

La investigación en el marco constitucional: los OPIS, el CSIC y las Comunidades Autónomas

Alejandro Nieto

Arbor CLXXVI, 695-696 (Noviembre-Diciembre 2003), 1-18 pp.

La crisis permanente de la organización de la investigación pública.— La investigación científica y técnica en la Constitución de 1978.— Tanteos orgánicos y funcionales.— Las primeras escaramuzas en el Tribunal Constitucional.— El marco constitucional establecido por el Tribunal de este orden.— Los reproches de la Generalidad de Cataluña a la Ley 13/1986.— El alcance de la competencia estatal según la sentencia 90/1992.— Consideraciones finales.

Ciñéndome estrictamente al título que se me ha indicado, voy a abordar en el presente artículo la ardua cuestión del «marco constitucional» de la investigación no universitaria, procurando en lo posible no insistir demasiado en tecnicismos jurídicos puesto que soy consciente de que los eventuales lectores de esta exposición no han de ser mayoritariamente licenciados en Derecho. Contra lo que pudiera creerse la bibliografía existente es escasa sin paliativos dado que los autores —condicionados por su situación estamental— han escrito mucho sobre la investigación *universitaria* y muy poco sobre los OPIS. Para comprobarlo basta repasar los repertorios bibliográficos generales, en los que apenas han dejado huella varias contribuciones de *Política científica* y una colaboración de Emilio Muñoz en *Arbor* (n, 475-476, vol. 121).

Ahora bien, sin necesidad de apoyos eruditos pueden decirse muchas cosas sobre los embates a que tuvo que hacer frente el CSIC con motivo de la aprobación de la Constitución vigente y sus avatares anteriores y posteriores.

La crisis permanente de la organización de la investigación pública

Quienes todavía conserven la suficiente memoria histórica recordarán sin duda que en el momento de la transición democrática estaba el CSIC atravesando una de sus acostumbradas crisis de identidad y aun de supervivencia. El Consejo arrastraba, por lo pronto, el pecado original de la inequívoca ideología política y religiosa de sus fundadores que el nuevo régimen abominaba sin querer percatarse de que por aquellos años ya se había depurado su organización, casi por completo, de tal mancha.

Pero naturalmente había cosas más serias. En unos momentos de frivolidad intelectual y de interesado confusionismo estaba de moda afirmar que la investigación básica era cosa de la Universidad y que la aplicada debía estar en manos de los OPIS departamentales. Solía entenderse, en otras palabras, que el personal del CSIC no daba la talla teórica (monopolio de los catedráticos de Universidad) y que, al tiempo, carecía del sentido práctico propio de los Institutos ministeriales. En definitiva, sobraba por defecto y por exceso y personas e instituciones estaban al acecho de su partida de defunción para repartirse la herencia material (y solapadamente también la científica) que todos envidiaban bien a su pesar.

La torpeza teórica de estos planteamientos y la ruindad material y personal de su trasfondo permitieron al CSIC superar, una vez más, esta crisis y hasta reafirmarse socialmente; pero antes de llegar a consolidarse en el plano institucional sobrevino una nueva tormenta, inédita y más grave que las anteriores: la constitucional.

La democracia española era confesada constitucional, es decir, había decidido aprobar una norma jurídica superior reguladora no sólo del Estado sino también de la sociedad y de las relaciones y situaciones individuales; de tal manera que a partir de 1978 todas las cuestiones habían de ser debatidas y resueltas desde una perspectiva constitucional.

Claro que para ello era imprescindible que la Constitución se ocupase de la materia y forzoso es reconocer que por aquellos años muchos

nos temíamos que las Cortes, de buena voluntad pero atolondradas e inexpertas, no repararan en la importancia de la cuestión. Sospecha que resultó infundada ya que la Carta Magna le dedicó varios preceptos, aunque por desgracia no muy afortunados.

La investigación científica y técnica en la Constitución de 1978

Por lo pronto, en el art. 44.2 se declaró que *los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general*. Un precepto cuyo antecedente no se encontraba, por cierto, en la constitución republicana de 1931 sino en el Principio XII de la Ley de principios del Movimiento Nacional, que disponía que *el Estado procurará por todos los medios a su alcance... patrocinar la investigación científica*.

Nótese que el texto de 1978 evita cuidadosamente la palabra «Estado» (que aparece, no obstante, en el inmediato art.42) y la sustituye por «los poderes públicos», es decir, el Ejecutivo, que es su sede natural, el Legislativo, que sólo puede promover de manera indirecta a través de consignaciones presupuestarias, y ¡el Judicial!; yo ignoro sinceramente cómo pueden los jueces promover la investigación.

Este tropezón técnico no tiene ciertamente demasiada importancia, ya que ni siquiera hacía falta declaración constitucional alguna para que los órganos correspondientes del Estado asumieran la promoción y desarrollo de la investigación. Lo que en aquellos momentos flotaba en el ambiente era otra cosa, a saber, la de quién iba a ser competente en materia de investigación —si la Administración General del Estado o la de las Comunidades Autónomas— y éste sí que era un punto capital que debía resolver de forma expresa la Constitución y de él dependía nada menos que el destino del CSIC puesto que de imponerse las tesis autonomistas y pasarse las competencias a las Comunidades Autónomas habría de desaparecer inexorablemente. Ni que decir tiene, por tanto, que todos estábamos pendientes de las deliberaciones parlamentarias. Unas palabras del Presidente del Consejo pronunciadas el 23 de julio de 1980 (*Apud A. Nieto y otros: Apuntes para una política científica*, 1982, p. 28) ilustran muy bien la situación:

En estos momentos resulta muy difícil conjeturar cuáles van a ser las repercusiones de tal Constitución de 1978 sobre el Consejo; pero resulta evidente que pueden ser importantes y que éste tiene, por tanto, que estudiar el fenómeno y prepararse para la transición. Máxime cuando,

contra lo que pudiera creerse, esto no es sólo un problema político sino también técnico y, en cuanto tal, compete al CSIC su elaboración preparatoria. Las eventuales transferencias a las Comunidades Autónomas dependen en gran parte del contexto general de la investigación, así como del estatuto del personal. Un país pobre, como España, con índices relativamente bajos de investigación científica no puede permitirse el lujo de duplicar sus institutos y descoordinar las actividades de los mismos o despilfarrar sus escasos recursos. A mi entender, cualquier decisión gubernamental en esta materia debe ir precedida, por tanto, de un informe del CSIC y éste, por su parte, con audiencia especial de los institutos y centros radicados en los territorios de las Comunidades autónomas, debe iniciar ya los correspondientes estudios para que los acontecimientos no le sorprendan y se vea en la necesidad de improvisar. A este propósito resulta aconsejable establecer una comisión de trabajo...

A primera vista el art. 149.1.15 parecía haber aclarado la cuestión en términos rotundos al establecer que *el Estado tiene competencia EXCLUSIVA sobre... fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica*. Ahora bien, unas líneas antes, en el art. 148.1.17, había establecido justamente lo contrario al establecer que *las Comunidades autónomas podrán asumir competencia sobre el fomento de la investigación y ni que decir tiene que los Estatutos de Autonomía se apresuraron a utilizar tal posibilidad*. Unos Estatutos —concretamente los del País Vasco (18.16), Asturias (10.1.19), Aragón (35.29), Canarias (29.8) y Cataluña (9.7)— asumieron, sin más, competencias, TAMBIÉN EXCLUSIVAS, sobre investigación. Otros asumieron competencias —por descontado exclusivas— en materia de «fomento de la investigación» y otros se concentraron en la investigación de las materias «de interés para la Comunidad autónoma en cuestión» (Cantabria: 22.15 y 23.24, entre otras); lo que puede significar todo (ya que no hay investigación científica que no interese a una Comunidad autónoma) o nada (ya que es inimaginable una investigación científica que sólo interese a una Comunidad). Sea como fuere, *el error garrafal de la Constitución era atribuir simultáneamente competencias exclusivas a dos organizaciones distintas: al Estado y a las Comunidades autónomas*.

Las consecuencias de esta monumental ambigüedad pueden imaginarse: el CSIC, apoyándose en el art. 149.1.15, defendía su supervivencia, mientras que las Comunidades autónomas, apoyándose en el art. 148.1.17 y en sus Estatutos de autonomía, sostenían la tesis contraria. Era de suponer que algún día el Tribunal Constitucional disipara la confusión; pero mientras esto sucediese se abrió un frente

competencial de trincheras, cotidiano, incesante, que terminó estabilizándose en tres líneas. La primera reclamación se refería a la organización del CSIC, que en opinión de los autonomistas debía descuartizarse literalmente de tal manera que cada instituto pasase a depender de la Comunidad en cuyo territorio estuviese y los órganos centrales se desmantelarían, dispersando sus fondos (desde el sillón presidencial, máquinas de escribir y, por supuesto, la biblioteca) entre las distintas Comunidades autónomas. Fracassado pronto esta línea (aunque provisionalmente, es decir, siempre a la espera de una clarificación del Tribunal Constitucional) el asedio se desplazó a otra segunda: si los Institutos continuaban en el Estado, los presupuestos de investigación debían, al menos y en todo caso, fraccionarse y repartirse entre las Comunidades.

Huelga recordar el tiempo y la energía que hubo que gastar en estas discusiones interminables (que hicieron pasar a segundo plano las discusiones tradicionales con las Universidades) en las que el CSIC se mantuvo firme, respaldado por la inmensa mayoría de los institutos y de los investigadores a los que en general no gustaba la posibilidad de una transferencia de signo autonomista. La situación, con todo, no podía ser más incómoda porque frente a la certidumbre de que todos habían de sujetarse a la Constitución se alzaba la incertidumbre que ella misma había provocado con su confusa redacción al haber atribuido simultáneamente al Estado y a las Comunidades autónomas la misma competencia exclusiva de fomento y al haber reservado al Estado únicamente la coordinación general; pero sin precisar ni lo que era fomento ni lo que podía suponer tal coordinación. De hecho la Constitución había dejado las cosas peor que antes hasta tal punto que con posterioridad a 1978 se vivieron años de confusión absoluta que los responsables de la gestión estatal no pueden recordar sin estremecerse.

Tanteos orgánicos y funcionales

En este tiempo ¿qué hacía el Gobierno de la Nación, último responsable de las negociaciones sobre investigación y transferencias? Hubo una primera reacción aparentemente significativa: en 1978, pocos meses antes de aprobarse la Constitución, se desdobló el Ministerio de Educación y Ciencia segregándose de él el departamento de Universidades e Investigación, cuya función parecía evidente: ordenar todas las competencias estatales en materia de investigación y eliminar para siempre

la tensión con las Universidades. Pero esta visión resultó a todas luces engañosa porque ni unificó las actuaciones investigadoras (dado que quedaron fuera del nuevo ministerio los OPIS departamentales) ni abordó seriamente las relaciones entre el Consejo y las Universidades ni, en lo que aquí más importa, preparó una respuesta a las demandas autonómicas. La realidad demostró pronto que había sido una episódica maniobra política personal del Gobierno que se cerró al cabo de dos años sin otra consecuencia de nota que la integración de la CAICYT, desde la que se llevó una intensa labor de financiación de proyectos de investigación desarrollados en las Universidades, OPIS y también en las empresas privadas.

A partir del fracaso de este ensayo comenzó a ponerse el énfasis no tanto en el entramado organizativo como en la programación, considerada como el instrumento óptimo de la coordinación. A tal efecto en mayo de 1981 se creó un Programa especial de investigación y desarrollo con el fin de sistematizar los proyectos de esta índole con un objetivo común, al que se daba prioridad en la financiación pública. De acuerdo con su metodología, una vez aprobado el Programa, los distintos centros de investigación, cualquier que fuese su naturaleza, se postulaban para participar en él y beneficiarse de las ayudas públicas.

Conviene recordar el alcance pionero de las actuaciones del CSIC en este campo, ya que logró establecer en 1981 un programa general articulado sobre nueve líneas, que empezó a evaluarse en 1983. Permítaseme a este propósito recordar de nuevo unas palabras del presidente del Organismo al hacer un balance público de lo realizado en 1981 (ob. Cit. p. 66):

Por primera vez cuenta el CSIC con unos programas sistemáticos de investigación, de acuerdo con un compromiso formalmente asumido e incluso publicado en español y en curso de publicación la edición inglesa. Gracias a esta programación el país, el gobierno y las organizaciones extranjeras pueden saber lo que está haciendo —o pretende hacer— el Consejo. Y lo que es más importante: nuestras actividades científicas abandonan el espontaneismo individual para convertirse en una actividad sistemática y racional. Habiendo sido acogida esta programación con sorpresa y elogio en todos los medios nacionales y extranjeros, empezando por la CAICYT... Creo que no exagero si digo que el día en que se aprobaron estos programas fue uno de los más importantes en la historia del CSIC y que a partir de este momento se ha iniciado una nueva etapa en su vida.

El período de ensayos y tanteos a nivel nacional y sectorial experimentó un giro espectacular en la ley 13/1986, de 14 de abril, de

Fomento y Coordinación general de la investigación científica y técnica, nucleada en torno al Plan Nacional de Investigación, cuya primera edición cubriría los años 1988-1991, estructurado en seis áreas (luego cuatro) y comprendiendo 23 Programas nacionales, a los que añadir los siguientes instrumentos: programas sectoriales de titularidad estatal, programas de las Comunidades autónomas que en razón de su interés pudieran ser incluidos en el Plan nacional y programas nacionales de formación del personal investigador. La programación quedó concebida, pues, como una función del Estado; en los términos del artículo 6.1 de la Ley, *el Plan nacional comprenderá las actividades a desarrollar por los organismos de investigación de titularidad estatal, en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, y los análogos de aquellos otros organismos y entidades públicas y privadas que así se acuerde*. Las estructuras tradicionales se conservaron, por tanto, en lo sustancial, puesto que la organización de nueva planta de la ley 13/86 no se refiere tanto al desarrollo de la investigación como a la elaboración y gestión del Plan nacional, que es el auténtico objetivo de la ley y lo que explica la aparición de la Comisión interministerial de ciencia y tecnología, Consejo General de la Ciencia y la Tecnología y el Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología.

Tal como se anuncia en su propio título la ley se proponía desarrollar las dos vertientes de la investigación estatal —el fomento y la coordinación general—, pero de hecho dejó el fomento a un lado (cuyo concepto no se molestó siquiera en precisar) para centrarse en la coordinación general o, al menos, en una de sus técnicas más operativas: la programación a través de un Plan Nacional.

Las Comunidades autónomas, por su parte, tampoco habían estado inactivas a la hora de desarrollar legislativamente sus competencias estatutarias, rompiendo la marcha Galicia, Baleares, Valencia, Rioja y Madrid con sus correspondientes leyes territoriales de investigación científica y técnica.

Volviendo a los aspectos organizativos de la Administración estatal, en 2000, a través del Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, la evolución experimentó un nuevo giro sustancial al crearse el Ministerio de Ciencia y Tecnología, como responsable, entre otras cosas, de la política científica y tecnológica, donde se integraron la Secretaría de Estado de Política científica y tecnológica, la Agencia nacional de evaluación y prospectiva y el CDTI. La trama organizativa quedaba, no obstante, sin cerrar, puesto que no se perfilaron sus relaciones con la CICYT: una asignatura pendiente que no se ha resuelto ni siquiera en la ley de reforma 14/2000 de 29 de diciembre. A despecho del énfasis formal que supone la creación

de un Ministerio de este nombre, el hecho es que la dirección estatal de la investigación científica ha quedado un tanto marginada desde el momento en que el Ministerio está más preocupado por otras tareas, también de su competencia, que están socialmente más de moda, como son las telecomunicaciones y la sociedad de información. No es mi intención, con todo, insistir en estas cuestiones puesto que son bien conocidas por el lector (y de ellas se tratará en otras colaboraciones de este número monográfico) y que mi objetivo es el análisis del «marco constitucional», a cuyo efecto es ineludible centrarse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tal como viene anunciándose desde el principio.

Las primeras escaramuzas en el Tribunal Constitucional

El CSIC, el Estado y las Comunidades autónomas eran perfectamente conscientes de que cuanto pretendían y hacían estaba condicionado a la doctrina que, tarde o temprano, había de establecer este Tribunal, despejando la confusión del texto literal de la Carta Magna que, según se ha repetido, es ininteligible por sí mismo. La posición de las Cortes Generales se expresó de forma inequívoca en la ley 13/1986, pero su provisionalidad era inevitable desde el momento en que fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, quien así se vio obligado a pronunciarse sin rodeos fijando una doctrina, todo lo discutible que se quiera, pero clara y contundente, que desde entonces ha inspirado la actuación del CSIC. Ahora bien, antes de entrar en su análisis conviene tener en cuenta que unos años antes ya se había producido una «escaramuza», es decir, un conflicto entre en el Estado y una Comunidad autónoma, que sin prejuzgar nada fundamental, avanzaba al menos ciertos criterios indicadores.

Con ello me estoy refiriendo a la Orden del Ministro de Sanidad y Consumo de 19 de junio de 1984 por la que se regulaba el reconocimiento estatal de interés sanitario para actos de carácter científico. Dicha Orden fue impugnada por el Gobierno vasco que entendía que había supuesto una extralimitación de la competencia estatal en el ámbito autonómico. En definitiva de lo que se trataba era de resolver si esta intervención estatal concreta y aparentemente marginal era de competencia estatal (al amparo del art. 149.1.15) o autonómica (al amparo del art. 148.1.21 sobre materias de sanidad). Planteado así el dilema, el Tribunal aprovechó la oportunidad para iniciar su análisis con la precisión del concepto de «fomento de la investigación»,

cuya vaguedad es notoria. A tal propósito su posición no pudo ser más terminante:

Es propio de las medidas de este género (el fomento), a diferencia de las de ordenación o regulación, no impedir ni entorpecer medidas análogas adoptadas por otros órganos de poder como la experiencia cotidiana nos enseña y, en consecuencia, el único sentido que cabe atribuir al presente conflicto de competencia no es el de que el Gobierno vasco se pretenda impedido o estorbado para adoptar medidas de fomento análogos, sino el de que reclama para sí la competencia exclusiva de declarar de «interés sanitario» los actos científicos que tengan lugar en el territorio de esa Comunidad autónoma, manteniendo para tal declaración los efectos extensivos a todo el territorio nacional, que la Orden impugnada le atribuye. El vicio de incompetencia radicaría así no en lo que la Orden dice sino en lo que omite. En no haber precisado que sólo el Gobierno vasco puede designar los actos que han de beneficiarse de las ventajas que a la declaración de interés sanitario atribuye el Gobierno de la Nación cuando esos actos tienen lugar en aquella parte del territorio nacional.

Pues bien —continúa la sentencia— la territorialidad de las competencias autonómicas hace imposible que los Gobiernos de las Comunidades Autónomas fomenten con medios ajenos, esto es, con recursos o beneficios dependientes u otorgados por otros poderes, las actividades realizadas dentro de su propio territorio, a menos que estos otros poderes los pongan a su disposición, pues la limitación territorial opera aquí respecto de los efectos que la medida de fomento entraña, no con referencia a la localización de la actividad distinguida o fomentada, máxime cuando, como aquí es el caso, la distinción se otorga en razón de valores o méritos que no son, en modo alguno, locales... Sin que quepa tampoco —termina diciendo— restringir en modo alguno el concepto de «fomento de la investigación» al apoyo de actividades directamente conducentes a descubrimientos científicos o a avances técnicos, pues también la divulgación de los resultados obtenidos es, sin duda, un medio de fomentar y coordinar la investigación.

Esta doctrina fue expresamente ratificada por la sentencia 186/1999, de 14 de octubre dictada a propósito de una Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 3 de junio de 1992, sobre concesión de subvenciones en relación con el Plan de promoción de diseño industrial, que fue impugnada por la Generalidad de Cataluña. En esta ocasión el Tribunal, invocando la sentencia anterior que acaba de ser examinada, insiste en que «el programa relativo a promover y consolidar centros de promoción e investigación sobre diseño industrial públicos

o sin ánimo de lucro, así como a ampliar los servicios proporcionados a las empresas en estos campos por los mismos, encuentra acomodo más adecuado a su naturaleza en la materia fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, regulada en el art. 149.1.15 siempre y cuando la actividad principal o predominante fuere la investigadora».

Con estas primeras sentencias se nos despejan ya algunas dudas: la atribución simultánea de competencias «exclusivas» en materia de fomento de la investigación al Estado y a las Comunidades autónomas no implica que el ejercicio por parte de una de ellas sea «excluyente» del de la otra, permitiéndose así la compatibilidad de ambas. Con este juego de palabras —diferenciando lo exclusivo de lo excluyente— e inventándose el ámbito de las competencias «concurrentes» parece resolverse el problema: cada Entidad —viene a decir el Tribunal— puede investigar libremente por su cuenta sin otra sujeción que a la coordinación general que debe imponer el Estado, y sólo el Estado. Una doctrina harto ingeniosa pero que no podía satisfacer a las Comunidades autónomas ya que éstas no se contentaban con la capacidad jurídica de investigar sino que lo que en el fondo pretendían era la transferencia de los medios financieros, materiales y personales que estaba empleando el Estado en su investigación propia. Por así decirlo (y dejando aparte a las Universidades) el Estado contaba con la ventaja de un CSIC y de unos OPIS en la plenitud de su funcionamiento; mientras que las Comunidades autónomas tenían que empezar prácticamente en cero, y esto es algo que no estaban dispuestas a consentir: aquí no se trataba ya de simples escaramuzas sino de la batalla decisiva que había de desarrollarse con ocasión de la Ley 13/1986.

El marco constitucional establecido por el Tribunal de este orden

La Comunidad autónoma de Cataluña venía encabezando, junto con la del País vasco, el movimiento de oposición a la política gubernamental, insistiendo siempre en que la plenitud de sus competencias en materia de investigación imponía una correlativa pasividad por parte del Estado y, en último extremo, la «devolución» de los institutos y centros de investigación de que éste era titular y gestionaba: exactamente lo contrario, pues, de lo que había postulado la Ley de 1986; por cuya razón era lógico, y aun imprescindible, solicitar la anulación de la misma por parte del Tribunal Constitucional. Con Ley o sin

ella, mientras no hubiera una sentencia de este Tribunal continuaban sin resolver las cuestiones capitales y todo seguía siendo posible, máxime si tenemos en cuenta la deplorable ambigüedad del texto constitucional que permitía en principio las interpretaciones más dispares. En estas condiciones los resultados de la escaramuza no podían ser, en suma, más claros; pero la batalla crucial estaba por darse (según acaba de verse): ¿hasta qué punto era constitucional la ley 13/1986? Porque si el Tribunal se pronunciaba en contra, habría que empezar de nuevo aceptando, en lo que aquí interesa, la desmembración del CSIC. La ley, como sabemos, es de 1986 y la sentencia que resolvió su constitucionalidad fue de 11 de junio de 1992 (90/1992): seis largos años de provisionalidad e incertidumbre por culpa del retraso del Tribunal; pero a partir de este momento cambiaron las cosas porque el CSIC y las Comunidades autónomas supieron, al fin, a qué atenerse al comprobarse que la actitud ministerial había sido constitucionalmente acertada. La importancia de esta resolución merece, por tanto, en cualquier caso, un examen pormenorizado dado que es en ella cabalmente donde se encuentra el marco constitucional que estamos buscando.

A este propósito conviene empezar recordando los motivos de impugnación esgrimidos por el Gobierno y el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, autores del recurso.

Los reproches de la Generalidad de Cataluña

La crítica que la Comunidad recurrente hizo de la Ley parecía a primera vista demoledora y se centraba en dos afirmaciones capitales: a) Por lo pronto no establecía, pese a lo que afirmaba en su exposición de motivos, una verdadera coordinación general de toda la investigación científica española porque, como regla, quedaba al margen de su consideración la actividad investigadora de las Comunidades autónomas y, además, porque, de una parte, el órgano creado *ad hoc* para efectuar la coordinación —el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología— asumía solamente funciones consultivas; y, de la otra, porque las Comunidades autónomas no participaban en el verdadero órgano coordinador, en la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, por lo que quedaban así al margen de cualquier decisión relativa a la asignación de recursos. b) Al atribuirse, en líneas generales, la realización de la investigación prevista en el Plan Nacional de Investigación a organismos dependientes exclusivamente de la Administración del Estado, pese a que algunos de ellos radican o realizan funciones en

las Comunidades autónomas, se impedía indirectamente la transferencia de los oportunos servicios a las Comunidades autónomas.

El recurso rechazaba, pues, frontalmente las dos ideas capitales que manejaba la Ley —la de promoción y la de coordinación general— por entender que no se ajustaban a la Constitución.

Por lo que se refiere a lo primero se afirmaba que

la competencia estatal relativa al «fomento» exige precisar el significado y alcance de dicho término, dadas las diversas acepciones que puede tener, lo que permitirá valorar en sus justos términos la ley impugnada. De este modo debe tenerse en cuenta: 1) que si por fomento se considera aquella actividad que se propone «mover» en un determinado sentido el comportamiento de los administrados y «estimular» la realización de actos que coadyuvan a la consecución de objetivos de interés público sin utilizar la coacción y sin crear servicios públicos, es claro que la Ley impugnada sólo de forma marginal sería una Ley de fomento, por cuanto su núcleo esencial lo constituye la regulación del Plan Nacional que —en su contenido sustancial— gestionarán los organismos públicos de investigación estatales que la propia Ley reorganiza y configura como verdaderos servicios públicos; y 2) que si, por el contrario, se adopta una acepción más genérica de actividad de fomento, consistente en el conjunto de actividades susceptibles de crear riqueza o de mejorar el nivel de la Nación, se llegará a un resultado similar a lo que ocurre con la «cultura» o el «fomento de la cultura» que el Tribunal Constitucional ha configurado como una materia en la que indistintamente, tanto la Administración como las Comunidades autónomas, pueden actuar. Lo que sucede, sin embargo, es que esta noción de fomento aplicada ahora a la «investigación» conduciría a resultados muy distintos de los obtenidos en la materia de cultura, pues la investigación, por sus propias características —necesidad de grandes inversiones económicas, repercusiones sociales que conlleva, necesidad de establecer prioridades en su desarrollo, necesidad de coordinación— exige la suma e integración de esfuerzos y rechaza, pues, estériles duplicidades de actuaciones, de manera que el fomento de la investigación no puede ser una competencia indistinta que permita al Estado y a las Comunidades autónomas actividades separadas y desconexas. Por todo ello, por la naturaleza del sector sobre el que inciden, la coordinación que la Constitución impone ha de ser una coordinación necesaria y a priori, lo que obliga a considerar que, en su relación de fomento de la investigación, estamos en presencia de una competencia común del Estado y de las Comunidades autónomas para la ejecución de los grandes objetivos nacionales que ha de estar —y esto es esencial— necesariamente conjunto y no separada.

Consecuentemente los recurrentes no podían estar de acuerdo con la Ley al entender que, contra lo que ellos sostenían, ésta «desconoce

el concepto constitucional de coordinación general, al atribuir formalmente las funciones coordinadoras a un organismo que realmente no coordina, sino que tiene funciones meramente consultivas y, a la vez, orillar a las Comunidades autónomas del órgano realmente coordinador y decisor en lo esencial, como es la asignación de recursos».

Ni qué decir tiene que con esta interpretación de la Constitución se derribaban los dos pilares en que se apoyaba la Ley y que había de llegarse en la práctica a una situación exactamente contraria a la existente: el fomento de la investigación se trasladaría a las Comunidades autónomas y la coordinación general sería una función compartida entre ellas y el Estado.

El alcance de la competencia estatal según la sentencia 30/1992

Al Tribunal competía decidir cuál de estos dos modelos debía prevalecer y conviene adelantar que su decisión no puede ser más terminante ya que, sin votos particulares ni fisuras dialécticas, se pronunció a favor de la Ley impugnada, cuya constitucionalidad confirmó de manera rotunda. Las dudas se disiparon para siempre y las negociaciones cambiaron de estilo.

Los razonamientos usados fueron muy prolijos pues el Tribunal era consciente de la trascendencia teórica y práctica de lo que estaba diciendo. Siguiendo el orden argumental de los recurrentes empezó aclarando el alcance preciso de los conceptos de fomento y de investigación, que tan polémicos venían resultado. En cuanto a lo primero afirmó que

no resulta en absoluto convincente la tesis de que el fomento de la investigación científica y técnica, dado su contenido, circunscriba la competencia estatal —y en su caso autonómica— al mero apoyo, estímulo o incentivo de las actividades investigadoras privadas o a través de la previsión y otorgamiento de ayudas económicas o de recompensas honoríficas y similares, excluyendo, como contrapuesta, aquellas otras acciones directas de intervención consistentes en la creación y dotación de centros y organismos públicos en los que se realicen actividades investigadoras, sino que la señalada expresión *engloba a todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener*

unidades y centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras.

Aclarado este punto, pasa la sentencia a examinar un extremo del que hasta ahora no nos hemos ocupado. Las Comunidades autónomas venían sosteniendo que las competencias estatales se reducían, en el mejor de los casos, al nivel de la Legislación esto, que el Estado podía legislar, regular, pero que la ejecución (el desarrollo material de la investigación) correspondía a las Comunidades autónomas; con lo cual éstas se darían por satisfechas ya que con ello alcanzarían su objetivo de consumir las transferencias de los centros existentes. Pues bien, tampoco esta pretensión fue aceptada por el Tribunal, que la rechazó en los siguientes términos:

Al atribuirse constitucionalmente al Estado la competencia para el fomento de la actividad investigadora y científica, tampoco cabe duda de que el titular de la competencia asume competencias, tanto en el orden normativo como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción, sin que ésta quede circunscrita al ejercicio de potestades ejecutivas.

Finalmente hace la sentencia una observación cautelar para precisar que las competencias estatales comprenden todas las vertientes imaginables de investigación independientemente del objeto de la misma, tal como ya se ha visto al hablar de materias sanitarias y de diseño industrial:

La competencia relativa al fomento de la investigación científica y técnica es proyectable sobre cualquier sector material, sin que, por tanto, considerando la investigación como contenido inherente a la competencia exclusiva sobre determinada materia, pueda pretenderse la exclusión del ejercicio de la competencia para el fomento de la investigación en los ámbitos materiales cuya titularidad no corresponda a quien ejercita dicha competencia.

En un orden convergente de reflexiones, si se compara la letra de las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado y las que el Estatuto asigna a la Comunidad autónoma catalana, se comprueba que media una cierta diferencia, puesto que las primeras se refieren, como se ha insistido, al «fomento» mientras que el Estatuto se refiere a la investigación a secas. Tal diferencia literal puede sugerir una correlativa diferencia de contenidos, entendiendo concretamente (como

venían sosteniendo algunas Comunidades autónomas) que «investigación» es algo más que «fomento de la investigación» y que, por ende, las competencias autonómicas son más amplias en este punto que las estatales. Postura que la sentencia rechaza de forma expresa advirtiendo que el Estatuto catalán ni ha querido ni ha podido ampliar las competencias constitucionales «una vez que el fomento en este conjunto no puede identificarse ni con una potestad determinada ni con una específica modalidad de acción administrativa excluyente de cualesquiera de las otras posibles e idóneas para la consecución del mismo fin de promoción y desarrollo de la actividad investigadora científica y técnica».

Una vez despachada la cuestión del fomento, podía pasarse ya a la clarificación del concepto de coordinación general porque la posibilidad de que se ejerciten simultáneamente actividades de investigación por órganos o entidades distintas es lo que hace pasar a primer plano la potestad de coordinación que —nótese bien— la Constitución atribuye solamente al Estado y no a las Comunidades autónomas. El problema se desplaza entonces a la precisión del concepto de coordinación que es característico y exclusivo de la Administración del Estado.

La experiencia de los años anteriores había puesto de manifiesto que el Estado en más de una ocasión había utilizado la coordinación como un pretexto para entrometerse en la ejecución de las competencias autonómicas encubriéndolas como una forma de coordinación. El Tribunal Constitucional no podía legalizar este abuso, naturalmente, pero tampoco estaba dispuesto a admitir que con la invocación de tal práctica se bloquease el ejercicio legítimo de las potestades coordinadoras. Tal es el sentido de lo que viene a continuación.

La coordinación —empieza a razonar el Tribunal— no puede llegar a tal grado de concreción y desarrollo que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades autónomas, y que para hacer efectiva esa coordinación deben adoptarse las medidas necesarias y suficientes para lograr la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, entre las cuales no es posible, por lo demás, descartar la existencia de medidas de coordinación preventiva. A partir de aquí, sin embargo, es claro que la determinación de los medios, cauces y fórmulas para alcanzar este objetivo integrador de la pluralidad de acciones resultantes del ejercicio de un conjunto de competencias en régimen de concurrencia, presenta un muy amplio margen de apreciación y decisión que, en principio, sólo al titular de la competencia de coordinación corresponde concretar.

Con los razonamientos anteriores quedaba sentada la base teórica del conflicto; pero todavía faltaba aplicar esta teoría abstracta al texto concreto de la Ley impugnada, que es lo que se analiza en la segunda parte de la sentencia, liberando totalmente a la Ley de los reproches que se le habían hecho.

a) Por lo pronto salva la constitucionalidad del Plan Nacional de investigación por cuanto que en él no se condicionan ni interfieren las competencias de la Generalidad de Cataluña para elaborar y poner en práctica su Plan de investigación al amparo de su propia competencia; sin que, por lo mismo, sea exigible que en los órganos de aprobación hayan de participar representaciones autonómicas de ninguna clase. Las facultades del Consejo General son, por su parte, típicamente coordinadoras y tienden a facilitar la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, «facilitando así la integración de unas y otras acciones en la globalidad del sistema, lo que incuestionablemente responde al contenido mismo asignado a la coordinación». Añadiendo que

del mismo modo es palmario que la Ley respeta íntegramente la actividad relativa a la investigación científica y técnica que la Generalidad de Cataluña pueda desarrollar, optando por mecanismos flexibles asentados en la voluntariedad y el acuerdo de reconducción e integración de la misma a la que lleve a cabo la Administración estatal, sin que pueda afirmarse que la ley venga a concentrar todos los recursos destinados a tal fin en el Estado, pues son los presupuestos de una y otro los que, con arreglo a sus disponibilidades, atenderán a su financiación, no pudiéndose imputar al modelo adoptado por la Ley que se impugna el hecho de una, por lo demás hipotética, carencia de la Generalidad de Cataluña de recursos financieros para la adecuada efectividad y ejercicio de su competencia. Ello dependerá lógicamente de los recursos que, dentro de su autonomía financiera, permitan a la Comunidad autónoma el ejercicio de las competencias que le hayan sido atribuidas, pero siendo plena legítima la actividad investigadora que promueva y desarrolle el Estado, no cabe considerar que los fondos y recursos que a tal finalidad se destinen, vengán a menoscabar y vaciar de contenido a la correlativa competencia.

b) Por lo que se refiere a la petición implícita de desmembración del CSIC y transferencia de sus centros e institutos a las Comunidades autónomas en cuyo territorio estén establecidas, la respuesta del Tribunal es contundente en su negativa declarando que «dado el alcance que debe darse a la competencia que al Estado le ha sido constitu-

cionalmente atribuida para el fomento de la investigación científica y técnica, *se ampara el mantenimiento de la titularidad estatal de los Centros de investigación, así como la creación de nuevos centros y órganos dedicados a tal actividad, se hallen o no ubicados en el ámbito territorial de Cataluña (y de cualquier otra Comunidad autónoma)*. Nada impide, en efecto, que el Estado, cuya competencia va más allá de la estrictamente referida a la coordinación general, conserve la titularidad de dichos centros y, por tanto, ejercite las facultades inherentes a la misma que en los preceptos impugnados se regulan, razón por la cual el alegado de que la Ley convierte a dichos centros y organismos en intransferibles queda privado de fundamento».

c) Conviene, por último, aludir a una cuestión ciertamente marginal pero que demuestra hasta qué punto la Ley de investigación había herido las susceptibilidades autonómicas. Es el caso que en su disposición adicional quinta se había habilitado *al Ministerio de Educación y Ciencia para regular la participación y representación de los científicos españoles agrupados en sociedades científicas en el Consejo internacional de Uniones científicas y en sus Uniones, así como en aquellas otras Uniones o Comisiones científicas internacionales que, por su carácter, exigieran tal regulación*. Nuevamente aquí la representación catalana había visto una invasión estatal de las competencias autonómicas, lo que el Tribunal rechaza alegando, entre otras razones, que «no es dable aventurar que, como consecuencia de la potestad reglamentaria cuyo ejercicio por el Ministro de Educación y Ciencia se viene a autorizar, las sociedades científicas quedan sujetas a un régimen de autorización incompatible con el derecho garantizado por el art. 22.1 de la Constitución y, además, como consecuencia también de esa intervención normativa lesionados los derechos reconocidos por los apartados a) y b) del art. 20.1 de la misma norma fundamental».

Consideraciones finales

Gracias a la sentencia 90/1992 pudo entenderse al fin, aunque con catorce años de retraso, las ideas que tan críticamente había manifestado la Constitución sobre las competencias públicas en materia de investigación científica y técnica. Desde entonces casi todas las cuestiones se han simplificado y las tensiones se han reducido sensiblemente. El Tribunal ha declarado que la política estatal consagrada en la Ley 13/1986 era constitucionalmente correcta, por lo que a sensu contrario hay que considerar equivocadas las pretensiones disidentes.

Una cosa hay que dejar, no obstante, bien sentada: el hecho de que esta política estatal sea constitucionalmente correcta no quiere decir que sea la única posible, por que es el caso que cabe introducir alteraciones muy graves en la misma o imponer sencillamente otra completamente distinta. El Tribunal Constitucional no ha enjuiciado el contenido político (de política científica) de la Ley sino que se ha limitado a valorar su constitucionalidad. Lo que significa que son posibles otras políticas con una intención menos estatalista, por ejemplo.

El Tribunal Constitucional en otras palabras (y tal como dice con absoluta precisión el título de esta colaboración) se limita a establecer el «marco constitucional», dejando en libertad al Legislador de cada momento para que, dentro de este marco, regule en el sentido que le parezca más oportuno. Dicho de otra manera: la sentencia nos ha indicado las reglas de juego a la que en todo caso tienen que atenerse los agentes, pero no nos ha dicho (no ha querido ni hubiera podido hacerlo) cómo tiene que jugar cada uno. Esta es una cuestión política, no constitucional, y por ello el juego siempre sigue abierto y no se pueden descartar alteraciones futuras aunque sea con el consiguiente riesgo de incurrir en nuevos errores.

Bibliografía citada

- ARBOR (1985) «Ley de Ciencia», número 475-476, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- MUNOZ, E. (1985) «Las razones de una propuesta de organización para la investigación y el desarrollo», Arbor, nº 475-476, pp. 13-24.
- NIETO, A. et al. (1982) «Apuntes para una política científica. Dos años de investigación en el CSIC:1980-1982» Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.