

A STC 90/1992 do 11 de xuño.

Carlos I.
Aymerich
Cano

Fomento e coordinación xeral da
investigación científica e técnica:
cara a unha definición xurisprudencial
do fomento

Bolseiro do
M.E.C.

1. A sentenza

A STC 90/1992, do 10 de xuño, resolutoria de senllos conflitos de competencia presentados polo Consell Executiu da Generalitat de Cataluña e mais polo Parlamento da mesma Comunidade Autónoma contra determinados preceptos da Lei estatal 13/1986 do 14 de abril, de Fomento e Coordinación da Investigación Científica e Técnica, presenta o interese de se-la primeira de entre as do Tribunal Constitucional español que, dun xeito non incidental, tenta ofrecer un concepto constitucional do fomento administrativo.

As alegacións dos recorrentes contra a norma estatal,

alén de noutras consideracións¹, baseábanse precisamente na negación do carácter coordinador e de fomento da norma estatal recorrida, contra do que do seu nome semella derivarse:

A) En canto á negación da natureza coordinadora da Lei estatal 13/1986, apóiana os recorrentes, dunha banda, na carencia de calquera representación autonómica no verdadeiro órgano coordinador previsto pola Lei –a Comisión Interministerial de Ciencia e Tecnoloxía–, sendo que o órgano nominalmente chamado pola Lei a exercer esas funcións –o Consello Xeral de Ciencia e Tecnoloxía–, e no que participan as Comunidades Autónomas, a penas ten atribuídas funcións consultivas. Resulta así que as Comunidades Autónomas que ó abeiro do artigo 148.1.17 CE e con diferentes fórmulas teñen asumida estatutariamente a competencia exclusiva de fomento da investigación científica e técnica, co único límite de coordinación xeral que ó Estado lle corresponde efectuar neste eido ex art. 149.1.15 CE, ven fanada a súa competencia en virtude dunha norma estatal non coordinadora senón (sic) de «ordenación imperativa», na medida en que o principal instrumento previsto na Lei para a realización da política científica e investigadora do Estado –o Plano Nacional de Investigación Científica e Técnica (PNICT en diante)– é elaborado en exclusiva polo Estado, sen que as Comunidades Autónomas poidan decidir en absoluto polo que á asignación dos recursos dedicados á investigación se refire e de tal maneira que a inclusión no devandito PNICT dos programas de investigación propostos polas Comunidades Autónomas vén suxeita ó mesmo réxime que se lles aplica ós propostos polos centros privados de investigación –solicitudade da Comunidade Autónoma e aceptación da Comisión Interministerial de Ciencia e Tecnoloxía– e, sendo tamén, finalmente, que a lei recorrida consagra o arredamento definitivo dos centros públicos de investigación da actividade investigadora das Comunidades Autónomas, que non participan na súa xestión e ven deste xeito indefinidamente adiado o seu traspaso².

Deste xeito, engaden os promotores do recurso, todo o potencial investigador público conformado polos citados centros estatais de investigación, segue a estar, coma na xeira preconstitucional, adscrito á Administración

¹ Impugnábase tamén a D. A. da Lei que habilita ó Ministerio de Educación e Ciencia para regula-la participación e representación dos científicos españois agrupados en sociedades científicas no Consello Internacional de Unións Científicas e nas súas Unións, así como naquelas outras Comisións ou Unións científicas internacionais que, pola súa natureza, esixisen esta regulación. O pronunciamento do Tribunal Constitucional neste punto declara a constitucionalidade, en principio, da devandita D. A. 5^a da Lei estatal ó abeiro das competencias estatais das regras 15^a e 3^a do artigo 149.1 CE, a salvo das posibles intromisións no contido dos dereitos fundamentais dos art. 20 e 22 CE, a que puidese hipoteticamente leva-lo seu desenvolvemento.

² En canto á imposibilidade desta transferencia, raza o representante procesual do Consell Executiu da Generalitat de Cataluña, na fundamentación do recurso, o seguinte:

do Estado, «co que o exercicio efectivo da competencia autonómica exclusiva sobre a investigación científica e técnica evapórase, a non ser que Cataluña, cos seus escasos recursos, se aventure a crear novos centros de investigación que, se cadra, dupliquen os traballos propios dos xestionados polo Estado, chegando así a un resultado indeseable»³.

B) En canto á impugnación do carácter de fomento da Lei recorrida, o avogado do goberno catalán entende que precisa un clarexamento previo do significado e alcance deste termo, propondo dous de entre os posibles:

1) Que se por fomento se entende aquela actividade que propón «mover» nun sentido determinado o comportamento dos administrados e «estimular» a realización de actos que coadxuven á realización do interese público sen utilizaren a coacción e sen crearen servizos públicos, é claro que a lei impugnada só dun xeito marxinal sería unha lei de fomento, por canto o seu núcleo esencial constitúeo a regulación do Plano Nacional que –no seu contido substancial– xestionarán os organismos públicos de investigación estatais que a propia lei reorganiza e configura como verdadeiros servizos públicos.

2) Que se, pola contra, se adopta unha acepción máis xenérica de actividade de fomento, consistente no conxunto de actividades orientadas a crear riquezas ou mellora-lo nivel da nación, chegárase a un resultado similar ó que ocorre coa «cultura» ou o «fenómeno da cultura», que a STC 49/1984 configurou como unha materia na que, indistintamente, tanto a Administración central coma as Comunidades Autónomas poden actuar. O que acontece, sen embargo, é que esta noción de fomento aplicada agora á «investigación» conduciría a resultados moi distintos dos obtidos na materia «cultura», pois que a investigación, polas súas propias características –necesidade de grandes investimentos económicos, repercusións sociais que implica, necesidade de establecer prioridades no seu desenvolvemento, necesidade de coordinación–, esixe a suma e integración de esforzos e rexeita, xa que logo, estériles duplicidades de ac-

a) o art. 14.a da Lei recorrida encárgalles a estes centros públicos de investigación a realización das previsións contidas no PNICT. Xa que logo, segundo o representante do Goberno catalán, estes organismos convertense en intransferibles.

b) Ó se prever no art. 15 da mesma Lei a posibilidade de concertaren estes organismos públicos de investigación convenios de colaboración coas Comunidades Autónomas, estase a dar a entender que nos achamos perante órganos diferenciados e non vinculados ás Comunidades Autónomas.

c) Conforme co art. 16 do mesmo texto legal, a estrutura e os nomeamentos referidos a estes organismos, efectuaranos os departamentos ministeriais correspondentes, o que impediría tamén calquera traspaso dos mesmos ás Comunidades Autónomas.

³ Cfr. as alegacións do avogado representante do Consell Executiu da Generalitat de Cataluña, parágrafo "g" *in fine*.

tuacións de maneira que o fomento da investigación non pode ser unha competencia indistinta que lle permita ó Estado e ás Comunidades Autónomas actividades separadas e inconexas. Por todo isto, pola natureza mesma do sector sobre do que inciden, a coordinación que a CE impón ten que ser unha coordinación necesaria e a priori, o que obriga a considerar que, en relación ó fomento da investigación, nos achamos diante dunha competencia común do Estado e mais das Comunidades Autónomas para a execución dos grandes obxectivos nacionais que ten que estar –e isto é esencial–, necesariamente coordinada e non xebra⁴.

En canto á contestación ó recurso, o avogado do Estado salienta, en primeiro lugar, que o art. 149.1.15 CE, ó lle reservar ó Estado o fomento e a coordinación xeral da investigación científica e técnica, permítelle ó lexislador estatal «ordenar ese fomento e coordinación xeral, sendo ese precisamente o 'obxectivo de regulación' da lei impugnada». Logo de subliñar que os termos constitucionais de fomento e coordinación reclaman unha certa concreción que xustifica a concesión ó lexislador estatal dunha certa marxe de liberdade, pois que «non semella posible definir univocamente e de forma universalmente válida ambos e dous conceptos», establece as seguintes precisións polo que fai á coordinación xeral:

■ O obxecto de coordinación só pode vir constituído polas accións de promoción efectuadas polos diferentes poderes públicos en cumprimento do artigo 44.2 CE.

■ Que da noción constitucional de «coordinación xeral» non se pode inferir inequivocamente a obriga para o lexislador estatal de adoptar unha fórmula coordinadora determinada ou de que esta coordinación acade un grao determinado, senón que a determinación da fórmula coordinadora e do grao que esta teña que acadar, correspóndelle ó lexislador estatal.

■ Que da CE non se pode tirar prohibición ningunha que impida acudir ó planeamento como instrumento coordinador da acción dos diferentes suxeitos.

■ Que cómpre ter en conta a concorrencia da competencia estatal de fomento e de coordinación xeral da in-

⁴ Cfr. as alegación do avogado representante do goberno catalán, parágrafo "c".

vestigación científica e técnica do art. 149.1.15 CE, con outros títulos recollidos no mesmo precepto, nomeadamente, polo que atinxe ós «organismos públicos de investigación» do art. 13 da Lei recorrida, tal e como acontece coa investigación en materia de defensa –ex art. 149.1.4 CE– e tal constitúe o obxecto de organismos investigadores do Estado, como o Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, en materia enerxética, medioambiental, etc.

Polo que atinxe ó mantemento da titularidade estatal dos centros públicos de investigación ós que fai referencia a lei, o avogado do Estado xustifícaa polo interese suprarrexional ó que as funcións destes atenden (caso do CSIC e outros), o que os converte en intransferibles xa que, entende o representante estatal, non se inclúen dentro da competencia da C.A. de Cataluña –art. 9.7 E.A.Cat.– «pois que esta –o mesmo que acontece no caso das demais Comunidades Autónomas– ten que se referir ó círculo de intereses rexionais (art. 137 CE e 25.1 e 3 do E.A.Cat.)», definición suprarrexional dos intereses que deriva das propias normas reguladoras destes organismos e que, en todo caso, «é resultado dunha decisión do lexislador estatal postconstitucional implícita no art. 13 da lei, o cal é perfectamente encadrable dentro da competencia do art. 149.1.15 CE»⁵.

En canto ós FUNDAMENTOS XURIDICOS da sentenza a decisión desestima completamente os recursos. O Tribunal comeza por facer unha exposición do sistema de repartición de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas en materia de investigación científica e técnica, concibindo a devandita materia como obxecto dunha concorrencia competencial entre o Estado e as Comunidades Autónomas semellante ó que acontece coa materia de cultura, de maneira que unha mesma materia, neste caso o fomento da investigación científica e técnica «*queda ou pode quedar, en principio, á plena dispoñibilidade dunha pluralidade de centros decisores, é dicir, á dispoñibilidade do Estado e á de tódalas Comunidades Autónomas*»⁶, coa particularidade de que a competencia de fomento da investigación científica e técnica pode proxectarse sobre calquera sector material, mesmo que a súa titularidade non lle corresponda a quen exerce a competencia:

⁵ Cfr. a contestación do avogado do Estado, parágrafo “c”. Engade o representante estatal na súa argumentación que na medida en que algún destes organismos posúa centros ou servicios de importancia rexional, estes poderán ser transferidos sen que os preceptos recorridos da Lei ofrezan o máis mínimo atranco.

⁶ Cfr. o fundamento xurídico 2, alínea A.a.

«Sen prexuízo de que o fomento da investigación científica e técnica fose adoptado pola CE como título de competencias que, en todo caso, pola súa propia especificidade debería ser considerado preferente, xa ten sinalado o Tribunal Constitucional noutra ocasión (STC 53/1988) que o título «fomento da investigación científica e técnica» é, como determinado en razón dun fin, susceptible de ser utilizado verbo de calquera xénero de materias con independencia de cal sexa o titular da competencia para a ordenación destas pois, doutro xeito, pola simple subtracción das materias sobre as que as Comunidades Autónomas adquiriron competencia, o título de competencias que a CE lle reserva ó Estado como competencia exclusiva, quedaría baleiro de todo contido propio»⁷.

En canto á coordinación xeral, o Tribunal Constitucional límitase a reproducir a doutrina constitucional anterior coa advertencia, que tampouco é nova, de que

«... a determinación dos medios, canles e fórmulas para acadar este obxectivo integrador da pluralidade de accións resultantes do exercicio dun conxunto de competencias en réxime de concorrencia presenta unha moi ampla marxe de apreciación e decisión que, en principio, só ó titular da competencia de coordinación lle corresponde concretar»⁸.

Respecto do concepto de fomento, o Tribunal Constitucional entende que

«non resulta en absoluto convincente a tese de que o fomento da investigación científica e técnica, dado o seu contido, circunscriba a competencia estatal –e, se é o caso, a autonómica– ó mero apoio, estímulo ou incentivo das actividades investigadoras privadas a través da previsión e outorgamento de axudas económicas ou 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, teñen tamén que se incluí-las de carácter organizativo e servicial que permiten crear e manter unidades

⁷ Cfr. o fundamento xurídico 2, alínea A.d *in fine*.

⁸ Cfr. o fundamento xurídico 2, alínea C *in fine*.

e centros dedicados ó desenvolvemento e espallamento das tarefas investigadoras»⁹.

Xa que logo, para o Tribunal é perfectamente lexítima a solución pola que optou o Estado por medio da lei recorrida, de elaborar un Plano Nacional para o fomento da investigación científica e técnica, dotado cos seus propios fondos presupostarios e dirixido ós centros públicos de investigación de titularidade estatal, xa que non condiciona nin interfere na posta en marcha pola Generalitat de Cataluña da súa propia política na materia, mesmo a través da previsión e elaboración dun plano propio. Deste xeito, o feito de non participaren as Comunidades Autónomas no órgano encargado da elaboración do PNICT, non supón vulneración de competencias ningunha das competencias asumidas polas Comunidades Autónomas. Do mesmo xeito¹⁰, as medidas de coordinación da actividade en materia de investigación das Comunidades Autónomas e do Estado previstas na Lei –a creación do Consello Xeral de Ciencia e Tecnoloxía, a previsión da posible integración no PNICT de programas das Comunidades Autónomas– tampouco vulneran as competencias autonómicas na materia, baleirándoas de contido.

2. O termo «fomento» na CE de 1978

Os termos fomento, defensa e promoción, usados pola CE xa desde o seu limiar (e máis adiante nos art. 9.2, 40.1, 43.2, 44, 46, 47...), presentan para o intérprete un problema fundamental: o de determinar se fan sen máis referencia a un fin xeral dos poderes públicos alcanzable por estes por medio das técnicas que en cada momento xulguen máis axeitadas ou se, de acordo coa tradición administrativista española, identifican –nomeadamente o termo fomento– un conxunto de técnicas administrativas de incentivo ou estímulo da actuación doutros suxeitos, públicos ou privados, sen utiliza-la coacción e sen crear servicios públicos, conforme coa clásica definición de Jordana de Pozas. É dicir, se o fomento é unha técnica ou constitúe sen máis un fin xeral dos poderes públicos. Desde este punto de vista material, de definición

⁹ Cfr. o fundamento xurídico 2, alínea A.b.

¹⁰ E por máis que, como sinala a sentenza, "o exercicio da competencia estatal relativa á coordinación xeral da investigación científica e técnica se puidese plasmar na previsión normativa de fórmulas por medios distintos, mesmo con alcance e eficacia máis intensa da que resulta das que se preveron" (fundamento xurídico 3 alínea c).

da función ou finalidade pública de fomento, semella que a CE de 1978 utiliza o termo nun sentido amplo, como un obxectivo ou mandato dirixido ós poderes públicos, que estes poden actualizar por medio das técnicas de intervención que se xulguen máis convenientes. Neste sentido, a caracterización do fomento ofrecida polo Tribunal Constitucional nesta sentenza e transcrita supra, é perfectamente coherente coa utilización que dos sinónimos defensa, promoción ou fomento fai a CE de 1978, e vénlle da-la razón ós autores que recentemente están a revisa-la tradicional concepción doutrinal do fomento como conxunto de técnicas administrativas, propugnando unha consideración teleolóxica do mesmo¹¹ e propondo, como alternativa estrutural a chamada «actividade administrativa dispensadora de axudas e recompensas».

3. Conclusións

O que acontece é que o fomento hai que estudialo tamén desde unha perspectiva competencial, é dicir, desde o punto de vista das peculiaridades que introduce o dato de que a competencia do Estado ou das Comunidades Autónomas sobre unha materia determinada veña circunscrita ó fomento das actividades que respecto da mesma se poden realizar. Neste sentido¹² hai unha grande imprecisión na xurisprudencia do Tribunal Constitucional ó falar de fomento e, en xeral, das que el identifica como medidas de fomento¹³:

■ Hai ocasións nas que –en contra do sinalado na sentenza que estamos a comentar– claramente conceptúa o fomento como unha ampla expresión equivalente a «unha acción de estímulo e promoción»¹⁴, acollendo deste xeito o concepto tradicional de fomento como un modo tecnicamente definido do actuar dos poderes públicos.

■ Noutros supostos, como o da sentenza que estamos a comentar, enténdeo nun sentido amplo, equivalente a un fin xeral dos poderes públicos que estes poden realizar non só por medio de medidas de estímulo ou promoción, senón tamén por medio doutras técnicas de in-

¹¹ Principalmente, J. L. Martínez López-Muñiz, nos seus traballos “La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas”, no libro *Homenaje a J. L. Villar Palasí*, e “Subvenciones e igualdad”, *REDA* 65, 1990, e J. C. Laguna de Paz, no seu libro *Las empresas públicas de promoción económica regional*, Montecorvo, Madrid, 1991.

¹² E xa rexeitado polo Tribunal Constitucional o interesado entendemento, expresado varias veces polos representantes procesuais autonómicos perante o TC de que o fomento “é unha típica medida administrativa ou de execución” (v.gr., o avogado representante da Xunta de Galicia no recurso resolto pola STC 64/1989). Naquela sentenza, dicía claramente o Tribunal Constitucional que “pola súa propia natureza, a acción de fomento por parte dos poderes públicos non exclúe a intervención do lexislador prevendo e fixando o obxecto, alcance, contido e demais circunstancias relativas a esa acción de prestación e fomento, sen prexuízo de que a subseguinte xestión do sistema de axudas así previsto, competa á estricta función administrativa” (cfr. sent. cit., fundamento xurídico 3).

¹³ As subvencións, nomeadamente, ás que nunha re-

tervención: no noso caso, por medio da creación dun servizo público de investigación.

■ En fin, noutros casos, o fomento contéplase desde o punto de vista da especial natureza das medidas de fomento fronte ás de ordenación. En palabras do alto tribunal:

«É propio das medidas de fomento fronte ás de ordenación non impedir nin entorpecer medidas análogas adoptadas por outros órganos de poder, como a experiencia cotiá nos ensina»¹⁵.

Medidas que, no caso de competencias concorrentes entre o Estado e as Comunidades Autónomas, non deben impedi-lo lexítimo exercicio da súa competencia polas demais instancias competentes¹⁶.

Xa que logo, e para concluír, o concepto de fomento establecido pola STC 90/1992 non vén clarexalas contradicións nas que nesta materia incorre a xurisprudencia constitucional. O fomento enténdese xa en sentido material –como un modo de actuación tecnicamente definido dos poderes públicos–, xa en sentido teleolóxico –como un fin xeral dos poderes públicos que non prexulga as técnicas de intervención concretas, que se utilicen–, segundo o caso concreto. E aínda se podería dicir que este concepto de fomento é contradictorio coa natureza do mesmo, que presenta sempre un elemento certo e constante: o da actuación «desde fóra» do poder público titular da competencia. ☐

cente sentenza, contra da liña encetada polo Tribunal Supremo e pola doutrina mesmo antes da entrada en vigor da CE de 1978, cualifica como “medidas gracia- bles” (cfr. STC 64/1990, fundamento xurídico 4).

¹⁴ Cfr. a STC 84/1983, fundamento xurídico 2 *in fine*. No caso desta sentenza, trátase do fomento en materia cultural, caso semellante, e de acordo coa delimitación de competencias feita polo Tribunal Constitucional na sentenza 90/1992, ó caso do fomento da investigación científica e técnica, cualificada polo Tribunal Constitucional como competencia concorrente entre o Estado e as Comunidades Autónomas. En fin, noutra sentenza tamén en materia de distribución de competencias en materia de investigación científica e técnica –a STC 53/1988– o Tribunal Constitucional define o fomento como “a concesión dun beneficio ou axuda a quen libremente o solicite” (Cfr. o fundamento xurídico 2).

¹⁵ Cfr. a STC 53/1988, fundamento xurídico 1, tamén en materia de fomento da investigación científica e técnica.

¹⁶ Senón que teñen que ser “complementarias, concorrentes ou neutras” (Cfr., entre outras, a STC 177/1990, fundamento xurídico 4).