

J) ECONOMÍA, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

Estudo preliminar.

Isabel Torralba Mena

1. Aproximación ao reparto competencial en materia de economía.

A CE reserva ao Estado, en exclusiva, de acordo co artigo 149.1.13^a, a competencia en materia de *"bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"*. Este título competencial atribúe ao Estado *"una competencia para 'la ordenación general de la economía' que 'responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos' (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2)"* (STC 100/2020, do 22 de xullo, FX 3)¹. O Tribunal Constitucional caracteriza a este título competencial como unha regra transversal no orde económico na medida en que *"responde a la 'necesaria coherencia de la política económica' y que 'exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores' (STC 186/1988, FJ 2)"* (STC 100/2020, do 22 de xullo, FX 3)². O alcance deste título competencial vén delimitado polo Tribunal Constitucional nos seguintes termos:

- En primeiro lugar, *"esta competencia 'ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a la ordenación de sectores económicos concretos y para el logro de fines entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la 'unidad económica' (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2)"* (STC 100/2020, do 22 de xullo, FX 3, que cita á súa vez a STC 79/2017, do 22 de xuño, FJ 5). En relación coa unidade do mercado e a unidade económica e, en particular, no que afecta á relación do título do artigo 149.1.13^a CE co título competencial do artigo 149.1.1^a CE, o Tribunal Constitucional determina:

"(...) En la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 79/2017, FJ 2) se sostiene también que las reglas 1 y 13 del art. 149.1 CE parten "del necesario encaje de dos elementos esenciales de nuestra construcción constitucional como son 'el esencial principio de unidad del sistema, en su manifestación de unidad de mercado o de unicidad del orden económico general' y 'la diversidad regulatoria también consustancial a un Estado compuesto' y recuerda que 'la Constitución prevé una serie de técnicas orientadas a asegurar la unidad de mercado entre las que cita, las competencias exclusivas del Estado 'que atañen a determinados aspectos del orden económico y

¹ Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 100/2020, do 22 de xullo, recurso de inconstitucionalidade 1893-2019, interposto polo presidente do Goberno respecto do artigo 23 da Lei Foral 14/2018, do 18 de xuño, de residuos e a súa fiscalidade (BOE núm. 220, do 15 de agosto de 2020) (ECLI:ES:TC:2020:100); FX 3

² STC 100/2020, do 22 de xullo, xa citada. Como o propio TC sinala na mesma (FX 3): *"Esta doctrina se reitera, entre outras, en las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; 147/2017, de 14 de diciembre, FJ 2, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5"*.

de su unidad, el respeto a los derechos fundamentales, los límites que resultan de distintos preceptos del título VIII de la Constitución como la libertad de circulación de bienes, capitales y servicios... declarando que 'junto a aquellos preceptos del título VIII de la Constitución que suponen un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias, este Tribunal ha reconocido que, cuando dichos medios se demuestran insuficientes para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, el Estado puede intervenir normativamente a fin de garantizar esa igualdad en virtud de los arts. 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo) y 149.1.13 CE (STC 225/1993, de 8 de julio)' (STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3) (...)' (STC 100/2020, do 22 de xullo, FX 3).

- En concreto, coa finalidade de garantir a unidade do mercado, o artigo 149.1.13^a CE permite ao Estado intervir non soamente a nivel normativo senón tamén executivo, podendo incluso articular os mecanismos de cooperación necesarios: *"(...) no solo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supra-comunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las comunidades autónomas recurrentes. [...] A lo que hay que añadir que, como hemos dicho en múltiples ocasiones, al Estado, en virtud de su competencia específica ex art. 149.1.13 CE (SSTC 144/1985, FJ 11, y 118/1996, FJ 8) le corresponde articular los mecanismos de coordinación que estime necesarios"* (STC 152/2020, do 22 de outubro, FX 3)⁵.

- O título competencial do artigo 149.1.13^a CE debe ser obxecto de interpretación restritiva co obxecto de impedir a indevida limitación ou incluso o baleirado das competencias sectoriais autonómicas: *"El posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una comunidad autónoma como exclusiva en su estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su objetivo predominante, así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]"* (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3)" (STC 100/2020, do 22 de xullo, FX 3, citando á súa vez a SSTC 29/1986, do 20 de febreiro, FX 4, 141/2014, do 11 de setembro, FX 5, STC 225/1993, do 8 de xullo, FX 3 d), e 143/2012, do 2 de xullo, FX 3).

- Este título competencial non proporciona cobertura a calquera medida que incida na actividade económica senón soamente a aquelas medidas que teñan *"una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general"* (STC 100/2020, do 22 de xullo, FX 3, citando á súa vez a STC 21/1999, do 25 de febreiro, FX 5, e a STC 141/2014, do 11 de setembro, FX5).

En consecuencia, de acordo co exposto, o Estado soamente pode ampararse no artigo 149.1.13^a CE para establecer medidas de carácter económico que afecten ás competencias autonómicas cando estas medidas teñan unha incidencia directa e significativa na economía ou sexan

³ Sentenza do Tribunal Constitucional (pleno) núm. 152/2020, de 22 de outubro, Conflito positivo de competencia 2890/2020, formulado pola Generalitat de Catalunya respecto do escrito do 3 de marzo de 2020 da directora de competencia da Comisión Nacional dos Mercados eoa Competencia, polo que se require á Autoridade Catalana da Competencia a remisión do expediente "Campaña de Consumo Estratégico" (BOE núm. 305, de 20 de novembro de 2020) (ECLI:ES:TC:2020:152).

necesarias para garantir o mercado único, e neste último caso, "será preciso que la actividad regulatoria ejercida por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias tenga entidad suficiente para ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado" (STC 100/2020, do 22 de xullo, FX 3)⁴.

Partindo do alcance deste título competencial así como do feito de que a competencia de ordenación xeral da economía se proxecta sobre os diferentes sectores económicos (STC 31/2010, do 28 de xuño, FX 84⁵), o EAG dispón no seu artigo 30:

"Uno. De acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma gallega, en los términos de lo dispuesto en los artículos treinta y ocho, ciento treinta y uno y ciento cuarenta y nueve, uno, once y trece, de la Constitución la competencia exclusiva de las siguientes materias:

Uno. Fomento y planificación de la actividad económica en Galicia.

Dos. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. Queda reservada a la competencia exclusiva del Estado la autorización para transferencia de tecnología extranjera.

Tres. Agricultura y ganadería.

Cuatro. Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia. Denominaciones de origen en colaboración con el Estado.

Cinco. Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro.

Seis. Sector público económico de Galicia, en cuanto no esté contemplado por otras normas de este Estatuto.

Siete. El desarrollo y ejecución en Galicia de:

a) Los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos.

b) Programas genéricos para Galicia estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas.

c) Programas de actuación referidos a comarcas deprimidas o en crisis.

⁴ STC 100/2020, do 22 de xullo, FX 3, letra D: "El legislador estatal, por tanto, en virtud de las competencias que le atribuye el art. 149.113 CE no puede corregir distorsiones mínimas o no sustanciales del mercado que puedan producirse como consecuencia de la actividad regulatoria autonómica ni imponer a las comunidades autónomas medidas económicas que afecten el ejercicio de sus competencias si estas medidas no tienen, por sí mismas o agregadas a otras que puedan adoptar el resto de comunidades autónomas, una incidencia relevante en la actividad económica general".

⁵ Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 31/2010, do 28 de xuño, recurso de inconstitucionalidade 8045/2006, interposto por noventa e nove Deputados do Grupo Parlamentario Popular do Congreso en relación con diversos preceptos da Lei Orgánica 6/2006, do 19 de xullo, de reforma do Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, do 16 de xullo de 2010) (ECLI:ES:TC:2010:31).

Dos. La Comunidad Autónoma gallega participará, asimismo, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan”.

Este marco competencial, xunto coa doutrina constitucional sobre o alcance da competencia estatal do artigo 149.1.13ª CE, foron tomados en conta no acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia en relación coa Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia⁶ para resolver as discrepancias competenciais formuladas polo Estado, que foron solventadas do seguinte xeito:

“a) En relación coas discrepancias manifestadas sobre o artigo 47, ambas as partes consideran que debe ser interpretado de conformidade cos artigos 6 e 20 da Lei 20/2013, do 20 de decembro, de garantía da unidade de mercado (LGUM), e coa competencia exclusiva do Estado para a regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais, no sentido de que as entidades de certificación e control municipal (Eccom) poderán exercer a súa actividade en todo o territorio nacional, de conformidade co previsto na Lei 20/2013, do 20 de decembro, e así se establecerá regulamentariamente.

b) Respecto das discrepancias manifestadas sobre o artigo 48.1, ambas as partes coinciden en interpretar que para o exercicio das actividades das Eccom non se exixirá unha acreditación con carácter previo e tamén unha autorización e que regulamentariamente a Xunta de Galicia establecerá as normas e os requisitos exixibles do réxime establecido. Para ese efecto, a Xunta de Galicia poderá optar, ben por establecer un procedemento de acreditación realizado pola entidade nacional de acreditación, ou ben, alternativamente, por un réxime de autorización realizado pola Administración pública competente. Se no procedemento de acreditación se van comprobar os requisitos esenciais que salvagardan o interese xeral que se vai protexer, non se establecerá un réxime de autorización ou control ex-ante da actividade”.

Finalmente, cabe citar a Resolución do 8 de novembro de 2021, da Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias, pola que se ordena a publicación do Acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia, en relación coa Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia⁷.

2. Investigación e innovación.

A CE refírese expresamente á investigación científica e técnica dentro do capítulo dedicado aos principios reitores da política social e económica (capítulo terceiro do título I). Así, o artigo 44.2 CE determina que *“los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica*

⁶ Resolución do 2 de xullo de 2014, da Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias, pola que se ordena a publicación do acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia en relación coa Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia, publicada no DOG núm. 140, do 24 de xullo de 2014.

⁷ DOG núm. 230, do 30 de novembro de 2021

y técnica en beneficio del interés general". O fomento da ciencia e da investigación científica en beneficio do interese xeral é, polo tanto, un principio reitor da política social e económica cuxo recoñecemento, respecto e protección deberá informar a lexislación positiva, a práctica xudicial e a actuación dos poderes públicos, e que soamente poderá ser alegado ante a xurisdición ordinaria de acordo co que dispoñan as leis que o desenvolvan (artigo 53.3 CE).

Desde o punto de vista competencial, a CE atribúe ao Estado en exclusiva a competencia en materia de *"fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica"* (149.1.15ª CE). Pola súa parte, o artigo 148.1.17ª CE contempla a posibilidade de que as Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de *"fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma"*, configurando así un réxime competencial en termos de concorrencia⁸. En consonancia con estes preceptos, o artigo 27.19 do EAG atribúe á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva en materia de *"fomento de la cultura y de la investigación en Galicia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo ciento cuarenta y nueve, dos, de la Constitución"*.

A competencia estatal en materia de investigación científica e técnica comprende tanto unha coordinación xeral da actividade de investigación científica e técnica resultante do exercicio das competencias autonómicas na materia como o propio fomento polo Estado da investigación científica e técnica (STC 90/1992, o 11 de xuño, FX 2)⁹. No que se refire ao fomento da investigación científica e técnica, o 149.1.15ª CE engloba todas as medidas dirixidas á promoción e avance da investigación, entre as que deben incluírse tamén *"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"*¹⁰. Así mesmo, por razón deste título competencial, o Estado asume *"potestades, tanto de orden normativo, como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción, sin que ésta quede circunscrita, como ya se precisó en la STC 64/1989, fundamento jurídico 3º, al ejercicio de potestades ejecutivas"*¹¹.

É preciso ter en conta que este título competencial pode proxectarse sobre calquera sector material: é un título competencial que *"por su propia especificidad debería ser considerado preferente"*, sendo *"susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias con independencia de cuál sea el titular de la competencia para la ordenación de estas, pues, de otro modo, por la simple sustración de las materias sobre las que las Comunidades autónomas han adquirido competencia, el título competencial que la C.E. reserva al Estado como competencia exclusiva quedaría vaciado de todo contenido propio"*¹². Agora ben, o ámbito do artigo 149.1.15ª CE debe concebirse nos seus termos estritos, coa finalidade de non desprazar e provocar o baleirado doutros títulos competenciais cos que conorra, de xeito que *"no es suficiente una relativa conexión con la naturaleza investigadora de las medidas controvertidas para que éstas sean configuradas como 'investigación', sino que dicha naturaleza debe ser nítida y preponderante, con el fin de no producir un vaciamiento de los títulos sectoriales"* (STC 227/2012, do 29 de novembro, FX 3, citando á súa vez a STC 138/2009, do 15 de xuño, FX 3)¹³. Afondando nesta

8 Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 90/1992, do 11 de xuño, recursos de inconstitucionalidade 809/1986, 825/1986 (acumulados), promovidos polo Consello Executivo da Generalidad de Cataluña e polo presidente do Parlamento de Cataluña, respectivamente, en relación con determinados artigos da Lei 13/1986, do 14 de abril, de Fomento e Coordinación Xeral da Investigación Científica e Técnica (BOE núm. 169, do 15 de xullo de 1992) (ECLI:ES:TC:1992:90); FX 2.

9 STC 90/1992, do 11 de xuño, xa citada.

10 STC 90/1992, do 11 de xuño, xa citada, FX 2.

11 STC 90/1992, do 11 de xuño, xa citada, FX 2.

12 STC 90/1992, do 11 de xuño, xa citada, FX 2.

13 Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 227/2012, do 29 de novembro, conflito positivo de competencia 1908/2006, presentado pola Generalitat de Cataluña en relación coa Orde TAS/3441/2005, do 2 de novembro, pola que se establecen as bases reguladoras e se convoca, para o ano 2005, a

liña, "no puede reconducirse a la materia "investigación científica y técnica" cualquier aplicación tecnológica ya existente, por novedosa que fuere para el área en que se implante, pues el art. 149.1.15 C.E. debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos habilitantes con los que concurre" (STC 242/1999, do 21 de decembro, FX 14¹⁴).

Polo que respecta, por último, á "coordinación general de la investigación científica y técnica" comprendida dentro do artigo 149.1.15^a CE, cabe indicar, en primeiro lugar, que "pone de relieve que el art. 149.1.15 CE presupone la existencia de competencias autonómicas sobre la materia" (STC 31/2010, do 28 de xuño, FX 99, citando á súa vez a STC 90/1992, de 11 de xuño, FX 2 B e C)¹⁵, sendo unha consecuencia da "concurrentia de competencias en torno de la investigación científica y técnica, que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden ejercitar" (STC 90/1992, do 11 de xuño, FX 2). Esta coordinación, de acordo coa doutrina constitucional (sistemizada na STC 45/1991, do 28 de febreiro, e recollida na STC 90/1992, do 11 de xuño, FX 2), "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".

concesión de subvencións a municipios e mancomunidades de municipios para o desenvolvemento de programas innovadores a favor da integración de inmigrantes (BOE núm. 313, do 29 de decembro de 2012) (ECLI:ES:TC:2012:227).

14 Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 242/1999, do 21 de decembro, Conflictos positivos de competencia 2959/1992, 3284/1996, 174/1997 (acumulados), promovidos polo Consello Executivo da Generalidad de Cataluña respecto de determinadas ordes e resolucións do Ministerio de Industria, Comercio e Turismo, que instrumentan axudas do Plan Marco de Competitividade do Turismo Español (Plan FUTURES) (BOE núm. 17, do 20 de xaneiro de 2000) (ECLI:ES:TC:1999:242).

15 Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 31/2010, do 28 xuño, recurso de inconstitucionalidade núm. 8045/2006, interposto por noventa e nove Deputados do Grupo Parlamentario Popular do Congreso contra diversos preceptos da Lei Orgánica 6/2006, do 19 de xullo, de reforma do Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, do 16 de xullo de 2010) (ECLI:ES:TC:2010:31).