

En tot cas, aquest resum dels esdeveniments que tingueren lloc d'ençà la recuperació del nostre autogovern, il·lustra de forma clara les dificultats endèmiques que ha patit Catalunya en les seves relacions amb el Govern de l'Estat per bastir polítiques pròpies a fi i efecte de donar resposta a les demandes dels principals sectors de la societat.

## 2.2 L'articulació de les competències estatals i autonòmiques

A la vista de les dificultats d'establir un marc d'entesa entre administracions, en benefici d'un desenvolupament ordenat i eficaç del sistema d'R+D, la Generalitat maldà per trobar formes d'articulació de les respectives competències, amb l'objectiu d'intentar corregir la gran asimetria existent en l'assignació de recursos estatals no competitius a Catalunya.

La Constitució atribuïa a l'Estat les funcions de coordinació i de foment de la investigació i no es pronuncia sobre les d'execució. D'altra banda, l'Estatut d'Autonomia donava a la Generalitat competències exclusives en matèria d'investigació. En aquest marc, la *Llei de la Ciència* atribuï també al Govern Central funcions executives. El resultat fou l'existència de dues polítiques de recerca, diferenciades i descoordinades, amb incidència en el mateix territori, en exercici de dues competències que, sota el concepte de concurrents, semblaven obviar els criteris d'eficiència en la gestió dels recursos públics. D'una banda, l'Estat gestionava la investigació que realitzaven els antics OPIs, principalment el CSIC, mentre que la Generalitat ho feia amb la de les universitats i els nous organismes que pogués crear. Al mateix temps, ambdues Administracions portaven a terme accions independents de foment general de la investigació. Val a dir que la competència de propostes, tan important per a millorar la qualitat de l'activitat científica dels equips d'investigació, pot resultar negativa portada als primers nivells de la planificació i del foment de la investigació.

En tot cas, el mecanisme de coordinació entre administracions previst a la Llei de la Ciència era el *Consejo General de la Investigación*

*Científica y Técnica* en el qual les CCAA hi estaven representades, i proposava, a més, en el seu article 6.2.c, la incorporació de Programes d'R+D de les CCAA al *Plan Nacional*.

La inoperància del *Consejo General*, de caràcter purament consultiu, queda palesa amb la revisió de la seva activitat més significativa que va consistir, durant uns anys (després ni això), a elaborar dictàmens sobre les memòries de gestió del *Plan Nacional*, en els quals s'apuntaven un seguit de recomanacions sense cap incidència real. Alejandro Nieto escrivia, al respecte, que «l'emfàticament denominat òrgan de coordinació, el Consell General de la Ciència i la Tecnologia, previst en la Llei de la Ciència, se'ns revela, en realitat, com a alguna cosa merament formal i intranscendent, gairebé diria decorativa, ja que no coordina gens fora del Pla Nacional i el que coordina dins del Pla té uns efectes jurídics de fet intranscendents».

Pel que fa a la inclusió de Programes de les CCAA en el *Plan Nacional*, cal remarcar que dels 18 que es van presentar l'any 1988 (10 dels quals van ser elaborats i presentats des de la CIRIT), només dos hi van ser incorporats, un de València i un de Catalunya sobre Química Fina, que va tenir una durada de sis anys, amb un finançament compartit. D'altra banda, l'any 1995 es va iniciar, a proposta de Catalunya, un procés de coordinació de les convocatòries d'infraestructura científica d'ambdues Administracions, més com a conseqüència de la recessió presupostària de les Administracions, que de la voluntat dels responsables polítics estatals de compartir amb els Governos autonòmics una petita parcel·la de la política científica general. Aquesta actuació, però, va tenir una curta durada.

Des de Catalunya sempre es va insistir en la necessitat d'una nova distribució de competències político-administratives, substituint els instruments de coordinació directiva pels de tipus cooperatiu i apropant els òrgans de gestió als d'execució, a part d'una nova concepció del sistema de finançament, per millorar la competitivitat del nostre entramat científic-tècnic. Una política basada menys en posicions de jerarquia o de subordinació, en relació amb els diferents actors institucionals, i més en posicions de coresponsabilitat, de complementarietat. Models si-

milars havien demostrat la seva eficàcia en països amb una sòlida tradició científica i tecnològica. És significatiu que en el «World Science Report» de la UNESCO s'indiqui que, a Europa, són els països amb un model més descentralitzat i concertat els que han assolit un major nivell d'eficiència investigadora i capacitat innovadora. És el cas d'Alemanya, Bèlgica i Suïssa, tots ells amb contribucions superiors a l'1,5% del PIB.

A més a més, en el Tractat de la Unió Europea es concedeix un lloc destacat a l'aplicació general dels principis de subsidiarietat i de responsabilitats compartides entre administracions, per fer front a aquests reptes de competitivitat que tot Europa té plantejats. La comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu sobre «Innovació en una economia del coneixement» insistia també en la necessitat d'augmentar la complementarietat i millorar els mecanismes de coordinació de les polítiques nacionals i regionals. Amb tot, aquest ha estat un àmbit pràcticament ignorat en la política d'R+D de l'Estat.

Certament una millor coordinació de les actuacions de foment hauria incidit molt positivament en el sistema, però convé també recordar que el progrés científic, que es concreta en innovació i aquesta en progrés social i creixement econòmic, no és una seqüència de desenvolupament lineal, sinó que diversos condicionants de tipus estructural o estratègic, condueixen a resultats diferents, a igualtat d'esforç financer. Els dos aspectes, el pressupostari i l'organitzatiu, són inseparables, amb la particularitat que el segon és molt més complex d'abordar que el primer.

En aquest sentit, pensàvem que tant l'organització del sistema públic d'R+D, basat en una estructura exclusivament funcional, com el sistema d'incentivació del sector privat, fonamentalment a base de polítiques de subvenció, havien de ser revisats en profunditat. Això per no parlar de l'excessiva concentració territorial de l'esforç públic, de la reduïda dimensió dels grups d'investigació, de l'escassa incidència de la demanda en la seva creació i, en conseqüència, la seva escassa capacitat innovadora. Unes deficiències que haurien estat més fàcils de corregir amb una adequada articulació de les competències i actuacions estatals i autonòmiques.

El Govern de la Generalitat sempre va manifestar la seva voluntat de contribuir a la recerca de fórmules imaginatives i eficaces a fi d'avançar en el camí de la concertació, que pot resultar il·lustratiu recordar. Una primera proposta, a principis dels 90, va ser la d'efectuar conjuntament les convocatòries d'ajuts per a formació de personal investigador, així com els ajuts d'infraestructura. Tan sol en aquest segon cas es va poder iniciar una cooperació tímida i breu. Un segon tipus d'actuacions implicava arribar a acords sobre el finançament de grans infraestructures o projectes, com ja havia ocorregut en el cas del Programa de Química Fina, per contribuir a equilibrar territorialment el sistema i per atendre demandes ben justificades des de les diferents CCAA, i en particular des de Catalunya. I, finalment, i més important, es plantejava avançar en un model de gestió compartida, en la forma que s'acordés, dels centres de recerca estatals, inclosos els del CSIC, per tal d'atreure més inversió de l'Estat a Catalunya.

Les propostes del Govern giraven entorn del desenvolupament d'un sistema consorciat, al nivell que fos, en el qual s'estava disposat a fer una aportació econòmica addicional als diferents Centres implicats, per part de la Generalitat, semblant a la que fes l'Estat. Tampoc aquest oferiment va merèixer cap tipus de consideració, sota l'argument, totalment inversemblant, de dificultats jurídiques d'execució.

Val a dir, que la figura consorcial és una tècnica de cooperació d'utilitat creixent en el nostre marc institucional, per la seva gran flexibilitat i per la seva facilitat per incorporar representants d'institucions diverses en finalitats d'interès comú. Experts administrativistes han destacat la seva rigorosa modernitat, operativitat i eficàcia i, a Catalunya, té una gran tradició en diversos sectors, inclosos la investigació i el desenvolupament tecnològic. Alguns Centres de reconegut prestigi, com el Centre d'Estudis Demogràfics, l'Institut de Física d'Altes Energies (IFAE) o el Centre d'Investigació Ecològica i Recursos Forestals (CREAF), es van crear adoptant aquest model organitzatiu.

Un consorci permet assegurar la coherència organitzativa de la institució, des de la planificació o definició d'objectius fins a l'execució i seguiment de les actuacions. Un aspecte no menys important que

convé destacar de la fórmula consorciada és el de facilitar l'acostament entre l'oferta pública d'investigació i la demanda de sectors productius, o fins i tot participar en iniciatives empresarials. Finalment, la possibilitat d'adoptar formes àgils de gestió redunda en benefici de les prestacions i eficàcia de la tasca dels centres, sense detriment que, a través dels seus estatuts, s'estableixin els necessaris mecanismes de control.

La primera experiència consorciada fou amb la Residència d'Investigadors, entre la Generalitat i el CSIC, una iniciativa que venia a satisfer una manca existent en l'àmbit acadèmic. Posteriorment es va aprovar l'Institut de Biotecnologia Vegetal, com a Consorci entre el CSIC i l'IRTA. Significativa ha estat també la posada en marxa del Consorci per a la construcció i explotació del Laboratori de Llum de Sincrotró, com un ens de dret públic integrat per l'Administració General de l'Estat i la Generalitat de Catalunya (vegeu 3.3.6, pàg. 142). Encara que fins ara les iniciatives hagin estat escasses, no per això haurien de deixar de contemplar-se en el futur.

Una altra figura d'interès era la fundacional. La Llei catalana de fundacions, de 2 de maig de 2001, recull la possibilitat que persones jurídiques públiques puguin constituir també fundacions. Algunes fundacions de recent creació són el Centre de Regulació Genòmica, l'Institut Català de Nanotecnologies o l'Institut Català d'Investigació Química, a Tarragona.

La decisió de potenciar aquesta figura es basava en el fet que es tracta d'ens especialment pensats per implicar sectors econòmics i productius en els seus objectius, tenint en compte que aquests sectors es beneficien d'importants avantatges de tipus fiscal i d'un especial tractament jurídic. Aquests avantatges, junt amb altres d'ordre menor però també importants, com pot ser la facilitat per a la seva constitució i gestió, les converteixen en un instrument especialment adequat a les finalitats pròpies de la R+D i de la captació d'interessos de tot tipus relacionats amb la innovació i la transferència de tecnologia.

Val la pena destacar que, tant en el cas dels consorcis com de les fundacions, l'actuació de l'Administració se situa en el nivell de la plani-

ficació, foment i control *a posteriori*, deixant l'execució i gestió diària a les mans dels principals actors, per la qual cosa se'ls dota de personalitat jurídica pròpia i de gran autonomia de funcionament.

### 3. L'ACTUACIÓ DE LA GENERALITAT

L'any 1977, a les conclusions de l'Àmbit «Recerca» del Congrés de Cultura Catalana es deia que «si Catalunya vol bastir el seu futur sobre unes bases sòlides, no pot de cap manera desatendre o ajornar la vertebració d'una política científica pròpia. L'articulació eficaç d'aquesta política exigeix, per tal de respondre a les necessitats econòmiques i socials del país, la recuperació del poder de gestió dels nostres propis afers. Un cop assolit aquest, amb el ple restabliment de la Generalitat, caldrà, entre d'altres, la creació d'un Consell Científic i Tecnològic (CCT) amb poder de decisió política depenent de la Presidència de la Generalitat. La funció principal del CCT ha de ser la definició i el control d'un Pla General de Recerca Científica i Tècnica».

En concordança amb aquesta declaració, en l'elaboració de la qual s'hi havia participat activament, l'any 1980, el Govern de la Generalitat va crear la Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació Tecnològica (CIRIT), la primera en una Comunitat Autònoma, com a òrgan col·legiat, responsable de coordinar les diferents actuacions i projectes dels departaments de la Generalitat en el camp de la recerca científica i la innovació tecnològica, al mateix temps que com a Organisme de primer nivell, que havia d'assumir els serveis que li serien transferits per l'Estat. D'aquesta manera, es pretenia aconseguir una actuació coordinada en el marc de les directrius d'una política científica general, i assolir la màxima eficàcia i l'òptima distribució dels recursos a Catalunya. La CIRIT tindria després un paper central en la formulació dels successius Plans de Recerca.

L'assumpció progressiva de les competències estatutàries sectorials ja va permetre, de bell antuvi, la renovació d'un seguit d'organismes transferits, entre els objectius dels quals s'inclouïa la realització, en ma-