepción tradicional que defendía la valoración sobre la constitucionalidad o no de la iniciativa por parte del órgano rector de la Cámara (así la STC 76/1994 de 14 de marzo recaída sobre la ley vasca de iniciativa legislativa popular). En uso de estas previsiones constitucionales y estatutarias la actividad legislativa de la Cámara aporta un resumen estadístico de los procedimientos legislativos en el año 2013 siguiente:

Leyes aprobadas	14
------------------------	----

Proyectos de ley	
Presentados	15
Aprobados	14
Retirados	-
En tramitación	1

Proposiciones de ley	
Presentadas	15
Aprobadas	-
Rechazadas	6
Retiradas	-
En tramitación	9

Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular	
Precedentes de la anterior legislatura	5
Presentadas	4
Aprobadas	-
Rechazadas	3
En tramitación	4
No admitidas a trámite	2

Proposiciones de ley ante el Congreso	
Presentadas	4
Aprobadas	-
Rechazadas	3
En tramitación	1

Los proyectos de ley presentados son los siguientes:

- Proyecto de ley del transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia.
- Proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2013.
- Proyecto de ley de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia.
- Proyecto de ley de carreteras de Galicia.
- Proyecto de ley del sistema universitario de Galicia.
- Proyecto de ley de fomento de la investigación y la innovación de Galicia.
- Proyecto de ley de modificación de la Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de horarios comerciales de Galicia.
- Proyecto de ley de la galleguidad.
- Proyecto de ley de garantías de prestaciones sanitarias.
- Proyecto de ley de inclusión social de Galicia.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- Proyecto de ley de caza de Galicia.
- Proyecto de ley del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.
- Proyecto de ley de racionalización del sector público autonómico.
- Proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014.
- Proyecto de ley de accesibilidad.

De los quince fueron aprobados catorce, el único proyecto de ley que está en trámite a diciembre de 2013 es el Proyecto de ley de accesibilidad. Se presentaron quince proposiciones de ley, de las cuales no fueron tomadas en consideración seis, estando en tramitación en diciembre de 2013 las siguientes:

- Proposición de lei, a iniciativa del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular.
- Proposición de ley, a iniciativa del Bloque Nacionalista Galego, de consultas populares en Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de ley de elecciones al Parlamento de Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, por la visibilidad y no discriminación de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales en Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Alternativa Galega de Esquerda (EU-ANOVA) de modificación de la Ley de ordenación de la minería de Galicia, relativa a la prohibición del uso de tecnologías mineras a base de cianuro en Galicia y la constitución de garantías suficientes frente a las indemnizaciones por daños.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, por la que se modifica la ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, de creación del Instituto Galego de Crédito e Inversión.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, gallega de fomento de la corresponsabilidad.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Popular de Galicia, del Consello Consultivo de Galicia.

En este período de tiempo han tenido entrada en el Registro General de la Cámara cuatro proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular:

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas de prevención de la corrupción política.

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para garantizar la prestación de las especialidades de Hemodinámica, Radioterapia y Medicina Nuclear en igualdad de condiciones para toda la ciudadanía gallega con independencia de su lugar de residencia en Galicia.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas para la creación de empleo en Galiza.
- Proposición de ley por iniciativa legislativa popular para la reforma de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, con el fin de garantizar la igualdad de voto de los ciudadanos con independencia del lugar en el que residan y para garantizar el derecho de sufragio pasivo, en igualdad de condiciones, de todas las candidaturas.

No han sido admitidas a trámite dos: la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas de prevención de la corrupción política y la Proposición de ley por iniciativa legislativa popular para la reforma de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, con el fin de garantizar la igualdad de voto de los ciudadanos con independencia del lugar en el que residan y para garantizar el derecho de sufragio pasivo, en igualdad de condiciones, de todas las candidaturas.

Las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular procedentes de la anterior legislatura fueron cinco:

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, para la defensa y la promoción de la sanidad pública.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la confluencia del programa Preescolar na Casa y la enseñanza pública gallega.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la aplicación efectiva de los principios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos en Galicia.

De estas proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular sólo fueron tomadas en consideración dos: la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo y la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía, que junto con la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para garantizar la prestación de las especialidades de Hemodinámica, Radioterapia y Medicina Nuclear en igualdad de condiciones para toda la ciudadanía gallega con independencia de su lugar de residencia en Galicia y la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas para la creación de empleo en Galicia son las cuatro proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular que están en trámite.

REGAP



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

También se presentaron cuatro proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados:

- Proposición de Ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de medidas urgentes en materia de ejecución hipotecaria.
- Proposición de Ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, sobre la racionalización del régimen de las diputaciones provinciales.
- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, relativa a la tributación de las pensiones públicas percibidas por personas emigrantes retornadas de Estados con los que existe convenio sobre doble imposición.
- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, para garantizar la devolución íntegra del valor nominal de las participaciones preferentes y otros instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada a los ahorradores y pequeños inversores sin experiencia financiera.

Está en trámite esta última, las otras tres no han sido tomadas en consideración.

IV Procedimientos de impulso

No existe en el Reglamento parlamentario gallego una definición de las proposiciones no de ley. Sirve para aproximarse a su concepto el artículo 160 que dice que a través de ellas los Grupos Parlamentarios pueden plantear propuestas de resolución a la Cámara. Esta caracterización no las diferencia nítidamente de las interpelaciones sino por dos aspectos explicitados en otros lugares del Reglamento: los sujetos que pueden presentarlas (exclusivamente los grupos parlamentarios) y el lugar en el que se sustancian (tanto en el Pleno como en las distintas comisiones de la Cámara).

Un paso más adelante en el perfil de este instrumento parlamentario viene dado por el contenido de la resolución de la Mesa del Parlamento de 20 de junio de 1986, sobre el artículo 161 del Reglamento de la Cámara que establece como propias de las proposiciones no de ley aquellas propuestas de resolución planteadas, que contengan declaraciones de voluntad dirigidas al Gobierno gallego.

El resumen estadístico correspondiente es el siguiente:

Proposiciones no de ley en Pleno	
Presentadas	1.255
Rechazadas	96
Aprobadas con modificacións	12
Aprobadas sin modificación	28
Retiradas	0
En tramitación	1.043

Proposiciones no de lei en Comisión	
Presentadas	1.427
Rechazadas	270
Aprobadas con modificacións	14
Aprobadas sin modificación	34
Retiradas	9
En tramitación	964

Mociones	
Presentadas	57
Rechazadas	45
Aprobadas con modificacións	4
Aprobadas sin modificación	0
Retiradas	3
En tramitación	2

V Procedimientos de control e información

El tratamiento de las interpelaciones y preguntas presenta numerosos aspectos equiparables que las hacen merecidas de un análisis conjunto. Primeramente, la totalidad de la Cámara no participa en la sustanciación de estos instrumentos parlamentarios que, comúnmente se desarrollan en la dialéctica bilateral entre un diputado y el responsable gubernamental de que se trate.

El Reglamento del Parlamento gallego atribuye también a esta unicidad procedimental unas consecuencias semejantes previstas en los artículos 158 y 159. En este sentido se introduce la existencia de la “questiontime” obligando a que, en las semanas en las que exista sesión ordinaria del Pleno, se dediquen dos horas como tiempo mínimo al tratamiento de las preguntas y de las interpelaciones.

En un orden de cosas similar se faculta a los órganos rectores de la Cámara (presidente y Mesa) para dar un tratamiento especial a ciertas preguntas e interpelaciones. En el caso del primero de los sujetos, existe la posibilidad de la acumulación y debate simultáneo de estas iniciativas que, tratando del mismo tema o temas conectados entre sí, se encuentren incluídas en un orden del día. En el segundo de los supuestos es la Mesa de la Cámara la que, oída la Xunta de Portavoces, puede declarar no admisibles aquellas preguntas o interpelaciones que hayan incurrido en lo previsto por el Reglamento de la Cámara en su artículo 105; a saber, que se contengan palabras o se manifiesten conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado y de Galicia o de cualquier otra persona o entidad.

El resume estadístico correspondiente es el siguiente:

Regap



COMENTARIOS Y 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

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

Preguntas	
Orales en Pleno dirigidas a los miembros de la Xunta	
Presentadas	2.020
Tramitadas	85
Retiradas	0
Aprazadas	1
En tramitación	116
Orales en Pleno urgentes	
Presentadas	79
Tramitadas	56
Retiradas	0
Aprazadas	0
En tramitación	2
Orais en Pleno dirigidas al Presidente de la Xunta	
Presentadas	53
Tramitadas	51
Retiradas	0
En tramitación	2
Orales en Comisión	
Presentadas	3.186
Tramitadas	748
Aprazadas	24
Retiradas	14
En tramitación	159
Con respuesta escrita	
Presentadas	1.916
Tramitadas	2.563
Retiradas	0
En tramitación	2.237

VI El Parlamento en las claves de la formación y promoción del capital humano: las leyes de universidades y de emprendimiento

Señalaba Darío Villanueva⁶¹ con motivo del estudio de la relación entre estudios universitarios y empleabilidad que la Universidad no es responsable de la empleabilidad de sus estudiantes y que cuando se pone énfasis en eso se está deturpando el sentido genuino de la institución universitaria como “casa de estudios y templo del saber”. Aunque reconociendo la validez de esa afirmación no cabe tampoco desconocer la correlación que se suele

61 En su trabajo introductorio de la monografía incluida en el número 3 de la Revista Galega de Emprego. Ed. Xunta de Galicia.

establecer entre la preparación y formación del capital humano y el buen funcionamiento en términos de empleo de la economía. Así podemos encontrar durante el año 2013 varias leyes que vinculan estos tópicos y ponen de manifiesto el relieve que el legislador gallego da a esta temática en sus actuaciones.

La base competencial y los antecedentes legislativos

La ley 6/2013, de 13 de junio del Sistema Universitario de Galicia define a las universidades como entidades, públicas o privadas, con personalidad jurídica propia dotadas de autonomía por el artículo 27.10 de la Constitución española. Su fin, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley orgánica 6/2001, de universidades, es prestar el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio.

La Comunidad Autónoma de Galicia, en virtud del artículo 31 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley orgánica 1/1981, asumió la competencia plena sobre la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes orgánicas que, según el punto primero del artículo 81 de ésta, lo desarrollen, de las facultades que le atribuye al Estado el párrafo 30 del punto 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

regap



COMENTARIOS Y 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 cuadro conceptual Competencias Educativas
Cadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG*

Teniendo como referencia la por entonces vigente Ley orgánica 11/1983, de reforma universitaria, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley 11/1989, de ordenación del sistema uni-

versitario de Galicia, que transformó por completo el panorama de la enseñanza universitaria en nuestra comunidad con la creación de las universidades públicas de A Coruña y de Vigo y basó el modelo en la descentralización y reguló la distribución de los diversos centros universitarios, preexistentes y de previsible creación, en un total de siete campus repartidos entre las cuatro provincias.

El Parlamento de Galicia aprobó con posterioridad:

- la Ley 7/2001, de 2 de julio, de control en materia de creación y reconocimiento de universidades, centros universitarios y autorización de estudios en la Comunidad Autónoma de Galicia.
- la Ley 1/2003, de consejos sociales del sistema universitario de Galicia.
- la Ley 2/2003, del Consello Galego de Universidades.

El marco normativo a nivel estatal se ha visto completado en los últimos tiempos con nuevos textos relevantes cuyos contenidos han sido considerados al elaborar el presente texto, como es el caso de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación, o del Real decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del estudiante universitario.

El capital humano y la formación universitaria

Dice la exposición de motivos de la ley de universidades que la educación, y en concreto la educación universitaria y su relación con la investigación y la innovación, desempeña, además, un papel fundamental:

- para el progreso tanto a nivel individual como de la sociedad en su conjunto.
- para proporcionar el capital humano altamente cualificado y la ciudadanía formada que Galicia necesita para generar empleo, crecimiento económico y prosperidad. En este marco, las universidades son los agentes fundamentales para impulsar y mantener el crecimiento de nuestra sociedad. Como señala García-Montalvo⁶² el crecimiento de nuestra sociedad debe superar la idea extendida entre parte de nuestro empresariado acerca del exceso de universitarios y la enorme falta de titulados de FP.

La ley gallega se proclama convencida de que en pleno siglo XXI se deben aprovechar las ventajas transformadoras de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y otras nuevas tecnologías que enriquecen la enseñanza, mejoran las perspectivas de aprendizaje, apoyan el aprendizaje personalizado, facilitan el acceso mediante el aprendizaje a distancia y la movilidad virtual, racionalizan la administración y crean nuevas oportunidades de investigación. Se trata de una asunción de ideas comunes en la doctrina que reitera la comprobación de que, en casi el 85% de los trabajos revisados, el simple incremento de los presupuestos educativos no tiene ningún impacto sobre los resultados obtenidos por los estudiantes⁶³.

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.*

Un aspecto destacado por la norma gallega es la movilidad, entendida como uno de los pilares en que se asienta el concepto de Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), conlleva una mayor riqueza y la apertura a una formación de más calidad, por eso la ley defiende que:

- debe fomentarse a nivel nacional e internacional.
- debe asentarse sobre unas bases enraizadas en el propio SUG.

Partiendo de esta premisa, la ley pone las bases para el fomento de la movilidad en el propio sistema autonómico, tanto del estudiantado como del personal de las universidades, facilitando el mejor aprovechamiento de los recursos humanos con que cuenta nuestra comunidad, con el fin de beneficiar el conjunto de la comunidad universitaria gallega, finalidad para la cual se contará con la voluntad de colaboración de las universidades integrantes del SUG.

En la ley el SUG mantiene el compromiso de la transformación del conocimiento generado a través de la investigación académica en valores sociales y económicos mediante acciones que conllevan una actividad económica en el proceso de relación con la sociedad o la empresa. Pero también se destaca el compromiso con la responsabilidad social y el desarrollo sostenible mediante actividades universitarias que suponen una contribución social respecto de ámbitos como la cooperación al desarrollo, la sostenibilidad ambiental, la integración y la accesibilidad, entre otras.

La educación superior mejora las posibilidades individuales y debería dotar a los titulados y a las tituladas de los conocimientos y de las competencias transferibles básicas que necesitan para desempeñar con éxito profesiones altamente cualificadas. Pero los programas de estudios muchas veces tardan en adecuarse a las demandas de la sociedad, lo que incide en los niveles de empleabilidad de las personas egresadas. La propia Comisión Europea recomienda la participación de los empleadores y de las instituciones del mercado de trabajo en la concepción y puesta en práctica de los programas, el apoyo a los intercambios de personal y la inclusión de la experiencia práctica en los cursos, para contribuir a adaptar los programas de estudios a las necesidades actuales y emergentes y fomentar la empleabilidad y el emprendimiento. Se trata en definitiva como señalaron Tsang y Levin⁶⁴ de evitar situaciones de sobrecualificación que derivan en una menor productividad respecto de los trabajadores que tienen puestos de trabajo ajustados a sus cualificaciones.

La cultura de la evaluación de la calidad, en la cual juega un papel esencial la Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia (ACSUG), que, desde su creación en el año 2001, ha desarrollado su labor de garante de la calidad en nuestro sistema universitario es un aspecto esencial para la nueva ley gallega.

Las competencias de ordenación y coordinación de las universidades integrantes del SUG.

Define el marco en que se desarrollará la enseñanza superior universitaria en el territorio de la comunidad para procurar, con escrupuloso respecto a la autonomía universitaria, adecuarlo a las demandas de nuestro tiempo y generar mayores niveles de desarrollo y bienestar.

64 "The economics of over education", *Economics of Education Review*, 4, 2, 1985, páginas 93 a 104.



La norma destaca, asimismo, el protagonismo de órganos imprescindibles para hacer posible el Sistema Galego de Universidades, en concreto:

- el Consello Galego de Universidades.
- la Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia.
- los consellos sociais de cada una de las universidades.

Todos ellos, actuando en ejercicio de las funciones que la ley les confiere, contribuyen a la construcción de un sistema fuerte, moderno, competitivo y de calidad.

Pero el fortalecimiento del sistema no será posible sin la labor de las propias universidades, que, con la autonomía que les es propia, en ejercicio de su corresponsabilidad deberán crear un entorno de colaboración mutua, unificando esfuerzos para alcanzar objetivos que les son comunes⁶⁵. En este sentido, la ley prevé la creación de una nueva figura jurídica, el consorcio interuniversitario, que ahonda en el papel impulsor de las universidades, comprometidas con la sociedad de la que forman parte indisoluble.

El SUG aspira a mejorar sus niveles de calidad e internacionalización, en un continuo proceso de modernización, lo que exige contar con una regulación global y sistemática en el ámbito de la enseñanza universitaria de nuestra comunidad autónoma.

El concreto contenido normativo de la ley

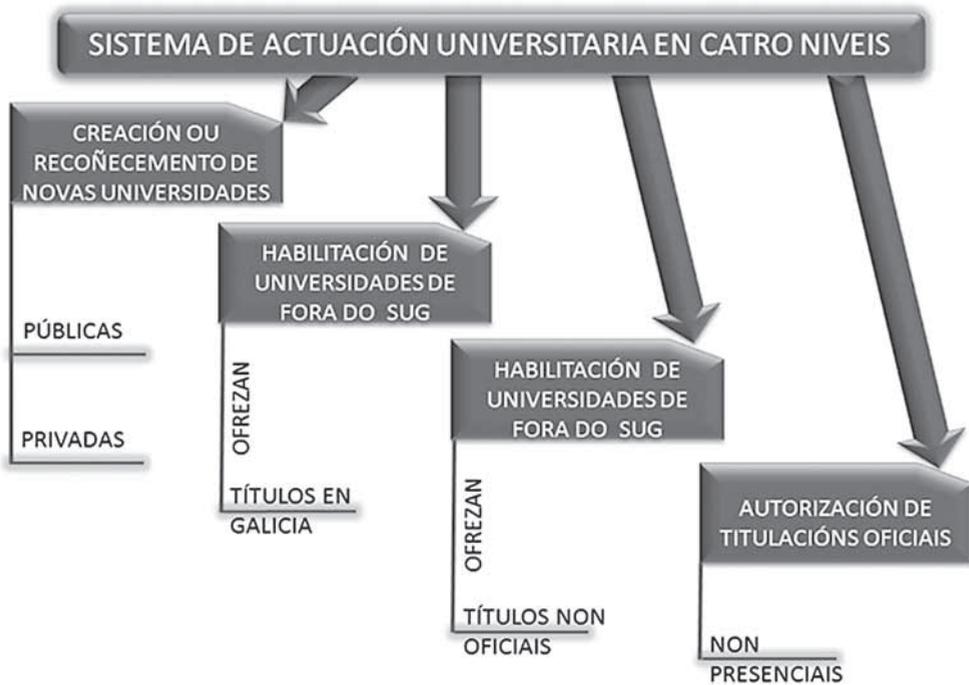
El título I, «De la ordenación del Sistema Universitario de Galicia»:

- define y potencia los principios a los que responden la actividad y la organización universitarias.
- refleja las estructuras que podrán integrar las universidades.
- fija los criterios para la creación y la implantación de nuevas titulaciones y centros, teniendo en cuenta principios de descentralización y equilibrio territorial.

La ley estructura un sistema de ordenación en cuatro niveles: uno para la creación⁶⁶ o el reconocimiento de nuevas universidades públicas o privadas, otro para que universidades de fuera del Sistema universitario gallego puedan impartir títulos oficiales en Galicia, un tercero para que universidades de fuera del Sistema universitario gallego puedan ofrecer en nuestro territorio títulos no oficiales debidamente configurados de acuerdo con la normativa vigente en sus lugares de origen, y el último, que establece la fórmula para autorizar la impartición de titulaciones oficiales en la modalidad no presencial.

65 *Fenómeno, el de la necesaria colaboración, sobre el que ha llamado la atención Teichter, U. en su trabajo: "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 cuadro conceptual sobre los niveles de actuación universitaria
Cuadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Asimismo, la ley recoge la regulación de la autorización de centros de universidades del SUG en el extranjero, así como de centros de universidades extranjeras en Galicia, en línea con la cada vez mayor internacionalización de los estudios universitarios. Igualmente, contiene previsiones garantistas de los derechos de las posibles personas beneficiarias del sistema, mediante la regulación de la oferta de plazas y el distrito único o el cesamiento de actividades, encaminadas a garantizar los derechos del alumnado afectado, y la reserva de denominación y publicidad, protegiendo el sistema ante posibles abusos en este campo. Termina este título regulando un sistema de control en el que se tipifican infracciones y sus correspondientes sanciones.

El título II, «De la coordinación y de la colaboración»:

- establece los mecanismos de fortalecimiento de éstas luego de residenciar la competencia de coordinación en la Xunta de Galicia.
- continúa con la regulación de las funciones, de la composición y del funcionamiento del Consello Galego de Universidades, órgano fundamental para su ejercicio. Para incrementar la calidad del asesoramiento, se integra en él la representación de los departamentos de la Administración autonómica con competencias directamente relacionadas con la actividad universitaria, así como las figuras de las personas gerentes de las universidades.
- se prevé una nueva fórmula de colaboración entre las universidades públicas integrantes del SUG, que se articulará mediante el sistema de un consorcio interuniversitario.

El título III, «De la garantía de la calidad universitaria», contiene la regulación del consorcio Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia, de modo que el ejercicio de sus actividades se realice con las garantías apropiadas de independencia y profesionalidad que caracterizan las principales agencias de evaluación europeas. Se completa este título con la regulación de la inspección de universidades, instrumento complementario como garante del efectivo cumplimiento de las disposiciones legales que harán posible alcanzar los niveles de calidad deseados. Todos son aspectos de notable relevancia de cara a obtener un buen rendimiento institucional de la enseñanza universitaria pero no empecen en absoluto las investigaciones que tienen puesto de manifiesto los condicionantes personales cara al éxito de la empleabilidad de los estudiantes⁶⁷.

El título IV, «De los consejos sociales de las universidades públicas», incorpora y revisa contenidos de la Ley 1/2003, do 9 de mayo, incidiendo en el fundamental papel de este órgano de gobierno de las universidades, mediante el cual la sociedad participa en la institución universitaria a través de representantes de las principales fuerzas sociales.

En el título V, «De la comunidad universitaria», se establece y se concreta un amplio catálogo de libertades, derechos y deberes del personal docente e investigador, del personal de administración y servicios y más del estudiantado. Esta regulación, que complementa lo dispuesto en la Ley orgánica de universidades y en el Estatuto del estudiante universitario, incide, además, en la promoción de la movilidad de los miembros de la comunidad universitaria como instrumento de fortalecimiento del sistema, que podrán utilizar las instituciones en ejercicio de su autonomía.

El título VI, «De la actividad universitaria: la docencia, la investigación y la transferencia de conocimientos», está dedicado a la regulación de algunos aspectos de planificación, fomento y calidad respecto de las tres misiones que, junto con la actividad de estudio que las precede y sustenta, constituyen el fundamento de la institución universitaria.

El articulado de la ley se cierra con un título VII, «De la financiación de las universidades del Sistema universitario de Galicia», establece un marco sólido para la necesaria planificación económica y financiera de las universidades gallegas, fijando los principios que regirán el principal instrumento para éste, que no es otro que el plan de financiación.

Por su parte la ley 9/2013 de 19 de diciembre de emprendimiento y competitividad económica de Galicia establece la necesidad de que las administraciones públicas trabajen a favor de medidas concretas para fomentar el emprendimiento y apoyar a las personas emprendedoras como agentes dinamizadores de la economía en Galicia. Esta exigencia viene dada por el alto grado de representatividad de las pequeñas y medianas empresas, determinantes del crecimiento económico y soporte para la creación de empleo.

La ley recuerda que el acuerdo adoptado por la Mesa 2ª del diálogo social de Galicia establece que actualmente la sociedad gallega padece una tendencia progresiva a la reducción en la creación de empresas y del autoempleo, agravada, con toda seguridad, por la presente crisis. Esta reducción en el número de nuevas empresas y autoempleos entienden sus

67 Así lo señalan Frese y Fay, "Personal initiative and job change in a radical change situation". Poster presented at the 41 congress of Psychology, Dresden Germany, 1998.

miembros que puede verse compensada en calidad en el caso de que se aborden con éxito determinadas actuaciones, entre otras las siguientes:

- Orientación de los esfuerzos emprendedores hacia aquellos sectores eonde exista un mayor potencial para la creación de empresas, bien por sus elevadas tasas de crecimiento sectorial (sectores biotecnológicos, de las nuevas tecnologías, etc.), bien por su carácter representativo de la economía gallega (sector de la automoción, de lo naval, del turismo, etc.), bien por abordar actividades vinculadas a os nuevos caminos de empleo, de las nuevas tecnologías o de actividades de especial interés público, económico o social.
- Fortalecimiento de la consideración de la persona emprendedora y del autoempleo en unos tiempos difíciles en que el perfil de la persona que emprende un proyecto empresarial se convierte, más que nunca, en el aspecto esencial del éxito de la nueva empresa.
- Resolución de la problemática del acceso a la financiación, especialmente en la etapa de gestación de la empresa a través de fórmulas como el capital semilla y la puesta en marcha a través del capital riesgo, etc.
- Dotación a los planes de negocios emprendedores y autoempleos de una visión estratégica que establezca como prioridad los mercados exteriores y la innovación.
- Mejora de la coordinación entre las diversas entidades que trabajan en el campo del emprendimiento y el autoempleo, provocando sinergias que redunden positivamente en los servicios prestados a las personas emprendedoras.

La Mesa propone incluso determinadas actuaciones como la creación de un programa integral de fomento del emprendimiento y del autoempleo y de la consolidación de nuevas empresas, consolidación y refuerzo de la Red de Mentoring, servicios avanzados de financiación para el emprendimiento, red de coordinación del fomento del emprendimiento en Galicia.

La Comunidad Autónoma, con la presente ley, ofrecerá al tejido productivo gallego una respuesta inmediata a sus necesidades más perentorias, la puesta en marcha de nuevos mecanismos con medidas que, a corto o a medio plazo, cambien el panorama actual, y un conjunto de medidas que fomenten el espíritu emprendedor, individual y colectivo, impulsen la puesta en marcha y la consolidación de nuevas iniciativas emprendedoras y permitan la reestructuración de empresas que necesiten posicionarse en mejores condiciones. En definitiva, apoyo a los colectivos emprendedor y empresarial para que puedan actuar como catalizadores del crecimiento de nuestra economía.

La norma refleja específicamente la contribución del emprendimiento colectivo a la dinamización económica, uniendo objetivos empresariales y sociales, y refuerza el compromiso con la creación de una mayor conciencia pública sobre su realidad y potencialidades, a través de la labor de fomento del cooperativismo y de la economía social liderado por la Red Eusumo.

Regap



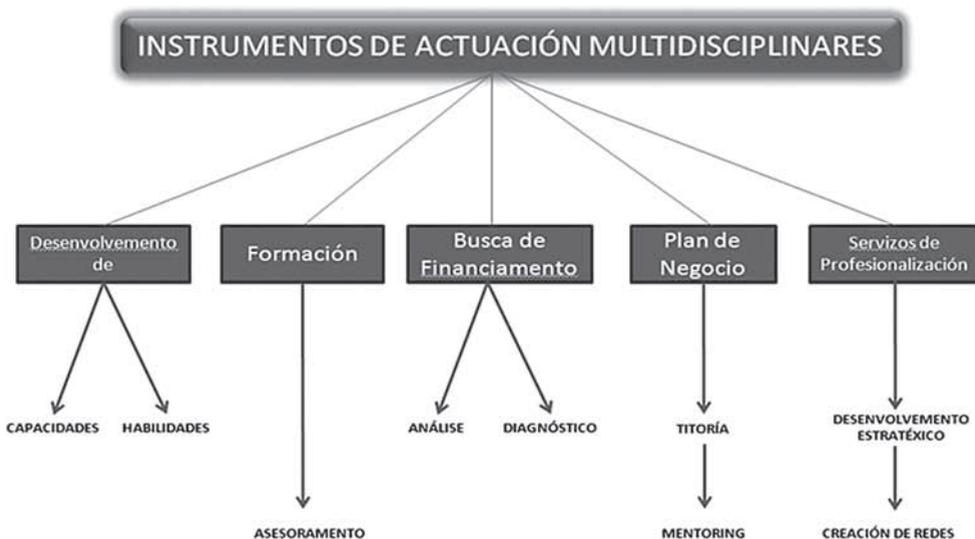
COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Las propuestas recogidas en la ley tienen en cuenta que el apoyo al emprendimiento debe ser integral, es decir, debe mantenerse durante todas las fases de la actividad emprendedora: el emprendimiento potencial, el naciente, la implementación y la consolidación.

En cada fase del emprendimiento se enfrentan diferentes retos y dificultades. En las fases previas a la puesta en marcha de la empresa es necesario ofrecer capacitación empresarial, básica y avanzada, así como talleres de maduración de ideas y reflexión metódica. Posteriormente, será conveniente realizar un análisis serio del proyecto empresarial mediante la preparación de un plan de empresa riguroso y serio que analice los productos/servicios y el mercado para contrastar a priori la viabilidad del proyecto emprendedor, eligiendo también la forma jurídica más conveniente para el ejercicio de la actividad.

Pero el proyecto emprendedor, una vez fundada la empresa e iniciada la actividad, no debe carecer de posibilidades de apoyo, dado que las siguientes fases son las menos cuidadas habitualmente por las administraciones públicas; en las fases iniciales de la actividad las personas emprendedoras, a pesar del trabajo previo, afrontan formas de decisión y situaciones muchas veces inesperadas, por lo que será interesante disponer de apoyo específico en este período, como las redes de mentores o programas de profesionalización básica en materias empresariales.

Los instrumentos que se proponen son, por lo tanto, multidisciplinares:



Ver cuadro conceptual sobre los instrumentos de actuación multidisciplinarios

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

La Ley de fomento del emprendimiento en Galicia se basa en diez principios y en medidas prácticas, que pretenden orientar y definir las políticas comunitarias y nacionales, entre los cuales cabe destacar:

- Establecer un marco en que los empresarios y las empresarias puedan consolidar sus negocios.

- Garantizar que los empresarios y las empresarias que no hayan sido condenados por incumplimiento de la legislación fiscal, penal, laboral y medioambiental que hiciesen frente a una quiebra tengan rápidamente una segunda oportunidad.
- Elaborar normas conforme al principio de pensar primero a pequeña escala.
- Facilitar el acceso de las pemes a la financiación y desarrollar un marco jurídico y empresarial que propicie la puntualidad de los pagos en las transacciones comerciales.
- Promover la actualización de las cualificaciones en las pemes y toda forma de mejora de su competitividad, y favorecer la colaboración entre el mundo empresarial, las universidades y los centros de conocimiento.

Antecedentes

La Comunidad Autónoma, a través de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia y su desarrollo reglamentario, ha efectuado un profundo proceso de adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consello, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, proceso complementado con la simultánea tramitación telemática de los procedimientos y la creación de la sede electrónica. El resultado de esa adaptación es la generalización de la comunicación previa o la declaración responsable como medio de control administrativo en los procedimientos de la Xunta de Galicia, de modo que la autorización previa es excepcional y casi residual.

El proceso no puede culminar sin que las administraciones locales eliminen las trabas administrativas previas al ejercicio de actividades. En ese proceso es destacable, por una parte, la introducción de la comunicación previa al inicio de actividades comerciales, introducida por la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia, y, por otra parte, la decidida intervención del Estado con normas como la Ley 25/2009, de 22 de diciembre; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que introduce nuevos artículos 84 bis y ter en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y suprime la licencia de actividad, y la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios. Es conveniente subrayar también la actividad de muchos de los entes locales que establecen ordenanzas que introducen la comunicación previa o declaración responsable en las actividades. En este último caso, la labor no se puede completar sin que la Comunidad Autónoma establezca un régimen jurídico único y estable en las actividades que regula pero que no autoriza, al ser competencia exclusivamente municipal y estar sometida a licencia de actividad. Son las denominadas actividades inocuas, las clasificadas y las actividades recreativas y los espectáculos públicos.

La regulación común del régimen de control administrativo de las actividades.

La regulación existente, o es estatal y se aplica supletoriamente –caso de las actividades inocuas con el Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955–, o debe ser actualizada para adaptarla al nuevo marco normativo –caso del Decreto 133/2008–, o se encuentra fragmentada –caso de los espectáculos públicos, regulados por un reglamento estatal de 1982 y por un catálogo aprobado por decreto de la Xunta de Galicia.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

El nuevo texto establece un régimen jurídico único del ejercicio de actividades en Galicia, eliminando de modo pleno y efectivo la licencia de apertura previa a la instalación y al inicio de la actividad (licencias de actividad o instalación y de apertura o funcionamiento). En este sentido, la ley da cumplimiento en Galicia a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de economía sostenible, que determina que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

Principales modificaciones:

Nos encontramos ante un elenco de medidas que avanza en las ideas de potenciación de la dimensión local del emprendimiento, valorizando la actividad de las instituciones y de los agentes locales⁶⁸.

- Para que la liberalización de actividades sea efectiva es preciso modificar la regulación de las licencias de obra, de modo que se establece un régimen general que es el de comunicación previa junto con una reserva para la licencia en aquellos casos en que una norma estatal así lo exige, singularmente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y el más reciente artículo 23 del Real decreto ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.
- En favor de que la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial pueda realizarse en el menor tiempo posible agilizando los procedimientos de control, pero al tiempo dar seguridad jurídica al interesado, a terceros y a la propia administración, se crean en esta ley las entidades de certificación de conformidad municipal (Eccom), que se configuran como las que evaluarán la conformidad de aquellas respecto de la normativa aplicable en cada caso en el ámbito municipal.
- La intervención de las entidades de certificación de conformidad municipal será facultativa, y no sustituirán en ningún caso las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra de la Administración, pero serán las responsables frente a ella de los extremos objeto de certificación.
- Teniendo en cuenta que la labor de las entidades de certificación de la conformidad debe llevarse a cabo con un elevado nivel de calidad y de profesionalidad, que se deben regir conforme los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, que su labor tendrá efectos administrativos para los ciudadanos y más que su funcionamiento y actos estarán bajo el control de la Administración, está justificado que por razones de interés general su actividad esté sometida a autorización administrativa previa en las condiciones recogidas en el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, estableciéndose para ello requisitos objetivos que garanticen la no discriminación y la proporcionalidad.

68 *Ideas todas ellas defendidas por Marginson & Rhoades cuando pidieron un marco conceptual más allá del estado nación, los mercados nacionales y los sistemas e instituciones nacionales de educación universitaria para considerar las agencias organizativas y humanas a diferentes niveles. "Beyond national states, markets, and systems of higher education: a glonacal agency heuristic". Higher Education, 43, páginas 281 a 309. 2002.*