

LA COMPETÈNCIA AUTONÒMICA DE RECERCA EN L'ESPAI EUROPEU DE RECERCA: ALGUNES NOTES PER A LA SEVA CONTEXTUALITZACIÓ

DAVID MOYA MALAPEIRA

*Professor de Dret Constitucional,
Universitat de Barcelona*

SUMARI: Introducció. 1. La progressiva creació a la Unió Europea d'un Espai Europeu de Recerca i Desenvolupament. 1.1. Els orígens de la política de recerca a les Comunitats Europees. 1.2. D'Amsterdam a Lisboa: cap a una autèntica competència comunitària sobre la recerca europea. 1.3. El Tractat de Lisboa: el reconeixement definitiu de les competències comunitàries en recerca i desenvolupament. 2. La competència sobre recerca i la seva distribució competencial Estat i Comunitats Autònomes (CA). 2.1. El Tribunal Constitucional davant el títol competencial de recerca: evolució de la distribució competencial Estat i CA. 2.2. Les competències sobre recerca de les CA: de la Llei de 1986 al Projecte de llei de ciència de 2010. 3. A tall de conclusions: la participació autonòmica en l'activitat de recerca i foment de la recerca en el marc comunitari.

Introducció

Ciència i desenvolupament humà han caminat de la mà al llarg de la història: sense la impremta les idees de la Reforma no s'haguessin tramès amb la velocitat que ho van fer, i sense la combinació de la tecnologia del vapor i els nous tel·lars no hagués estat possible produir suficient energia per posar en marxa la Revolució Industrial.

La recerca científica (R), la innovació (I) i el desenvolupament tecnològic (D) són components essencials del progrés científic, que al seu torn impulsa el desenvolupament econòmic i social. Si bé és cert que la mera inversió en R+D+I no garanteix automàticament un avenç científic mesurable, perquè no hi ha una relació causal entre aquests components i un

progrés automàtic resultat dels mateixos,¹ és indiscutible que existeix una relació particularment intensa entre inversió en recerca i progrés, raó que explica l'interès dels diferents agents econòmics i socials per potenciar la recerca, i que l'estímul de la mateixa hagi deixat de ser una esfera d'activitat d'interès merament privat. En l'estat contemporani els poders públics juguen un important paper com a agents promotors, reguladors de la recerca, quan no assumeixen ells mateixos directament el rol d'investigadors a través de les seves pròpies institucions. La competència internacional entre Estats en molts àmbits (econòmic, militar, d'influència política) explica l'interès de l'Estat per aquells avenços científics i/o tecnològics que posicionin estratègicament o enforteixin l'Estat o els seus operadors econòmics en el context internacional. La cerca de l'avantatge competitiu i l'increment de l'eficiència són potents motors de l'actuació d'Estats i empreses, però en general també de qualsevol actor social, fins i tot aquells que operen per raons altruistes, ja que allò que constitueix progrés social permet lectures molt diferents. El desenvolupament de l'ecologia, per exemple, és central pel progrés humà, tot i que encara en ocasions pugui implicar pèrdues de productivitat, en establir relacions ecològicament més eficients.

Aquest exemple posa de manifest una altra característica de la recerca: la seva inherent pluridisciplinarietat. Quan parlem de recerca es pensa habitualment en les ciències pures i/o experimentals, que juguen un paper molt destacat en el desenvolupament econòmic en augmentar la productivitat de les empreses al mercat, però també les ciències socials i humanes incideixen en l'organització del mercat i el funcionament de les empreses, de la mateixa manera que ho fan sobre l'Administració i la Societat en general. A més, les cada vegada més intenses interaccions entre els diferents camps de les ciències (computació i filologia, geografia i cartografia en combinació amb les TIC, intel·ligència artificial, etc.), i la

1 Lògicament, hi ha tot un seguit d'altres components que poden produir un descobriment o generar una innovació que comporti un avenç econòmic o social significatiu. Elements com el temps, el talent o la simple casualitat poden sens dubte afectar-hi i de fet, molts descobriments científics són productes d'aquests factors. A més, alguns d'aquests components no sempre estan degudament formalitzats, podent existir avenç científic amb recerca i desenvolupament, però sense innovació formal perquè la innovació es genera per circuits informals. Dit això, és evident que en una societat moderna i complexa, l'establiment d'un model que aposti decididament per afavorir la recerca i la innovació segurament serà més eficient en obtenir resultats en aquest àmbit.

creació de nous camps (biotecnologia, etc.) difuminen aquesta divisió entre disciplines científiques al temps que reflecteixen el seu impacte tant econòmic com social.

En tot cas, definir els tres components del desenvolupament científic no sempre és fàcil. La *recerca científica* (R) és, a la pràctica, condició necessària per incrementar la productivitat, i l'increment de la productivitat és un element clau per mantenir el teixit industrial, serveis i producció, especialment en un entorn econòmic competitiu i globalitzat com l'actual, amb una clara tendència cap a l'abaratiment dels costos laborals i la deslocalització. El *desenvolupament tecnològic* (D) és un pas més per a l'aplicació dels coneixements i tècniques nous obtinguts de la recerca, implica l'adaptació i translació dels coneixements obtinguts de la recerca al sistema productiu de manera que puguin ser aprofitats i permetin un avenç de la societat (patents i models d'utilitat). La *innovació* (I) s'orienta cap als resultats, incorporant la recerca tecnològicament desenvolupada a la producció, i pel seu èxit al mercat cal que aquesta incrementi l'eficiència en la distribució de béns i/o serveis. La innovació depèn de multitud de factors, com el disseny i l'enginyeria industrial, la formació en nous processos i productes, la comercialització d'innovacions, els estudis de mercat, l'adaptació de productes al mercat, el màrqueting, etc.

Assumit que els poders públics poden contribuir decisivament a crear les condicions adequades per impulsar una recerca de qualitat, la seva transformació tecnològica i que els resultats siguin autènticament innovadors; cal no oblidar tampoc que les administracions són només una part dels actors en aquest àmbit, on tenen un paper rellevant les universitats i centres públics de recerca (R+D), les empreses (on predomina la D+ I, amb una certa especialització però també complementarietats). Pel que fa a les fórmules de generació i adquisició de R+D+I, cal apuntar que caben opcions molt diverses, per exemple, la recerca a les empreses pot ser obtinguda internament (pròpia o adquirida per encàrrec) o externa (atenció a l'externalització serveis).

Així i tot, en aquest àmbit com en molt pocs, és evident la importància de combinar adequadament la creació de les millors condicions per potenciar la R+D+I, si bé les accions dependran en part del model adoptat per cada país i els tipus de mesures a adoptar (recerca pública, recerca privada, combinació d'ambdues, foment directe de la recerca, mesures fiscals d'incentivació, etc.). En aquest sentit, el model de R+D+I ha de partir de les fortaleses i debilitats del model econòmic d'un territori, perquè la situació

de la recerca no és la mateixa als diferents països de la Unió Europea, i ni tan sols dins un país a cada regió o territori; aquest és sense dubte el cas de Catalunya, que presenta trets distintius respecte a les necessitats generals del model espanyol de R+D+I. Així, al mateix temps que és fonamental una política de recerca comunitària que permeti afrontar els grans reptes que marca l'Estratègia de Lisboa i que per separat serien molt difícils d'assolir pels Estats, també és important subratllar la necessitat de modular i adaptar les polítiques públiques a la realitat de cada territori (subsidiarietat).

1 · La progressiva creació a la Unió Europea d'un Espai Europeu de Recerca i Desenvolupament

1.1 · Els orígens de la política de recerca a les Comunitats Europees

L'activitat de recerca ha estat present des dels orígens fundacionals de la Comunitat Europea. Ja al Tractat de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (TCECA) es reconeixia expressament l'activitat de recerca sectorial en la producció i desenvolupament del carbó i de l'acer, així com la relacionada amb la seguretat laboral, tot encarregant aquesta tasca a una institució supranacional, en aquest cas l'Alta Autoritat (l'actual Comissió), que a partir dels anys cinquanta i seixanta va impulsar la recerca en aquests àmbits. En un altre tractat fundacional, el Tractat Euratom, es preveia la creació d'un centre específic encarregat de la recerca nuclear, el Centre Comú d'Investigació Nuclear, que posteriorment passaria de la recerca nuclear a altres àmbits, tot orientant la seva activitat a partir d'una programació plurianual.

A diferència d'aquests tractats, al Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea no hi figurava la recerca com una àrea de competència comunitària principal, sinó com una activitat subordinada als objectius econòmics i de consecució del mercat interior, amb una única excepció en l'àmbit d'agricultura, on es preveia expressament la recerca en aquest àmbit com una àrea d'acció comunitària. La manca d'atribució expressa al TCE no impedí que després de les cimeres de París i Copenhaguen s'acordés crear el Comitè d'Investigació Científica i Tècnica el 1974 tot posant les bases per donar a diverses accions de recerca de dimensió europea un encaix dins les estructures de la Comunitat. En aquest moment les resolucions adop-

tades pretenien reforçar la coordinació de les polítiques de recerca dels Estats membres, la creació de la Fundació Europea de la Ciència (ESF), però encara més important, l'aprovació del primer Programa Marc 1984-1987 de recerca, el primer programa d'acció en aquest àmbit. En absència d'atribució expressa al Tractat Constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea (TCCEE), la base competencial i els seus instruments se situaven sota l'antic article 235 TCCEE. Aquest plantejament partia de la consideració que dotar d'una dimensió europea la recerca potenciarà la capacitat i productivitat industrial de la Comunitat per continuar competint amb altres potències econòmiques (USA, Japó). Aquesta visió instrumental de la recerca permet justificar el recurs a l'article 235 TCCEE, ja que a la recerca europea no és més que una actuació complementària de la dels Estats membres que inclou programes de recerca dirigits a potenciar la cohesió del mercat comú i la cooperació internacional, però la interpretació de l'abast de la qual quedarà en darrer terme sota el control del TJCE.

En sintonia amb aquesta visió, l'entrada en vigor el 1987 de l'Acta Única Europea, enlloc d'ampliar les bases competencials de la recerca, aquesta disposició optà més aviat per consolidar el seu instrument principal: la programació plurianual a través dels Programes Marc (PM). Al primer el seguiran successius PM l'evolució interna dels quals ha anat transformant la visió inicial de l'activitat de recerca com a instrument de potenciació de la política industrial europea. A banda d'aquesta aportació, la modificació de l'article 130.F TCCEE reivindicava com a objectiu de la Comunitat «l'enfortiment de les bases científiques i tecnològiques de la seva indústria i afavorir el desenvolupament de la seva competitivitat internacional».

El Tractat de Maastricht de 1992 incorporà de nou com a objectiu de la nova Unió el foment de la recerca i el desenvolupament tecnològic, i substituï sencer el Títol xv del TCCEE per una nova regulació de les competències comunitàries sobre recerca que es contindran als articles 130.F fins al 130.Q TCE amb una regulació més detallada dels Programes Marc i sobretot una reordenació de les competències de la Unió en aquest terreny, molt lligat encara al desenvolupament industrial, però on comencen a emergir noves àrees d'interès comú on la recerca és clau i podria esdevenir una altra àrea d'acció comunitària (xarxes transeuropees, medi ambient, indústria òbviament, etc.). No obstant, la recerca encara està massa vinculada a la seva funció originàriament atribuïda de suport al «potencial industrial» de la Unió (article 130 TCE).

1.2 · D'Amsterdam a Lisboa: cap a una autèntica competència comunitària sobre la recerca europea

Mantenint com a objectiu de la Unió l'enfortiment de «les bases científiques i tecnològiques de la indústria europea i la competitivitat internacional» de la mateixa, el Tractat d'Amsterdam de 1997 reconeixia la recerca en general com una àrea d'acció de la Unió, i molt en particular de la recerca en matèria energètica d'acord amb els tractats CECA i Euratom, així com en altres àrees de competència comunitària, com la salut, el transport, el medi ambient, les telecomunicacions, les tecnologies de la informació o el benestar social. Matèries totes elles que contribuïen a conferir a la Comunitat un nou títol competencial transversal en matèria de recerca. I aquesta és la novetat d'Amsterdam: un canvi de perspectiva pel que fa a l'abast de les competències comunitàries, els instruments i els recursos posats a disposició de les seves institucions per tal de construir una autèntica política europea de recerca, basada en la prèvia planificació i programació d'accions distribuïdes per àrees específiques. Aquesta voluntat es reflecteix en l'obligació recollida al Tractat d'Amsterdam de consignar als Programes Marc tant les àrees prioritàries d'acció comunitària com les estratègies plurianuals.

D'acord amb l'article 3 TCE la competència sobre recerca i desenvolupament tecnològic era simplement de *foment*.² L'abast i conseqüències d'aquesta disposició es van concretar a les disposicions del títol XVIII TCE, en assumir la Unió en aquest àmbit els següents objectius generals (art. 163.1 TCE): primer, enfortir les bases científiques i tecnològiques de la seva indústria; segon, afavorir la seva competitivitat internacional; tercer, desplegar aquella activitat de foment de la recerca que sigui necessària per a l'exercici de les competències comunitàries en la resta d'àmbits recollits al TCE.

I com a objectius instrumentals específics en R+D incidir sobre els actors de la recerca, la qual cosa, d'acord amb l'article 163.2 TCE, requeriria estimular a tot el territori la recerca de les empreses amb independència de les seves dimensions, els centres de recerca, i les universitats, així com el suport d'un veritable mercat interior on les empreses en puguin treure tot el

2 Article 3 TCE. 1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado: ...n) el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico.

profit en recerca i desenvolupament tecnològic i els investigadors puguin cooperar lliurement sense fronteres (obertura de la contractació pública, definició de normes comunes i supressió d'obstacles jurídics i fiscals).

Pel que fa als Programes Marc, el Tractat estableix que aquests s'adoptaran per procediment de codecisió sota la forma d'una *Decisió del Consell i Parlament Europeu* (art. 166), que haurà de tenir un contingut mínim: primer, la fixació dels objectius científics i tecnològics que s'hagin d'assolir mitjançant les accions contemplades en l'article 164 i les prioritats corresponents; segon, indicació dels trets principals d'aquestes accions; tercer, fixació de l'import global màxim i la participació financera de la Unió en el Programa Marc, així com la proporció representada per cadascuna de les accions previstes.

Ara bé, el Tractat no es limita a identificar l'instrumentari i els procediments a seguir, també identifica algunes *accions* principals que el Programa Marc ha de contenir. Aquestes accions principals recollides al Tractat són a la vegada la concreció i la delimitació dels objectius de l'article 163 TCE, i per aquesta raó representen un nivell d'actuació reconegut a la Comunitat dirigit a completar les accions realitzades pels Estats membres. Aquesta previsió mereix una certa reflexió a efectes de la seva delimitació competencial: si constitueix a la vegada un espai d'actuació de la Unió però es guia per la funció de completar les accions dels Estats membres s'ha d'entendre que aquí existeix una competència concurrent on la UE pot actuar si la seva intervenció es justifica en la complementació de l'acció dels Estats, els quals disposen de competències plenes en recerca mentre la UE no actuï o actuï fora d'aquestes àrees d'acció. És igualment cert, però, que com en altres àmbits de distribució competencial, en definir les accions principals el Tractat ho fa en termes molt amplis,³ que si bé posen especial èmfasi en l'activitat de foment (foment de la cooperació entre els principals actors o de la cooperació internacional en recerca, estímul a la formació i mobilitat dels investigadors), permeten

3 Les accions recollides al Tractat han d'orientar-se cap a la: a) execució de programes d'investigació, de desenvolupament tecnològic i de demostració, promovent la cooperació amb les empreses, els centres d'investigació i les universitats, i d'aquestes entitats entre si; b) promoció de la cooperació en matèria d'investigació, de desenvolupament tecnològic i de demostració de la Unió amb els tercers països i les organitzacions internacionals; c) difusió i explotació dels resultats de les activitats en matèria d'investigació, de desenvolupament tecnològic i de demostració de la Unió; d) estímul a la formació i a la mobilitat dels investigadors de la Unió.

també l'adopció accions directament executives (execució de programes de recerca, difusió i explotació de la recerca generada per la Unió), que impliquen una veritable política de recerca comunitària. En aquest punt, a més, val la pena recordar que les competències comunitàries sobre recerca en principi limitades al foment de la recerca o a l'establiment i execució de programes i accions supranacionals de recerca complementàries dels programes i accions nacionals, es poden ampliar i reforçar-se quan trobin fonament instrumental en altres competències de la Unió. Així, si bé sobre la base de les competències de recerca no es podrien adoptar mesures legislatives dirigides a regular el règim jurídic dels investigadors, sobre la base de les competències en matèria de lliure circulació de treballadors (Directiva de circulació de treballadors comunitaris i les seves famílies)⁴ així com de les competències legislatives sobre regulació de la immigració laboral (Directiva d'investigadors científics)⁵ es poden assolir objectius de la política de recerca de manera molt més ràpida i eficaç que no pas a partir de competències de foment. I cal no oblidar que en ser la recerca una activitat molt transversal incorporada a moltes altres àrees de competència comunitària, una clara política de recerca comunitària pot presentar un gran potencial d'impacte.

Plantejada en aquests termes, és lògica i necessària la imposició dels deures de coordinació i coherència recíproca de l'article 165.1 TCE, ara bé, vista la reflexió anterior caldria afegir que la coordinació i coherència en matèria de recerca s'hauran d'exigir tant en les relacions UE-EEMM com a nivell intern en les diferents àrees d'acció de la Comunitat, per tal que les actuacions sectorials de recerca guardin coherència amb les orientacions generals de la política general de recerca. Així s'explica també que sigui la Comissió l'apoderada per adoptar iniciatives dirigides a promoure aquesta coordinació i coherència, en col·laboració amb els EEMM (art. 165.2 TCE), en particular per ser la institució que pot garantir millor una actuació sectorial coordinada i per tenir la facultat d'iniciativa normativa, on cal que aquesta coordinació es reflecteixi des del primer moment, i de

4 Directiva 2004/38/CE del Parlament Europeu i del Consell de 29 d'abril de 2004, relatiu al dret dels ciutadans de la Unió i dels membres de les seves famílies a circular i residir lliurement al territori dels Estats membre (DOCE L-158, de 30 d'abril de 2004).

5 Directiva 2005/71/CE del Consell de 12 d'octubre de 2005 relativa a un procediment específic d'admissió de nacionals de tercers països a efectes d'investigació científica (DOCE L-289 de 3 de novembre de 2005).

gestió posterior dels programes, de manera que s'assegurin actuacions interdepartamentals de gestió dels programes.

D'altra banda, és igualment interessant l'esglaonat instrumentari recollit a l'article 166 TCE: en primer lloc, el Programa Marc és l'instrument on es contenen totes les línies d'actuació, i per tant sotmès a unes disposicions específiques pel que fa al seu caràcter normatiu, procediment d'aprovació i contingut material mínim, així com a la seva adaptació al llarg del temps;⁶ en segon lloc, les *accions*, inicialment definides al TCE de manera molt genèrica i respecte a les quals el Programa Marc n'ha d'especificar com a mínim les grans línies; i com a tercer nivell de concreció, tenim els *programes específics* que, en execució de les accions però fora del Programa Marc, han de precisar les seves modalitats, durada i mitjans necessaris per al seu desplegament; essent adoptats per majoria qualificada al Consell⁷ i dins les limitacions financeres que imposi el Programa Marc.⁸ A aquests instruments, s'afegeixen els *programes complementaris* on solament participen alguns Estats membres i que està vinculat al programa marc plurianual del qual deriva, aquests programes estan finançats pels Estats participants, sense perjudici d'una possible participació de la Comunitat, i sota les normes establertes pel Consell per via de codecisió (art. 172 TCE), es definirà el règim de difusió dels coneixements i d'accés d'altres Estats membres als resultats de la recerca (art. 168 TCE), sempre amb acord exprés dels Estats membres interessats en l'aprovació del programa complementari (art. 172 TCE).

Juntament amb l'instrumentari normatiu, el Tractat contempla tant la creació d'*estructures administratives* al servei de l'acció comunitària de recerca (agències, etc.) com d'altres *ens instrumentals* en la forma d'empreses comunes o qualsevol altra estructura necessària creada per la Comunitat per a la correcta execució dels programes d'investigació, de desenvolupament tecnològic i de demostració de la Unió, sempre que s'adoptin per majoria qualificada al Consell, a proposta de la Comissió i prèvia consulta al Parlament Europeu i al Comitè Econòmic i Social (art. 171 TCE).

6 L'article 166.2 TCE del Tractat preveu una certa flexibilitat en la seva definició i gestió per tal que pugui adaptar-se i completar en funció de l'evolució de les situacions en el temps.

7 Els programes específics seran adoptats pel Consell, per majoria qualificada, a proposta de la Comissió i prèvia consulta al Parlament Europeu i al Comitè Econòmic i Social (art. 166.4 TCE).

8 Article 166.3 TCE: «La suma dels imports que s'estimin necessaris fixats per als programes específics no podrà superar l'import global màxim fixat per al programa marc i per a cada

Per tal de reforçar i completar l'acció comunitària en recerca, el Tractat possibilita al propi Programa Marc l'ampliació de la cooperació tant interna com externa. El Tractat permet, d'una banda, una *cooperació reduïda* on la Comunitat coopera en programes de recerca i desenvolupament engegats per alguns Estats, tot participant en les estructures creades a aquest efecte, prèvia decisió del Consell en aquest sentit⁹ (precisament conegudes com a «Iniciatives de l'article 169 TCE»); d'una altra banda, el Tractat reconeix la capacitat de la Comunitat d'establir mecanismes de *cooperació externa* amb estats tercers i organitzacions internacionals en matèria d'investigació, de desenvolupament tecnològic i de demostració, les modalitats de les quals podran ser objecte d'acords entre la Unió i les terceres parts interessades, acords negociats i conclusos conformement a l'article 300 (art. 170 TCE). A un altre nivell, en l'execució del programa marc plurianual el Consell fixarà per codecisió i previ informe del Consell Econòmic i Social, les normes per a la participació de les empreses, els centres d'investigació i les universitats i les normes aplicables a la difusió dels resultats de la investigació (art. 167 TCE), fins al punt que el 7PM contempla l'establiment de «Iniciatives de Recerca Tecnològica» (JTI) així com de «Plataformes Tecnològiques Europees» (ETP), ambdós exemples de partenariats publicoprivats amb una estructura organitzativa i naturalment jurídica diferents.

En resum, tant en la configuració del Programa Marc com dels seus instruments i fins i tot dels ens instrumentals en matèria de recerca es manté l'equilibri entre Comissió, Consell i Parlament, si bé en l'adopció de les disposicions de desenvolupament és el Consell qui té un major marge de decisió prèvia consulta al Comitè Econòmic i Social, restant en mans de la Comissió l'estructura administrativa, la gestió dels programes i el seguiment de la política de recerca.¹⁰

L'assumpció de la recerca com a àmbit d'acció comunitària en tots aquells camps en què ostenta competències té com a corol·lari lògic l'establiment d'un Espai Europeu de Recerca (ERA, en anglès), una idea formu-

—acció.»—

⁹ Conformement al procediment de codecisió de l'article 251 i prèvia consulta al Comitè Econòmic i Social.

¹⁰ A l'inici de cada any, la Comissió presentarà un informe de seguiment al Parlament Europeu i al Consell. Aquest informe versarà en particular sobre les activitats realitzades en matèria d'investigació i desenvolupament tecnològic i de difusió dels resultats durant l'any precedent, així com sobre el programa de treball de l'any en curs (article 173 TCE).

lada dins l'*Estratègia de Lisboa de 2000*, just un any després de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, i batejada un mica pretensiosament no només nominalment sinó per l'ambició de l'objectiu que la impulsa: el compromís de convertir la Unió al 2010 en l'economia més competitiva del món, i que dediqués un 3% del PIB a R+D.

Darrere la creació de l'ERA, hi havia la idea de potenciar: en primer lloc, la mobilitat dels investigadors per tal de gaudir d'infraestructures, institucions de recerca i xarxes d'excel·lència de primera classe; en segon lloc, l'intercanvi, l'ensenyament, la valoració i l'ús eficient del coneixement amb fins socials, d'empresa i polítics; en tercer lloc, l'obertura dels programes de recerca europeus, nacionals i regionals per tal que aquests donin suport a la recerca de qualitat així com escalar coordinadament aquests programes per afrontar reptes de majors dimensions; i en quart lloc, desenvolupar vincles estrets entre investigadors de tot el món, permetent a Europa beneficiar-se de la recerca mundial i contribuir al seu torn a la solució dels problemes globals.

El desenvolupament polític d'aquest compromís no ha estat a l'alçada de les expectatives creades. No obstant, a través dels successius instruments del 6è i 7è Programes Marc la Comunitat ha continuat aprofundint en el desenvolupament d'instruments propis i integrats de recerca.

No obstant, en altres aspectes el desenvolupament de l'ERA avança lentament. Els Programes Marc no resolen per sí sols els problemes estructurals als quals s'enfronta la recerca europea, aquests requereixen de reformes profundes —que no s'han escomès— i d'una forta voluntat política. En aquest sentit, la Comissió Europea va publicar un *Green Paper on ERA*¹¹ per tal de revisar els progressos realitzats i els problemes que es plantegen, aquest Llibre Verd es va sotmetre a consulta pública, i el 2008 la Comissió i els Estats membres van adoptar noves iniciatives per desenvolupar l'ERA, inclosos instruments millorats de direcció política de l'ERA a partir de la *Visió Compartida ERA 2020*¹² tal i com la Comissió i els Estats la van definir al Consell de Competitivitat de 2 de desembre de 2008 (línies d'acció, objectius, indicadors, seguiment i avaluació). El conjunt d'aquestes inicia-

11 Llibre Verd sobre l'Espai Europeu de Recerca adoptat per la Comissió Europea el 4 d'abril de 2007, disponible a <http://ec.europa.eu/research/era/pdf/era_gp_final_es.pdf>.

12 Conclusions del Consell per a la definició d'una «Visió per a l'Espai Europeu de Recerca 2020» de 2 de desembre de 2008, disponible a <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/intm/104434.pdf>.

tives s'ha denominat *Procés de Ljubljana*.¹³ El Procés de Ljubljana identifica cinc de les àrees marcades pel *Green Paper on ERA*, per tal d'engegar un conjunt d'iniciatives que haurien d'aportar solucions clau per als problemes que aquest sector pateix: mobilitat d'investigadors i carreres investigadores, infraestructures d'investigació supranacionals, intercanvi de coneixement, programació conjunta i cooperació internacional en ciència i tecnologia. Tot això amb la finalitat d'establir vincles durables entre els Estats membres i els diferents actors, siguin aquestes empreses, universitats o institucions de recerca.

Al seu torn, el *projecte de Constitució Europea* (secció 9, llibre tercer) incorporava formalment ja el concepte d'Espai Europeu de Recerca per tal d'enfortir les bases científiques i tecnològiques de la Comunitat, tot reconeixent la importància dels nexes de relació amb els diversos actors en aquest àmbit (universitats, centres de recerca i desenvolupament tecnològic, PIMES, etc.), i es reiteraven les orientacions introduïdes al Tractat d'Amsterdam, si bé dins el nou marc i procediments legislatius establerts, com per exemple, l'aprovació dels Programes Marc mitjançant lleis europees de l'art. I-33, igual que els programes específics i la regulació de l'ERA. A grans trets romanien una regulació molt semblant a l'existent en l'actualitat.

1.3 · El Tractat de Lisboa: el reconeixement definitiu de les competències comunitàries en recerca i desenvolupament

L'article 4 TFUE (modificat d'acord amb el Tractat de Lisboa) constata la superació de la competència de foment formulada al Tractat d'Amsterdam per apropar-se a la realitat que la Unió exerceix en matèria de recerca i desenvolupament una autèntica competència pròpia i autònoma, si bé compartida amb els Estats. D'acord amb l'article 2 TFUE aquesta competència compartida sobre un determinat àmbit material es caracteritza per admetre la concurrència política i normativa tant de la Unió com dels EM, que significa que allí on la Unió no exerciti la seva competència poden fer-ho els Estats (*preemption*) però tan aviat com la Unió legisli les seves disposicions desplacen la normativa estatal (art. 2.2 TFUE).

¹³ Conclusions del Consell sobre la posada en marxa del «Procés de Ljubljana» per a la plena aplicació de l'Espai Europeu de Recerca, de 30 de maig de 2008, disponible a <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09076.en08.pdf>>.

No obstant, tot i incloure-la entre les competències compartides, l'apartat 4.3 TFUE la regula separatament i específicament:

3. En els àmbits de recerca, desenvolupament tecnològic i l'espai, la Unió disposarà de competència per dur a terme accions, en particular aquelles destinades a definir i realitzar programes, sense que l'exercici d'aquesta competència pugui tenir per efecte impedir als Estats membres l'exercici de la seva pròpia.

Per tant, en l'àmbit de recerca es produeix una modulació en el funcionament del règim de concurrència competencial entre UE i Estats (*pre-emption*), ja que es preveu expressament que en aquest àmbit tant la Unió com els Estats poden dictar disposicions generals i adoptar accions en el marc dels programes generals sense perjudicar les competències respectives. No obstant, el reconeixement com a competència compartida de la recerca, i no només del foment de la recerca, és un exercici més que res de realisme, perquè a la pràctica, la Unió ja havia anat estenent el seu radi d'acció a moltes actuacions que superaven el simple foment. Això explica per què el Tractat de Lisboa, més enllà d'aquest reconeixement, es limita a adaptar la resta de disposicions d'Amsterdam sobre aquesta matèria al nou marc institucional i normatiu de Lisboa, tot incorporant algunes de les novetats aparegudes en els prop de deu anys entre un tractat i l'altre. Així, per exemple, s'eleva al Tractat la creació de l'*Espai Europeu de Recerca* (conegut en anglès com a ERA), on investigadors, coneixements científics i tecnologies circulin lliurement (art. 178.1 TFUE) com a mitjà per a l'enfortiment de les bases científiques i tecnològiques de la indústria de la Unió.

És veritat que Lisboa, a més, tracta de concretar amb major detall algunes de les atribucions que sota aquest nou títol competencial assumeix la Unió. En primer lloc; en l'àmbit de la *coordinació*, s'atribueixen a la Comissió un seguit d'iniciatives com la d'adoptar orientacions, indicadors, organitzar l'intercanvi de bones pràctiques, o també organitzar mecanismes de control i avaluació periòdics, tot informant al Parlament Europeu (art. 181.2 TFUE). En segon lloc, Lisboa reformula lleugerament els procediments normatius i l'equilibri institucional en aquest àmbit, tot mantenint gairebé inalterada l'estructura de funcionament i l'instrumentari existents. Així, el Programa Marc igualment s'aprovarà a iniciativa de la Comissió per via del procediment legislatiu ordinari (arts. 289 i 294 TFUE, per tant podrà continuar essent una Decisió) conforme a l'antic procediment de codecisió on

participen el Parlament Europeu i es consulta el Comitè Econòmic i Social (no el Comitè de les Regions). És plurianual (actual de set anys, habitualment cinc anys). Els *programes específics* seran adoptats pel Consell, conformement a un procediment legislatiu especial i prèvia consulta al Parlament Europeu i al Comitè Econòmic i Social. Les *accions complementàries* del programa marc plurianual necessàries per a la realització de l'espai europeu d'investigació, s'establiran pel Parlament Europeu i el Consell conformement al procediment legislatiu ordinari i prèvia consulta al Comitè Econòmic i Social. La nova redacció, doncs, iguala el paper del Consell i el Parlament en l'àmbit normatiu, fins i tot pel que fa a les normes d'execució del Programa Marc sobre participació d'empreses, universitats i centres de recerca o sobre difusió de resultats, que ara s'atribueixen genèricament a la Unió, i no al Consell.

De la mateixa manera que en regulacions anteriors es manté la previsió que permet aprovar programes complementaris del programa marc plurianual, en els quals solament participin aquells Estats membres que assegurin el finançament d'aquests programes complementaris, i sempre sense perjudici d'una possible participació de la Unió. La Unió es reserva l'establiment de les normes aplicables als programes complementaris, especialment en matèria de difusió dels coneixements i d'accés d'altres Estats membres. Cooperació que pot estendre's fins i tot a tercers interessats mitjançant acords entre aquests i la Unió.

2 · La competència sobre recerca i la seva distribució competencial Estat i CA

Exposada l'evolució de les polítiques i legislació comunitàries sobre recerca, cal recordar aquí que en ser aquesta una competència compartida amb els Estats, finalment són aquests els que completen la regulació del règim de recerca aplicable al seu territori, amb ple respecte de les disposicions comunitàries però amb un marge relativament ampli de configuració i desenvolupament intern. A nivell intern, però, cal tenir en compte l'existència d'Estats descentralitzats on l'Estat central al seu torn comparteix les competències sobre recerca amb altres entitats politicoadministratives. Aquest és el cas de l'Estat espanyol, on les comunitats autònomes actualment juguen un paper clau en aquest àmbit. En aquest apartat s'analitzarà la progressiva consolidació d'aquest paper de les CA en el sistema de re-

cerca espanyol, per posteriorment abordar els mecanismes de participació de les CA en l'activitat de recerca així com la coordinació de l'acció autonòmica i estatal davant les institucions comunitàries, especialment a partir de les darreres novetats normatives en aquest àmbit.

2.1 · El Tribunal Constitucional davant el títol competencial de recerca: evolució de la distribució competencial Estat i CA

Des de principis dels vuitanta ha existit una forta propensió a ampliar la competència estatal sobre recerca, probablement reforçada per la manca durant aquests anys d'un autèntic mecanisme de finançament descentralitzat de les CA. Primer, perquè la recerca requereix fortes inversions econòmiques, sigui per crear infraestructures de recerca, sigui per subvencionar la recerca d'agents privats (empreses, fundacions i universitats privades) o públics (universitats, centres R+D, etc.); en aquest àmbit, l'*spending power* ha estat un clar element d'estatalització de la competència sobre recerca. Segon, perquè la política fiscal roman gairebé íntegrament en mans de l'Estat, de manera que la capacitat de les CA per recórrer a altres instruments de foment de la recerca privada, com els incentius fiscals, no sols era inviable sinó que reforçava la posició estatal.

Per ser justos, cal subratllar que als vuitanta, tot i reconèixer les doctrines econòmiques la importància de la recerca pel desenvolupament de l'agricultura o la indústria, la recerca no era encara considerada una àrea estrella de la qual depengués la competitivitat de l'economia espanyola. En altres àmbits, existia la tendència a situar la recerca fonamentalment a l'àmbit universitari, un àmbit on algunes CA encara havien de construir un sistema universitari i definir una política pròpia. Aquesta visió de la recerca com a motor molt secundari de l'economia, unit el centralisme tradicional en aquest sector i la manca d'infraestructures autonòmiques pròpies de recerca expliquen en part l'escassa conflictivitat en aquest àmbit.

Juntament amb aquests factors, potser el més important ha estat l'ampli marge atorgat pel Tribunal Constitucional a l'Estat en matèria de recerca. Tot i que la redacció de l'article 149.1.15 CE reserva únicament a l'Estat la «coordinació general de la recerca», la doctrina del Tribunal Constitucional, amb la inicial STC 32/1983 com a referent de l'abast, significat i operativitat de la competència estatal de «coordinació de la recerca», ha reforçat la preeminència de l'Estat central a la pràctica, de fet, com a mínim

durant la dècada dels vuitanta i part dels noranta sembla tendir a una interpretació maximitzadora de la funció de coordinació de l'Estat, fins al punt de dotar-la d'una capacitat d'acció pròpia i autònoma i redefinir així la recerca com un àmbit de concurrència entre Estat i CA, i no només de coordinació estatal, redefinició reforçada per altres competències estatals amb incidència en aquest àmbit, com per exemple l'ordenació general de l'economia (art. 149.1.13 CE), l'activitat industrial (art. 149.1.5 CE), etc.

La STC 90/1992 constitueix el primer punt de partida en una etapa que podem anomenar d'expansivitat del títol competencial estatal sobre recerca. Aquesta Sentència es dictà precisament en un procés de control de constitucionalitat de la *Ley 13/1986 de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica*, els trets principals de la qual analitzarem posteriorment. Interessa aquí, a l'efecte d'aclarir competències, apuntar que la Llei va ser impugnada per la Generalitat de Catalunya i que en ella el Tribunal Constitucional va considerar que el foment de la recerca científica i tècnica era un títol competencial: primer, específic i per a aquesta raó preferent, a l'efecte de determinar la titularitat competencial; i segon, determinat per raó de la seva finalitat, «susceptible d'ésser utilitzat respecte de qualsevol gènere de matèries amb independència de quin sigui el titular de la competència per l'ordenació d'aquestes, ja que, d'una altra manera, per la simple sostracció de les matèries sobre les quals les Comunitats Autònomes han adquirit competència. El títol competencial que la CE reserva a l'Estat com a competència exclusiva quedaria buidat de tot contingut propi», és a dir, a la pràctica, horitzontal o transversal. Les implicacions d'aquesta consideració com a títol transversal les recull la pròpia STC 90/1992 en afirmar que «és una competència projectable sobre qualsevol sector material, sense que es pugui pretendre l'exclusió de l'exercici de la competència per al foment de la recerca en els àmbits materials la titularitat dels quals correspongui a qui exerceix aquesta competència».

No és estrany doncs, que el Tribunal considerés llavors que l'activitat de foment de la recerca permetia no només *accions indirectes de foment* com ajuts, subvencions, premis i honors, sinó que també apoderava l'Estat per realitzar *accions directes* d'intervenció orientades a la promoció i l'avenç de la recerca, entre les quals es podien incloure les de caràcter organitzatiu i prestacional que permetin crear i mantenir unitats i centres dedicats al desenvolupament i divulgació, és a dir, el manteniment sota titularitat estatal de centres i organismes públics de recerca i fins i tot la creació de centres i òrgans nous en l'àmbit territorial de les CA sota titularitat estatal intransferi-

ble, per mandat de Llei. Cal recordar que aquesta visió entronca amb la consideració que el foment de la recerca implica l'exercici de les potestats normatives i executives necessàries per al ple desenvolupament de l'activitat de foment i promoció, sense que aquesta es pugui considerar circumscrita a l'exercici de potestats executives (STC 64/1989, FJ 3). En resum, el foment de la recerca s'estira fins a permetre una activitat legislativa i executiva estatal a més de la pròpiament constitucional de coordinació. Curiosament, una sentència anterior, la STC 45/1991, apuntava un límit en el fet que la coordinació no podia arribar a un grau tal de concreció i desenvolupament com per buidar de contingut les competències corresponents de les CA, i per tal de fer efectiva aquesta coordinació cal adoptar les mesures necessàries per aconseguir integrar les diverses parts o sistemes en el sistema de recerca conjunt, cosa que no impedeix l'adopció de mesures de coordinació preventives [FJ 2].

El Legislador estatal, al prever la posible integraci3n en el Plan Nacional de los programas y las actividades de investigaci3n cient3fica y desarrollo tecnol3gico de las Comunidades Aut3nomas, y establecer que, en tal caso, los criterios para su financiaci3n, gesti3n y ejecuci3n ser3n fijados por acuerdo entre la Comisi3n Interministerial de Ciencia y Tecnolog3a y el Gobierno de la correspondiente Comunidad Aut3noma [art. 6.2 c)] y al concretar tambi3n, en fin, en el art. 12, las facultades del Consejo General de la Ciencia y la Tecnolog3a, es claro que tampoco ha incurrido en incompetencia (...) ya que todas esas facultades del Consejo General, en el que participan las Comunidades Aut3nomas, son precisamente de marcado car3cter coordinador, al facilitar, en mayor o menor medida, seg3n el uso efectivo que de las mismas se haga, la informaci3n rec3proca, la homogeneidad t3cnica en determinados aspectos y la acci3n conjunta de las autoridades estatales y auton3micas en el ejercicio de sus respectivas competencias, facilitando as3 la integraci3n de unas y otras acciones en la globalidad del sistema, lo que incuestionablemente responde al contenido mismo asignado a la coordinaci3n (por todas, STC 45/1991).

Caldr3 esperar la STC 175/2003 de 30 de setembre, perquè el Tribunal Constitucional declar3s que l'Estat nom3s pot invocar aquest t3tol per subvencionar R+D en sentit estricte, per3 sobre la recerca en sentit estricte gaudeix d'un marge ampli: pot adoptar la regulaci3n de les condicions d'obtenci3n dels ajuts, la regulaci3n de tot el procediment de concessi3n i gesti3n

dels mateixos, així com establir una tramitació i pagament centralitzats. Fora de la recerca en sentit estricte, el Tribunal remet a la seva doctrina general sobre subvencions exposada a la STC 13/1992. En aquest sentit, és evident que la STC 175/2003 dibuixa una línia divisòria entre recerca en sentit estricte i altres tipus d'activitat de recerca, mantenint la seva doctrina anterior sobre recerca únicament en el primer cas, raó per la qual podem considerar aquesta Sentència com un canvi de tendència cap a un acotament més estricte de la capacitat d'actuació directa de l'Estat central. En aquesta línia, el Tribunal intenta delimitar també el que s'ha d'entendre per «recerca en sentit estricte», concepte que al cap i a la fi actua com a eix articulador d'aquesta nova lectura competencial, tot introduint dues precisions (FJ 6):

De un lado, que «debe constatarse la efectiva presencia de este título competencial mediante el examen de las subvenciones, a fin de que no se trate de una mera invocación formal, pues hemos afirmado que para que resulte de aplicación este título competencial debe ser patente que la actividad principal o predominante fuera la investigadora» (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 8, con cita de las SSTC 186/1999, de 14 de octubre, y 242/1999, de 21 de diciembre). Y de otro lado, también hemos resaltado que el ámbito del art. 149.1.15 CE, «por su propia naturaleza, debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos competenciales con los que concurre (STC 242/1999, FJ 14.a)» (STC 190/2000, FJ 8).

Aquestes precisions, no obstant, serien relativament imprecises, si no fos per la seva concreció aplicativa posterior. Partint de l'afirmació que no és suficient una relativa connexió amb la naturalesa de recerca de les mesures objecte d'estudi perquè aquestes puguin situar-se sota el títol competencial de «recerca», sinó que cal que aquesta naturalesa sigui «nítida i preponderant» per tal d'evitar un buidament dels títols competencials (STC 138/2009 de 15 de juny).¹⁴ Per aquesta raó el Tribunal intenta oferir una nova definició del concepte de recerca, tot recopilant i reordenant la seva doctrina anterior, partint de les premisses següents: primera,

¹⁴ En aquesta Sentència es discutia l'encaix competencial d'una convocatòria de 2002 d'ajuts a la recerca relacionada amb la Xarxa Nacional de Parcs Nacionals.

no tota activitat d'innovació pot ser qualificada d'activitat de recerca, ja que la innovació pot simplement consistir en l'aplicació de resultats de recerca (tecnologia, per exemple) ja realitzats o existents; segona, en la incorporació d'innovacions tecnològiques del disseny, la formació de professionals i la difusió del disseny (en l'àmbit tèxtil, per exemple) forma part de l'ordenació dels sectors industrials; tercera, les subvencions dirigides a millorar el nivell tecnològic de les empreses mitjançant la incorporació de sistemes informàtics, formació tecnològica dels professionals o assistència tècnica, així com els estudis de diagnòstic o viabilitat, no són recerca en sentit estricte. A partir d'aquí, el Tribunal analitza les concretes disposicions impugnades i intenta distingir els diversos blocs d'actuació subvencionadora (projectes d'innovació tecnològica, difusió i extensió de l'ús de les tecnologies, promoció i demostració de resultats, formació de personal d'alta qualificació, assistència tècnica, estudi de diagnòstic o viabilitat tècnica, projectes de R+D i creació d'unitats de R+D), per concloure que tots ells s'incardinen dins la competència sobre indústria amb excepció dels projectes de R+D, que ho fan dins de recerca.¹⁵ Aclarit el títol competencial aplicable, la competència de recerca en sentit estricte admetria un règim subvencional establert per l'Estat i la resta de competències se sotmetrien al cànon de constitucionalitat en matèria de foment que depèn de la titularitat de la competència (STC 13/1992),¹⁶ i que en el

15 En relació amb l'Ordre de 25 d'abril de 1997 la STC 175/2003 (FJ 6) afirma: «Pues bien, todos estos fines son calificados, desde la perspectiva competencial, por la misma Ley de Industria (disposición final única), como propios de la materia de “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, por su proyección al sector industrial (art. 149.1.13 CE), es decir, como normas básicas de ordenación del sector industrial. (...) La relación existente entre los fines que acabamos de examinar y las actividades que pueden ser objeto de financiación a través del programa de fomento de la tecnología industrial no puede desconocerse, de modo que, en una primera aproximación, podríamos sostener que los bloques de ayudas a que antes hacíamos referencia encuentran su incardinación competencial más apropiada en el ámbito del art. 149.1.13 CE, con la excepción de los proyectos de I+D, que se encuadrarían en la materia “fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica” (art. 149.1.15 CE).» Igualment, els programes acollits als programes internacionals Eureka i Iberoeka o de R+D de la Unió Europea també es consideraren activitat de recerca en sentit estricte.

16 Recordi's la doctrina sobre subvencions continguda a la STC 13/1992 i que pot resumir-se en tres punts. Primer, l'Estat no disposa de poder subvencional general sinó que aquest està vinculat a les concretes competències disponibles; segon, que la tècnica de repartiment territorial de les subvencions per a la seva gestió descentralitzada per les CA resulta molt més ajustada al model d'Estat dissenyat per la Constitució, de manera que si l'Estat disposa d'un títol competencial genèric o només de la legislació bàsica només pot consignar les subvencions als seus pressu-

cas de la STC 179/2003 eren principalment les d'indústria, energia, seguretat i qualitat industrial.¹⁷

En paraules de la STC 138/2009, cal que la *finalitat primordial* de les accions de recerca sigui «el perfeccionament del coneixement científic en qüestions relacionades amb els mateixos [en aquest cas, Parcs Nacionals] per tal de desenvolupar així un programa de recerca propi» o « projectes de desenvolupament experimental que pretenguin o persegueixin incrementar el coneixement científic bàsic susceptible de ser situat al servei de la conservació d'aquests espais naturals protegits integrats a la Xarxa de Parcs Nacionals, ni tampoc s'aprecia que els resultats de l'activitat que es pretengui fomentar siguin susceptibles de generar nous coneixements que puguin ser aplicats al conjunt de la Xarxa, contribuint així al perfeccionament de la seva protecció ambiental» (STC 138/2009).

Aquest canvi d'orientació jurisprudencial és representatiu d'una nova perspectiva més oberta i descentralitzadora de l'acció de les CA en matèria de recerca, que es reflecteix tant en els diferents instruments normatius que han abordat el règim de recerca, principalment les lleis estatals de recerca i ciència així com per reacció els Estatuts d'Autonomia recentment aprovats i també en els creixents instruments de cooperació i col·laboració.

2.2 · Les competències sobre recerca de les CA: de la Llei de 1986 al Projecte de llei de ciència de 2010

Reflectint en certa manera el diferent pes de la recerca autònoma en els darrers trenta anys, però també de la diferència de la competència de re-

postos generals, determinar-ne la destinació i fixar les seves condicions d'atorgament fins a on li permeti la seva competència, però deixant marge suficient a les CA per establir condicions d'atorgament i tramitació i respectant en tot cas les seves competències executives, excepte que la seva naturalesa imposi ineluctablement una gestió centralitzada. Tercer, caldrà territorialitzar les dotacions pressupostàries als propis pressupostos de l'Estat, o posteriorment amb normes o convenis de col·laboració, sense que aquest mecanisme retalli competències o permeti a l'Estat recuperar-les. En desenvolupament d'aquesta doctrina es poden consultar també les SSTC 79/1992, 330/1993, 213/1994, 59/1995, 16/1996, 68/1996, 109/1996, 70/1997 i 71/1997.

¹⁷ Els ajuts als projectes de recerca que no són recerca en sentit estricte, vinculats per exemple a matèries com energia o indústria, on les CA poden disposar de competències pròpies, no obstant ser susceptibles d'atreure l'activitat subvencional de l'Estat, correspon a les CA la seva regulació i en particular la determinació del procediment de tramitació de les subvencions i la seva gestió, inclosa la determinació de la documentació exigible per demanar els ajuts i els concrets formularis per fer-ho (STC 179/2003).

cerca per part del Tribunal Constitucional (i en conseqüència de la resta d'institucions de l'Estat), es pot dir que el sistema de recerca espanyol mostra una evolució política i normativa evident. De la Llei 13/1986 i la corresponent STC 90/1992 emparant-se en una forta intervenció estatal en aquest àmbit es van anar incrementant progressivament les actuacions autonòmiques fins al punt que el sistema de ciència va superar en realitat les costures de la STC 90/1992 i de la Llei 13/1986 necessitant cada vegada més de nous instruments de col·laboració i acord entre Estat i CA. Situació aquesta que troba un punt d'inflexió, ja avançat a la STC 179/2003, als darrers Estatuts d'Autonomia reformats a partir de la meitat de la darrera dècada i amb el de Catalunya al davant, intentant una millor delimitació de les competències respectives. Aquesta nova realitat emergent, en la qual les CA són sòlids actors en el sistema de recerca, és reconeguda explícitament per l'Avantprojecte de llei de ciència presentat al febrer de 2010 pel Govern central i assumida com un element de transformació i millora del sistema de ciència a l'Estat espanyol.

Començant per la primera (i encara vigent) llei estatal en matèria de recerca, *Ley 13/1986 de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica*, val a dir que aquesta llei es va adoptar en el seu moment sobre la base de la competència estatal de coordinació de la recerca de l'article 149.1.15 CE amb l'objectiu d'establir les bases institucionals, competencials i financeres de l'activitat de recerca. Per començar, la Llei establí un *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*, com a instrument principal per ordenar la recerca, el procediment d'elaboració i contingut mínim del qual queden legislativament fixats, així com la planificació, coordinació i seguiment del mateix, encarregats a la *Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT)*, un òrgan específic creat per la Llei i compost fonamentalment per representants dels diferents ministeris del Govern implicats en aquesta matèria. La Comissió compta amb el *Consejo General de la Ciencia y la Tecnología*, un òrgan d'assessorament i participació autonòmica a la CICYT,¹⁸ així com de mecanismes d'opinió

18 Creat per l'article 12 Llei 13/1986 amb la finalitat de promoure la *coordinació general* de la investigació científica i tècnica, el Consejo General està integrat per un representant de cada comunitat autònoma i pels membres que designa el Govern, atribuint-l'hi les funcions d'«informar prèviament el Pla Nacional, especialment pel que fa al millor ús de la totalitat dels recursos i mitjans d'investigació disponibles», de «proposar la inclusió d'objectius en el Pla Nacional», de «proposar, en funció del seu interès, programes i projectes d'investigació de les

directa amb la participació activa dels directors generals als grups de treball, tant en l'elaboració del *Plan Nacional* com, més tard de l'*Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCYT)*, que permeten el flux d'informació sobre les activitats de recerca que duen a terme en desplegament del Pla Nacional,¹⁹ però sobretot la consulta i la coordinació autonòmica per part de la CICYT. Finalment, el finançament del Pla Nacional s'estableix a càrrec de fons procedents dels pressupostos generals de l'Estat i d'altres administracions públiques, així com de les aportacions d'entitats públiques i privades, i de fons procedents de tarifes fixades pel Govern. Aquest model contribueix a fer completament dependent el desplegament del Pla Nacional dels fons estatals. Com sabem, aquesta Llei va ser recorreguda per la Generalitat i avalada pel Tribunal Constitucional obrint una etapa expansiva de la competència estatal sobre recerca, al mateix temps que d'alguna manera se supeditava la recerca autonòmica a la disposició d'instruments i finançament suficients per desenvolupar la seva pròpia política de recerca, cosa que tardaria en ocórrer i que prèviament requeriria de la consolidació de l'estat autonòmic i d'un model més potent de finançament de les autonomies.

Com hem apuntat, diverses raons expliquen el retard de les CA en desenvolupar els seus propis instruments de foment de la recerca, juntament amb les limitacions en el finançament autonòmic. D'una banda, la necessitat d'assumir primer i desplegar després una política universitària pròpia va endarrerir el plantejament de polítiques de recerca autonòmiques, tenint en compte que les universitats han estat durant molt de temps els principals motors de la recerca pública a l'Estat espanyol; de la mateixa manera, la creació i manteniment sota titularitat estatal dels grans centres de recerca —com el CSIC— desincentivà actuacions autonòmiques en aquest àmbit, com a mínim durant els anys vuitanta i fins i tot entrats en els noranta. D'altra banda, el fort intervencionisme estatal en altres àmbits competencials relacionats, com indústria o energia més enllà de les seves competències

Comunitats Autònomes, després de la seva corresponent presentació pels governs de les mateixes», de «promoure l'intercanvi d'informació entre l'Administració de l'Estat i la de les Comunitats Autònomes sobre els seus respectius programes d'investigació, amb la finalitat de facilitar la coordinació general de la investigació científica i tècnica», de «promoure accions conjuntes entre Comunitats Autònomes.

19 Les Comunitats Autònomes informen la CICYT del conjunt de les seves activitats anuals lligades al Pla Nacional, de manera que s'elabora una memòria conjunta amb aquesta Comissió de totes les activitats de R+D+I del conjunt de l'Estat.

(com era el cas de la STC 179/2003), demostren la dificultat per avançar de manera significativa en aquest àmbit per part de les CA, que primer van haver de «desbrossar» el camí per poder actuar amb major llibertat en aquest àmbit. Finalment, és probable que la limitada inversió en recerca del sistema productiu empresarial espanyol fins a èpoques relativament recents, tampoc contribuís a col·locar la recerca entre les àrees de prioritats de les CA en aquests temps. Això no significa que les CA no duguessin a terme accions dirigides, no només a «desbrossar» el camí cap a una política pròpia de recerca.

El cas de Catalunya és un bon exemple d'aquesta actuació, que tradicionalment ha reclamat un rol principal en aquest àmbit i que ja a principis dels noranta adoptava el primer *Pla de recerca i innovació 1993-1996* (al qual posteriorment seguirien tres plans més, fins a l'actual IV PRI 2005-2008, actualment prorrogat), el 2001 per la creació de l'AGAUR com a agència executiva de gestió dels ajuts i foment de la recerca de la Generalitat, el 2002 per la creació de la Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats (ICREA) i, més tard, per la unificació sota una sola conselleria les àrees tradicionals d'Universitats, Recerca, Empresa i fins i tot Indústria, ja sota el govern tripartit. El procés de debat i aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya va implicar l'adopció d'unes disposicions més àmplies i ambicioses en matèria de recerca (art. 158 EAC i altres). Des de llavors, hi ha hagut alguns avenços significatius, el 2008 s'adoptava el Pacte Nacional per a la Recerca i la Innovació i a finals de 2009 es creava el Consell Català de Recerca i Innovació com a fruit dels compromisos del Pacte Nacional per a la Recerca i la Innovació per millorar la governança del sistema de recerca i innovació català. Al mateix temps se substituïa el Consell Interdepartamental de Recerca i Innovació Tecnològica (CIRIT) per una Comissió Interdepartamental (CIRI) i una nova Oficina de Coordinació en Recerca i Innovació (OCRI).

Aquest increment tant de l'activitat de foment de la recerca com de creació d'un teixit institucional i de construcció d'unes polítiques autonòmiques pròpies, amb diferències entre CA naturalment, va obligar a anar potenciant els escassos instruments inicials de col·laboració entre Estat i CA, que a banda del *Consejo General de la Ciencia y la Tecnologia* dins la CICYT, s'havien anat articulant a partir d'un seguit de convenis de cooperació i col·laboració en matèria de Ciència i Tecnologia entre el Ministeri corresponent i les CA, fonamentalment en relació amb el desenvolupament de les prioritats dels Plans Nacionals, i posteriorment intentant que els Plans

Autonòmics de Recerca i Innovació guardessin una correspondència amb els corresponents Plans Nacionals. A principis de la dècada, concretament el 2002 es va establir un Grup de Treball d'Intercanvi d'Informació AGE-CA format per funcionaris d'alt nivell amb la finalitat d'assegurar la cooperació i coordinació en matèria de ciència i tecnologia entre les CA i l'Administració General de l'Estat i avançar així en unes relacions que no deixaven de ser bilaterals, tot intentant guanyar una major operativitat desenvolupant accions conjuntes. Un pas més cap a la consolidació d'un instrument de col·laboració entre Estat i CA va ser la creació el 2005 de la *Conferència Sectorial en Ciencia y Tecnología*, així com la celebració al gener de 2007 d'una sessió monogràfica sobre recerca al si de la Conferència de Presidents, que va permetre l'adopció d'un *Document conjunt sobre Recerca, Desenvolupament Tecnològic i Innovació (R+D+i)*, així com un seguit de compromisos financers.

Aquesta evolució en l'ús d'instruments de col·laboració tant en el marc tècnic com polític al més alt nivell, evidencia tant la necessitat de col·laboració en aquest àmbit com la importància que els dos nivells politicoadministratius li atribueixen. I és que des de feia uns anys i coincidint amb el canvi d'enfocament del mateix Tribunal Constitucional sobre el paper de l'Estat central en aquest àmbit, era evident que el moment estava madur per a un canvi de tendència cap a la plena incorporació de les CA com a nivells politicoadministratius amb plena capacitat política, normativa i de gestió en matèria de recerca, particularment si aquestes estan directament relacionades amb la seva economia o sistema productiu (turisme, indústria, agricultura, pesca, energia, universitats o educació, etc.). Les CA comptaven ja a meitat de la dècada de 2000 amb unes institucions i òrgans de govern amb vocació d'intervenció també en l'àmbit de recerca, però sobretot per a la millora en els mecanismes de finançament de les CA, que permeten furnir amb mitjans aquesta vocació d'intervenció. El creixement econòmic i la modernització de la societat i l'economia espanyoles, juntament amb l'increment de la competència econòmica fruit de la globalització, contribueixen a incrementar l'interès i la necessitat de potenciar la recerca i la innovació tant per les diverses administracions públiques com pels agents privats. I la transversalitat inherent a l'activitat de recerca és lògic que esdevingués un àmbit d'interès creixent per part de les administracions autonòmiques, que en els darrers anys s'han enfortit amb mitjans humans, econòmics i materials. D'igual manera que els plans nacionals de recerca i tots els mecanismes de desplegament i finançament de la recerca vinculats al mateix havien

potenciat l'activitat de recerca al llarg d'aquests anys; a partir de mitjans dels noranta, la possibilitat de participar en projectes de recerca d'abast europeu i la disponibilitat de finançament a través de les convocatòries dels Programes Marc oferia incentius addicionals a les CA per potenciar la recerca al seu territori, raó que explica el desenvolupament de tot un entramat d'instruments d'organització i planificació autonòmiques d'acord amb les seves competències contribuint a consolidar el Sistema Espanyol de Ciència i Tecnologia. Al mateix temps, la comunitat científica espanyola ha incrementat la seva producció científica notablement tot alimentant l'interès per continuar desenvolupant una àrea en expansió així com pel seu impacte en el creixement econòmic.

És justament en aquests moments de canvi d'interpretació del Tribunal Constitucional, de desenvolupament d'un entramat politicoinstitucional autonòmic en matèria de recerca i de consolidació de nous instruments de col·laboració i cooperació en matèria de recerca que es produeix una nova onada de reformes estatutàries a diverses CA, que contribueixen a consolidar aquest escenari de canvi de model en les relacions interadministratives sobre recerca. L'exemple de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 és paradigmàtic: d'una banda recull un conjunt d'orientacions en relació amb l'activitat de foment de la recerca, generalment sota la forma d'obligacions dels poders públics de foment de la recerca científica de qualitat (art. 44 EAC), de foment de la recerca i la innovació tecnològiques en l'àmbit de la societat del coneixement i de la informació (art. 53 EAC) o de foment de l'ús del català en la recerca (art. 50 EAC). D'altra banda, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, el nou Estatut recull aquelles relacionades amb la recerca en diversos àmbits sectorials específics, com les de matèria ambiental (art. 144.1.b EAC), la recerca, el desenvolupament, la transferència tecnològica, la innovació de les explotacions i les empreses agràries i alimentàries (art. 116. h EAC), la recerca en l'àmbit educatiu (art. 131.2.d EAC), de l'esport (art. 134.1.l EAC), en l'àmbit de la meteorologia, el clima i la cartografia (art. 144.5 EAC), per tancar dedicant l'article 158 EAC específicament a les competències de la Generalitat sobre activitat de recerca, desenvolupament i innovació tecnològica:

Article 158. Recerca, desenvolupament i innovació tecnològica

1. Correspon a la Generalitat, en matèria de recerca científica i tècnica, la competència exclusiva amb relació als centres i les estructures de recerca de la Generalitat i als projectes que aquesta finança, que inclou en tot cas:

- a) L'establiment de línies pròpies de recerca i el seguiment, el control i l'avaluació dels projectes.
 - b) L'organització, el règim de funcionament, el control, el seguiment i l'acreditació dels centres i les estructures situats a Catalunya.
 - c) La regulació i la gestió de les beques i dels ajuts convocats i finançats per la Generalitat.
 - d) La regulació i la formació professional del personal investigador i de suport a la recerca.
 - e) La difusió de la ciència i la transferència de resultats.
2. Correspon a la Generalitat la competència compartida sobre la coordinació dels centres i les estructures de recerca de Catalunya.
3. Els criteris de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat en matèria de política de recerca, desenvolupament i innovació s'han de fixar en el marc del que estableix el títol v. Així mateix, s'han d'establir els sistemes de participació de la Generalitat en la fixació de les polítiques que afectin aquestes matèries en l'àmbit de la Unió Europea i en altres organismes i institucions internacionals.

Aquest precepte conjumina una aproximació realista a l'apartat 1 sobre l'estat actual de les competències autonòmiques de recerca amb una aspiració vagament definida a l'Apartat 2 d'increment del camp d'acció de la Generalitat en aquest àmbit, i un intent de forçar l'establiment d'un mecanisme estable, propi i permanent de participació de la Generalitat en les polítiques europees i internacionals en matèria de recerca, recollit a l'Apartat 3 que remet al Títol v de l'Estatut.

Diem en part realista, perquè l'Apartat 1 del precepte partint de la jurisprudència constitucional intenta detallar l'abast de les facultats de la Generalitat sobre la recerca generada per centres i estructures de la pròpia Generalitat. Respecte d'aquests, la Generalitat pot establir les línies de recerca prioritàries, els aspectes d'organització, seguiment i control, la regulació i gestió de l'atorgament d'ajuts així com la formació del personal vinculat a la recerca a aquests centres, així com la difusió dels coneixements generats. Més discutible és que aquestes funcions es puguin estendre als projectes que la Generalitat finança, doncs en aquest punt caldria distingir si es tracta d'un finançament amb fons propis o si la Generalitat actua com a gestora de fons estatals o fins i tot comunitaris o si es tracta de fons on la Generalitat complementa amb fons propis el finançament aportat per altres administracions, ja que en aquest cas seria més discutible, especial-

ment si aquestes actuacions de foment de la recerca es projecten sobre un àmbit competencial de titularitat compartida amb l'Estat, i no es tracta simplement de foment de la recerca en el sentit estricte, com s'ha exposat anteriorment.

En segon lloc, l'afirmació que sobre els centres i estructures de recerca de Catalunya (no tots els situats a Catalunya) la Generalitat disposa de competència compartida pel que fa a la seva coordinació, essent com és una afirmació relativament vaga, planteja el dubte fonamental sobre si aquesta previsió d'una competència compartida de coordinació no entra en conflicte amb la previsió que la coordinació de la recerca correspon a l'Estat central en exclusiva d'acord amb l'article 149.1.15 CE. Si el precepte es refereix únicament a les estructures pròpies de la Generalitat, aquesta aparent contradicció es pot superar considerant que essent la Generalitat la responsable en darrera instància de les seves estructures i línies de recerca pròpies, l'Estat, com a coordinador, haurà de fer aquesta tasca amb la Generalitat com a interlocutora i, com que la doctrina constitucional sobre la funció de coordinació té com a límit infranquejable l'adopció per l'Estat de decisions vinculants en relació amb les competències autonòmiques, s'ha d'entendre que en aquest sentit existeix una compartició de la funció de coordinació, entre l'ens coordinador estatal —que és el Govern central— i els ens coordinats, que són les CA en els àmbits respectius de recerca. En aquest sentit, la comprensió de l'Apartat 2 es pot reconduir en part cap als mecanismes ordinaris de col·laboració (conferències sectorials, conferència de presidents i grups de treball, convenis,²⁰ etc.) que de vegades també ho són de coordinació,²¹ així com als específics de l'Apartat 3 del precepte, que remetent al Títol v de l'Estatut, que prefigura la Comissió Bilateral Estat-Generalitat com a òrgan de col·laboració estable i permanent.

La consolidació del paper de les CA en matèria de recerca i la necessitat que el sistema de ciència estatal estableixi mecanismes actualitzats per donar-los cabuda, sembla recollir-se més en l'esperit i el preàmbul

20 Entre els convenis signats entre la Generalitat i els seus organismes de recerca i els de l'Estat, s'observa també una relativa evolució, tant en el nombre i objecte dels mateixos com en la seva utilització com a instruments de finançament d'actuacions de recerca. En aquest sentit, es pot resseguir aquesta evolució a la crònica corresponent de GARCÍA MORALES, M. J. als successius volums de l'*Informe comunidades autónomas*, Ed. Institut de Dret Públic, Barcelona, de publicació anual.

21 En altres casos alguns instruments només ho són de coordinació, com en el cas del Consell General de Ciència i Tecnologia de la CICYT.

que no pas en el contingut de l'Avantprojecte de llei de la ciència, la tecnologia i la innovació presentat al febrer de 2010.²² Aquest text pretén actualitzar el sistema nacional de ciència i tecnologia, fonamentalment introduint nous instruments de gestió i finançament de la recerca, entre els quals bàsicament la creació de l'Agència Estatal de Recerca, que juntament amb l'actual Centre per al Desenvolupament Tecnològic i Industrial (CDTI) serien els organismes encarregats del finançament de la recerca, que fins ara feia directament el propi Ministeri. A banda d'algunes modificacions pel que fa als mecanismes d'accés a la carrera investigadora i d'equiparació d'aquesta als cossos docents universitaris, o d'establiment d'un règim específic de contractació pública en matèria de recerca, etc., l'avantprojecte enuncia la idea plasmada a l'Estatut que les CA són també agents de coordinació del Sistema Espanyol de Ciència i Tecnologia, restant a l'Administració General de l'Estat només la «coordinació general»; en aquesta línia, les CA també es consideren agents de finançament i execució del propi sistema (art. 3). A partir d'aquí, potser l'instrument més rellevant pel que aquí interessa és que la coordinació amb les CA adquireix una dimensió més apropiada amb la constitució del Consell de Política Científica i Tecnològica, que inclou als titulars ministerials i de les conselleries corresponents i un llistat de funcions que poden solapar-se amb les de la Conferència Sectorial de Ciència i Innovació, de composició similar, encara que centrada en l'establiment dels mecanismes de col·laboració. Per la resta, l'avantprojecte no sembla anar més enllà en l'establiment d'una relació més estreta amb altres agències o administracions responsables en aquest àmbit, que queda en mans o bé del nou Consell de Política Científica i Tecnològica o dels instruments de col·laboració corresponents. Tan sols la disposició addicional onzena fa una menció a la utilització dels convenis per tal d'establir mecanismes de simplificació del control sobre els ajuts i subvencions estatals concedits. Essent com és encara un segon esborrany d'avantprojecte, potser només calgui apuntar aquí que caldrà que en la seva informació prèvia i posterior tramitació com a projecte de llei es clarifiquin millor els mecanismes de col·laboració així com la necessitat que la llei estableixi criteris més detallats sobre els respectius àmbits d'actuació entre CA i Estat en matèria de recerca i foment de la mateixa.

²² Esborrany disponible a <http://www.micinn.es> (borrador 1 V22_2_2010).

Finalment, simplement apuntar que altres instruments posats en marxa recentment confirmen un gir progressiu cap a un model de recerca i gestió de la recerca on les CA són ja considerades com a actors fonamentals, com l'Avantprojecte de llei d'economia sostenible.²³ Juntament amb les CA també es comença a prendre en consideració els ens locals, els quals apareixen com a receptor del fons creat pel Reial decret llei 13/2009 de 26 d'octubre de creació del Fons Estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local,²⁴ entre les finalitats del qual es troba prioritàriament el finançament de projectes que prenguin en compte, entre altres elements, «el recolzament de la recerca, el desenvolupament tecnològic i la innovació».

3 · A tall de conclusions: la participació autonòmica en l'activitat de recerca i foment de la recerca en el marc comunitari

Aprofitant aquesta tendència progressiva cap a una posició més forta de les CA en matèria de recerca i la possibilitat de creació de mecanismes de col·laboració amb l'Estat que permetin una major implicació de les mateixes en el sistema nacional de recerca, cal plantejar-se com tot aquest procés s'incardina en un marc més ampli com és el de la Unió Europea, que mitjançant la seva capacitat de finançament i orientació política està consolidant també un rol fonamental en matèria de recerca i de foment de la mateixa. Respondre a aquesta pregunta en un moment com l'actual, d'inici del desplaçament del Tractat de Lisboa, amb les previsions estatutàries sobre recerca encara per desplegar completament, i una nova llei de ciència en redacció, seria sens dubte prematur. No obstant, és possible realitzar algunes reflexions sobre els dèficits actuals del sistema i les línies mestres que haurien de permetre una millor integració de les CA en el sistema nacional i europeu de recerca.

En aquest sentit cal tenir en compte que un primer dèficit és l'escassa participació actual de les CA en la definició de les polítiques i la programació estatal de la recerca, per no dir en la planificació de la recerca en el marc comunitari. En el primer cas, la participació al Pla Estatal probable-

²³ Disponible a <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/F0B75196-2B80-4277-A825-B8C2C89AD6A8/99971/Presentacion_LES_271109_13h.pdf>.

²⁴ BOE 259 de 27 d'octubre de 2009, disponible a <http://www.map.es/servicios/fondo_sostenibilidad/Real_Decreto_Ley0/document_es/20091027BOE.pdf>.

ment millori una mica amb la constitució del Consell de Política Científica i Tecnològica i també si es dóna un major protagonisme a les CA a la Conferència Sectorial de Recerca. Així i tot, encara quedarà per definir, doncs l'Avantprojecte de Llei de ciència no ho fa, una distribució més adequada de la gestió de la recerca. En el fons, aquesta norma continua abundant en la idea que existeix un àmbit estatal propi de recerca sobre el qual l'Estat ha de continuar legislant, reglamentant, gestionant i finançant, sense que s'hagi fet una reflexió a fons sobre si alguns d'aquests instruments no es podrien traspasar a les agències o conselleries autonòmiques per a la seva gestió en funció de la seva naturalesa (no és el mateix el programa Consolider-Ingenio o la convocatòria Ramón i Cajal que la convocatòria d'Accions Complementàries o d'ajuts per a la contractació de tècnics de recerca o de becaris FPI, per citar alguns exemples) o fins i tot de buscar nous instruments més eficients de descentralització d'una part de la gestió, reservant-se l'Estat la regulació de les convocatòries i la seva inspecció, sempre en l'àmbit del que seria la recerca en sentit estricte tal i com l'ha definit la STC 179/2003. La proposta d'agència estatal, amb una regulació diferent a la que proposa l'avantprojecte, permetria també una articulació diferent de l'actual en el sentit aquí apuntat.

És igualment important continuar acotant els supòsits excepcionals en els quals l'Estat reivindica la gestió directa de les subvencions tot i no disposar de competències executives, en particular quan aquesta es justifica per l'origen dels ajuts procedents de fons comunitaris, ja que en aquests casos només es justificaria si els criteris comunitaris obliguessin a controlar i centralitzar el procediment de recepció i tramitació de sol·licituds (STC 79/1992, STC 70/1997), però no quan el que es distribueixi siguin fons estatals propis, o quan simplement s'indiqui que els ajuts concedits es podran complementar amb fons d'altres administracions públiques dins els màxims previstos a la normativa comunitària, perquè aquesta és una qüestió d'aplicació de la normativa comunitària que poden complir perfectament les CA quan gestionin ajuts en matèries de la seva competència finançats amb fons propis autonòmics i fons estatals. I fins i tot en el primer cas, es poden trobar en alguns casos vies alternatives a la gestió centralitzada de les sol·licituds si existeix una autèntica voluntat de preservar les competències autonòmiques.

D'altra banda, és evident que si la participació autonòmica en l'àmbit estatal presenta encara algunes mancances, la participació autonòmica en la conformació de les polítiques comunitàries de recerca encara està més lluny

de ser la desitjable. A banda que els aspectes generals de participació es puguin plantejar a la CARCE, el cert és que l'espai de participació en la fase ascendent de les polítiques comunitàries, hauria de ser la Conferència Sectorial, fòrum que és habitualment insuficient per a un seguiment sistemàtic de les iniciatives comunitàries i que en el cas de la Conferència de Recerca ho és en particular. Això explica el recurs a vies indirectes d'incidència en aquest àmbit per part de les CA, com les Oficines Regionals de Representació o la intervenció indirecta a través de parlamentaris europeus o, si s'escau, a través de les audiències públiques de la Comissió, o als procediments de comitologia, o fins i tot molt indirectament a través dels processos d'avaluació d'aquestes polítiques.

En realitat, aquesta participació també falla per altres raons. En part, per la manca d'instruments de participació subestatal en aquesta política, ja que, per exemple, el Comitè de les Regions no és consultat en relació amb el Programa Marc. En part també, la participació autonòmica en l'àmbit comunitari en recerca falla per les pròpies dinàmiques polítiques internes, on la coordinació horitzontal per fixar posicions és encara molt limitada, fins i tot per manca d'informació, monitorització i fins i tot definició d'una política supraautonòmica dins els mateixos governs autonòmics, ja que probablement intentar que la col·laboració estatal funcioni és suficientment esgotador com per intentar influir en una política comunitària molt més difusa, complexa i escorredissa, els resultats de la qual són menys immediats. És més, ni tan sols existint òrgans de coordinació intragovernamental en assumptes europeus (la Secretaria per a la Unió Europea n'és un bon exemple) és sempre possible coordinar adequadament els diferents departaments o conselleries.

Però com diem a l'inici d'aquesta reflexió, és encara prematur valorar el funcionament dels futurs instruments de participació marcats per Lisboa, els nous estatuts o la futura llei de ciència. Aquí és suficient apuntar alguns dels problemes actuals que aquests instruments hauran d'afrontar.