

Baldomero
Cores
Trasmonte

A Lei 12/1993, do 29 de xullo, de fomento de investigación e de desenvolvemento tecnolóxico de Galicia

Lerrado do Parlamento de
Galicia.

I

A ciencia e os poderes públicos

1. As políticas públicas da ciencia e da tecnoloxía e as políticas científicas

As políticas públicas sobre as ciencias e a tecnoloxía xustificáanse na práctica pola necesidade da innovación científica e da aplicación tecnolóxica para o cumprimento de determinadas metas do sistema político, pola complexidade da creación do coñecemento científico, polas necesidades de institucionalización e de organización colectiva da indagación do coñecemento e das operacións científicas e tecnolóxicas. Moi axiña, xa na primeira revolución industrial, foi emerxendo a conciencia de que

as políticas públicas esixían unha política científica ou unha política do coñecemento científico. Desde fases iniciais nas que dominaba a investigación individual, ata complexos procesos de institucionalización ós que o coñecemento científico se foi sometendo, a innovación, a invención ou o descubrimento foron cada vez máis difíciles de controlar e de desenvolver sen axuda da comunidade política¹.

Os vínculos entre as ciencias e a tecnoloxía fan aínda máis conveniente a intervención dos poderes públicos nos países sen a suficiente tradición científica. A aplicación tecnolóxica do coñecemento, ben do coñecemento obtido por ciencias puras ou ciencias aplicadas, faise complexo e difícil sen a colaboración de equipos, entidades diversas, operadores técnicos diferentes. A introducción de custosas máquinas e de equipos nos procesos de aplicación da ciencia á realidade social, constitúen unha parte importante da súa complexidade das relacións entre ciencia e tecnoloxía. Os problemas presentados pola transferencia de tecnoloxía entre os distintos países, mediante procesos de difusión formalmente establecidos, amparados por normas internacionais de respecto á creación intelectual ou industrial, aínda fan máis complexo os procesos de institucionalización da ciencia e da tecnoloxía.

O interese político da ciencia e da tecnoloxía emerxe das funcións sociais, culturais, socio-biolóxicas, tecnolóxicas, económicas que o propio coñecemento científico ou a aplicación técnica poden producir, na medida en que coincida coas metas globais formalizadas polo sistema político. Non sempre os intereses políticos e os intereses da comunidade científica ou dos investigadores coinciden, pois, máis ben, en moitos casos, predominan intereses paralelos ou diverxentes entre os códigos políticos e o "ethos" científico. As actitudes da comunidade política polo uso da enerxía atómica ou da investigación xenética, para fins non pacíficos ou para a creación dunha convivencia mellor, revelan, por exemplo, en que medida a comunidade científica e as metas do sistema político, interpretadas cando menos polos titulares dos roles de autoridade, non coinciden en moitos casos, algunhas veces transcendentales ou dramáticos².

A participación dos poderes públicos nas políticas públicas relacionadas coa ciencia e coa tecnoloxía poden es-

¹ Robert K. MERTON: *La sociología de la ciencia*. Alianza Universidad. Madrid, 1985, 2 tomos; Mario BUNGE: *Sudociencia e ideología*. Alianza Universidad. Madrid, 1989; León OLIVE: *Conocimiento, sociedad y realidad*, Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

² Teresa GONZÁLEZ DE LA FE e Xesús SÁNCHEZ NAVARRO: *Las sociologías del conocimiento científico*. "Leis", 43-88, pp. 75-124; COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*, Ministerio de Educación e Ciencia. Madrid, 1988; FUNDACIÓN PRIMERO DE MAYO: *Ciencia y cambio tecnológico en España*, Madrid, 1990.

tenderse por un espectro ideolóxico que vai desde políticas de máxima abstención, dificilmente utilizable nos procesos modernos de creación científica, ata formas de intervención absoluta do poder político no control e nas aplicacións do coñecemento científico, nos que o sistema político se atribúe a titularidade do monopolio da investigación científica, cando menos en determinados campos. Entre ámbolos dous extremos, os sistemas políticos poden formula-las súas políticas utilizando axentes de mediación científica, que, dun xeito institucional, seleccionen, filtren, estimulen ou disuadan sobre as políticas para seguir por unha comunidade no desenvolvemento da ciencia e da tecnoloxía. Entre sistemas políticos que seguen políticas orientativas ata fórmulas de intervención directa nos procesos científicos existen diferentes modelos de participación dos poderes públicos na investigación científica e no desenvolvemento tecnolóxico³.

Dun modo xeral, a conexión entre a ciencia e a tecnoloxía co sistema político pode presentarse ben cando aquelas son parte del ou forman parte do seu ambiente político. Como parte do sistema político, está integrado polas decisións e fixación de metas colectivas sobre aspectos da ciencia e da tecnoloxía. O réxime político, os paradigmas ideolóxicos, os organismos de coordinación, de fomento ou de orientación da cultura, da ciencia e da tecnoloxía, as metas que se propoñen, a súa modernización, son parte das metas políticas dunha comunidade. Os movementos antisistémicos permiten coñecer algunhas das formas como unha preocupación social pasa a ser unha parte da axenda política e logo unha parte das metas do sistema político.

Como ambiente político, á súa vez, a ciencia e a tecnoloxía manteñen co sistema político estreitas relacións, e constitúen a base de moitas decisións que afectan á vida política. Como parte do sistema político, constitúen o núcleo dunha serie de decisións políticas e de políticas públicas que teñen como base a cultura, a ciencia e a tecnoloxía, e integran os programas das forzas políticas e as orientacións de determinadas políticas institucionais. Como parte do complexo institucional do sistema social, constitúen o ambiente do sistema político, con efectos bidireccionais entre si.

A preocupación das políticas públicas polo desenvol-

³ Baldomero CORES TRASMONTE: *Teoría política e comunicación social*. Tórculo Edicións. Santiago de Compostela, 1993; Giuseppe LUMIA: *Principios de teoría e ideología del derecho*. Editorial Debate. Madrid, 1986.

vemento científico e técnico, na medida en que a ciencia e a técnica son poderosos instrumentos de desenvolvemento social, concrétese, ás veces, non sempre, en normas constitucionais e nas demais normas do ordenamento xurídico dun determinado sistema político. Unha análise socio-xurídica das normas xurídicas en que cristalizan algúns tipos de decisións na comunidade social, poden axudar a recoñece-lo xeito como unha comunidade expresa a súa preocupación pola ciencia e pola tecnoloxía. Ó longo do proceso de creación da norma, ás veces cando se observa en relación con outros elementos do sistema político, ás veces inferidos das súas propias expresións, pode ollarse o contido do interese e das preocupacións pola ciencia e pola tecnoloxía e as súas implicacións ideolóxicas ou políticas⁴.

A ciencia e a tecnoloxía poden ser obxecto de atención polos textos constitucionais e polas normas que deles se deriven, é dicir, de normas primarias ou secundarias que acoutan a ciencia ou a tecnoloxía desde moi diferentes aspectos, xa que se trata de materias nas que están implicados moitos sectores da realidade social. Sen embargo, a preocupación pola constitucionalización da ciencia só se remonta ás constitucións que emerxeron despois da II guerra mundial, con algunha que outra excepción. En contra dos silencios das constitucións clásicas, das constitucións do século XIX sobre todo, as constitucións posteriores foron dándolle pousada nos seus textos, unhas veces como materia de acción para os poderes públicos en xeral e outras veces, mediante normas de competencia, co fin de distribuí-las competencias que sobre a ciencia debían te-los poderes central e periféricos nos sistemas políticos compostos ou descentralizados.

A constitucionalización da ciencia e da tecnoloxía, como expresión das metas que o poder constituínte pretende sobre a materia, definen, en boa parte, o papel que se lle asigna ó sistema político en materia científica ou tecnolóxica. Para os constituíntes dun sistema político, a ciencia pode ser motivo de atención como programa para alcanzar, como utopía, incluso, como incentivo, como forma de coordinación de esforzos ou como asignación de tarefas a órganos concretos. Por iso, os constituíntes, polo menos nas constitucións modernas, e xa incluso nalgunhas máis clásicas, quixeron acoller nos tex-

⁴ Baldomero CORES TRASMÓNTE: "A Lei de educación e promoción de adultos de Galicia". *Revista Galega de Administración Pública*, número 3, Santiago de Compostela.

tos constitucionais aquelas aspiracións e aqueles esforzos que os operadores políticos podían e debían facer a prol do fomento, da organización e do estímulo do coñecemento científico. Os poderes constituíntes dos distintos pobos foron incorporando a ciencia á actividade dos poderes públicos. Conscientes da necesidade de incorporala actividade dos operadores privados, individual ou institucionalmente, tamén xustificaron a necesidade da actuación dos poderes públicos na actividade científica, de acordo co modelo ideolóxico e as posibilidades de cada un deles.

A constitucionalización científica oríentase cara á ordenación da ciencia dentro dos procesos de dirección social, á asegurar ou garanti-la liberdade da ciencia e da creación científica ou a promove-la participación dos poderes públicos no fomento da creación e da institucionalización da ciencia. Existe como mandato, en función das liberdades-oposición, para garanti-la liberdade científica, e como aspecto programático, xa que expresa a aspiración do desenvolvemento científico. Tamén pode expresa-la finalidade e o destino da ciencia. A inclusión da ciencia como obxecto constitucional dependerá, polo tanto, da ideoloxía predominante, da fórmula política e dos ideais que, a longo ou a curto prazo, pretenda unha comunidade política expresar como modelo de participación no desenvolvemento científico. Existen constitucións que regulan a liberdade da ciencia, outras impoñenlles ós poderes públicos a intervención na creación científica.

As constitucións, polo xeral, utilizan programaticamente o desexo de fomento e desenvolvemento da ciencia. Pero, ademais, os sistemas compostos poden utiliza-la materia para distribuíla entre os poderes verticais que o compoñen. A Constitución italiana, do 27 de decembro de 1947, no artigo 9, di que “a República promoverá o desenvolvemento da cultura e da investigación científica e técnica”. A Lei federal de Bonn, do 23 de maio de 1949, no artigo 5,3) di que “a arte e a ciencia, e a investigación e o ensino son libres. A liberdade de ensino non exime da fidelidade á Constitución”. A Constitución da República portuguesa, do 2 de abril de 1976, recolle tanto a idea de fomento coma a de liberdade. No artigo 42, dedicado á liberdade de creación cultural, no parágrafo 2, di que será libre a creación intelectual, artística e

científica, e sinala no segundo que esta liberdade comprende o dereito á invención, produción e divulgación de obras científicas, literarias ou artísticas, e inclúe a protección legal dos dereitos de autor. Dentro desas tendencias constitucionais, a Constitución española de 1978 ofreceu unha preocupación científica como promoción polos poderes públicos e como regulación dun réxime de distribución de competencias entre os poderes verticais que compoñen o sistema político global.

A preocupación constitucional pola ciencia pode limitarse a fixa-los obxectivos ou proclama-las liberdades necesarias para o desenvolvemento da investigación científica. Pero, ademais, nos sistemas políticos unitarios ou centralizados, a distribución de competencias ou de atribucións entre os órganos encargados da administración científica, o fomento ou aquelas actividades dos poderes públicos están directamente vinculadas ó poder existente, central, aínda que pode estar máis ou menos delegado ou descentralizado. Pode existir descentralización funcional, autonomía institucional, pero a decisión final correspóndelle ó poder central.

A regulación da ciencia e da tecnoloxía, xa dentro do marco constitucional, ten, tamén, importantes manifestacións nas distintas normas dos ordenamentos xurídicos. No ordenamento xurídico español, en desenvolvemento dos preceptos constitucionais, aprobouse a Lei estatal 13/86, do 14 de abril, baixo o título de Lei de fomento e coordinación xeral da investigación, así como o Plan nacional de investigación científica e desenvolvemento tecnolóxico de 1988 que dela se deriva, e que foi publicado no Boletín Oficial das Cortes Xerais, Congreso dos Deputados, III Lexislatura, número 86, do 23 de marzo de 1988.

A incidencia da Constitución de 1978 e da Lei estatal 13/86 sobre o sistema político galego concreouse directamente en dúas leis sucesivamente aprobadas polo Parlamento de Galicia con moi pouca diferenza de tempo entre elas. A primeira, a Lei 8/88, do 18 de xullo, foi aprobada baixo o nome de Plan xeral de investigación científica e técnica de Galicia. A segunda, a Lei 12/1993, do 29 de xullo, foi aprobada baixo a denominación de fomento da investigación e de desenvolvemento tecnolóxico de Galicia. Pero, non se trata de dúas leis comple-

mentarias, que se estenden ámbalas dúas á regulación do obxecto científico, senón de dúas leis sucesivas, xa que a segunda derogou expresamente á primeira, por entende-lo lexislador que o seu ámbito material restrinxía as posibilidades científicas e tecnolóxicas ó reducilas á planificación científica e tecnolóxica.

2. A Constitución española de 1978, a ciencia e a tecnoloxía

A Constitución española de 1978 refírese á ciencia en dous apartados específicos. Por un lado, no artigo 44.2 tenta orienta-los poderes públicos cara á promoción da ciencia⁵. Por outro lado, nos artigos 148 e 149 precisa, en normas de competencia, unha repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas. Outras materias, como a propiedade industrial ou a intelectual, a transferencia de tecnoloxía, por exemplo, completan o marco de interese pola ciencia e polo seu desenvolvemento, así como polo desenvolvemento da tecnoloxía. Ollemos polo miúdo cada un dos preceptos constitucionais sobre a ciencia e a tecnoloxía.

No artigo 44.2, di que os poderes públicos promoverán a ciencia e a investigación científica e técnica en beneficio do interese xeral. Do artigo despréndense, literalmente, conceptos de alto contido xurídico, como o referente a un concepto amplo dos poderes públicos, a unha idea non menos ampla de promoción, dificilmente reducible á idea administrativa de fomento, e ó interese xeral, elemento de distinción para a repartición de competencias entre os poderes verticais central e periféricos. O mandato constitucional está dirixido ós poderes públicos, sen especificar ningún deles dun xeito concreto. Na STC 35/1983, do 11 de maio, a noción de “poderes públicos” que utiliza a nosa Constitución (artigos 9, 27, 39 a 41, 44 a 51, 53 e outros) serve como concepto xenérico que inclúe todos aqueles entes (e os seus órganos) que exercen un poder de imperio, derivado da soberanía do Estado e procedente, en consecuencia, a través dunha mediación máis ou menos longa, do propio pobo. Esta noción non é sen dúbida coincidente coa de

⁵ Xavier GÁLVEZ: *Artículo 44*. “Comentarios a la Constitución”, dirixida por Fernando Garrido Faya e outros. Cívitas. Madrid, 1980; Antonio TORRES DEL MORAL: *Artículo 44*. El derecho a la cultura y fomento de la ciencia. “Comentarios a las Leyes Políticas”, dirixida por Oscar Alzaga. Editorial Revista de Derecho Privado. Tomo IV. Madrid, 1984; do mesmo: *Principios de derecho constitucional español*. Servicio de Publicacións da facultade de Dereito da Universidade Complutense. Madrid, 1992, pp. 586-90.

servicio público, pero o “público” establece entre ambas unha conexión que tampouco cabe descoñecer, pois as funcións cualificadas como servicios públicos quedan colocadas por iso, con independencia de cal sexa o título (autorización, concesión, etc.) que fai posible a súa prestación, nunha especial relación de dependencia respecto dos “poderes públicos”. As comunidades autónomas son poderes públicos, dotados de potestade lexislativa e executiva, de acordo cos seus estatutos de autonomía.

Como un Estado descentralizado politicamente, no que existe unha repartición de competencias entre o poder central e os poderes autonómicos, a Constitución española de 1978 ofrece tamén regras de distribución de atribucións entre os políticos verticais en materia científica e tecnoloxía. O Estado autonómico, creado pola Constitución de 1978, unitario, pero politicamente altamente descentralizado, distribuíu as competencias dos poderes públicos en materia de ciencia e tecnoloxía. No artigo 148.1. 17 facultou ás comunidades autónomas para asumir competencias en materia de fomento da investigación. No artigo 149.1. 15 reservou para o Estado o fomento e coordinación xeral da investigación científica e técnica.

Do mesmo xeito que coa cultura, a repartición de competencias está baseada nun sistema concorrencial. O modelo concorrencial de atribucións está representado pola Lei federal alemana e, segundo o Tribunal Constitucional, pola Constitución española. A lexislación alemana proclama a concorrencia lexislativa como forma de articulación dos poderes públicos en materia científica. No artigo 74, entre as materias propias dunha lexislación concorrente entre a Federación e os *länder*, inclúe, como 11, a produción e aproveitamento da enerxía nuclear con fins pacíficos, e na 13, o fomento da investigación científica⁶. En termos parellos, a Constitución española establece un réxime de competencias de tipo concorrente en materia de ciencia e tecnoloxía. A sentenza do Tribunal Constitucional español, do 11 de xuño de 1992, precisa que a competencia autonómica queda situada en pleno paralelismo substancial coa atribuída ó Estado, malia que o Estatuto catalán non utiliza a palabra fomento. De maneira que a actividade que o Estado desenvolve non pode interferir coa que decida desenvolve-la Comunida-

⁶ Klaus STERN: *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1987.

de Autónoma, ó opta-la Constitución española neste ámbito, como a simple comparación entre os artigos 149.115 e 148.1.17 poñen de manifesto e como tamén sucede con outros ámbitos, significativamente, no da cultura (STC 49/1984, por posibilitar un réxime de competencias en termos de concorrencia, que no caso da Comunidade Autónoma de Cataluña se fixo plenamente efectivo. É xustamente esta concorrencia de competencias, segue a dicilo tribunal, en torno á investigación científica e técnica, que tanto o Estado coma a Comunidade Autónoma poden exercitar, o que xustifica e explica a competencia de coordinación que, con carácter xenérico, lle atribúe ó Estado o artigo 149.1.15 da Constitución española.

O Estatuto de autonomía para Galicia, ó igual ca outros estatutos autonómicos, asumiu para a Comunidade Autónoma galega a competencia en materia de investigación científica e de desenvolvemento tecnolóxico. No artigo 27.1, alínea 19, como unha competencia exclusiva, acolle o fomento da cultura e da investigación en Galicia, sen prexuízo do establecido no artigo 149.2 da Constitución. Non deixa de ser curioso o mecanismo utilizado. No artigo 148.1, alínea 17, permítelles ás comunidades autónomas asumir a competencia sobre o fomento da investigación, pero, no artigo 149.1, alínea 15, reserva en exclusiva para o Estado a competencia sobre o fomento e coordinación xeral da investigación científica e técnica. A expresión "sen prexuízo de" tiña que ser máis extensa, xa que a competencia se fundamenta no previsto no artigo 149⁷.

Outras competencias enmarcan o modelo científico e o modelo técnico deseñado constitucionalmente. As referentes ás universidades, a de execución da propiedade intelectual e industrial, o fomento e planificación da actividade económica en Galicia, a publicidade. Hai outras competencias que inciden moi directamente sobre os procesos de creación científica. A competencia do Estado en exclusiva, de acordo co artigo 149.1. no número 9 esténdese á lexislación sobre propiedade industrial e intelectual, e enténdese por lexislación a inclusión da regulamentación secundaria, de acordo coa xurisprudencia sentada polo Tribunal Constitucional. Unha competencia de asalto doméstico é a da reserva que fai o Estado no Estatuto de autorización para a transferencia de tecnoloxía estranxeira.

⁷ Xosé VILAS NOGUEIRA: *Artigo 27.19*, en "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia". Ministerio para as Administracións Públicas, dirixido por Xosé Luís Carro. Madrid, 1991, páxs. 437-46; Santiago MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Civitas. I. Madrid, 1982, pp. 609-12.

As metas da comunidade, a axenda política e a lexislación ordinaria da ciencia e da tecnoloxía

1. *A integración xeral das políticas públicas e a lexislación dos sistemas políticos*

O contexto científico e técnico en que se forman primeiro a Constitución de 1978 e o Estatuto de autonomía de Galicia, como os demais estatutos, e logo xa a lexislación ordinaria que deles se deriva, revelan as preocupacións dos poderes europeos no desenvolvemento da ciencia e da tecnoloxía. Non sería sinxelo entende-lo modelo científico establecido pola Constitución de 1978 nin o das normas que dela se derivan sen unha comprensión das decisións e das normas comunitarias en que se foron desenvolvendo. Cando se elaborou a Constitución española de 1978, existía unha achega importante á ciencia desde os organismos comunitarios europeos. A preocupación constitucional non facía máis que recoller aquela aspiración, deixando aberta a posibilidade institucional de incorporarse. Despois de aprobada a Constitución os organismos europeos seguiron a ofrecer unha contribución, preocupados polas vantaxes que outros pobos tiñan sobre Europa, con algo así como desafíos que se ían producindo e deixaban fóra da realidade científica. Así mesmo, despois de aprobado o Estatuto de autonomía para Galicia de 1981, seguíronse desenvolvendo os plans e as achegas europeas á ciencia e á tecnoloxía, nun complexo mundo de directivas e decisións do Consello, que deben servir como marco para entende-la lexislación española e a lexislación galega que se producirán desde 1986.

O poder central, seguindo esa liña marcada polos organismos europeos, decidiuse, no ano 1986, a fixa-las liñas xerais da organización ou da ordenación da investigación científica e técnica, promulgando normas primarias e secundarias sobre ciencia e tecnoloxía. A Lei de fomento e coordinación xeral da investigación, coñeci-

da como Lei da ciencia, do 14 de abril 1986, constitúe o marco legal co que se complementa no nivel da lexislación ordinaria o previsto nos artigos 44.2, no 1949.1.15 e no 148 da Constitución de 1978. O limiar explica o contido da lei en relación coa actividade científica. Contra a lei interpuxo recurso de inconstitucionalidade a Generalitat de Cataluña. O Tribunal Constitucional non achou discrepancias coa Constitución na lei estatal, por estimar que se trata dunha competencia concorrente, que a coordinación xeral ten que respecta-la competencia autonómica e que só o titular da competencia pode concreta-la coordinación.

Despois de publicada a Lei de 1986, as comunidades europeas continuaron desenvolvendo normas regulamentarias, directivas e decisións sobre materia científica e desenvolvemento tecnolóxico. Xa no seo da organización europea, a influencia das normas comunitarias sobre a promoción, o fomento e a ordenación da ciencia foi cada vez máis intensa. Nos programas-marco e noutros instrumentos europeos hai que ollalo ambiente en que se desenvolven as leis galegas e os plans que delas se derivan, como sucede, naturalmente, coa lei española e cos plans que ó seu abeiro se instrumentan. Como pista, a lei galega fala de investigación e non de investigación científica, como sería o correcto en castelán ou en galego, o que permite unha conexión semántica con aquela. Outra decisión do Consello, do 23 de abril de 1990, relativa ó programa-marco de accións comunitarias de investigación e de desenvolvemento tecnolóxico⁸.

Dentro dese marco, estatal ou supraestatal, hai que entender-lo substrato ideolóxico e as bases xerais do que ha de entenderse por investigación científica e desenvolvemento tecnolóxico na lexislación galega. Moitas veces estas normas, do sistema político estatal e galego, non fan máis que ser eco das terminoloxías e dos conceptos que previamente se foron desenvolvendo na metalinguaxe comunitaria. En cada momento da acción comunitaria en materia científica vai sendo posible rastrea-lo seu eco na lexislación española e, concretamente, na galega, se xa primaria ou secundaria. Aquí só interesa aquela relación máis directa que teña conexión coas leis que foron aprobadas polo Parlamento de Galicia e que expliquen, dalgún xeito, os seus contidos e a súa razón de ser.

⁸ Baldomero CORES TRASMONTA: *La devolución de Galicia. El Estatuto: ayer y hoy*. Libros Minerva. Santiago de Compostela, 1977.

2. *A axenda política e as exposicións de motivos das leis centrais e periféricas*

A xustificación do acceso da ciencia e da tecnoloxía ó sistema político español e logo ó sistema político galego está codificada, dalgún xeito, nos preámbulos da Lei estatal de 1986 e nas dúas leis que aprobou o Parlamento de Galicia. A lei estatal incide abertamente no vello problema da ciencia española. “La investigación científica y el desarrollo tecnológico –explica a lei estatal–, se han desenvuelto tradicionalmente en España en un clima de atonía y falta de estímulos sociales, de ausencia de instrumentos que garantizasen la eficaz intervención de los poderes públicos en orden a la programación y coordinación de los escasos medios con que se contaba, falta de conexión entre los objetivos de la investigación y las políticas de sectores relacionados con ella, así como, por lo general, entre los centros de investigadores y los sectores productivos”. Contra ese “clima de atonía”, o lexislador, noutra parte do preámbulo, pretende crear un contraclima, “un clima social estimulante para a investigación científica”.

A metáfora do clima pasou ó preámbulo da lei galega de 1993, no que se fala de “logra-lo imprescindible clima que, baseado nun sistema de ciencia-tecnoloxía, asegure o desenvolvemento tecnolóxico”. Tamén di que se trata de crear e de establecer “un clima innovador para Galicia”. As metáforas non sempre axudan a outra cousa que a establece-los tópicos, sen achegar aquel alento de innovación co que unha lei científica debe dar exemplo e servir de modelo, pero, semanticamente, tampouco ten demasiada importancia, dado o valor que cabe asignarlles ós preámbulos das normas xurídicas.

A lei estatal ten presente, polo menos así o manifesta, a terceira revolución industrial. Cos ollos postos nela, xustifica o aumento de investimentos, o desexo de evita-la desordenada acción científica e a falta de coordinación e de xestión de programas científicos. Segundo o preámbulo da lei estatal, o lexislador pretende establece-lo que chama as garantías dunha política científica integral. Cando no parágrafo terceiro do seu preámbulo, a lei galega resume a Lei estatal de 1993, destaca precisamente, chamándolles grandes principios, que inspiran a unha po-

lítica científica integral. Estes grandes principios, tomado o concepto de principios metaforicamente, son os necesarios instrumentos para defini-las liñas prioritarias, programa-los recursos e coordina-la actuación. Só en sentido moi amplo, por suposto, poden cualificarse como principios, e moito menos como grandes principios, estas referencias á organización da ciencia galega, pero así figuran definidos como tales no preámbulo da lei galega.

Sen embargo, o preámbulo da Lei galega de 1993 ofrece algunhas variantes sobre o contido xeral do incluído na Lei estatal de 1986. Por exemplo, aborda directamente o problema da dependencia tecnolóxica, "cada vez maior, que padecen os países menos desenvolvidos", tentando procura-la súa equiparación por medio dunha postura estratéxica. Por outro lado, cando a lei estatal se refire ós operadores dos sectores económicos refírese dun modo obxectivo a eles como empresas. En cambio, a lei galega utiliza a voz empresarios, como suxeitos, como "factor concorrente, xunto co científico e co político, para acadalos obxectivos que esta estratexia persegue". Certamente, o papel do empresario nunha economía de mercado, como a establecida pola Constitución de 1978, é fundamental no desenvolvemento dos procesos productivos, pero, sobre todo tendo a mira posta nas políticas europeas, dificilmente poderán deixarse de lado as demais contribucións da empresa, como, por exemplo, as sindicais, que dalgún modo inflúen en moitos aspectos dos procesos productivos. No corpo da lei, sen embargo, utilízase máis correctamente a voz empresa, como operador posible da investigación científica e da innovación tecnolóxica.

A elaboración do preámbulo tivo algo que interesa destacar no proceso de elaboración interna da lei. As emendas presentadas afectaban a cambios radicais do seu contido, nuns casos, e noutros había ofertas de alteracións substanciais. Nas sesións da ponencia parlamentaria puxéronse de relevo os problemas técnicos que presentaba o primeiro parágrafo. Abrindo a liña dise que "A Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, promulga o Estatuto de autonomía para Galicia, que é a súa norma legal básica". Unha lei non promulga nada, senón que a promulgación é unha potestade de formación externa da lei. Por outro lado, o Estatuto de autonomía non é a norma legal bá-

sica de Galicia, senón a norma institucional básica, xa que existe outra lexislación que é básica, aínda que non sexa de Galicia, pero que moi ben puidera selo tamén do seu propio ordenamento xurídico. Así mesmo, no parágrafo segundo, dise que a Constitución recolle a mesma competencia, o que sucede precisamente ó revés, xa que é a Constitución a que fixa a competencia e é asumida polos estatutos.

Á vista das emendas presentadas e das advertencias legais como as devanditas, existía un clima, veaí o clima, favorable a cambialo. Unha proposta do servizo xurídico consistía en reduci-la exposición de motivos a un preámbulo máis sinxelo que, aproveitando parágrafos enteiros da exposición de motivos, deixase en pé as aspiracións da lei, sobre todo unha materia de promoción e de aspiración, nalgúns aspectos utópicos, como poden se-lo da equiparación, nada sinxela, con outros países desenvolvidos. A atmosfera creada, efectos externos que imperaban no ambiente en que se desenvolvía a elaboración da lei, a percepción da próxima convocatoria de eleccións anticipadas, unha campaña electoral disputada durante o mes de xuño, contribuían a darlle ó coeficiente persoal un clima, sempre un clima, de arrepiante sensibilidade. Hai que estudar no proceso lexislativo a atmosfera, o ambiente psicolóxico, individual e colectivo, como elementos que configuran os procesos de elaboración das normas. O certo é que a exposición de motivos que acompaña ó proxecto de lei pasou a ser preámbulo, aínda que sen denominación ningunha.

O uso indistinto da expresión exposición de motivos ou da palabra preámbulo esixe algún acoutamento. Para moitos autores, trátase de termos ou expresións sinónimas, de maneira que vale o mesmo pórle preámbulo que exposición de motivos, mentres que para outros a exposición de motivos é o texto que acompaña a proposta de lei, proposición ou proxecto, ata tal punto que ese acompañamento non é sempre no encabezamento, pois, precisamente, cando se discute en comisión, por precepto regulamentario, e por lóxica, débátese e vótase ó final de todo. Como exposición de motivos figura nos regulamentos do Congreso dos Deputados e do Senado, pasando desde o primeiro ata o Regulamento do Parlamento de Galicia, en dous momentos diferentes, xa que aparece co-

mo deber de presenta-la iniciativa lexislativa e logo no momento da votación en comisión. Morfoloxicamente, a palabra preámbulo indica só unha posición inicial na arquitectura do texto ou documento legal no que se inclúe. Pero, hai que especificar que naquel momento en que é exposición de motivos, trátase da exposición de motivos do autor da iniciativa lexislativa, mentres que cando sae xa en forma de lei é xa a vontade do lexislador. Por iso, ten certo valor na interpretación do texto e expresa aspectos da vontade do lexislador máis que da propia lei en si mesma.

O valor xurídico do preámbulo como parte dunha norma xurídica foi obxecto de máis dun debate pola doutrina en varios aspectos. Con motivo do Estatuto do 36 tivemos ocasión de destaca-lo papel dos preámbulos nos textos constitucionais⁸. Agás dalgunha que outra excepción, como puidera se-la da Declaración de dereitos do home e do cidadán da Constitución francesa, o normal é restarlle valor positivo ó preámbulo, quedando, máis ben, como un instrumento expresivo da vontade do lexislador, como medio de interpretación das disposicións. Isto permite, pois, establecer unha parte expositiva, na que se reflecten as intencións dos operadores normativos, e outra é xa a vontade obxectivada do texto xurídico, no que a norma pode ser obxecto doutros medios de interpretación, entre os que, certamente, non sempre é o principal nin o máis seguro o que se desprende das palabras do lexislador, non faltan, ademais, textos nos que a incongruencia entre o preámbulo e o texto positivo son flagrantes⁹.

⁹ Francisco Xabier EZQUIAGA GANUZAS: *La argumentación en la justicia constitucional española*. HAEP/IVAP. Oñati, 1987; Miquel MARTIN CASALS: *Preámbulo y disposiciones directivas*. En G.R.E.T.E.L.: *Curso de Técnica Legislativa*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989, pp. 73-102.

III

A formación interna das leis da ciencia de Galicia

1. O procedemento parlamentario e os fins do Parlamento

O procedemento lexislativo, como conxunto de requisitos, actos e trámites que regulan as regras de elaboración da lei no seo das cámaras parlamentarias, consta de dúas fases importantes, tomando o parlamento como unidade central. Nunha primeira fase, a elaboración da lei é xa perfecta cando reúne tódolos requisitos esixidos polo ordenamento xurídico para a súa elaboración no seo do parlamento. Pero, ademais, nunha segunda fase, constitutiva do momento da integración no ordenamento xurídico, a lei é eficaz cando cumpre requisitos de formación externa ós parlamentos, como poden se-la sanción, a promulgación e a publicación, se ben neste aspecto existen distintas variantes segundo o tipo de réxime político existente¹⁰.

Polo itinerario seguido pola lei, pois, desde que entra no parlamento ata que se aproba poden distinguirse varias fases ou momentos, denominados de maneira diferente segundo as distintas terminoloxías científicas. Hai quen distingue entre unha fase de introducción, outra constitutiva e outra integrativa da lei. Polas operacións practicadas, pode dividirse en iniciativa, instrucción, discusión e aprobación. Dentro dunha tendencia para separar en partes na tramitación da lei poden distinguirse unha fase inicial, unha fase constitutiva e unha fase de aprobación da lei. A secuencia seguida pola lei, no seu **iter** cara á súa aprobación polo Pleno pode dividirse en varias fases, cada unha delas divisible en algunha que outra subfase. As denominacións, sen embargo, non sempre coinciden, xa que o que uns entenden por formación externa está referido á súa conformidade co ordenamento constitucional, inclúe a formación interna tanto a aprobación da lei coma a promulgación e a publicación. Miradas desde a perspectiva do parlamento, como centro de

¹⁰ Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*. Editora Nacional. Madrid, 1984; María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*. Publicacións do Congreso dos Deputados. Madrid, 1987.

decisión básica da lei, establecémo-la diferencia entre formación interna, consistente nos trámites e requisitos necesarios para a perfección da lei, e a formación externa, integrada polos requisitos e trámites necesarios para acadala eficacia da lei no ordenamento xurídico.

Cada trámite e cada momento ten, ademais, no procedemento lexislativo un valor xurídico por si mesmo, que pode afectar á totalidade da tramitación. Hai vicios que se poden remediar en trámites subseguintes ou finalmente no Pleno, pero existen, tamén vicios de nulidade, que poden deixar sen efectos a lei en si mesma, de xeito que poden afectar radicalmente á perfección da lei. Precisamente, a Lei 12/1993, de fomento de investigación e de desenvolvemento tecnolóxico de Galicia foi cualificada de ilegalidade pola oposición, por ser tramitada e aprobada fóra do período ordinario de sesións sen seguirse os trámites fixados regulamentariamente para a convocatoria de sesións extraordinarias de Pleno e das conseguíntes comisións.

2. A fase inicial e a incorporación da iniciativa ó procedemento lexislativo

A primeira fase da formación interna da lei, coñecida como fase inicial, de iniciativa, introductoria ou de iniciación do procedemento lexislativo, pois de todas esas maneiras pode recoñecerse nas distintas terminoloxías científicas, está integrada por varios trámites que desde o momento en que entra a iniciativa lexislativa no Rexistro do Parlamento ata que se acorda a súa admisión a trámite parlamentario, que vai precedida da súa cualificación e admisión administrativa polos órganos competentes. Aínda que non exista acordo científico, podía dicirse que se podería estender ata a toma en consideración cando se trata de proposicións de lei e ata a decisión do debate de totalidade cando se trata de proxectos de lei sobre os que pesan emendas á totalidade ou de devolución do texto, se ben non debe descoñecerse que sobre este aspecto existen posicións polémicas na doutrina científica. Esta fase esténdese desde a iniciativa lexislativa ata o momento en que o parlamento acepta a mesma, ben

mediante a súa toma en consideración, ou ben, unha vez que supera a condición suspensiva que demora a súa tramitación, como sucede cando se trata dun proxecto trabado por emendas á totalidade con devolución do texto ó goberno. Esta fase pode dividirse, ó mesmo tempo, nalgúns subfases específicas, segundo o órgano que interveña e segundo se estableza regulamentariamente. De acordo co establecido no Regulamento do Parlamento de Galicia, poden distinguirse algúns momentos dentro da fase de iniciativa como os seguintes:

a) A iniciativa lexislativa.

O dereito de iniciativa lexislativa está, polo xeral, fixado constitucionalmente. Nos sistemas políticos compostos ou descentralizados, ademais, as constitucións ou estatutos autonómicos precisan os axentes que poden facer uso do dereito de iniciativa das leis ante os parlamentos. No dereito autonómico galego poden facer uso do dereito de iniciativa lexislativa o goberno, os parlamentarios e o pobo mediante o dereito de iniciativa popular. Mentres que cando é presentado polo goberno se denomina proxecto de lei, a que é presentada polos parlamentarios ou polo pobo denomínase proposición de lei, con algunhas consecuencias específicas sobre o distinto trato durante o procedemento, como o dereito de retiralas, segundo se trate dunha ou doutra, de xeito que son algo máis que simples denominacións técnicas.

As leis da ciencia galega, por exemplo, son mostra de exercicio de iniciativa lexislativa segundo un ou outro procedemento, pois mentres que a Lei 8/1988 tivo a súa orixe nunha proposición de lei, a Lei 12/1993 procedía do Goberno galego. En principio, non debía servir de distinción ningunha cal fose o procedemento utilizado, e, por suposto, non existe diferenza ningunha unha vez que a lei é eficaz e entra en vigor, pero, durante o debate da Lei 12/1993, o feito de que aquela procedese da iniciativa dos parlamentarios e de que, ó final, o seu articulado fose aprobado por tódolos grupos foi utilizado como arma do debate contra a lei que tentaba substituír a aquela que estaba aínda vixente.

b) A cualificación e a publicación da iniciativa legislativa.

No Parlamento de Galicia, seguindo a liña trazada polo Congreso dos Deputados, a súa vez, inspirado na tradición francesa, correspóndelle á Mesa, de acordo co previsto no artigo 20.1,5, a cualificación de documentos, cando menos nos seus aspectos formais e de legalidade, sen entrar en aspectos de oportunidade nin de índole política. A Mesa, de acordo con estas facultades, decidiu que a iniciativa legislativa presentada polo Goberno en materia de ciencia se tramitase pola Comisión 4, de Educación e Cultura, abriu o prazo de emendas de quince días establecido regulamentariamente e dispuxo a súa publicación no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia.

O proxecto foi publicado no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia número 181, do 23 de setembro de 1991, baixo o título de Lei do fomento da investigación científica e do desenvolvemento tecnolóxico. A tradución, sen embargo, non coincidía coas intencións dos autores da iniciativa, polo que, sendo como eran correccións materiais, en canto á súa relación co texto orixinal, pero non materiais en canto ó contido que se lle pretendía dar ó texto, non houbo inconveniente en retornar ó título orixinal co que entrou no Rexistro da Cámara. Como se trataba dunha corrección material, no sentido devandito, procedeuse de oficio á súa corrección e á súa restitución do título orixinario da iniciativa legislativa, de xeito que só deste modo se pode explica-la diferenza existente entre o título da súa primeira publicación e o título que realmente lle correspondía á lei e co que foi aprobado posteriormente.

c) O deber de acompañar los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre a iniciativa.

O Regulamento do Parlamento de Galicia, nos artigos 111.1 e 122, imponse ós que usen da iniciativa legislativa, o deber de acompañar-lo texto con aqueles antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ela. O artigo, literalmente, procede do correspondente artigo literal do Regulamento do Congreso dos Deputados, e do

Senado. Pola súa vez, estes teñen o seu asento no artigo 88 da Constitución española, no que, seguindo a liña trazada pola Constitución helénica, se establece o deber de acompañala documentación necesaria coas iniciativas lexislativas. As iniciativas populares aínda deben conter un requisito máis, como é das razóns que a xustifican, trámite totalmente innecesario xa que se esixe tamén o requisito dunha exposición de motivos. Dentro das facultades de cualificación, correspóndelle á Mesa facer efectivo este deber do executivo, pero, en realidade, agás unha relación de boa vontade, non existe posibilidade de esixencia coactiva de cumprimento destes deberes, como tantos que teñen como protagonistas os poderes públicos, tal como interpretou o Tribunal Constitucional, en sentenza do 29 de xullo de 1986¹¹.

O proxecto de lei, como é costume no Parlamento galego e, quizais, noutros moitos, por non dicir en todos, non chegou ó Parlamento acompañado dos antecedentes necesarios para formarse un criterio. O Regulamento da Cámara imponlles ós autores da iniciativa lexislativa, sexa proxecto ou proposición de lei, o deber de acompañar coa peza lexislativa aqueles antecedentes necesarios para forma-la opinión. Xa se sabe que a codificación de poderes difusos, sen concretar en mandatos explícitos e terminantes, ten moi poucos efectos sobre operadores políticos, polo que sería importante establece-la obriga, como un mandato expreso, de acompañar aqueles antecedentes que permitan coñece-la natureza do ámbito, das competencias e daqueles antecedentes relativos á súa legalidade. É moi posible que, incluso, a esixencia desta cautela puidese servir para alivia-lo número de conflitos e recursos que se presentaron desde hai dez anos. Ademais, a estimación dos antecedentes necesarios é un concepto xurídico indeterminado, que pode deixar aberto o portelo para a súa evasión en cada caso concreto.

A esixencia existe tamén na fase de formación administrativa dos proxectos de lei, pero, como dixo o Tribunal Constitucional, en sentenza do 29 de xullo de 1986, é máis ben un procedemento administrativo ca unha fase da formación da lei nos seus aspectos interno ou externo, xa que nestes casos a unidade de comparación é a institución parlamentaria. O Regulamento de réxime interior da Xunta de Galicia, Decreto 111/1984, do 25 de

¹¹ Fernando SÁINZ MORENO: "Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proxecto de ley (art. 88 CE)". En Fernando SÁINZ MORENO e Xoán Carlos da SILVA OCHOA (coords.): *La calidad de las leyes*. Vitoria, 1989.

maio, no seu artigo 16, esixe que os anteproxectos de lei sometidos á Xunta de Galicia vaian acompañados dunha exposición de motivos, na que se expresarán sucintamente os que desen orixe á súa elaboración e á finalidade perseguida pola norma. Figurarán como anexos, cando proceda, a relación de disposicións derogadas ou modificadas e o correspondente estudio económico e financeiro. No artigo 6.1, dise que no expediente de elaboración conservaranse a moción, providencia ou proposta, os dictames, as observacións e emendas que se formulen e cantos datos e documentos teñan interese para coñecer-lo proceso de elaboración da mesma ou poidan facilitar-la súa interpretación¹².

O problema do incumprimento destes requisitos, sen embargo, na práctica política non ten fácil solución. Na dialéctica contenciosa, entre oposición e Goberno, con frecuencia se utilizan os erros técnicos, xurídicos, administrativos, como formas de argumentación política. Nunha obra complexa, como é a lexislativa, pola súa secuencia, pola gran cantidade de persoas que interveñen, dificilmente se poderán evitar. Mentres que se utilicen os erros técnicos e defectos de elaboración como argumento político, sen deixalo no seu ámbito, dificilmente será posible que o titular da iniciativa ofrezca aquelas armas que poidan ridiculizala. Faría falta un pacto implícito, pois explícito non é para tanto, para darlle-lo sitio que corresponde ós feitos. Hai que levar á conciencia de que a lei, unha vez fóra da etapa de formación interna no seo do parlamento, xa non é propiedade de ningún grupo nin de ningunha tendencia política e que será o pobo, cando a lei se aplique, quen teña que pagar-las consecuencias dunha lei elaborada sen a precisión e a calidade necesarias.

d) A presentación de emendas e admisión a trámite parlamentario.

Unha vez cualificadas pola Mesa, ás veces polas mesas das comisións competentes, ordénase a súa publicación no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia, de acordo co previsto no artigo 65 e consonte o capítulo segundo do Regulamento da Cámara. Concretamente, as emendas da iniciativa lexislativa de fomento de investigación

¹² Xosé Xavier ABAD PÉREZ: "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley". En *La calidad de las leyes*, pp. 39-97.

e desenvolvemento tecnolóxico se publicaron no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia número 215, do 29 de novembro de 1991. As emendas presentadas foron á totalidade do proxecto con expresa petición de devolución e ó articulado, ó abeiro do artigo 112 do Regulamento. Tódolos grupos parlamentarios formularon emendas de devolución, polo que foi preciso esgotar antes o trámite do debate de totalidade, por tratarse dun proxecto de lei, é dicir, dunha peza lexislativa presentada polo executivo.

Diciamos nos devanditos parágrafos, e sen prexuízo das distintas posicións existentes na doutrina científica, que o trámite de iniciación lexislativa acha o seu momento culminante co pronunciamento do Parlamento sobre a súa admisión parlamentaria, admisión que en canto ás proposicións de lei esixe a súa toma en consideración e que en canto ós proxectos de lei só existe este trámite de admisión cando se presentan emendas á totalidade con devolución do texto, e queda mentres non se pronuncia o parlamento baixo condición suspensiva. Con respecto ó Proxecto de lei da ciencia de 1993, os grupos parlamentarios da oposición presentaron todos eles emendas de totalidade, con devolución do texto, ademais de emendas a todos e cada un dos artigos.

O debate de totalidade realizouse o día 12 de maio de 1992. Xirou arredor da comparación coa Lei 8/1988, entón vixente, da ciencia e da investigación en Galicia. Coidaban os defensores do proxecto que aquela era unha lei limitada, porque supoñía defini-la lei soamente por un dos seus instrumentos. Pero, pola súa banda, a oposición criticaba que non houbera vontade de desenvolverla regulamentariamente e que era pouco o tempo preciso para avalía-la súa eficacia no seo do sistema político galego. Superado o debate de totalidade, o proxecto quedou en disposición de pasar ás seguintes fases do procedemento lexislativo.

3. A comisión e a fase constitutiva da tramitación lexislativa

A comisión parlamentaria, como órgano interno das cámaras lexislativas, que exerce funcións colexiadas de

natureza preparatoria dos traballos e das funcións que, en definitiva, lle corresponden ó Pleno do Parlamento, ten na fase de elaboración da lei unha función creadora do modelo lexislativo, ó integrar nun texto a iniciativa lexislativa, as emendas presentadas polos grupos parlamentarios e as innovacións que eles mesmos acorden dentro das súas competencias. As funcións das comisións poden se-las mesmas cás do pleno, pero en fase preparatoria dos traballos que a aquel lle corresponden. A maior ou menor descentralización tenderá ou non a dar autonomía e capacidade decisoria ás comisións, de maneira que os plenos queden para a expresión doutras funcións, pero será sempre, en calquera caso, o Parlamento como unidade o que defina o papel das comisións. As diferencias entre eles son moitas veces ficticias ou de simple división do traballo. Por exemplo, a comisión de toda a Cámara distínguese do Pleno no Parlamento inglés pola finalidade e o simbolismo de que se rodean, pero non pola concorrencia da totalidade dos membros do Parlamento. Así mesmo, por delegación, as comisións poden ter atribucións na aprobación final da lei. O artigo 132 do Regulamento do Parlamento de Galicia atribúe competencia lexislativa plena, ou aprobación en lectura única, a proxectos de lei, o que altera a capacidade decisoria dun órgano.

Xa no seo da comisión, a fase constitutiva da elaboración interna comeza coa designación da ponencia encargada de estudar o texto da iniciativa en relación coas emendas presentadas e logo coa elaboración do informe dos ponentes, para, finalmente, abrirse a fase deliberante da propia comisión. En certos procedementos lexislativos, como o de delegación lexislativa ou de lectura única, os trámites circunscríbense a actos no seo da comisión. Como órganos estatutarios existen as comisións e o Pleno, como centro final de imputación das decisións. Sen embargo, a importancia do trámite de ponencia, as posibilidades que ten, a racionalidade da súa existencia, nun proceso cheo de incidencias, de impresións, de presións, no que non é posible discernir entre o coeficiente persoal, as presións externas e a relación cos grupos parlamentarios e, incluso, cos partidos políticos, cos grupos de intereses que os sustentan, representan ou defenden, fan máis complexo o proceso lexislativo do que se pode inferir da simple lectura dos textos xurídicos.

Observemos, concretamente, cada un deses momentos da fase constitutiva. A complexidade da peza lexislativa ou da materia, as influencias externas, a incompatibilidade física dos propios parlamentarios, xa que ás veces se fai difícil atopar un momento no que coincidan todos, fai difícil a convocatoria. Normalmente, a Ponencia é un órgano colectivo, máis que colexiado, no que existe a autoconvocatoria. Con frecuencia, en vez dun calendario, difícil de cumprir, vanse fixando as reunións unha a unha, de xeito que non sempre é fácil prever a duración que poden ter. O Regulamento do Parlamento de Galicia fixa en quince días o tempo, cunha prórroga, pero, precisamente, por ser unha cifra irreal, é polo que difícilmente se cumpre nin existe, na práctica a vontade de cumprila.

a) A subfase técnica ou a actuación da ponencia lexislativa.

Sen tratarse dun órgano parlamentario constitucional ou estatutario, polo menos no dereito autonómico de Galicia, a Ponencia é un órgano regulamentario, se se permite esta clasificación interna, con funcións técnicas subordinadas á decisión preparatoria das comisións¹³. A Ponencia pode se-lo eixe fundamental sobre o que pode xira-lo iter lexislativo no seo da elaboración interna dunha peza lexislativa ou pode ser un simple trámite, baleiro de contido, de modo que, en moitos casos, un texto pode chegar á comisión sen a depuración necesaria por falta de acordo entre os grupos parlamentarios. O número de ponentes, a cualificación dos que exercen o seu papel, sexa conxunta ou mecanicamente escollida, a formación da vontade no seo da súa colexiación fáctica e as funcións que cumpre poden ser moi variadas. Que estratexias ocultas presiden a presentación dunha peza lexislativa, polo executivo ou por outros poderes, incluso pola iniciativa popular, ten sempre explicacións políticas que se estenden extrasistemicamente, se considerámo-lo Parlamento como un sistema en sentido amplo, como unha unidade de transaccións e de interaccións entre distintos elementos. Esas mesmas estratexias poden presidir a escolla dun número determinado de ponentes. As facultades que teñen, as imposicións do executivo, etc. son notables.

¹³ Diego LÓPEZ GARRIDO: "La posición de las Ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura)". *Revista de Derecho Político*. Universidade Nacional de Educación a Distancia, Madrid, número 17, primavera 1983; Eduardo VIRGALA FORURIA: "Las comisiones y ponencias (con especial referencia al reglamento del Parlamento Vasco)". En *Parlamento y Derecho*. Vitoria, 1991, pp. 265-317.

Sobre a función da ponencia existen dúas posicións moi marcadas, con algunha que outra posición intermedia, máis ou menos difusa. Os *comisioneiros* (chamarlle comisionistas podería prestarse a confusións) coidan que o papel da Ponencia é claramente instrumental, que non ten máis que unha función ordenadora das emendas e que non ten ningunha función creadora e moitos menos innovadora dentro do proceso lexislativo. O Regulamento do Parlamento de Galicia formalmente avala esta tese. Os ponencialistas, en cambio, coidan, coidamos, que a elaboración da lei esixe un proceso de reflexión, por moi urxente que sexa, que precisa dunha concordia de intencións, desde as distintas posicións ideolóxicas. Pero, ademais, a perfección da peza lexislativa dependerá, en grande medida, do esforzo de concordancia que sobre ese aspecto teñan os propios ponentes.

A composición da Ponencia dependerá da estratexia, da natureza da iniciativa e doutros aspectos. Hai os proporcionalistas, que coidan que os grupos parlamentarios deben estar representados, como tales grupos, nas ponencias. Pero, existen os tecnicistas, que coidan que o importante é a cualificación dos ponentes, e non a representación grupal. O Regulamento do Parlamento de Galicia, seguindo a liña trazada polo artigo 113 do Regulamento do Congreso, non fixa ningún tipo de fórmula, pois se limita a determinar que poden ser un ou máis, o que deixa aberta a posibilidade de elixir un ou outro sistema. Por outra banda, a resolución da Mesa do Congreso, para as ponencias colexiadas, do 6 de decembro de 1983, non pechou a posibilidade do ponente único, senón que regulou soamente a existencia das ponencias colexiadas. De acordo coa liña habitual seguida no Parlamento de Galicia desde a primeira lexislativa, a composición da Ponencia da iniciativa lexislativa da ciencia de 1993 correspondeu ós grupos parlamentarios entón existentes, que eran o Popular, o Socialista de Galicia, o Bloque e o Grupo Mixto.

Outro problema que se presenta nos debates de ponencia é o relativo á determinación da vontade dun órgano que é máis colectivo que colexiado. Durante a primeira lexislativa no Parlamento de Galicia, e en parte da segunda, foi uso, non quizais costume, que a vontade se expresase mediante voto igual entre os ponentes, de xeito que a maioría existente no seo da ponencia marca-

se a aprobación ou o rexeitamento dos distintos artigos. A maioría parlamentaria, en calquera caso, tiña sempre a posibilidade de recupera-lo texto dun proxecto do goberno ou calquera artigo que lle interesase mediante a votación en comisión. Na derradeira fase da segunda lexislatura púxose en litixio este procedemento, procurando a maioría te-lo control da iniciativa lexislativa, de xeito que se abandonou, en parte, aquela terminoloxía de aprobadas ou rexeitadas que se aplicaban ás emendas e ó texto da iniciativa. Era, en certo modo, unha aplicación implícita, logo xa máis explicitamente formulada, do voto ponderado ós traballos de ponencia e, ó mesmo tempo, significaba un cambio na expresión semántica xa que se flexibilizaba a terminoloxía abandonando aquela outra de aprobada ou rexeitada que se viña aplicando.

Na Lei da ciencia de 1993, cada un dos ponentes reservouse a defensa en comisión das emendas que non fosen aceptadas en ponencia, pero deixou libre para o grupo maioritario a posibilidade de reordena-lo texto da iniciativa, co fin de melloralala tecnicamente. Deste xeito, o trámite de ponencia foi, realmente, o momento crucial de elaboración do texto lexislativo. O Proxecto de lei da ciencia foi sometido a un profundo proceso de reelaboración formal. Sen introducir variacións no fondo, simplemente a sistemática e a forma cambiaron rotundamente o proxecto. Contando coa anuencia dos ponentes, e daqueles que os asesoraban, indirectamente, a lei gañou dun xeito rotundo. O Servicio Xurídico do Parlamento tivo un papel importante nesa transformación semántica, sistemática e conceptual da lei, sempre sen restarlle ós contidos aquela vontade propia de a quen lle corresponde a titularidade das decisións políticas.

Tamén a redacción do informe de ponencia, que corresponde ós servizos xurídicos, ten aspectos no seo da ponencia que merecen algunha atención, xa que existen, empiricamente, varias tendencias. A tendencia máis común é aquela pola que se limita o informe a recolle-las incidencias, sen introducir ningún matiz nin comentario, de xeito que se cumpran estrictamente as previsións regulamentarias. O sistema extenso, sen embargo, que é o que seguimos, consiste, en cambio, en elaborar un informe moi polo miúdo, no que se reflecten as incidencias e comentarios que iluminan os contidos da lei, mediante o reflexo das emendas presentadas, as modificacións in-

roducidas e os acordos adoptados, o texto de ponencia, precisando dentro de cada un deles as incidencias que existisen. Durante a primeira lexislatura e parte da segunda foi común que as emendas fosen acompañadas dunha motivación, cousa que debería aconsellarse en calquera caso, como algo parecido ó deber de acompañalos antecedentes necesarios, o que permite enriquece-lo informe coa explicación auténtica do sentido das emendas. Os grupos, con frecuencia, non acompañan este instrumento, polo que se perden matices importantes na elaboración da lei. Outro sistema, finalmente, intermedio entre o sucinto e o extenso, é o seguido por algún parlamento ó recoller taquigraficamente as intervencións, pero en Galicia non é aconsellable xa que lle resta a privacidade que debe presidir un traballo de ponencia, de xeito que vén anticiparse como un pleno anticipado das distintas posicións. De acordo con todo isto, o Informe de ponencia da Lei da ciencia de 1993, publicado o día 20 de xuño de 1993, no número 430 do Boletín Oficial do Parlamento de Galicia, recolle polo miúdo as incidencias producidas e, dada a reelaboración á que foi sometida a iniciativa en fase de ponencia, describe amplamente a forma en que se fixo.

A Ponencia é un órgano regulamentario, subordinado á Comisión, sen poder decisorio e sen autonomía propia, xa que depende da Comisión atende-las propostas que aquela efectúa. A Comisión pode revoga-lo mandato dos ponentes, do mesmo xeito que os designa, aínda que isto non figura en ningún lado, se ben sucede con substitutos dos grupos parlamentarios, pode dar por rematadas as funcións dos ponentes, esixir que se reúnan. O que non parece é que teñan autonomía para esixir un determinado comportamento. O que pode face-la Comisión e non acepta-lo traballo feito pola Ponencia. Do mesmo xeito que o traballo do dictame da Comisión pode ser rexeitado, finalmente, polo Pleno, como sucedeu coa Lei do Instituto da Vivenda e do Solo, debido a un cambio de goberno e unha nova orientación no enfoque establecido polos ponentes.

b) A subfase deliberante e o debate en Comisión.

A Comisión é un órgano interno das cámaras lexislativas que, con máis ou menos autonomía, exerce funcións

colexiadas de natureza preparatoria dos traballos e das funcións que, en definitiva, lle corresponden ó Pleno do Parlamento. O grao de autonomía depende das tradicións parlamentarias, da influencia dun ou outro modelo de organización parlamentaria, da configuración e dos fins da institución parlamentaria dentro dun sistema político. En calquera caso, é tal a súa difusión nos distintos sistemas que, sexan cales sexan as funcións que teñen asignadas en forma concentrada ou descentralizada será moi difícil entender un parlamento sen unha distribución funcional do traballo en comisións.

As funcións das comisións poden ser as mesmas cás do Pleno, pero en fase preparatoria dos traballos que a aquel lle corresponden. A maior ou menor descentralización tenderá ou non a darlles autonomía e capacidade decisoria ás comisións, de maneira que os plenos queden para a expresión doutras funcións, pero será sempre, en calquera caso, o Parlamento como unidade o que define o papel das comisións. As diferencias entre eles son moitas veces ficticias ou de simple división do traballo. Por exemplo, a Comisión de toda a Cámara distínguese do Pleno no Parlamento inglés pola finalidade e o simbolismo de que se rodean, pero non pola concorrencia da totalidade dos membros do Parlamento. Así mesmo, por delegación, as comisións poden ter atribucións na aprobación final da lei. O artigo 132 do Regulamento do Parlamento de Galicia atribúelles competencia lexislativa plena, ou aprobación en lectura única, a proxectos de lei, o que altera a capacidade decisoria dun órgano.

Na fase constitutiva da lei, sempre dentro do proceso de formación interna, entendendo a interioridade no seo do Parlamento, correspóndelle á Comisión o proceso de formación do texto lexislativo, sobre a base da articulación do texto presentado mediante a iniciativa lexislativa e as emendas introducidas polos deputados ou polos distintos grupos parlamentarios. Desde o punto de vista da publicidade do texto, coa entrada en Comisión do proxecto iníciase a fase deliberante, mediante a observación contenciosa do texto e a conseguinte votación cando proceda. Hai, sen embargo, nesta fase de Comisión un trámite de excepcional importancia na preparación da lei, que consiste no estudo técnico por parte dunha ponencia. Se a Comisión se caracteriza por ser un órgano pre-

paratorio dos traballos do Pleno, a Ponencia é un órgano regulamentario de preparación dos traballos da Comisión. O órgano estatutario ou constitucional é a Comisión, pero tamén pode ser regulamentario un órgano que atribúa a unha ponencia a elaboración técnica do proxecto, tendo en conta as emendas e o texto presentado. Por iso, pola importancia que ten a Ponencia no iter lexislativo, xa que pode ser un instrumento puramente mecánico ou realmente o corazón da actividade lexislativa, pode dividirse o trámite en Comisión en dúas grandes subfases, como as seguintes:

O debate en Comisión do Proxecto de lei da ciencia galega realizouse os días 13 e 14 de xullo de 1993, ó abeiro dos artigos 116 ó 119 do Regulamento da Cámara, con aqueles outros concordantes. Había un problema sobre a necesidade da lei e do período en que se facía que repercutía psicolóxicamente, pero que logo non tivo impacto. O clima existente non favorecía o debate, pero, cando menos, desenvolveuse sen demasiados problemas formais. O esforzo de ponencia fora importante, porque a lei acadaba unha sistemática, que puidera ser mellor utilizada. Realizouse xa nunha discusión pola oposición fóra das sesións ordinarias e en días habilitados.

O debate levouse artigo por artigo, segundo o 116.1, coa intervención dos portavoces en Comisión. En Comisión, sen embargo, aceptáronse algunhas emendas, que non alteraban demasiado a tendencia ideolóxica do proxecto. A discusión versou, sobre todo, sobre a comparación coa lei anterior, sobre a innecesariedade da lei, a posta en práctica da lei vixente entón, sobre a inflación burocrática que produciría unha organización tan complexa, sobre o financiamento e demais aspectos do articulado da lei.

Sempre que se producen alteracións tan intensas na sistemática e no articulado, faise cada vez máis complicada a súa numeración axeitada, porque hai que ir a cada artigo e ver a que se refire, para que encaixe cando se trata de remisións. Poucas leis tan complicadas nese sentido, como a Lei de concentración parcelaria, sometida no seu día a unha intensa reelaboración por acordo dos ponentes. A Lei da ciencia non presentaba problemas de aceptación de emendas, senón de reelaboración do texto. De aprobarse emendas substanciais, dificilmente se

poderían encaixar, sen modifica-la forma, no seu contido nun trámite xa tan urxente como o da Comisión.

A oposición alegou na Mesa, na Comisión e na Deputación Permanente a ilegalidade de calquera actuación fóra da competencia deste último órgano, de maneira que, de ter éxito a súa pretensión, que non se materializou logo en ningún recurso, podería afectar á legalidade da propia Lei da ciencia galega. Ó remate do período de sesións, deixou en trámite de ponencia a tramitación do Proxecto de lei da ciencia. A Mesa, o 2 xullo 1993 e o 30 de xuño, examinou o documento 11.749, presentado por 38 deputados do Grupo Parlamentario Popular, solicitando sesión extraordinaria e das comisións, trámites previos á sesión plenaria. Oída a Xunta de Portavoces, ó abeiro dos artigos 67.3 e 72.1 do Regulamento da Cámara resolveu convoca-lo Pleno para realizar sesión extraordinaria o día 21 de xullo de 1993. A convocatoria publicouse no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia 431, do 3 de xullo de 1993. Os grupos parlamentarios da oposición presentaron o problema da ilegalidade das sesións tanto da Comisión coma do Pleno, por entender que a competencia lle correspondía á Deputación Permanente convoca-lo Pleno. Así se fixo constar tanto en Comisión como logo no Pleno, anticipando a ilegalidade da mesma lei de non retirarse o proxecto. O día 9 de xullo de 1993 realizou o Pleno a Deputación Permanente sobre a materia, quedando remediado o hipotético vicio de ilegalidade (Diario de Sesións número 164, da devandita data)¹⁴.

4. O Pleno, a aprobación da lei e o remate da súa formación interna

O debate no Pleno realizouse o día 21 de xullo de 1993. Está publicado no Diario de Sesións da Cámara número 165. Como cuestión previa, presentouse de entrada o problema da legalidade ou ilegalidade da convocatoria e, conseguintemente, a posible nulidade da propia peza lexislativa que se sometía a debate. A oposición pediu a retirada do proxecto, para evita-la posible chata de ilegalidade. O acordo para realiza-la sesión fora xa mediante acordo

¹⁴ Emilio JIMÉNEZ APARICIO: "Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Maio-agosto, 1989, número 3; Paloma BIGLINO CAMPOS: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. En Ánxel Garrorena, "El parlamento y sus transformaciones actuales", Tecnos, 1990, pp. 198-208; da mesma: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.

da Mesa, oída a Xunta de Portavoces, o día 2 de xullo, no canto de tomalo a Deputación Permanente, de acordo co artigo 54.4 da Deputación Permanente. Algún representante da oposición presentaba o problema nos termos dunha posible cuestión de inconstitucionalidade que, ó abeiro dos artigos 35 e 37.2 puidese suscitar calquera xuíz posteriormente. Se un asunto tan conflictivo xa se presentara no seu momento no debate da lei en Comisión, no Pleno acadaba especial relevo. A ratificación dos acordos da Mesa, co concurso da Xunta de Portavoces, resolvía calquera problema que no seu día se puidese suscitar sobre a materia.

O Pleno, como órgano final da vontade do Parlamento, ten a capacidade de emenda-los actos que, non sendo violacións de actos que puidesen levar consigo nulidade, pode subsumilos na súa decisión final. Pero, de producirse esta situación de infracción, os actos preparatorios, os actos de Comisión e os de Ponencia, todo o actuado, podería ser nulo. En cambio, os actos parlamentarios producidos ó longo do itinerario lexislativo, que non sexan violación de normas xerais, poden quedar subsumidos e tacitamente validados por medio da vontade do Pleno. Con motivo da Lei da ciencia, o Pleno escoltiu a voz da oposición proclamando a nulidade da actuación legal. Hai que remitirse, polo tanto, ó que se dixo antes, e á forma como se validou calquera acto que se puidese producir.

Outra cousa é a natureza extraordinaria desde o punto de vista substantivo. A condición de extraordinaria dunha sesión non está prevista no Regulamento da Cámara galega pola súa natureza substantiva, polo motivo de que realmente sexa ou non extraordinaria a circunstancia que demanda a sesión extraordinaria, senón pola vontade do Pleno para acorda-la extraordinariedade, sexa ou non sexa certa. No artigo 67.2 di o Regulamento que fóra dos dous períodos ordinarios de sesións, a Cámara só poderá realizar sesións extraordinarias a petición da Xunta de Galicia, da Deputación Permanente ou da maioría absoluta dos membros do Parlamento, debendo figurar na Orde do Día que se propón para a sesión extraordinaria solicitada, o que indica a avaliación que, en principio, pretende xustifica-la medida. A habilitación de sesións extraordinarias fixérase polo Pleno dentro do

período de sesións, pero non estaba incluída a Lei da ciencia galega. Isto presentou o problema que se suscitou xa con motivo do debate en Comisión e da forma como se resolveu, sen que, na práctica, a lei tivese demasiados problemas, xa que as miradas estaban centradas noutro tipo de debates.

Sobre os contidos, o debate non cambiou demasiado con respecto ás posicións mantidas durante a Ponencia, xa que, como se dixo en parágrafos anteriores, poucas leis foron tan examinadas polo miúdo como esta. A oposición seguiu a comparalo con texto aínda vixente de 1988. Destacaba como aquel fora presentado mediante unha proposición de lei, que contou ó longo da súa tramitación co asentimento dos grupos parlamentarios, pero tamén como faltou a vontade de cumprir-los prazos constitutivos que na mesma se dispoñían. O problema estaba en que, o rebordamento do prazo dos seis meses que se establecían pola lei fora incumplido por dous gobernos de signo ideolóxico diferente. Tamén se discutía a indefinición que xurdía da lei, en canto deixaba a organización e funcionamento dos órganos que se creaban nas mans do executivo, ó atribuír-lle a capacidade de organización e provisión dos mesmos. Sobre a supresión dos institutos de investigación volveu a reitera-lo Goberno a idea de que estaban anticuados, obsoletos é a palabra inevitable nas modas coloquiais, polo que se xustificaba a súa non inclusión na nova lei. Por outra parte, discutíase o problema dunha posible inflación burocrática, debida á creación da Secretaría Xeral, o que producirá un incremento do gasto na xestión en prexuízo do investimento na investigación. Do mesmo xeito que en trámites anteriores, as distincións entre ciencia pura e ciencia aplicada, entre ciencia básica e tecnoloxía, coa inevitable aparición do xa coñecido tópico do I+D, apareceron nidiamente no Pleno.

A morfoloxía da Lei de fomento da ciencia e de desenvolvemento tecnolóxico

1. A sistemática e os títulos das Leis da ciencia

A Lei da ciencia de 1993 consta de vintetrés artigos, divididos en oito capítulos, cada un deles, polo xeral, dividido en parágrafos, debido ó labor de sistematización efectuado en ponencia, así como de cinco disposicións adicionais, unha derogatoria e dúas derradeiras. A Lei 8/88 vintecatro artigos, divididos en tres capítulos, máis tres adicionais, unha transitoria, unha derogatoria e unha derradeira. A extensión, polo tanto, vén ser practicamente a mesma. A lei estatal, aínda que ten dezanove artigos, é moito máis extensa, porque cada un dos artigos contén numerosos parágrafos e alíneas. Ademais, as disposicións adicionais e transitorias, en canto que tentaban regula-las institucións científicas preexistentes, eran de grande extensión. De calquera forma, artigo máis ou artigo menos, a extensión das leis central e galegas é moi semellante.

A sistemática das tres leis tampouco se diferencia moito. O capítulo I da Lei 12/93 titúlase **Ámbito e fins**, mentres que a 8/88 comeza xa cun primeiro capítulo denominado planificación. O capítulo II, **Do Plan galego de investigación e desenvolvemento tecnolóxico**, inclúe varios capítulos no seu equivalente da Lei 8/88. O capítulo III, titúlase **Da Comisión Interdepartamental de Ciencia e Tecnoloxía de Galicia**, o capítulo IV, **Da Secretaría Xeral do Plan galego de investigación e desenvolvemento tecnolóxico** e o capítulo V, **Do Consello Asesor de Investigación e Desenvolvemento Tecnolóxico** constitúen practicamente o capítulo II da Lei 8/88, nos que se denominan globalmente **Dos órganos de planificación, coordinación e asesoramento**. O capítulo VII, **Dos centros tecnolóxicos** tería o seu equivalente no capítulo III da Lei 8/88, sobre os centros de in-

vestigación, Instituto Superior de Investigación Científica e Técnica de Galicia e o rexistro. E o capítulo VIII, **Do Rexistro**, como se indica, está englobado no capítulo III da Lei 8/88. En cambio, a lei estatal ten só dous capítulos, o primeiro dedicado ó Plan nacional de investigación científica e desenvolvemento tecnolóxico, e o segundo ós organismos públicos de investigación¹⁵.

Do título de cada unha delas parece deducirse o obxecto ou a materia que cada unha pretende regular. A de 1988 fíxase máis no plan, mentres que a de 1993 tenta ofrecer unha visión máis extensa. A de 1988 distingue entre investigación científica e investigación técnica, sendo a ciencia e a técnica os dous elementos do título. A de 1993, en cambio, ó non incluír un adxectivo na palabra investigación, puidese dicir, cousa que non quere dicir, como se infire logo do texto articulado, que tanto a investigación, coma o desenvolvemento se refiren exclusivamente á tecnoloxía. A simple observación do título xa facía prever algunha das diferencias que se pretendía establecer coa entón Lei vixente 8/1988, do 18 de xullo. Non deixa de ser curioso, así mesmo, que tamén fose obxecto de modificación o título, xa que entre as emendas de Esquerda Galega figuraba unha que pretendía darlle o título de Lei sobre o Plan xeral de investigación científica e técnica de Galicia.

2. *A conexión entre as leis no ordenamento xurídico*

Pola súa relación con outras normas precedentes, a lei de 1993 é unha lei de modificación¹⁶. Precisamente, desde a presentación das emendas, pasando polo debate de totalidade, esta lei foi comparada con aquela outra que pretendía derrogar, como era a Lei 8/1988. A distinción formal lei orixinal/lei modificadora ten nesta lei concreta unha especial importancia, polo menos para fixa-los termos do debate e as ideoloxías que dominaron o proceso lexislativo. Desde a perspectiva da conexión con outras leis vixentes, hai que discutir se a presente lei é unha das que en técnica lexislativa se denominan leis de modificación, concepto só relativamente interesante, na me-

¹⁵ Pablo SALVADOR CODERCH: "El título de las leyes". En Gretel: *Curso...*, p. 47 e seguintes. Baldomero CORES TRASMONTE: *Apuntes de Estructura Política de Galicia*. Santiago, 1993.

¹⁶ María Teresa CASTIÑEIRAS PALOU: *Las leyes modificativas*. En Gretel: *Curso...*, pp. 173-199.

dida en que só tenta establecer unha conexión entre leis preexistentes e a lei que se elabora. A dicotomía lei nova/lei que modifica, dentro do campo semántico referente a unha materia dentro do ordenamento xurídico. Ten a consecuencia de que altera, modifica ou innova o ordenamento xurídico, enchendo un baldeiro ou incidindo sobre unha norma primaria. É un concepto de técnica lexislativa, xa que non se refire a todo tipo de normas, senón precisamente a normas primarias ou leis.

No caso da lei existían normas secundarias sobre a regulación científica, pero existía tamén a lei, que serve, polo tanto de elemento de comparación, establecendo as diferencias entre a lei vixente entón e a lei nova. As leis que modifican poden afectar a unha nova redacción, a unha adición, á derogación, á prórroga de vixencia, á suspensión de vixencia, á modificación total ou concreta de leis. A entidade de modificacións básicas, afectan a unha soa lei, sen consecuencias sobre outras. Pero, aspectos formais á parte, a oposición presentou a lei vixente ata entón como superior a aquela que se pretendía aprobar, tendo en conta, ademais, que fora aprobada co asentimento de tódolos grupos da Cámara.

A lei pretendía ser algo máis ca norma reguladora dun plan científico, algo así como unha lei da ciencia galega, pero a oposición non aceptou esta expresión, de xeito que, gran parte das partes das emendas que xiraran a redor deste punto, foron obxecto de debate en Comisión e no Pleno, e foron, finalmente, rexeitadas para deixar paso a un novo articulado. Na disposición derogatoria, deixouse sen vigor expresamente a Lei 8/1988, do 18 de xuño, do Plan xeral de investigación científica e técnica de Galicia, pero, ademais, tódalas disposicións que se opoñan ó disposto na presente lei.

O obxecto material da ordenación científica e tecnolóxica

1. *A integración de disposicións no corpus normativo*

A Lei galega 12/93 regula o fomento de investigación, que hai que adxectivar como científica, e o desenvolvemento tecnolóxico, tal como se desprende do seu propio título. A Constitución española de 1978 e as leis estatal e galegas referentes á ciencia utilizan un campo semántico no que inciden conceptos como os de investigación científica, ás veces só como investigación sen adxectivar, tecnoloxía, desenvolvemento tecnolóxico, innovación tecnolóxica, fomento da ciencia, orientados a acadar a eficacia máxima destes conceptos nas políticas públicas e como instrumentos prácticos de acción social, económica, socio-económica e cultural. Seguindo a liña das normas e instrumentos europeos, existe unha preocupación maior pola pragmática da ciencia ca pola ciencia básica e polas conexións entre a ciencia, a tecnoloxía e a empresa. No plan nacional existe un Programa sectorial de promoción xeral do coñecemento, pero non ten toda a distinción que merece dentro da planificación científica.

A idea central de fomento vai cinguida inevitablemente á idea de promoción formulada polo artigo 44.2 da Constitución de 1978. Neste sentido, a idea de promoción é un concepto moi amplo, xa que inclúe tódalas formas de acción da Administración pública, pois o verbo, en forma mandatoria, dedícase á actividade científica. É máis ampla que a actividade administrativa de fomento e indica unha grande cantidade de posibilidades de acción directa ou derivada dos poderes públicos. O artigo 44 da Constitución non ten carácter vinculante para os poderes públicos. A STC 80/1982, do 20 de decembro, precisou que se ben é certo que este valor necesita ser modulado no concernente ós artigos 39 ó 52 nos termos do artigo 53.2 da Constitución, non pode caber dúbida sobre o propósito da *vinculariedade* inmediata, é dicir, sen

necesidade da mediación do lexislador ordinario, nos artigos 14 ó 38. Ten carácter programático, pero, ó mesmo tempo, xuridicamente ten a posibilidade de impedir que se desvíen os poderes públicos. Unhas políticas anticincia, pensadas só como hipóteses de traballo, podían atoparse co valo do artigo 44.

O concepto de fomento, ademais do significado que ten nas ciencias administrativas, como unha actividade da Administración pública, acada significados máis complexos, xa que se mesturan actividades de prestación con actividades estritamente definidas tecnicamente como de fomento. O concepto de desenvolvemento, en cambio, xa é máis difícil de saber se se refire ós operadores científicos ou á propia actividade da Administración. A dicotomía desenvolvemento/subdesenvolvemento refírese ós fins, polo que é independente das medidas que a Administración pública adopte para acadalo. En calquera caso, o artigo primeiro, ó precisa-lo ámbito, e logo ó fixa-los fins, contén, expresa ou implicitamente, frases e sintagmas que se refiren ó concepto de fomento¹⁷.

O sentido global do fomento está marcado explicitamente na Decisión do Consello das Comunidades Europeas do 29 de xuño de 1988, sobre un programa de Plan de fomento da cooperación internacional e dos intercambios necesarios para os investigadores europeos (1988-1992) (SCIENCE), ó que recoñece no sucesivo como **Plan de fomento** e que define como unha serie de actividades elixidas en función da súa calidade científica e técnica, que teñen como obxectivo a creación dunha rede de intercambios e de cooperación científica e técnica a nivel europeo, que se irán ampliando gradualmente. Os seus obxectivos específicos son o fomento da formación a través da investigación, mellora-la mobilidade dos investigadores, desenvolver e apoia-la cooperación científica e técnica intraeuropea en proxectos de alta calidade e fomenta-lo establecemento de redes europeas de cooperación e de intercambio, con miras a fornece-la competitividade científica e técnica xeral da comunidade, e fornecer así a súa cohesión económica e social.

Xa nunha orde substantiva, a relación coa cultura, inevitablemente cinguida á ciencia, non está demasiado desenvolvida nas leis estatal e galegas. Os contidos materiais da investigación científica e do desenvolvemento

¹⁷ Xosé Ramón PARADA VÁZQUEZ: *Derecho administrativo. I. Parte General*. Marcial Pons. Madrid, 1991.

tecnolóxico poden relacionarse directamente coas competencias que se concretan na materia sobre a cultura galega. A cultura galega como obxecto da ciencia en xeral tamén forma parte do ámbito de ámbalas dúas leis galegas. As referencias concretas nas leis de ciencia á cultura galega están previstas no seu articulado. A Lei 8/1988, ademais da orientación xeral que lle corresponde ó desenvolvemento científico na sociedade moderna, entre os obxectivos do plan, no artigo 2.i referiuse concretamente á conservación e defensa do patrimonio histórico, cultural e lingüístico de Galicia. No artigo 14 créase o Consello Galego da Investigación Científica e Técnica. Cando se utiliza a expresión cultura galega non hai que esquecer que un sistema cultural non vive illado doutros sistemas culturais e que, en definitiva, constitúe unha perspectiva creadora dunha universalidade cultural entendida mediante un propio sistema de valores e de actuacións dun pobo.

2. A planificación e a programación da ciencia e da tecnoloxía

A simple lectura comparativa dos títulos das leis 8/1988 e 12/1993 parece indicar xa de entrada a distinta posición de cada unha delas sobre a función da planificación no fomento da ciencia e no desenvolvemento tecnolóxico. A Lei 8/88 galega, seguindo a liña trazada pola Lei 13/86 do poder central, dedicábase estrictamente ó desenvolvemento do Plan xeral de investigación científica e técnica de Galicia, mentres que a Lei 12/93 pretende crear un modelo de fomento científico máis extenso, no que a planificación sexa un dos seus instrumentos. En calquera caso, por suposto, dentro da fórmula política global da Constitución española de 1978, cando se fala de planificación nestas, como noutras normas, refírese exclusivamente á planificación indicativa, de xeito que non pretenden abarcar tódolos aspectos da realidade científica ou tecnolóxica, senón a aqueles sectores que dalgún xeito tenten integrarse nas tarefas previstas polos poderes públicos autonómicos. A distinción entre planificación e programación, ademais, resérvase para fixar algunhas diferencias entre o sentido global e os aspectos sectoriais da ordenación científica.

A Lei 12/93, no seu preámbulo, ofrece unha definición do Plan galego de desenvolvemento científico e tecnolóxico de Galicia como o conxunto de programas coordinados, presupostados, postos en primeiro lugar e financiados que responden a unha política científica e tecnolóxica da Comunidade Autónoma. No articulado non existe xa unha definición legal do plan galego, xa que, no capítulo segundo, dedicado expresamente á planificación, se determina o seu obxecto, a súa orientación, as súas funcións e a súa composición, elementos dos que é posible chegar a unha definición máis ampla do seu contido e das súas aspiracións. En definitiva, os fins da lei, expresados no artigo 1.2, concrépanse e poden facerse efectivos, como política de investigación científica e de desenvolvemento tecnolóxico, por medio do plan galego de investigación e desenvolvemento tecnolóxico.

O plan galego estará integrado por programas. A natureza dos programas depende do grao de prioridade que teñan para a Comunidade Autónoma, polas fontes de financiamento e polos axentes que os propoñan. Deste xeito, o artigo 6 divide os programas en xerais, sectoriais e horizontais. Vén se-lo equivalente da clasificación formulada pola lei estatal, xa que, no seu artigo 6, establecía como capítulos os programas nacionais e os sectoriais, pero aplicados dun xeito concreto á política científica galega. Deste xeito, os programas xerais, equivalentes ós nacionais na lei estatal, caracterízanse pola súa prioridade e porque serán financiados con cargo ó plan, debendo ser considerados como prioritarios polo Consello Asesor, segundo o artigo 14. Os programas sectoriais, definidos pola lei estatal como propios dos distintos departamentos ministeriais, son os propostos polas consellerías ou organismos autónomos da Comunidade Autónoma galega, xa con financiamento parcial do plan, pero coordinados por este. Os programas horizontais, utilizando xa unha expresión das comunidades europeas, pola súa banda, ademais de recoller aspectos comúns dos diversos programas, son aqueles que son financiados polo plan e coordinados pola comisión. Complétase a tipoloxía con aqueles programas propios das consellerías e organismos autónomos da Comunidade Autónoma que non teñan financiamento con cargo ó plan, que deben ser postos en coñecemento da comisión a través da Secretaría Xeral.

O financiamento do plan galego, segundo o artigo 1 da Lei 12/93, farase cos presupostos xerais da Comunidade Autónoma, con fondos comunitarios e estatais e coas achegas doutras entidades públicas ou privadas que participen ou teñan interese en impulsa-los distintos proxectos de investigación científica e técnica. Fíxase como obxectivo o investimento do 2 por cento do Produto Nacional Bruto de Galicia (PNB), que se acadará progresivamente ó longo dos próximos anos, moi semellante ó previsto no artigo 9 da lei 8/1988. Como se lembrese o previsto no Plan 1988-1991 estatal, no que se fala xa expresamente dun Fondo Nacional, a Lei 12/93 dispón que se constituirá un Fondo Galego de Investigación e Desenvolvemento Tecnolóxico para o financiamento do plan, que será definido nos presupostos xerais da Comunidade Autónoma. O artigo 9.2 da Lei 8/88 era máis rotundo neste aspecto, xa que establecía o mandato expreso de medidas de carácter financeiro para o sostemento dos programas que se desenvolveran ó abeiro do plan e non soamente a súa definición.

Hai outros aspectos do plan que se poderían estudar máis polo miúdo. As fases do plan non están sistematizadas, como tampouco o estaban nas leis precedentes dun xeito nidio, xa que as fases previstas polo plan central, como os niveis de planificación, programación, execución e seguimento, están dispersos polo articulado. Temporalmente, tamén se podería distinguir entre creación e execución do plan galego. Aínda que a Lei galega de 1993 pretende abrir unha canle de promoción da ciencia máis xeral có plan, na medida en que pretende unha planificación integral, o plan galego establécese dentro dun marco máis extenso de planificación. O artigo 8 di que, para efectos de concertación co plan estatal, revisarase anualmente. No artigo 9 dise que para os efectos de distribución de fondos financeiros, os programas definiranse de xeito que permitan unha identificación, se é o caso, cos do Plan nacional de investigación e desenvolvemento tecnolóxico e cos da Comunidade Europea.

Un dos principios da planificación, pero tamén de calquera organización dun sector, é a coordinación de recursos humanos e materiais. As leis da ciencia, na medida en que regulan as funcións de distintos organismos, pretenden establecer fórmulas de coordinación, pero ca-

da un dentro do seu propio nivel de competencia. En relación coa investigación científica existen dous tipos de coordinación, unha intracoordinación, producida pola organización unitaria das entidades internas autonómicas, e outra extracoordinación, producida pola conexión entre o poder central e os poderes autonómicos. Aínda que limitada a relación entre estes, pode servir para todos aqueles conceptos a doutrina do Tribunal Constitucional, expresada en moi diversas sentencias.

Na sentenza 90/92, di o tribunal que, desde a Sentencia 32/1983 veu elaborando unha ampla doutrina sobre o significado e a operatividade da competencia estatal de coordinación. Doutrina que, entre as máis recentes, a STC 45/1991, resume de maneira sistemática nos seus trazos característicos, débese destacar, que, segundo a mesma competencia estatal, a competencia estatal de coordinación non pode chegar a tal grao de concreción e desenvolvemento que deixe baleiras de contido as correspondentes competencias das comunidades autónomas, e que para facer efectiva esa coordinación deben adoptarse as medidas necesarias e suficientes para lograla integración da diversidade das partes ou subsistemas no conxunto ou sistema, entre as que non é posible, polo demais, descarta-la existencia de medidas de coordinación preventiva.

A Lei 12/93 refírese á coordinación autonómica no artigo 1.2,c), xa que entre os fins da lei, destaca a coordinación dos recursos dedicados á investigación e ó desenvolvemento tecnolóxicos e á súa concertación cos procedentes de achegas do plan estatal e dos fondos da Comunidade Europea. O artigo 4.2 di que a Comunidade Autónoma será responsable da necesaria coordinación entre os centros de investigación, a universidade, a empresa, as fundacións e os distintos órganos e as fundacións que promocionen a investigación científica.

Os operadores científicos e a organización pública da ciencia e da tecnoloxía

1. *A acción dos operadores públicos e dos operadores científicos no fomento e no desenvolvemento da ciencia e da tecnoloxía*

Os operadores da ciencia e da tecnoloxía son, por un lado, a Administración pública, coa súa capacidade de fomento ou de prestación directa de investigación científica, de planificación e de coordinación, e, por outro lado, son os operadores científicos, integrados pola comunidade científica e polas institucións especializadas na ciencia e na tecnoloxía, sexan públicos ou privados ou teñan natureza mixta. Pero, a comunidade científica non está presente na lei por medio de operadores científicos individuais, senón na medida en que está cada un deles vinculado a un organismo. Descoñece a lei, como a descoñece a lei estatal, que, polo momento, aquí e acolá, existe aínda un nivel de investigación individual, que, non sendo financiado por centros oficiais ou privados, ten un alto nivel de rendemento científico. Naturalmente, en ciencias duras, as dificultades da investigación individual son practicamente nulas, polo custo dos materiais e a necesidade de traballo en equipo, pero nas ciencias brandas existe, de momento, e poida que por moito tempo, un nivel de investigación científica que pode ser financiado publicamente dentro da mesma planificación científica.

Ademais do concepto amplo de fomento, que inclúe, por suposto, a actividade administrativa de fomento, os poderes públicos están capacitados para prestar aqueles servizos que a ciencia demanda. A acción de prestación ou de servizo público está prevista, na medida en que a Comunidade Autónoma, por medio dos organismos da Xunta de Galicia, se converte en operador científico, organizando os servizos e participando en compañías de desenvolvemento científico.

A sentenza do Tribunal Constitucional 90/92, aínda que relacionada coa lei estatal, permite establece-la diferenza entre actividade de fomento e de servizo público. Di que non resulta convincente a tese de que o fomento da investigación científica e técnica, dado o seu contido, circunscriba a competencia estatal, e de se-lo caso a autonómica, ó mero apoio estímulo ou incentivo das actividades investigadoras privadas a través da previsión e outorgamento de axudas económicas ou de recompensas honoríficas e similares, excluindo, como contraposta, aquelas outras accións directas de intervención consistentes na creación e dotación de centros e organismos públicos nos que se realicen actividades investigadoras, senón que a sinalada expresión engloba todas aquelas medidas encamiñadas á promoción e avance da investigación, entre as que, sen dúbida, deben tamén incluírse as de carácter organizativo e servicial que lle permitan ó titular da competencia crear e manter unidades e centros dedicados ó desenvolvemento e divulgación das tarefas investigadoras.

Ollemos a actuación da Administración pública en materia científica, a presenza pública dos operadores científicos e aquelas actividades mixtas, nas que participan en diversa forma tanto os operadores públicos coma os operadores privados da ciencia e da tecnoloxía. De acordo con esta distinción entre Administración pública da ciencia, actuación privada e actuación mixta podemos contempla-la actividade científica do xeito seguinte:

a) A Administración científica e os plans de investigación.

A promoción da ciencia e do desenvolvemento tecnolóxico ten uns operadores científicos concretos, que son os axentes individuais ou colectivos dedicados a unha das dúas actividades ou a actividades intermedias, xa que a gradación existente entre a ciencia pura e a aplicación científica, a aplicación tecnolóxica, teñen un amplo campo de relación constitutivo dun espectro de innovación e de creación. A organización institucional do fomento da ciencia ten operadores administrativos públicos autonómicos e operadores privados. A distinción entre a formación do plan e a execución crea unha radi-

cal diferencia entre os operadores científicos e administrativos que teñan competencias na práctica científica.

A Lei de fomento da ciencia de 1993 creou unha Administración encargada de facer efectivas disposicións e os seus contidos. No capítulo III creouse a Comisión Interdepartamental de Ciencia e Tecnoloxía de Galicia. No capítulo IV a Secretaría Xeral do Plan Galego de Investigación e Desenvolvemento Tecnolóxico. No capítulo V o Consello Asesor de Investigación e Desenvolvemento Tecnolóxico. Pero, ademais, como órganos xestores, no capítulo VI, descríbense aquelas institucións que están dedicadas ó cultivo da ciencia profesionalmente, ademais dos organismos científicos dependentes da Administración autonómica.

A Comisión Interdepartamental de Ciencia e Tecnoloxía de Galicia foi creada, segundo o artigo 11.1, para a planificación, elaboración, coordinación e seguimento do Plan galego de investigación e desenvolvemento tecnolóxico. No artigo 1.3 dise que estará encargada da elaboración e aprobación inicial do plan, e levarallo á Xunta de Galicia para a súa aprobación definitiva e posterior remisión ó parlamento. Tamén poderá proporlle á Xunta a asignación de fondos públicos, avaliación do cumprimento do plan, propostas que estime necesarias para asegura-lo desenvolvemento, revisar anualmente o plan, emitir informe, cualifica-los programas, coordina-las actividades e programas de investigación, orienta-la formación de investigadores, relación de actividades informativas. A comisión poderá delegar parte das súas funcións nunha comisión delegada. É algo facultativo e potestativo. Déixase para regulamento a fixación da organización e funcionamento, se ben non se poden delegar algunhas funcións.

A Secretaría Xeral do Plan Galego de Investigación e Desenvolvemento Tecnolóxico é outro órgano, vinculado á Consellería de Educación e Ordenación Universitaria. Correspóndelle a redacción do anteproxecto do plan, a xestión técnica, presupostaria e administrativa de coordinación, do seguimento e avaliación, en relación co plan galego, labor asistencial, mante-lo rexistro administrativo, promover intercambios científicos e de información, coñece-la marcha das investigacións, coñece-los programas.

Tamén crea a lei un Consello Asesor de Investigación e Desenvolvemento Tecnolóxico, co fin de propoñer obxectivos para a incorporación ó plan galego, programas que considere importantes, emitir informe sobre o anteproxecto do plan, que se entende que non é vinculante, e aqueles que lle sexan requiridos pola Comisión Interdepartamental.

b) Os operadores científicos e a organización da ciencia en Galicia

Os operadores científicos do plan e da actividade científica, polo menos aqueles que están integrados en institucións públicas ou privadas, sendo residual, polo tanto, a investigación individual, constitúen a base persoal e institucional dos resultados da ciencia e da tecnoloxía. No capítulo VI dispónse que a xestión e a execución do plan encomendaráselles, preferentemente, ós organismos científicos dependentes da Administración autonómica, institucións públicas e privadas, fundacións, universidades e empresas radicadas en Galicia. O concepto de institucións públicas ou privadas é moi xeral, polo que hai que interpretar regulamentariamente en sentido amplo o concepto de institución privada, xa que pode englobar tamén aquelas asociacións que se regulan pola específica lexislación de asociacións¹⁸. As fundacións parecen incluír tanto as de interese galego coma as demais, sexa cal sexa a súa titularidade e ámbito territorial. As universidades poden ser todas, sexan públicas ou privadas e constitúan ou non parte do sistema universitario galego. A frase "radicadas en Galicia" tampouco é demasiado precisa, nin pola extensión nin pola precisión que ten, por exemplo, o concepto de domicilio, de xeito que a innovación pode servir para financiar programas de fóra, cousa que, en certos casos, será necesaria, cando non existen recursos nin posibilidades para que o faga a comunidade científica galega e mentres non se desenvolva con éxito o programa de investigadores autóctonos.

¹⁸ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Tomás-Ramón FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Civitas. Madrid, 1991, pp. 388-91.

A terminoloxía utilizada polo artigo 13 da Lei 8/88 tampouco é demasiado precisa. Utiliza a expresión Administración autónoma adxectivada impropriamente en vez de autonómica, cousa que na Lei 12/93 se fai correc-

tamente. Utiliza logo expresións como institucións públicas e privadas, universidades e empresas radicadas en Galicia, pero, así mesmo, tamén fala de organismos, empresas e institucións ás que se refire o parágrafo anterior, seguindo literalmente a fórmula da lei estatal. Sen embargo, a lei estatal é máis precisa na demarcación dos órganos executores do plan, xa que se refire tanto ós da Administración coma ás universidades, empresas e institucións de carácter público ou privado, o que facía, incluso, innecesario mencionar expresamente ós centros universitarios, se ben tampouco sobra a súa cita se se ten en conta que o índice máis alto de investigación científica se desenvolve nas universidades.

Como executores do plan, teñen como funcións as de xestionar e executar aqueles programas e proxectos que lles sexan encomendados, colaborar coa Secretaría Xeral na prospección de liñas de investigación, servir de canle, cando proceda, para facer chega-los resultados da investigación e o desenvolvemento dos programas de investigadores que no plan galego se lle encomenden. O incumprimento do programa ou do proxecto pode ter consecuencias xurídicas, dependendo das circunstancias en que se produce, xa que estas funcións hai que entendela tamén como deberes ou obrigas de cumprimento. Pero, unha cousa é o cumprimento científico do programa e outra cousa moi diferente é a integrada por aqueles trámites que sendo necesarios para a execución do programa non se cumpren ou se produce negligencia sobre eles.

Os operadores científicos, denominados organismos xestores, teñen que cumprir unhas condicións para poder ter acceso ós beneficios establecidos pola lei. En principio, xestionar e executa-los programas e proxectos que lles sexan encomendados no plan, de acordo coa súa especialidade e co seu interese. Non abonda, pois, con que se lles encomende, senón que garde congruencia cos dous criterios, como son o de especialidade e o de interese, xa máis obxectivo. Tamén teñen que colaborar, con carácter xeral, na prospección de liñas de investigación, de xeito que se non o fan poden verse privados dos beneficios. Tamén poden ser chamados, cando proceda, o que lle amplitude de acción, que define a Administración, facerlles chega-los resultados a entidades productivas pa-

ra a súa aplicación. Tamén teñen que desenvolver os plans de formación de investigadores que no plan galego se lles encomenden.

Por tratarse dunha repartición concorrencial das competencias, os deberes impostos polas leis ás asociacións que interveñan están limitados ós ámbitos de competencias de cada un dos poderes. A STC 53/88, en relación co deber de información imposto polo Estado, pero con incidencia nas asociacións. Han de relacionarse con dúas administracións distintas, a do Estado e a da Comunidade Autónoma. A duplicidade é inevitable, claro está, cando esas dúas potestades nacen de distintos títulos de competencias *ratione materiae*, pero carece de toda xustificación e é constitucionalmente ilícita cando non é así. É independente do deber de información que se relaciona co fomento da ciencia. O Estado ten que recadar os datos que as súas propias funcións interesan da Comunidade Autónoma.

c) Os operadores mixtos da ciencia e da tecnoloxía.

Ademais das formas de participación da Administración pública na actividade científica como titular exclusivo da acción científica, poden intervir tamén en empresas mixtas cos operadores privados. A actividade servicial da Administración autonómica está ampliada na disposición adicional primeira, xa que di que a Xunta de Galicia poderá crear ou participar en sociedades mercantís que teñan como obxectivo a realización de actividades de investigación e desenvolvemento tecnolóxico ou a prestación de servizos técnicos relacionados coas mesmas. Sempre será difícil saber cando unha disposición deber ir no texto ou como adicional, polo que non hai moito que dicir, a non ser que padece o texto coa dispersión dos mandatos. Do mesmo xeito, na cuarta sucede o mesmo, xa que di que os organismos autónomos e as entidades que fosen creados con competencias e funcións na promoción e innovación tecnolóxica terán carácter de organismos executores do plan, e, así mesmo, poderán propoñerlle programas á comisión para catalogalo e priorizalo.

Os centros tecnolóxicos tentan harmoniza-la relación entre o servizo público e a actividade privada. A lei, no capítulo VII, crea centros tecnolóxicos, destinados, como di o artigo 18, a potencia-lo desenvolvemento do sistema productivo de Galicia en ámbitos de interese estratéxico para a súa innovación e mellora. Segundo o artigo 21, terán a condición de organismos executores do Plan galego de investigación e desenvolvemento tecnolóxico. Desempeñarán funcións de investigación e desenvolvemento tecnolóxico en ámbitos de interese estratéxico para a competitividade e o desenvolvemento productivo de Galicia. Principalmente, o que significa que está aberta a posibilidade doutros centros que non teñan estas finalidades, os campos están acoutados como control de calidade dos produtos, normalización e homologación, tecnoloxías de transformación, transferencia de tecnoloxía, innovación empresarial, enerxías renovables, protección ambiental e novos materiais.

A Administración autonómica pode contar con centros tecnolóxicos propios e participar noutros en calidade de empresas mixtas. No artigo 19.3 dispónse que terán a consideración de centros tecnolóxicos aqueles servizos administrativos sen personalidade xurídica propia que desenvolvan funcións dependendo dunha determinada consellería. O centros tecnolóxicos privados, pola súa banda, poden ser de entes, institucións, organismos, empresas de natureza pública ou privada. Tamén poden ter esta consideración os servizos administrativos sen personalidade xurídica propia que desenvolvan funcións dependendo dunha determinada consellería. O artigo 18 faculta para crear centros tecnolóxicos, destinados a potencia-lo desenvolvemento do sistema productivo de Galicia en ámbitos de interese estratéxico para a súa innovación e mellora.

A lei esixe uns requisitos concretos para a creación e efectos legais dos centros tecnolóxicos. Os centros serán recoñecidos por decreto da Xunta de Galicia, despois de informe da comisión. Daralle dereito a acceder a subvencións e axudas. Así mesmo, o feito do recoñecemento daralle dereito a posuí-la condición de organismos executores do plan galego, de acordo coas condicións que deben cumprí-los entes, institucións, organismos ou empresas para seren declarados centros tecnolóxicos.

O rexistro de centros de investigación e de investigadores

A creación de rexistros especiais polas leis autonómicas foi obxecto de debate en algún momento. A polémica rematou con diversas sentencias do Tribunal Constitucional, nas que afirmou a diferenza existente entre estes rexistros administrativos de ámbito autonómico e os rexistros privados, ós que se refire o artigo. 149.1.8 da Constitución de 1978, xa que a competencia sobre eles é exclusiva do Estado. Como se di na Sentencia 71/83, do 29 de xullo de 1983, os rexistros ós que se refire o devandito artigo da Constitución son os referentes fundamentalmente a materias de dereito privado como se infire do seu contexto e non a outros rexistros que, como o catálogo, aínda que teñan repercusións nese campo do dereito, teñen por obxecto materias alleas a el como é un aspecto da lexislación sobre montes. Na Sentencia 87/85, do 16 de xullo de 1985, malia o rexistro xeral de ámbito nacional de tipo sanitario, nada impide a posibilidade de que se creen rexistros propios no seo da administración sanitaria daquelas comunidades autónomas que teña competencias na materia.

A Lei 8/88 creou un Rexistro de Centros e de Investigadores no seu artigo 24, a cargo do Consello Galego de Investigación Científica e Técnica, co fin de identifica-las institucións e persoas, para calquera acción concertada ou de fortalecemento das mesmas, fomenta-la difusión de coñecementos e informar sobre a marca da investigación. A Lei 12/93, no capítulo VIII, crea un Rexistro de Centros e Institucións de Investigación e de Investigadores, destinado a identifica-las persoas e as institucións e coñece-los centros na súa estrutura, organización e preparación para calquera acción concertada ou de fortalecemento dos mesmos. Primeiro a Lei do 88 e logo a xa vixente de 1993 establecen, pois, un rexistro de efectos restrinxidos, do que non se di que sexa sequera público, se ben na Lei do 88 dicíase que era rexistro administrativo o que indicaba a súa publicidade, cousa que tampouco se lle pode negar ó de 1993, pero sempre limitado

a aqueles aspectos esixidos estrictamente pola disposición legal. Unha certificación expedida polo rexistro, por exemplo, soamente poderá conter calquera daqueles extremos que a propia lei regula.

A lei impónlle-lo deber ás institucións de inscribirse no rexistro, o que constitúe unha obriga xurídica neste caso, xa que a súa omisión pode significar a exclusión dos beneficios dos plans. Tamén se establece a obriga para os investigadores, se ben a Lei de 1988 referíase ós investigadores que realicen a súa función en institucións públicas ou privadas, teñan ou non conexión con algún plan, mentres que a Lei de 1993 especifica que, ademais, desenvolvan a súa actividade investigadora de acordo con algún dos programas incluídos no Plan galego de investigación e desenvolvemento tecnolóxico. Parece, pois, que o requisito de rexistrar refírese de modo moi concreto a unha investigación concreta, se ben é de supoñer que a mesma teña carácter máis duradeiro e con algún que outro atranco de caducidade para establecer regulamentariamente.

VIII

A formación externa e a eficacia da Lei

1. Os elementos da formación externa da Lei

No itinerario lexislativo, despois da súa perfección, que se acaba co cumprimento dos trámites no seo do parlamento, comeza a derradeira fase para a integración no ordenamento xurídico, mediante o proceso de formación externa, para que a lei sexa eficaz. Por medio da sanción, da promulgación e da publicación a lei faise eficaz e acada a súa obrigatoriedade no seo do ordenamento xurídico. De tódolos xeitos, cada vez se fai máis difícil dis-

tinguir, por exemplo, a sanción da promulgación e a promulgación da publicación, xa que normalmente se inclúen as tres nun mesmo acto, o que fai pensar a algúns tratadistas sobre a conveniencia de separalos cando menos formalmente. A sanción como fórmula de aceptación da perfección, a promulgación como fórmula de integración e a publicación como forma de comunicación pública¹⁹.

No sistema constitucional español existen modelos diversos sobre a titularidade de cada un deles, segundo se lle asigne ó poder lexislativo, ó poder real ou ó poder presidencial. Na monarquía constitucional española foi usual que a sanción real e a promulgación, así como a publicación emanasen do monarca. Iniciou esta práctica a Constitución de 1812, sinalando no artigo 142 que El Rei ten a sanción das leis, para o que tiña que usa-la fórmula: "Publíquese como lei". Despois da sanción, no artigo 154 e seguintes, a Constitución incluía a promulgación solemne, de acordo coa longa fórmula prevista no artigo 155, e mándanlles ás autoridades que cumpran e fagan cumprila lei e executala en tódalas súas partes, e ordénanlle ó secretario de despacho respectivo disposicións para imprimir, publicar e circula-la mesma. No artigo 46 da Constitución de 1837 resumíuse a materia coa fórmula de que "El Rei sanciona e promulga as leis", artigo que practicamente foi incluído nas constitucións que se foron aprobando co tempo dentro do réxime caracterizado pola monarquía constitucional.

Nos sistemas republicanos dividiuse a sanción da promulgación. No artigo 82 da Constitución republicana federal de 1873 atribuíuselle ó presidente da República federal a competencia para promulgar, dentro dos quince días seguintes á súa aprobación definitiva, as leis que decretasen e sancionasen as Cortes, agás cando as Cortes declarasen a promulgación urxente. Cando existise discrepancia sobre a promulgación das leis entre o Senado e o Congreso, o presidente estaba facultado para facerlle a este último as observacións que xulgase necesarias, xa que aquel tiña facultades especiais en materia de dereitos da personalidade humana entre outros. Na Constitución de 1931, pola súa banda, a sanción estaba atribuída constitucionalmente ás Cortes, mentres que a promulgación pertencía ó poder presidencial.

¹⁹ Javier SALAS: "Promulgación y publicación de las leyes". En *La calidad de las Leyes*, pp. 283-296; Carles VIVER PI-SUNYER: "Sanción, promulgación y orden de publicación". En Gretel: *Curso...*, pp. 103-114; Pablo SALVADOR CODERCH: *La publicación de las leyes*. Gretel: *Curso...*, pp. 201-230; Xoán Xosé SOLOZABAN ECHEVARRÍA: "Sanción, promulgación y mandato de publicación de las leyes". En *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, citado, pp. 176-185.

A Constitución española de 1978 asentou na Coroa as distintas fases de elaboración externa da lei. Definida a forma de goberno como unha monarquía parlamentaria, atribuíronselle a El Rei a sanción, a promulgación e a orde de publicación das leis, sen especificar realmente de que leis se trataba. O artigo 91 fixou estas obrigas do monarca en termos imperativos, sinalando que El Rei sancionará no prazo de quince días as leis aprobadas polas Cortes Xerais, e as promulgará e ordenará a súa inmediata publicación.

Como a elaboración das leis, do capítulo segundo, está dentro do título III da Constitución, das Cortes Xerais, parece referirse exclusivamente ás leis estatais, se ben no artigo 62, a), con carácter xeral, atribúeselle a El Rei a sanción e a promulgación das leis, sen excepción segundo se desprende da literalidade do texto. Os estatutos de autonomía, aprobados ó abeiro da Constitución de 1978, interpretaron amplamente estes artigos, e asignáronlles ós presidentes das comunidades autónomas as facultades de promulgación e de publicación das leis autonómicas, se ben cumprindo estes mandatos en nome de El Rei. No artigo 13.1 do Estatuto de autonomía para Galicia de 1981, por exemplo, dispónse que as leis de Galicia serán promulgadas en nome de El Rei polo presidente da Xunta, e publicadas no Diario Oficial de Galicia e no Boletín Oficial do Estado.

As fórmulas utilizadas para a promulgación das leis autonómicas son diversas, indo desde expresións arcaicas ata outras máis sinxelas. A fórmula utilizada pola Lei da ciencia galega para a promulgación da lei foi a seguinte:

“Por todo o exposto, o Parlamento de Galicia aprobou e eu, de conformidade co artigo 13.2 do Estatuto de autonomía de Galicia e co artigo 24 da Lei 1/1983, do 23 de febreiro, reguladora da Xunta e do seu presidente, promulgo, en nome de El Rei, a Lei de fomento de investigación e desenvolvemento tecnolóxico de Galicia”.

Así mesmo, os estatutos de autonomía atribúenlles ós presidentes dos gobernos autonómicos a competencia para ordenar a publicación das leis autonómicas. No caso de Galicia, o artigo 13.2 dispón expresamente que serán publicadas no Diario Oficial de Galicia e no Boletín Ofi-

cial do Estado. Máis de dous meses, case tres meses despois da súa publicación no Diario Oficial de Galicia, que se produciu o 23 de agosto de 1993, publicouna o Boletín Oficial do Estado no número 272, do 12 de novembro de 1993. Demasiado tempo para un trámite tan simple e unha lei que, como tantas outras autonómicas, ten moi pouco articulado e pode incluírse facilmente en calquera número. Se a media que estableceramos con motivo do comentario da Lei de adultos era de dous meses de tardanza, todo o que pase desa media ou que se acerque de abondo significa un longo atraso nunha lei que pode ter consecuencias fóra de Galicia e que hai que probar axeitadamente se non se publica entre tanto no Boletín Oficial do Estado.

A atribución da promulgación e da publicación xustifícase pola condición que ten o presidente da Comunidade Autónoma de representante ordinario do Estado, do que é xefe, precisamente El Rei. Por eso, non é correcta a interpretación que fai a Lei da Xunta de Galicia e do seu presidente, cando lle atribúe as facultades de promulgación e de publicación no Boletín Oficial do Estado por se-lo representante supremo da Comunidade Autónoma. Pode atribuírse esta condición con respecto á publicación no Diario Oficial da Comunidade Autónoma, e incluso isto pode discutirse, dado que a vixencia da lei se produce coa publicación no mesmo, pero non, polo menos, a facultade de publicación nun órgano oficial do poder central.

Así como para o cumprimento do requisito da sanción, El Rei ten que facelo dentro dos quince días, a promulgación e a publicación non teñen prazo constitucionalmente establecido. Do mesmo xeito, non existen prazos para a promulgación e a orde de publicación por parte dos presidentes dos executivos autonómicos. No caso da Lei 12/93, da ciencia galega, a lei foi aprobada o 29 de xullo, pero non se publicou logo no Diario Oficial de Galicia ata o día 23 de agosto de 1993.

Na lexislación estatal, debido ó carácter irresponsable de El Rei, a sanción, a promulgación e a orde de publicación teñen que ir necesariamente referendados polo ministro ou polo presidente do Goberno, de acordo co previsto nos artigos 56.3, 64 e 65.2 da Constitución española de 1978. En cambio, como o presidente da Co-

munidade Autónoma é responsable dos seus actos, e non está amparado máis que polo privilexio de aforamento e de non retención ou detención agás en caso de flagrante delicto, non existe a institución do referendo.

Tampouco existe a posibilidade de veto presidencial ou rexio ás leis aprobadas polos parlamentos español e autonómicos. As facultades de El Rei, atribuídas no artigo 91, son de cumprimento obrigatorio, sen posibilidade de suspensión ningunha, como sucede noutras constitucións. Do mesmo xeito, con respecto á promulgación, que se fai en nome de El Rei, tampouco poden ofrecer resistencia os presidentes das comunidades autónomas, se ben poden atrasala súa publicación por non esixírse lle un prazo dentro do que deba cumprila súa obriga estatutaria. O sistema é moi diferente do establecido, por exemplo, pola Constitución de 1978 e, de acordo coa mesma, co sistema seguido polo Estatuto de autonomía de Galicia de 1936.

2. A vixencia ou a existencia da Lei no ordenamento xurídico

A integración final da lei e das súas disposicións no ordenamento xurídico prodúcese coa súa entrada en vigor. Xa perfecta, válida e eficaz, aínda que as terminoloxías varían moito neste aspecto, ten que completarse o itinerario lexislativo coa existencia real da lei e das súas disposicións mediante os efectos, mandatos e preceptos, que nelas se especifican. Cumpridos, polo tanto, os trámites correspondentes á formación interna no seo do Parlamento e ós da súa formación externa, ben polo Parlamento ou ben polo executivo, segundo os sistemas xurídico-políticos, a lei ten que entrar en vigor, para que poida, finalmente, aplicarse a cada caso concreto nos termos nela previstos. A vixencia, pois, non é unha parte da formación externa da lei, senón un efecto de integración no ordenamento xurídico para que cumpran os fins propostos na mesma²⁰.

As fórmulas utilizadas para determina-la vixencia dunha lei ou das súas disposicións varían de acordo coa institucionalización das súas previsións nos distintos siste-

mas xurídicos. Concretamente, no ordenamento xurídico español é de aplicación o previsto no artigo 2.1 do Código civil, no que se preceptúa que as leis entrarán en vigor ós vinte días da súa completa publicación no Boletín Oficial do Estado, se nelas non se dispón outra cousa. Aínda que está formulado o precepto en sentido indirecto, consta de dous elementos ben diferentes, xa que, dun xeito xeral, corresponde á lei en cada caso defini-lo prazo de entrada en vigor, ben total ou ben parcialmente, sen que teña ningunha limitación temporal neste aspecto. Daquela, para o caso de que a lei non conteña previsión ningunha sobre a entrada en vigor, entrará en xogo o prazo dos vinte días a partir da súa completa publicación²⁰.

A Lei 12/1983 contén unha cláusula de vixencia, como a disposición derradeira segunda, na que di que a presente lei entrará en vigor o día seguinte ó da súa publicación no Diario Oficial de Galicia. En cambio, a Lei 8/1988 non contiña ningunha cláusula de vixencia, polo que a *vacatio legis* era a establecida con carácter supletorio polo artigo 2.1 do Código civil, é dicir, o prazo de vinte días da súa publicación no Diario Oficial de Galicia. A Lei 8/1988 foi, realmente, un exemplo de lei perfecta, válida, eficaz e vixente, pero que non se chegou a desenvolver na práctica, de maneira que, como xa vimos, gran parte do debate na formación interna da lei 12/93 consistiu en afirma-la necesidade de enchela de contido, mediante o seu desenvolvemento regulamentario e a constitucións dos órganos previstos nela, sen necesidade de ter que aprobar unha nova lei.

O artigo 2.1 do Código civil inicia o momento do cómputo da *vacatio legis* a partir da completa publicación no Boletín Oficial do Estado. Pero, esta disposición refírese ás leis estatais. Os estatutos de autonomía, para resolve-los problemas que puidese presenta-la vixencia das leis autonómicas, incorporaron previsións sobre a materia, e así, no artigo 13.2 do Estatuto de autonomía para Galicia de 1981 faise constar que para os efectos da súa entrada en vigor das leis galegas se tomará en conta a data de publicación no Diario Oficial de Galicia, sen prexuízo de que, a efectos de coñecemento xeral, e polo tanto, co fin de resolve-los problemas que puidese presenta-lo descoñecemento da norma, mediante o principio de **ju-**

²⁰ Xosé CASTAN TOBEÑAS: *Derecho civil español, común y foral*. T.I. Madrid, 1984; Luís DIEZ-PICAZO e Antonio GULLÓN: *Sistema de derecho civil*. Volume I. Tecnos. Madrid, 1987.

ra novit curia, tamén se publique no Boletín Oficial do Estado.

A “frase completa publicación” utilizada polo artigo 2.1 do Código civil presenta o problema da publicación da lei en xornais oficiais sucesivos e do comezo da vixencia da lei cando ten que se acudir á corrección de erros da propia lei en xornais posteriores. Despois de publicada a Lei 12/93 no Diario Oficial de Galicia o día 23 de agosto de 1993, publicou a Presidencia da Xunta unha corrección de erros, consistente nas datas que figuran impropriamente na lei. Unha delas referíase á data da lei, que figura publicada como “Lei 12/1993, do 29 de xullo,...” e debía dicir “Lei 12/1993, do 6 de agosto,...”. A outra referíase á data da propia lei, xa que dicía “Santiago de Compostela, 29 de xullo...” e debía dicir “Santiago de Compostela, 6 de agosto...”. As primeiras leis galegas coñecéronse pola data de aprobación parlamentaria e non pola data de promulgación, pero logo cambiouse o sistema, polo que, seguindo coa liña trazada, efectivamente a corrección de erros era correcta.

O problema, sen embargo, consiste en saber se o prazo de vixencia da lei, á vista destas correccións, debía iniciarse desde o 23 de agosto, data de publicación da lei, ou desde o 7 de setembro, data de publicación dos erros advertidos. Aínda que, en realidade, nesta lei non ten efectos prácticos a situación, noutras leis, sobre todo as que crean dereitos subxectivos ou aquelas que definen dereitos específicos a particulares, podería ser importante a cuestión. En calquera caso, a efectos formais, cabe dicir que os erros non eran propios da lei, polo que non afectan ó significado do previsto no artigo 2.1 do Código civil, senón soamente á formación externa da lei nun caso, como é o da promulgación, e outro a un erro material, corrixible de oficio sen dificultade, tal como preveñen as normas vixentes do procedemento administrativo.

En pura técnica lexislativa, a obriga ou a competencia, segundo como se vexa, para a corrección de erros correspóndelle ó órgano ó que lle fosen imputables, seguindo principios de pura técnica lexislativa. Cando se trata de correccións de fondo, que afecten ó texto e ó sentido da lei, será ó propio Parlamento ó que corresponderá salvalo erro advertido, utilizando os procedementos que

corresponden á iniciativa das leis. En cambio, cando os erros son materiais, de impresión ou de publicación, como trámites administrativos, poden ser corrixidos durante o procedemento seguido para a súa publicación e a súa impresión²¹.

VIII

O control parlamentario da memoria do Plan de investigación científica


A intervención dos parlamentos, ademais da aprobación das leis de ciencia e tecnoloxía, pode estenderse ó control ou a algún outro tipo de intervención sobre a elaboración e o desenvolvemento dos plans de investigación científica. As fórmulas utilizadas polo lexislador estatal e o lexislador galego de 1993 foron diferentes. O lexislador estatal, na disposición adicional primeira da Lei 13/86, para os efectos do previsto no artigo 6.1 e sen prexuízo do que dispoña o Regulamento das Cortes Xerais, constituíu unha Comisión Mixta do Congreso e o Senado para coñece-lo Plan de investigación científica e desenvolvemento tecnolóxico, e da memoria anual sobre o seu desenvolvemento. A Lei galega 8/1988 acolleu practicamente o mesmo texto, na súa disposición adicional primeira. Creábase unha comisión parlamentaria para o seguimento do Plan xeral de investigación científica e técnica de Galicia. Para os efectos do previsto no artigo 8.2, e sen prexuízo do que dispoña o Regulamento do Parlamento autónomo, constituirase unha comisión para coñecer e segui-lo Plan xeral de investigación científica e técnica de Galicia, así como a Memoria anual á que se fai mención no citado artigo. O matiz conceptual, xa que na lei galega se engadía o seguimento, parece ir englobado na idea de coñecemento.

²¹ GRETEL: *La forma de las leyes*. Bosch. Barcelona, 1986, pp. 285-290.

En cumprimento do previsto na disposición adicional primeira da lei estatal, o Goberno presentou no Congreso dos Deputados o Plan nacional de investigación científica e desenvolvemento tecnolóxico e foi publicado no Boletín Oficial das Cortes Xerais, Congreso dos Deputados, na III lexislatura, número 86, do 23 de marzo de 1988. A Ponencia emitiu o seu informe e foi publicado no mesmo órgano o día 24 de xuño de 1988, emitindo o seu dictame a comisión o 27 de xuño de 1988. Na práctica, o control do mesmo significou a presenza das autoridades do plan en distintas ocasións, pero non existe un novo plan senón unha prórroga tácita.

A Lei galega de 1993 segue unha liña diferente. O artigo 8 dispón que a memoria da comisión, elaborada pola comisión, aprobada pola Xunta de Galicia, seralle "remitida posteriormente ó Parlamento de Galicia para o seu coñecemento". A diferenza reside en que mentres que a lei estatal e a galega de 1988 coinciden no coñecemento, e aínda no seguimento do plan, a lei de 1993 reduce a esixencia a un coñecemento por parte do Parlamento. A recepción da memoria polos grupos parlamentarios pode, en calquera caso, significala presentación de iniciativas de control parlamentario, como interpelacións ou preguntas, ou de orientación política, como proposicións de lei.

Pero, ademais da toma de coñecemento da memoria, o Parlamento de Galicia ten algunhas fórmulas máis para vixialo cumprimento do plan e dos seus programas. Así mesmo, o control pode estenderse a todas aquelas disposicións derivadas da execución da propia lei, tal como se dispón na disposición derradeira primeira, na que se di literalmente que se autoriza á Xunta de Galicia para dicar cantas disposicións sexan necesarias para o desenvolvemento e aplicación da presente lei, precepto que terá que ser utilizado amplamente, dado que a lei deixou aberto un amplo campo para a normación secundaria, aspecto que, así mesmo, foi obxecto de crítica durante a formación interna do texto legal. O título VIII do Regulamento da Cámara galega ten varias fórmulas que, no futuro se poderán utilizar para ter algún coñecemento ou seguimento do Plan. O artigo 140 faculta á Xunta de Galicia para remitir comunicacións para o seu debate. O artigo 142 di que se a Xunta de Galicia remite un programa ou

un plan requirindo o pronunciamento do Parlamento, a Mesa ordenará o seu envío á comisión competente, que, en principio, podería se-la 4, de Educación e Cultura, aínda que ben se puidese crear unha especial. O artigo 143, ademais, faculta á Xunta para comparecer ante a comisión para realizar unha sesión informativa. O artigo 144, ademais, faculta á Xunta ou á Mesa-Xunta de Portavoces para comparece-los responsables do plan ante o pleno ou calquera das comisións para informar sobre un asunto determinado. 

Bibliografía

Ramón MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho Autonómico*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1984.

Santiago MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Civitas. T. II. Madrid, 1984.

Eliseo AJA e outros: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Tecnos. Madrid, 1985.

Enrique ÁLVAREZ CONDE: *Las Comunidades Autónomas*. Editora Nacional. Madrid, 1980.