

## **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 90/1992 de 11 Jun. 1992, Rec. 809/1986**

**Ponente: Vega Benayas, Carlos de la**

**Ponente: Vega Benayas, Carlos de la.**

**LA LEY 1964-TC/1992**

COMPETENCIAS INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNICA. CATALUÑA.

*El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 6.1, 7.1, 12, 13, 14.a) y 16 y las Disposiciones adicionales 2ª, 5ª, 7ª.1 y 9ª de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. El Presidente del Parlamento de Cataluña interpuso también recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 6, 7, 12 y 16 y la Disposición adicional 5ª de la misma Ley. Una vez acumulados ambos recursos de inconstitucionalidad, son desestimados por medio de esta Sentencia.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 809 y 825/86, interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Ramón María Llevadot i Roig, el primero, y por el Presidente del Parlamento de Cataluña don Miguel Coll i Alentorn, el segundo, contra determinados artículos de la Ley 13/1986, de 14 Abr., de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**1.** Por escrito registrado en este Tribunal el día 16 Jul. 1986, don Ramón María Llevadot i Roig, Abogado de la Generalidad de Cataluña, en nombre y representación de la misma, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 13/1986, de 14 Abr., de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica: Arts. 1, 6.1, 7.1, 12, 13, 14. a), 16 y Disposiciones adicionales segunda, quinta, séptima, 1, y novena,

**2.** En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) Como consideración general previa, se afirma que la Ley impugnada no establece, a pesar de lo

que se afirma en su exposición de motivos, una verdadera coordinación general de toda la investigación científica española, porque, como regla, queda al margen de su consideración la actividad investigadora de las Comunidades

Autónomas y, además, porque, de una parte, el órgano creado ad hoc para efectuar la coordinación -- el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología-- asume solamente funciones consultivas, y de la otra, porque las Comunidades Autónomas no participan en el verdadero órgano coordinador, que es la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, quedando así al margen de cualquier decisión relativa a la asignación de recursos.

Junto a ello, al atribuirse, en líneas generales, la realización de la investigación prevista en el Plan Nacional de Investigación a organismos dependientes exclusivamente de la Administración del Estado, pese a que algunos de ellos radican o realizan funciones en las Comunidades Autónomas y, en concreto, en Cataluña, se impide indirectamente la transferencia de los oportunos servicios a las Comunidades Autónomas.

b) Tras resumir a continuación el contenido de la Ley impugnada, se reitera que ésta ignora la posible actividad de las Comunidades Autónomas en la investigación, ya que: 1) si bien el Plan Nacional puede incluir algún programa propuesto por una Comunidad Autónoma --previo acuerdo entre la Comisión Interministerial y el Gobierno de la Comunidad--, dicha inclusión solo se producirá si lo solicita la Comunidad Autónoma y si lo acepta la Comisión Interministerial, de la misma forma que se pueden introducir programas propuestos por las Empresas privadas; 2) la presencia de representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología lo es en un órgano exclusivamente asesor y consultivo para la elaboración del Plan Nacional, correspondiendo la decisión sobre el mismo a la Comisión Interministerial y en último extremo al Gobierno; 3) la Ley consagra la separación de los organismos públicos de investigación de las actividades investigadoras de las Comunidades Autónomas, ya que, tal como quedan configurados, éstas no participan en absoluto en ello, y 4) la Comisión Interministerial, sin la menor participación de las Comunidades Autónomas, es la que decide si los organismos públicos de investigación de las Comunidades Autónomas van a ejecutar --y en qué medida-- los programas previstos en el Plan, lo que evidencia que no se trata de «coordinación», sino de «ordenación» imperativa.

En suma, a juicio de la Generalidad de Cataluña, el contenido de la Ley no responde a su enunciado ni constituye una verdadera ley de «fomento y coordinación general», tal como exige el art. 149.1.15 C.E., y por esa razón, toda ella globalmente considerada, es inconstitucional porque es parcial e incompleta y no responde al mandato constitucional.

c) Se procede a examinar seguidamente la distribución de competencias en la materia de investigación científica y técnica entre el Estado y las Comunidades Autónomas, destacando, como punto de partida, que la promoción de la investigación científica y técnica en beneficio del interés general (art. 44.2 C.E.) corresponde tanto a las instituciones centrales del Estado como a las Comunidades Autónomas, dada su condición de «poderes públicos», sin que la definición y realización del interés general sea un monopolio de las instituciones centrales.

De otra parte, en el art. 149.1.15 C.E. no se ha reservado al Estado ninguna competencia legislativa, ni siquiera básica, por cuanto se le ha atribuido únicamente el «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica», mientras que, en concreto, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 9.7) atribuye a la Generalidad todas las facultades legislativas y ejecutivas sobre investigación, con el único límite de la coordinación general del Estado. En consecuencia, la Generalidad tiene plena competencia en materia de investigación y su política --siempre que los medios que se le atribuyan permitan hacerla-- solo está sometida a la coordinación general del Estado.

Por lo demás, la competencia estatal relativa al «fomento» exige precisar el significado y alcance de dicho término, dadas las diversas acepciones que puede tener, lo que permitirá valorar en sus justos

términos la Ley impugnada. De este modo, debe tenerse en cuenta: 1) que si por fomento se considera aquella actividad que se propone «mover» en un determinado sentido el comportamiento de los administrados y «estimular» la realización de actos que coadyuvan a la consecución de objetivos de interés público sin utilizar la coacción y sin crear servicios públicos, es claro que la Ley impugnada solo de forma marginal sería una Ley de «fomento», por cuanto su núcleo esencial lo constituye la regulación del Plan Nacional que --en su contenido sustancial-- gestionarán los organismos públicos de investigación estatales que la propia Ley reorganiza y configura como verdaderos servicios públicos, y 2) que si, por el contrario, se adopta una acepción más genérica de actividad de fomento, consistente en el conjunto de actividades susceptibles de crear riqueza o de mejorar el nivel de la Nación, se llegará a un resultado similar a lo que ocurre con la «cultura» o el «fomento de la cultura», que la STC 49/1984 ha configurado como una materia en la que indistintamente, tanto la Administración Central como las Comunidades Autónomas, pueden actuar. Lo que sucede, sin embargo, es que esta noción de fomento aplicada ahora a la «investigación» conduciría a resultados muy distintos de los obtenidos en la materia «cultura», pues la investigación, por sus propias características --necesidad de grandes inversiones económicas; repercusiones sociales que conlleva; necesidad de establecer prioridades en su desarrollo; necesidad de coordinación--, exige la suma e integración de esfuerzos y rechaza, pues, estériles duplicidades de actuaciones, de manera que el fomento de la investigación no puede ser una competencia indistinta que permita al Estado y a las comunidades Autónomas actividades separadas y desconexas. Por todo ello, por la naturaleza misma del sector sobre el que inciden, la coordinación que la C.E. impone ha de ser una coordinación necesaria y a priori, lo que obliga a considerar que, en relación al fomento de la investigación, estamos en presencia de una competencia común del Estado y de las Comunidades Autónomas para la ejecución de los grandes objetivos nacionales que ha de estar --y esto es esencial-- necesariamente coordinada y no separada.

Se evidencia de este modo, pues, la inconstitucionalidad de la Ley impugnada en todo su articulado y, en especial, en su art. 1 en conexión con el art. 6.1, ya que la misma solo se preocupa de la coordinación de la investigación que pueden efectuar los órganos dependientes de los distintos departamentos ministeriales, marginando la investigación que pueden realizar las Comunidades Autónomas a través del mecanismo de concentrar todos los recursos en manos estatales.

d) Asimismo, la Ley desconoce el concepto constitucional de coordinación general, al atribuir formalmente las funciones coordinadoras a un organismo que realmente no coordina, sino que tiene funciones meramente consultivas (art. 12, relativo al Consejo General de la Ciencia y de la Tecnología) y, a la vez, orillar a las Comunidades Autónomas del órgano (la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología prevista en los arts. 6 y 7) realmente coordinador y decisor en lo esencial, como es la asignación de recursos. Consecuentemente, los arts. 6, 7 y 12 son inconstitucionales y deben ser anulados por ser contrarios al art. 149.1.15 C.E.

e) Por otro lado, dado que la coordinación presupone que las Comunidades Autónomas tengan competencia y, lógicamente, efectiva actividad investigadora, es necesario evitar que todos los recursos destinados a investigación queden a disposición de la Administración Central.

Esa es, sin embargo, la situación que viene a consagrar la Ley impugnada, pues ni establece la «coordinación general», que solo puede referirse a las Comunidades Autónomas, ni determina o apunta los criterios para la transferencia de servicios, de forma tal que las competencias autonómicas de investigación --y, en concreto, las de Cataluña-- pueden quedar reducidas a la nada por carencia de medios para ejercerlas. Así lo prueba el hecho de que todos los Institutos de investigación existentes en Cataluña --y los recursos que a través de ellos pueden obtenerse-- continúan dependiendo de la Administración Central.

Más aún: Los organismos ejecutores de la investigación, que en la organización preconstitucional integraban la red pública, se convierten ahora en servicios intranspasables, por cuanto: 1) el art. 14.

a) les encarga la gestión y ejecución de los programas y proyectos del Plan Nacional y, por tanto, formando parte del Plan (art. 5), los convierte en no transferibles; 2) el art. 15 prevé que estos organismos puedan establecer, sin excepción, convenios de cooperación con las Comunidades Autónomas, lo que da a entender a las claras que tales organismos son entes diferentes y no vinculados a las Comunidades Autónomas; 3) el art. 16 prevé que tanto la estructura como los nombramientos de estos organismos se efectuará por los departamentos ministeriales --reafirmado ello por las Disposiciones transitorias--, lo cual no sería posible si se fuera a materializar algún tipo de traspasos a las Comunidades Autónomas, y 4) al Plan Nacional se vinculan los referidos organismos públicos de investigación de carácter general, así como su personal y todos los recursos económicos (Disposiciones adicionales segunda, sexta, séptima y novena, 2). Quiere esto decir que si todo este potencial investigador público (centros, personal y medios económicos) se asigna a la Administración Central, no se concibe cómo podrá efectuarse a favor de la Generalidad de Cataluña el traspaso de tales servicios, con lo que el ejercicio efectivo de la competencia autonómica «exclusiva» sobre la investigación habrá quedado evaporado, a no ser que Cataluña, con sus escasos recursos, se aventure a crear nuevos centros de investigación que acaso dupliquen los trabajos propios de los gestionados por el Estado, llegándose así a un resultado indeseable, tal como ya se ha señalado.

f) Finalmente, la Disposición adicional quinta habilita al Ministro de Educación y Ciencia para «regular» la «participación» de científicos españoles agrupados en Sociedades Científicas y en sus Uniones, lo que puede significar que determinados científicos agrupados en una «Sociedad» de este orden puedan o no participar en el referido Consejo y puedan hacerlo en una u otra forma y condición según se determine en esa «regulación.»

Pues bien, tal precisión, dada la amplitud con que está redactada, choca frontalmente con las competencias que a la Generalidad le reconoce el art. 9, apartado 7, último inciso, y apartado 24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, afectando, en concreto, al «Institut d'Estudis Catalans» que desde 1922 forma parte de la Unión Académica Internacional.

Sin embargo, ni el art. 149.1.3., ni el art. 149.1.15. C.E. habilitan al Estado para «regular» la participación o no participación del referido «Instituto» sus sociedades filiales en el Consejo Internacional de Uniones Científicas o en sus Uniones o en cualesquiera otras Uniones o Comisiones Científicas, porque si conviniera tal «regulación» habrá de acometerla la Generalidad de Cataluña. Por ello, la Disposición adicional quinta que se impugna incurre en exceso de competencia al proclamar el monopolio de tal regulación a favor del Ministerio de Educación y Ciencia, invadiendo las competencias de Cataluña sobre las Asociaciones y Academias de su ámbito territorial.

Se concluye suplicando se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados.

**3.** Por providencia de 23 Jul. 1986, la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen pertinentes, y, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», para general conocimiento.

**4.** Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 18 Jul. 1986, don Miguel Coll i Alentorn, Presidente del Parlamento de Cataluña, en ejecución del Acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña de 1 Jul. 1986, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 6, 7, 12, 16 y Disposición adicional quinta de la Ley 13/1986, de 14 Abr., de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

**5.** La fundamentación en Derecho de la impugnación es, en síntesis, la siguiente:

a) El Parlamento de Cataluña está legitimado a los efectos de la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad por cuanto los preceptos impugnados afectan directa o tangencialmente al ámbito competencial y de autonomía de Cataluña.

b) El art. 149.1.15. C.E. otorga al Estado, ciertamente, competencia de carácter exclusivo a los efectos de proceder a la coordinación general de la investigación científica y técnica. En dicho título pretende ampararse la ley que se impugna, si bien en su articulado la pretendida coordinación se transmuta en una verdadera «ordenación» de la investigación en el conjunto del territorio del Estado que afecta así a la competencia que a Cataluña le atribuye el art. 9.7 de su Estatuto de Autonomía.

De los arts. 44.2 y 149.1.15. de la C.E. y art. 9.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña cabe concluir, en efecto, que Estado y Generalidad concurren competencialmente en materia de investigación, aunque lo cierto es que la competencia estatal sobre la coordinación general no aparece acompañada de otras competencias diferenciadas y con sustantividad propia como lo pueden ser la de dictar bases o la de planificación en la materia. De esta forma, la competencia estatal queda circunscrita a la coordinación general, que debe estructurarse mediante técnicas de cooperación participativa en las que el Estado esté llamado a coordinar y a coordinarse en relación a la actividad de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, en la Ley que se impugna, tal como muestra con claridad el art. 1, se ignora el contenido de la coordinación no jerarquizada prevista en el art. 149.1.15. C.E., procediéndose, por el contrario, a planificar la actividad de las Administraciones Públicas implicadas en la materia de investigación, perfilando para ello como instrumento básico el Plan Nacional, cuyo contenido se impone directamente a los poderes autonómicos y, en lo que ahora interesa, a la Generalidad.

Ese contenido del Plan es, en efecto, auténticamente normativo y obligatorio, máxime al aprobarse definitivamente por las Cortes Generales (art. 6.1), y, por tanto, a través del mismo se procede a ordenar una actividad respecto de la cual el Estado solo ostenta la competencia de coordinación general con el alcance participativo de los entes coordinados que necesariamente ha de conllevar.

Buena prueba, en fin, de lo que se afirma es que la autoafirmada e inexistente coordinación no se realiza a través del Consejo General previsto en el art. 12 de la Ley (que no es sino un órgano asesor), sino por medio del Plan y a través de la Comisión Interministerial (art. 7), órgano en el que las Comunidades Autónomas carecen de todo tipo de representación.

En conclusión, pues, los arts. 1, 6, 7 y 12 de la Ley son inconstitucionales por exceder de los límites del art. 149.1.15. C.E. e incidir en las competencias asumidas por la Generalidad en virtud del art. 9.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya que el Plan Nacional excluye cualquier indicio de coordinación, estando llamado a «ordenar» la investigación en el sentido de «imposición», y su elaboración corresponde únicamente a la Administración estatal, siendo la colaboración de las Comunidades Autónomas totalmente marginal.

c) El capítulo segundo de la Ley, y en concreto, el art. 16, determina la pura y simple estatalización de los organismos públicos de investigación a los efectos de imposibilitar el traspaso de los mismos a las Comunidades Autónomas con competencia en investigación. De este modo, al disponerse que los órganos de gobierno de los organismos a los que se refiere el art. 13 de la Ley serán nombrados por el Gobierno de la Nación se viene a presuponer que tales organismos, en la parte que corresponda, no serán traspasados a las Comunidades Autónomas, con lo que, además de contravenir el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña (Disposición transitoria sexta), se contradice, asimismo, el traspaso ya operado a la Generalidad de servicios, centros y organismos de investigación (Reales Decretos 1.383/1978, 171/1981 y 1.964/1982).

d) Finalmente, en relación a la Disposición adicional quinta de la Ley impugnada, se señala que tal previsión, por su contenido, que no queda circunscrito a la participación y representación de los organismos públicos o estatales de investigación, sino a la «de los científicos españoles agrupados



en Sociedades Científicas», no puede encuadrarse en forma alguna en el art. 149.1.3. C.E., debiendo serlo sencillamente en el marco relativo al derecho de asociación.

La Disposición adicional quinta que se impugna pretende afectar a cualquier relación o intercambio exterior de todo tipo de sociedades de investigación, sean éstas públicas o privadas y ostenten o no la representación estatal, resultando este régimen de autorización de todo punto incompatible con el derecho reconocido en el art. 22 C.E., que, además, en este caso, viene acompañado de los derechos también reconocidos en los apartados a) y b) del art. 20.1 C.E.

Y de otra parte, el precepto en cuestión supone igualmente una vulneración de la competencia de la Generalidad en materia de asociaciones reconocida por el art. 9.24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Se concluye solicitando se declare la nulidad de los preceptos impugnados, así como la de aquellos otros de la misma Ley que por extensión o conexión deban también serlo.

**6.** Por providencia de 23 Jul. 1986, la Sección Primera del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; y, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», para general conocimiento.

**7.** El 12 Ago. 1986 tuvieron entrada en el Registro de este Tribunal escritos del Presidente del Senado en los que manifestó se tuviera por personada a la Cámara en los recursos de inconstitucionalidad 809 y 825/86 y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 81 de la LOTC.

El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escritos que quedaron registrados el 16 Ago. 1986, comunicó que, en relación a los recursos de inconstitucionalidad 809 y 825/86, respectivamente, la Cámara no haría uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones, poniendo, no obstante, a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

**8.** Con fecha 3 Sep. 1986 se personó el Abogado del Estado, diciendo que la identidad del texto impugnado en ambos recursos y la práctica identidad de preceptos afectados por los mismos, justifica la unidad de tramitación y decisión a que se refiere el art. 83 de la LOTC, por lo que suplicó se acordase la acumulación de los recursos, con concesión de nuevo plazo para alegaciones.

Tras el trámite de alegaciones pertinente, por Auto de 23 Oct. 1986, el Pleno del Tribunal acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad 825/86, al registrado con el núm. 809/86, concediendo un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para la presentación de las alegaciones que estimase convenientes.

**9.** Con fecha 11 Nov. 1986, tuvo entrada el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que concluye suplicando sean desestimados en todas sus partes los recursos de inconstitucionalidad planteados.

Fundamenta su oposición en las siguientes consideraciones, resumidamente expuestas:

a) Tras precisar el objeto de los recursos y los motivos de impugnación, se refiere el Abogado del Estado, en primer término, a la competencia estatal del art. 149.1.15 C.E., señalando que, al reservar al Estado el «fomento y (la) coordinación general de la investigación científica y técnica», el legislador estatal puede «ordenar» ese fomento y coordinación general, siendo ése precisamente el «objetivo de regulación» de la Ley impugnada.

Los términos constitucionales «fomento» y «coordinación» exigen cierta concreción en la que ha de

reconocerse al legislador estatal un margen de libertad, ya que no parece posible definir unívocamente y de forma permanentemente válida ambos conceptos. Por ello mismo --añade el Abogado del Estado--, de tan borrosos conceptos será difícil inferir la imposición al legislador estatal de una precisa fórmula organizativa de participación de las Comunidades Autónomas o de un determinado tipo de acción administrativa con exclusión de otras.

No obstante, para indagar el sentido y alcance de dichos términos, frente a los criterios mantenidos por los recurrentes debe reconocerse que, en el caso del documento, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 84/1983, fundamento jurídico 2.; 49/1984, fundamento jurídico 6.; 143/1985, fundamento jurídico 12; 157/1985, fundamento jurídico 4., y 11/1986, fundamento jurídico 3.) y con el examen de los contextos en que la C.E. emplea el término fomento o fomentar (arts. 40.2; 43.3; 51.2; 129.2; 148.1.13.), se trata de una noción utilizada en un sentido muy general que viene a prescribir un resultado promocional genérico, pero que no limita el tipo de acciones o técnicas administrativas que puedan emplearse para conseguirlo, no prohibiendo, en concreto, la creación o mantenimiento de organizaciones públicas para lograr ese resultado de promoción o fomento. Y junto a ello, al igual que sucede con la cultura, más que de «repartos verticales», el concepto de «fomento-promoción» remite a una libre concurrencia de autoridades en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, compatibles entre sí.

En cuanto a la «coordinación general», de acuerdo también con la jurisprudencia constitucional [SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2.; 42/1983, fundamento jurídico 3. c); 11/1984, fundamento jurídico 6.; 87/1985, fundamento jurídico 2. y 144/1985, fundamento jurídico 4.], es necesario destacar: 1) que objeto de la coordinación solo pueden serlo las acciones de promoción efectuadas en cumplimiento del mandato del art. 44.2. C.E. por los diversos poderes públicos; 2) que de la noción constitucional «coordinación general» no puede deducirse inequívocamente la obligación para el legislador de adoptar una precisa fórmula de coordinación o de que ésta alcance un determinado grado, correspondiendo la determinación de lo uno y lo otro al legislador estatal, y 3) que nada hay en la C.E. que prohíba acudir a la planificación como instrumento para coordinar la acción de diversos sujetos, pues no hay ninguna inadecuación a priori del plan --no necesariamente identificado con el plan urbanístico como técnica de coordinación.

De otra parte, puntualiza el Abogado del Estado que el título de competencia estatal del art. 149.1.15 C.E. puede concurrir con otros en las materias objeto de la Ley impugnada y, especialmente, en lo que atañe a los «organismos públicos de investigación» del art. 13. Tal es el caso de la investigación en materia de defensa (art. 149.1.4. C.E.), siendo ese el objeto del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial; o piénsese en el Centro de Investigaciones Energéticas, Medio-ambientales y Tecnológicas, o en el Instituto Español de Oceanografía, etc. En definitiva, quiere señalarse que la competencia estatal para regular los organismos a que se refieren los arts. 13 y concordantes de la Ley no dimana exclusivamente del art. 149.1.15. C.E., ya que otros pueden servir de cobertura.

b) Adentrándose ya en el examen particularizado del contenido de la Ley impugnada rechaza el Abogado del Estado que los artículos 1, 6, 7 y 12 excedan de la competencia estatal del art. 149.1.15 C.E., razón por la cual no puede afirmarse que vulneren la competencia de la Generalidad resultante del art. 9.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El art. 1 se impugna ante todo por razón de su conexión con el art. 6. Careciendo de fundamento el mantener que la técnica de la planificación supone exceso de la competencia del art. 149.1.15 C.E., el examen particularizado del art. 6, que regula el contenido, los procedimientos de aprobación y la revisión y la financiación del Plan Nacional, evidencia que no existe inconstitucionalidad alguna.

Nada hay, en efecto, en todo el art. 6 que exceda de la competencia estatal o que viole la competencia del art. 9.7 del Estatuto Catalán, pues, de una parte, la incorporación de programas que sean de interés para las Comunidades Autónomas es voluntaria y tiene la favorable consecuencia de

la posible financiación estatal, y de otra, la existencia del Plan Nacional en nada impide u obstaculiza la formación de planes de investigación en cada Comunidad Autónoma, careciendo de toda pretensión de integración forzosa de las actividades emprendidas o sostenidas por las Comunidades Autónomas por cuanto el fin principal del Plan Nacional es más bien la integración de las actividades investigadoras de los organismos estatales de investigación. Pero es que, aun así, las Comunidades Autónomas participan en el procedimiento para la aprobación del plan a través de su integración en un organismo asesor, el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología (art. 17), y si bien podrá discutirse políticamente si ese grado de participación es alto o bajo, lo cierto es que no puede hablarse de una obligación constitucional de integración de las Comunidades Autónomas en la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, ni sostener que su presencia limitada en un órgano asesor vulnera el art. 149.1.15 C.E.

Por último, tampoco en su conjunto los arts. 1, 6, 7 y 12 menoscaban la competencia del art. 9.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya que no puede considerarse violada porque la Comunidad Autónoma no tenga la competencia que le parece deseable en la organización estatal de planeamiento de la investigación. Y aunque sería deseable que el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas en materia de investigación no tuviera por efecto la duplicación, la descoordinación o el despilfarro, aunque tan reprobables resultados se produjeran, ni ello tendría por qué traducirse en un tipo de articulación de las competencias estatales y autonómicas diverso de la concurrencia ni, mucho menos, daría derecho a las Comunidades Autónomas a una mayor o distinta presencia en la organización estatal creada por el Capítulo Primero de la Ley.

c) En relación a los «organismos públicos de investigación» y la impugnación de los arts. 13, 14 a), 16 y Disposiciones adicionales segunda, 2; séptima, 1 y novena, 2, ya se ha justificado que la competencia estatal del art. 149.1.15. C.E. no puede entenderse en el sentido de que le esté prohibido al Estado crear y mantener centros y organismos de investigación, de manera que, sentada esta premisa, la cuestión se reduce a saber si puede hablarse de un deber de traspaso a las Comunidades Autónomas y, en particular, a la de Cataluña, de los organismos a los que se refiere el art. 13 de la Ley o de los fondos a que se refieren las Disposiciones adicionales segunda, 2 y novena, 2.

Pues bien, la mayor parte de las funciones desarrolladas por tales organismos (el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, el Instituto Geológico y Minero de España, el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, el Instituto Español de Oceanografía o el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias) son de importancia o significación suprarregional y, por tanto, los servicios que las desarrollan no son transferibles al no «corresponder» a la competencia del art. 9.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, porque ésta --al igual que en caso de las demás Comunidades Autónomas-- ha de referirse al círculo de intereses regionales (arts. 137 C.E. y 25.1 y 3 del Estatuto catalán). El carácter suprarregional de esas funciones de investigación resultaba ya de las normas reguladoras de cada uno de los organismos, pero en todo caso, y sobre todo, es resultado de una decisión del legislador estatal posconstitucional implícita en el art. 13 de la Ley, lo cual es perfectamente encuadrable dentro de la competencia del art. 149.1.15. C.E.

A la inversa, esto quiere también decir que en la medida en que alguno de estos organismos posea Centros de investigación o servicios de importancia regional, éstos podrán ser transferidos (como ha sucedido con los Reales Decretos 171/1981 y 1.964/1982), a lo que los arts. 13, 14 a) y 16 o de las Disposiciones adicionales segunda, 2; séptima, 1, o novena, 2, impugnados, no ofrecen el más mínimo obstáculo. Cuestión distinta es que se pretenda del T.C. la determinación de los servicios de dichos organismos susceptibles, en su caso, de transferencia, lo que no presenta viabilidad alguna al no ser esa labor del T.C. y menos aún en un recurso de inconstitucionalidad.

De este modo, debe descartarse la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 13 (y Disposición



adicional séptima, 2); 14 a) y 16, al igual que la de las Disposiciones adicionales segunda, 2; séptima, 1, y novena, 2, que, si bien tienen trascendencia particularmente presupuestaria, lo es de los Presupuestos Generales del Estado, y que, desde luego, no impiden ninguna futura transferencia acompañada de la de los recursos presupuestarios precisos.

d) Por último, respecto de la Disposición adicional quinta, tras relatar la composición y funciones del Consejo Internacional de Uniones Científicas y de la de sus Uniones y Comisiones, señala el Abogado del Estado que esta Disposición adicional quinta tiene el designio de habilitar al Ministerio de Educación y Ciencia para intentar introducir un principio de orden y coordinación en las diversas Comisiones o Comités nacionales a través de las cuales participa España mediante el Consejo Superior de Investigaciones Científicas en las Uniones Científicas adheridas al referido Consejo Internacional. Es decir, nada más lejano de la Disposición adicional quinta que la pretendida violación de los derechos fundamentales de los arts. 20.1 a) y b) 22 de la C.E., o la también pretendida vulneración de las competencias catalanas del art. 9.7. y 24. del Estatuto de Autonomía. Tampoco, en fin, tiene dicha Disposición adicional nada de atentatorio contra el «Institut d'Estudis Catalans», ni a su pertenencia a la Unión Académica Internacional.

En suma, aun cuando pudiera estimarse --así lo hacen los recurrentes-- que la cláusula de remisión de la Disposición adicional quinta tal vez sea demasiado genérica, lo que puede haber llevado a suponerle una intención que no tiene, de ello no puede deducirse seriamente su inconstitucionalidad. La Disposición adicional quinta es, por tanto, perfectamente interpretable y encuadrable en las competencias estatales (art. 149.1.3. y 15. C.E.) y nada hay en ella violatorio de un derecho fundamental, sin perjuicio de que habrá que esperar, en todo caso, a que se dicten las normas correspondientes en uso de la habilitación prevista.

**10.** Por providencia de 9 Jun. 1992, se acordó señalar el día 11 del mismo mes y año para la deliberación y votación de esta Sentencia.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**1.** En los recursos de inconstitucionalidad acumulados 809 y 825/86 planteados por la Generalidad y el Parlamento de Cataluña se vienen a impugnar diversos preceptos de la Ley 13/1986, de 14 Abr., de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica que, atendiendo a los motivos en los que se fundamenta su pretendida inconstitucionalidad, pueden ser agrupados, para un mejor análisis sistemático, de la siguiente forma:

a) Los arts. 1, 6, 7 y 12 se impugnan al exceder de la competencia reservada al Estado (art. 149.1.15. C.E.) y vulnerar la que a Cataluña le reconoce el art. 9.7 de su Estatuto de Autonomía, y ello porque la competencia de coordinación en materia de investigación científica y técnica no permite la planificación de la actividad investigadora del modo en que lo hace la Ley 13/1986 y, además, porque las Comunidades Autónomas solo participan en el Consejo General de la Ciencia y Tecnología, que asume funciones meramente consultivas, y no en el órgano verdaderamente decisor, que es la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología;

b) Los arts. 13, 14 a), 16 y Disposiciones adicionales segunda, 2; séptima, 1, y novena, 2, también menoscaban la competencia del art. 9.7 del E.A.C., una vez que el art. 149.1.15. de la C.E. no habilita al Estado para mantener la titularidad de Centros de investigación, lo cual obstaculiza la transferencia a Cataluña de dichos Centros radicados en su ámbito territorial; y

c) La Disposición adicional quinta se impugna, finalmente, por oponerse a los arts. 20.1 a) y b) y 22 de la C.E. y por vulnerar, asimismo, las competencias ex art. 9.7 y 24 del E.A.C.

**2.** El análisis de los motivos de inconstitucionalidad de los diversos preceptos impugnados, ha de quedar enmarcado por el previo examen del reparto o distribución de competencias que en relación a

la materia «investigación científica y técnica» se haya adoptado, debiéndose así recordar, en lo que ahora interesa, que la C.E., en su art. 149.1.15. ha reservado al Estado como competencia exclusiva el «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica», mientras que el art. 9.7 del E.A.C. ha atribuido a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva sobre «investigación, sin perjuicio de lo que dispone el núm. 15 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución» y sobre «las Academias que tengan su sede central en Cataluña.»

A) Por lo que se refiere al art. 149.1.15. de la C.E., es preciso destacar que la competencia estatal en la materia de investigación científica y técnica no queda ceñida o limitada a la coordinación general de la actividad resultante del ejercicio de las competencias autonómicas en la referida materia, sino que alcanza, asimismo, al fomento de la investigación científica y técnica. No obstante, la determinación del contenido y extensión de dicha competencia constituye la clave que permitirá dar respuesta adecuada a buena parte de las impugnaciones efectuadas, razón por la cual es preciso puntualizar sobre dicha competencia lo siguiente:

a) Existe un pleno paralelismo entre el art. 149.1.15. de la C.E. y el art. 148.1.17. de la C.E., que reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir estatutariamente competencias -- como así ha sucedido en líneas generales, aunque con cierta heterogeneidad en las fórmulas utilizadas-- en la materia «fomento (...) de la investigación», lo que evidencia que, constitucionalmente, la misma materia queda o puede quedar, en principio, a la plena disponibilidad de una pluralidad de Centros decisores, es decir, a la disponibilidad del Estado y a la de todas las Comunidades Autónomas.

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

c) Al atribuirse constitucionalmente al Estado la competencia para el fomento de la actividad investigadora y científica, tampoco cabe duda de que el titular de la competencia asume potestades, tanto de orden normativo como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción, sin que ésta quede circunscrita, como ya se precisó en la STC 64/1989, fundamento jurídico 3., al ejercicio de potestades ejecutivas.

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

Sin perjuicio de que el fomento de la investigación científica y técnica ha sido adoptado por la C.E. como título competencial que, en todo caso, por su propia especificidad debería ser considerado preferente, ya ha señalado el T.C. en otra ocasión (STC 53/1988), que el título «fomento de la investigación científica y técnica» es, como determinado en razón de un fin, susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias con independencia de cuál sea el titular de la competencia para la ordenación de éstas, pues, de otro modo, por la simple sustracción de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas han adquirido competencia, el título

competencial que la C.E. reserva al Estado como competencia exclusiva quedaría vaciado de todo contenido propio.

B) Concretado ya el contenido y alcance de la competencia del Estado para el fomento de la investigación científica y técnica, queda por dilucidar seguidamente si la competencia --exclusiva, según la calificación estatutaria-- que Cataluña ostenta sobre la «investigación» viene o no a equipararse a aquella competencia estatal.

Pues bien, el hecho de que el art. 9.7 del E.A.C. no utilice la expresión «fomento», sino exclusivamente el término «investigación», en nada puede modificar la conclusión de que la competencia autonómica queda situada en pleno paralelismo sustancial con la atribuida al Estado, de manera que la actividad que éste despliega no puede impedir ni interferir --dejando ahora al margen, claro es, los efectos anudados a la competencia estatal de coordinación general-- la que decida desarrollar la C.A., al haber optado la C.E. en este ámbito [como la simple comparación entre los arts. 149.1.15. y 148.1.17. pone de manifiesto y como también sucede en otros ámbitos, significativamente, en el de la cultura (STC 49/1984)], por posibilitar un régimen competencial en términos de concurrencia, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha hecho plenamente efectivo. Es justamente esta concurrencia de competencias en torno de la investigación científica y técnica, que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden ejercitar, lo que justifica y explica la competencia de coordinación que, con carácter genérico, atribuye al Estado el art. 149.1.15. C.E., como luego veremos.

En suma, el art. 9.7 del E.A.C., no por utilizar la expresión «investigación» amplía y dota de mayor alcance a la competencia, una vez que, como ya se ha visto, el «fomento» en este contexto no puede identificarse ni con una potestad determinada, ni con una específica modalidad de acción administrativa excluyente de cualesquiera otras posibles e idóneas para la consecución del mismo fin de promoción y desarrollo de la actividad investigadora científica y técnica.

C) Según se ha indicado, por último, el art. 149.1.15. de la C.E. atribuye, asimismo, al Estado la competencia para la coordinación general de la investigación científica y técnica, atribución que, diferenciada de la relativa al fomento, exige también algunas precisiones para facilitar así el examen particularizado de las impugnaciones.

Sobre este extremo, bastará recordar que desde la STC 32/1983, este T.C. ha venido elaborando una ya amplia doctrina sobre el significado y operatividad de la competencia estatal de coordinación. Doctrina que, entre las más recientes, la STC 45/1991, ha resumido de manera sistemática en sus rasgos más característicos, debiéndose destacar, en este momento, que, según la misma, la competencia estatal de coordinación no puede llegar a tal grado de concreción y desarrollo que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas, y que para hacer efectiva esa coordinación deben adoptarse las medidas necesarias y suficientes para lograr la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, entre las cuales no es posible, por lo demás, descartar la existencia de medidas de coordinación preventiva.

A partir de aquí, sin embargo, es claro que la determinación de los medios, cauces y fórmulas para alcanzar este objetivo integrador de la pluralidad de acciones resultantes del ejercicio de un conjunto de competencias en régimen de concurrencia, presenta un muy amplio margen de apreciación y decisión que, en principio, solo al titular de la competencia de coordinación corresponde concretar.

**3.** Definido el régimen general de distribución de competencias, procede ya examinar las concretas impugnaciones de la Ley 13/1986, comenzando con los arts. 1 (en conexión con el art. 6.1), 6, 7 y 12, que, como antes se precisó, conforman el primer bloque de preceptos de la Ley impugnados en atención a un mismo motivo o fundamento, consistente éste en que tales preceptos son contrarios al art. 149.1.15. de la C.E., ya que no proceden a una efectiva coordinación de la investigación que puedan realizar las Comunidades Autónomas --y en particular, la Generalidad de Cataluña--,

marginando dicha investigación al no tomarla en consideración y excluyendo a las referidas Comunidades Autónomas de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, que es el órgano realmente coordinador y decisor en lo esencial --la asignación de recursos-- que configura la Ley.

Sin embargo, como ahora se justificará, atendiendo al régimen de distribución de competencias ya analizado y dadas las atribuidas constitucionalmente al Estado, esa pretendida inconstitucionalidad en manera alguna puede prosperar.

a) La Ley 13/1986, con fundamento en el art. 149.1.15. de la C.E. establece el llamado Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (art. 1) que «comprenderá las actividades a desarrollar por los Organismos de investigación de titularidad estatal, en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, y a las análogas de aquellos otros organismos o Entidades, públicas y privadas, que así se acuerden», incluyéndose en dicho Plan «las previsiones presupuestarias plurianuales de los mencionados Organismos de investigación para actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico» (art. 6.1).

El art. 6 regula, por lo demás, el contenido mínimo del Plan Nacional y el procedimiento de elaboración y aprobación, en el que la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología ocupa, en efecto, una posición central, ya que, configurada como órgano de planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional y formada por los representantes de los Departamentos ministeriales que nombre el Gobierno, que asimismo designará el Ministro que haya de presidirla (art. 7.1), a ella corresponde la elaboración del mismo, elevándolo al Gobierno para su aprobación y posterior remisión a las Cortes Generales. La financiación del Plan --se puntualiza finalmente-- se realizará con cargo a fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado y de otras Administraciones Públicas, así como con aportaciones de Entidades públicas y privadas, y con fondos procedentes de tarifas fijadas por el Gobierno.

Resta añadir que el art. 12, en lo que más directamente interesa «con el fin de promover la coordinación general de la investigación científica y técnica», crea «el Consejo General de la Ciencia y Tecnología», que «estará integrado por un representante de cada Comunidad Autónoma y por los miembros que designe el Gobierno...», atribuyéndosele las funciones de «informar previamente el Plan Nacional, especialmente en lo que se refiere al mejor uso de la totalidad de los recursos y medios de investigación disponibles», de «proponer la inclusión de objetivos en el Plan Nacional», de «proponer, en función de su interés, programas y proyectos de investigación de las Comunidades Autónomas, tras su correspondiente presentación por los Gobiernos de las mismas», de «promover el intercambio de información entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas acerca de sus respectivos programas de investigación, con el fin de facilitar la coordinación general de la investigación científica y técnica», de «promover acciones conjuntas entre Comunidades Autónomas, o entre éstas y la Administración del Estado, para el desarrollo y ejecución de programas de investigación», de «emitir los informes y dictámenes referidos a la coordinación de las investigaciones desarrolladas por las Administraciones Públicas, que le sean solicitados por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología o por los Organismos responsables de la política científica de las Comunidades Autónomas, o por el Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología» y de «constituir un fondo de documentación sobre los diferentes planes y programas de investigación promovidos por los poderes públicos.»

b) A la vista de la regulación expuesta es evidente, de una parte, que el Estado, al amparo de su competencia exclusiva sobre el fomento de la investigación científica y técnica ha podido legítimamente prever la elaboración y aprobación de un Plan Nacional que, comprendiendo únicamente, como contenido necesario, las actividades que han de desarrollar los Organismos de investigación de titularidad estatal, al no condicionar por sí mismo, ni interferir, la competencia de la Generalidad de Cataluña para elaborar y poner en práctica su Plan de investigación al amparo de su propia competencia, ningún reproche de inconstitucionalidad puede merecer.

Consecuentemente, el hecho de que en el órgano que ha de elaborar el Plan Nacional --la Comisión Interministerial-- no participen las Comunidades Autónomas y, en particular, la Generalidad de Cataluña, no supone extralimitación competencial alguna del Estado, ni con ello, en fin, se vulnera la competencia que a la C.A. de Cataluña le reserva el art. 9.7 de su Estatuto.

c) Asimismo, en el ejercicio de la competencia sobre la coordinación general de la investigación que la C.E. le reconoce, el Legislador estatal, al prever la posible integración en el Plan Nacional de los programas y actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico de las Comunidades Autónomas, y establecer que, en tal caso, los criterios para su financiación, gestión y ejecución serán fijados por acuerdo entre la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y el Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma [art. 6.2 c)] y al concretar también, en fin, en el art. 12, las facultades del Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, es claro que tampoco ha incurrido en incompetencia, por extralimitarse de lo que dicha competencia le permite, ni ha vulnerado, por tanto, la de la Comunidad Autónoma de Cataluña en esta materia, ya que todas esas facultades del Consejo General, en el que participan las Comunidades Autónomas, son precisamente de marcado carácter coordinador, al facilitar, en mayor o menor medida, según el uso efectivo que de las mismas se haga, la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, facilitando así la integración de unas y otras acciones en la globalidad del sistema, lo que incuestionablemente responde al contenido mismo asignado a la coordinación (por todas, STC 45/1991).

Cuestión distinta es que el ejercicio de la competencia estatal relativa a la coordinación general de la investigación científica y técnica pudiera haberse plasmado en la previsión normativa de fórmulas y medios distintos, incluso con un alcance y eficacia más intenso del que resulta de las que se han previsto, pero ello, obviamente, no da consistencia alguna a la pretendida inconstitucionalidad por razón de un vicio de incompetencia.

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

**4.** Similares razones a las que han fundamentado el rechazo de la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 1, 6, 7 y 12 de la Ley 13/1986, han de llevar, igualmente, a descartar la de los arts. 13, 14 a), 16 y Disposiciones adicionales segunda, 2; séptima, 1, y novena, 2.

Frente a lo que se sostiene en los recursos, el art. 149.1.15. de la C.E., dado el alcance que debe darse a la competencia que al Estado le ha sido constitucionalmente atribuida para el fomento de la investigación científica y técnica, sí ampara el mantenimiento de la titularidad estatal de los Centros de investigación, así como la creación de nuevos Centros y órganos dedicados a tal actividad, se hallen o no ubicados en el ámbito territorial de Cataluña.

Nada impide, en efecto, que el Estado, cuya competencia va más allá --insistimos nuevamente-- de la estrictamente referida a la coordinación general, conserve la titularidad de dichos Centros y, por



tanto, ejercite las facultades inherentes a la misma que en los preceptos impugnados se regulan, razón por la cual el alegato de que la Ley convierte a dichos Centros y Organismos en intransferibles queda privado de fundamento.

Cabe aun añadir que un modelo organizativo orientado a la consecución de la plena integración de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia, tratando con ello de reconducir el ya señalado régimen de concurrencia competencial plena y absoluta a cauces orgánicos que permitieran la adopción conjunta de una única política de fomento y promoción de la investigación científica y técnica, cual si se estuviese, pues, en presencia, tal como postula la Generalidad de Cataluña, de una «competencia común» del Estado y de las Comunidades Autónomas, habría demandado una regulación legal orientada en los criterios en los que precisamente se asientan las imputaciones de inconstitucionalidad dirigidas a los preceptos impugnados, pero lo cierto es que, con independencia de que esa decisión del Legislador estatal pudiera ser o no compatible con el sistema de asignación de competencias constitucionalmente establecido, ese no es, por muy razonable, eficaz y operativo que teóricamente pueda parecer, el modelo de articulación competencial que la C.E. ha dispuesto.

**5.** Queda, finalmente, por examinar la impugnación de la Disposición adicional quinta que habilita al Ministro de Educación y Ciencia para regular la participación y representación de los científicos españoles agrupados en Sociedades científicas en el Consejo Internacional de Uniones Científicas y en sus Uniones, así como en aquellas otras Uniones o Comisiones científicas internacionales que, por su carácter, exigieran tal regulación.

a) Desde la perspectiva de la distribución de competencias, se alega que el Estado no está habilitado ni por el núm. 3, ni por el núm. 15 del art. 149.1 de la C.E. para «regular la participación de las Academias y Asociaciones que tengan su sede central o desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña --como es el caso concreto, por ejemplo, del «Institut d'Estudis Catalans», que desde 1922 forma parte de la Unión Académica Internacional--, incurriendo así la referida Disposición adicional quinta en exceso de competencia que invade y menoscaba la de la Generalidad de Cataluña (arts. 9.7 y 24 del E.A.C.), quien es, en su caso, si conviniere, la que habrá de acometer tal regulación.

La imputación de inconstitucionalidad, sin embargo, no es atendible. La Disposición adicional quinta se limita a autorizar a un órgano de la Administración estatal el ejercicio de la potestad reglamentaria para regular la participación de las Sociedades científicas en determinadas Uniones o Comisiones científicas internacionales, lo cual, por sí mismo, ni supone una indebida reserva de una potestad ajena a la competencia estatal resultante del art. 149.1.15. de la C.E., ni viene a exceder de la competencia que, en todo caso, al Estado corresponde (art. 149.1.3 C.E.) respecto de aquellas Sociedades científicas de carácter estatal o gubernamentales en sus relaciones con Organizaciones e Instituciones internacionales resultantes de Tratados o Convenios de los que sea parte el Estado español.

Cuestión distinta es, lógicamente, que en el ejercicio de esa competencia puedan producirse extralimitaciones que menoscaben la competencia que a la Generalidad de Cataluña le reserva los arts. 9.7 y 24 de su Estatuto de Autonomía, lo cual dependerá de muy diversos factores y circunstancias que no cabe ahora anticipar, como hipótesis, para cuestionar la legitimidad de la precisión legal cuestionada.

b) Esta última consideración ha de llevar, igualmente, a rechazar la inconstitucionalidad en la que, para el Parlamento de Cataluña, incurre dicha Disposición adicional quinta, pues, sin perjuicio de que los derechos fundamentales consagrados en los arts. 20.1 a) y b) y 22 de la C.E. suponen efectivos límites a la competencia resultante del art. 9 (núms. 7 y 24) del E.A.C., no es dable aventurar que, como consecuencia de la potestad reglamentaria cuyo ejercicio por el Ministro de Educación y Ciencia se viene a autorizar, las Sociedades científicas quedan sujetas a un régimen de autorización

incompatible con el derecho garantizado por el art. 22.1 de la C.E. y, además, como consecuencia también de esa intervención normativa, lesionados los derechos reconocidos por los apartados a) y b) del art. 20.1 de la misma Norma fundamental.

La Disposición adicional quinta de la Ley 13/1986, ciertamente, no ampara --ni hay nada en su previsión que permita pensar que así pueda producirse-- ninguna intromisión restrictiva o limitativa de los señalados derechos fundamentales, debiéndose estar, en todo caso, una vez más, al efectivo ejercicio que de la misma pueda hacerse. Consecuentemente, la Disposición adicional quinta de la Ley 13/1986 tampoco puede considerarse inconstitucional.

### **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar los presentes recursos de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado.»

Dada en Madrid, a 11 Jun. 1992.

## Análisis

- 1-
- 2-
- 3-
- 4-
- 5-
- 6-
- 7-

Al atribuirse al Estado la competencia para el fomento de la actividad investigadora y científica, no cabe duda de que el titular de la competencia asume potestades, tanto de orden normativo como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción, sin que ésta quede circunscrita al ejercicio de potestades ejecutivas (Cfr. TC Pleno S 64/1989 de 6 Abr., LA LEY, 1989-3, 32).

El Estado, al amparo de la competencia exclusiva sobre el fomento de la investigación científica y técnica, ha podido legítimamente prever la elaboración y aprobación de un Plan Nacional que comprendiendo únicamente, como contenido necesario, las actividades que han de desarrollar los organismos de investigación de titularidad estatal, al no condicionar por sí mismo ni interferir la competencia de la Generalidad de Cataluña para elaborar y poner en práctica su Plan de investigación al amparo de su propia competencia, ningún reproche de inconstitucionalidad puede merecer; consecuentemente, el hecho de que en el órgano que ha de elaborar el Plan Nacional -la Comisión Interministerial- no participen las Comunidades Autónomas y, en particular, la Generalidad de Cataluña, no supone extralimitación competencial alguna del Estado, ni con ello, en fin, se vulnera la competencia que a la CA Cataluña le reserva el art. 9.7 LO 4/1979 de 18 Dic. (EA Cataluña).

*LO 4/1979 de 18 Dic. (Estatuto de Autonomía de Cataluña) art. 9.7*

El art. 149.1.15 CE, dado el alcance que debe darse a la competencia que al Estado le ha sido constitucionalmente atribuida para el fomento de la investigación científica y técnica, ampara el mantenimiento de la titularidad estatal de los centros de investigación, así como la creación de nuevos centros y órganos dedicados a tal actividad, se hallen o no ubicados en el ámbito territorial de Cataluña; nada impide, en efecto, que el Estado, cuya competencia va más allá de la estrictamente referida a la coordinación general, conserve la titularidad de dichos centros y, por tanto, ejercite las facultades inherentes a la misma, razón por la cual el alegato de que la L 13/1986 de 14 Abr. (fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica) convierte a dichos centros y organismos en intransferibles queda privado de fundamento.

*Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978) art. 149.1.15*

El hecho de que el art. 9.7 LO 4/1979 de 18 Dic. (EA Cataluña) no utilice la expresión «fomento», sino exclusivamente el término «investigación», en nada puede modificar la conclusión de que la competencia autonómica quede situada en pleno paralelismo sustancial con la atribuida al Estado, de manera que la actividad que éste despliega no puede impedir ni interferir -dejando al margen los efectos anudados a la competencia estatal de coordinación general- la que decida desarrollar la Comunidad Autónoma, al haber optado la CE en este ámbito por posibilitar un régimen competencial en términos de concurrencia, que en el caso de la CA Cataluña se ha hecho plenamente efectivo.

*LO 4/1979 de 18 Dic. (Estatuto de Autonomía de Cataluña) art. 9.7*

En el ejercicio de la competencia sobre la coordinación general de la investigación que la CE le reconoce, el legislador estatal, al prever la posible integración en el Plan Nacional de los programas y actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico de las Comunidades Autónomas, y establecer que, en tal caso, los criterios para su financiación, gestión y ejecución serán fijados por acuerdo entre la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y el

Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma -art. 6.2 c) L 13/1986 de 14 Abr. (fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica)-, y al concretar, también, en el art. 12 de la Ley, las facultades del Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, es claro que no ha incurrido en incompetencia, por extralimitarse de lo que dicha competencia le permite, ni ha vulnerado, por tanto, la de la CA Cataluña en esta materia, ya que todas estas facultades del Consejo General, en el que participan las Comunidades Autónomas, son precisamente de marcado carácter coordinador, al facilitar, en mayor o menor medida, según el uso efectivo que de las mismas se haga, la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, facilitando así la integración de unas y otras acciones en la globalidad del sistema, lo que incuestionablemente responde al contenido mínimo asignado a la coordinación (Cfr. TC Pleno S 45/1991 de 28 Feb., LA LEY, 1991-2, 127).

*L 13/1986 de 14 Abr. (fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica) art. 6.2.c art. 12*

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

La imputación de inconstitucionalidad referida a la disp. adic. 5.ª L 13/1986 de 14 Abr. (fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica) no es atendible, pues se limita a autorizar a un órgano de la Administración estatal el ejercicio de la potestad reglamentaria para regular la participación de las sociedades científicas en determinadas uniones o comisiones científicas internacionales, lo cual, por sí mismo, ni supone una indebida reserva de una potestad ajena a la competencia estatal resultante del art. 149.1.15 CE, ni viene a exceder de la competencia que, en todo caso, al Estado corresponde (art. 149.13 CE) respecto de aquellas sociedades científicas de carácter estatal o gubernamentales en sus relaciones con organizaciones e instituciones internacionales resultantes de tratados o convenios de los que sea parte el Estado español.

*Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978) art. 149.1.15*

*L 13/1986 de 14 Abr. (fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica) disp. adic. 15.ª*

## **Normativa aplicada**

*Constitución Española de 27 Dic. 1978 art. 20.1 a); art. 20.1 b); art. 22.1; art. 148.1.17; art. 149.1.15*

*LO 4/1979 de 18 Dic. (Estatuto de Autonomía de Cataluña) art. 9.7*

*L 13/1986 de 14 Abr. (fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica) art. 6.2 c); art. 12*

## **Jurisprudencia relacionada**

TC, Pleno, S 45/1991, 28 Feb. 1991 (Rec. 299/1985)

## **Voces**

Comunidad Autónoma de Cataluña  
Competencias  
Asumibles por la Comunidad Autónoma  
Fomento de la cultura, la investigación y la enseñanza de la lengua  
Comunidades autónomas  
Competencias  
Competencias del Estado  
Exclusivas atribuidas por el art. 149.1 CE  
Investigación científica y técnica  
Coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas  
Constitucionalidad  
Investigación científica  
Potestades administrativas  
Reglamentos administrativos  
Tecnología  
Tratados y convenios internacionales