

## 2. EL MARC COMPETENCIAL

Tenint en compte la importància dels condicionants d'entorn i organitzatius que acabem de descriure, per reeixir en la iniciativa política calia disposar no només de recursos financers, sinó dels instruments necessaris per poder corregir les mancances o desajustaments del sistema. Teniem, entre d'altres, una estructura funcional rígida en el sector públic, grups reduïts, dificultats endèmiques per contractar personal de suport, poca recerca a les empreses, etc. Tots aquests aspectes s'havien d'abordar des de l'acció de govern, i aquesta era la voluntat, però això requeria disposar d'un adequat marc competencial. Plantejar o discutir el tema competencial podia semblar, a alguns, entretenir-se en disquisicions poc productives, però el Govern no podia renunciar a reclamar allò que l'Estatut li reconeixia i que li era bàsic per implementar aquelles polítiques necessàries pel progrés del nostre teixit social i productiu.

### 2.1 Les competències de la Generalitat

Amb l'entrada en vigor de l'Estatut d'Autonomia, el gener de 1980, Catalunya va recobrar estructura política i unes eines de reconstrucció nacional que li havien de permetre el manteniment de la seva identitat, la potenciació del seu dinamisme social i cultural i el seu desenvolupament econòmic. Des d'aleshores, la Generalitat va anar creant diversos òrgans político-administratius per tal d'exercir les seves competències estatutàries i, en conseqüència, anar fent-se càrrec dels traspassos de recursos, mitjans i serveis que s'havien de produir.

Aquest fou el cas de l'àmbit que ens ocupa. L'article 9.7 de l'Estatut atorgava competència exclusiva en matèria de recerca a la Generalitat de Catalunya, sense perjudici de les competències que l'article 149.1.15 de la Constitució Espanyola conferien al Govern de l'Estat en relació al foment i a la coordinació general de la investigació científica i tècnica. Per això, a finals de l'any 1980, va ser creada la Comissió Interdepar-

tamental de Recerca i Innovació Tecnològica (CIRIT), com a l'òrgan col·legiat del Govern català responsable de coordinar les diverses activitats i projectes dels Departaments de la Generalitat en el camp de la recerca científica i la innovació tecnològica, assumir els esperats traspasos i definir la política pròpia de la Generalitat.

Els traspasos s'iniciaren el 1982 amb els d'Agricultura i Oceanografia i, el 1983, el Parlament admetia a tràmit una Proposició de Llei de Recerca i Innovació Tecnològica impulsada per ERC i presentada per tots els grups, en la qual es confirmava la missió de la CIRIT com l'òrgan de govern encarregat d'elaborar i planificar la política científica i d'innovació tecnològica, i de coordinar i finançar l'activitat científica que es realitzés a Catalunya. No obstant, la seva tramitació va quedar aturada quan el procés de negociacions amb el Govern central es va trencar com a conseqüència de la interpretació cada vegada més restrictiva de l'esmentat article 149.1.15 de la Constitució. Una interpretació forçada encara més a partir de l'any 1986 amb la promulgació de la *Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica* (Llei 13/86 de 14 d'abril), coneguda com a Llei de la Ciència, i contra la qual el Govern i el Parlament presentaren un recurs d'inconstitucionalitat per entendre que no contemplava un correcte repartiment de competències ni l'adequada coordinació de les mateixes.

Aquesta Llei reorganitzava el Sistema de Ciència i Tecnologia estatal, definia la planificació en R+D del país i establia els recursos presupostaris per a la seva aplicació, que vindrien del *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación*. Creava, també, la *Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología* (CICYT), com a òrgan responsable de la seva gestió i organitzava els centres de recerca estatals, nascuts a l'empara de la legislació preconstitucional, sense adequar-los a l'estructura de l'Estat de les Autonomies.

De la importància que tenien les transferències corresponents en el desenvolupament de les competències autonòmiques en R+D n'és un bon exemple la de l'INIA, que permeté la creació de l'*Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries* (IRTA), un organisme completament renovat, que està desenvolupant en el seu àmbit una tasca molt important

i eficaç de suport al sector, no només de Catalunya sinó de l'Estat i d'arreu. L'IRTA és, avui, un centre de referència en el seu àmbit i ningú no posa en dubte que la transferència fou una decisió encertada des de tots els punts de vista.

És interessant assenyalar que en el Decret de traspàs de l'INIA s'inclouïa també el *Instituto Español de Oceanografía* (IEO) que, curiosament, no tenia cap centre de recerca a Catalunya. En canvi, en relació als centres de recerca del *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* (CSIC) situats a Catalunya, les negociacions entre el Govern central i el català, prèvies a la redacció de la Llei de la Ciència, no van permetre fer-ne efectiu el traspàs.

En el cas de les universitats, el traspàs formalitzat l'any 1986 només es va fer plenament efectiu en relació amb la seva activitat docent, ja que la imminent aprovació de la Llei de la Ciència contemplava el conjunt de les universitats del país com a organismes executors de la recerca, subjectes al foment i la coordinació del Govern central.

El Tribunal Constitucional no es va pronunciar fins sis anys més tard, el 1992, amb una sentència que declarava constitucional la llei i que impedia, de fet, la transferència a Catalunya dels recursos estatals per a R+D que li corresponien.

El propi Tribunal, en una interpretació summament restrictiva del fet estatutari, i obviant la singularitat de l'àmbit de la R+D, arribava a afirmar en la sentència que «encara que seria desitjable que l'exercici de les competències estatals i autonòmiques en matèria d'investigació no tingués per efecte la duplicació, la descoordinació o el malbaratament de recursos (*sic*), no per això hauria de traduir-se en un tipus d'articulació diferent a la proposta». I encara que en un altre fonament manifestava que «l'exercici d'un conjunt de competències en règim de concurrència, presenta un molt ampli marge d'apreciació i decisió que, en principi, només al titular de la competència de coordinació correspon concretar», i més endavant afegia que «l'exercici de la competència estatal relativa a la coordinació es podia haver plasmat amb un abast i eficàcia diferents del que resulta de les que s'han previst», les seves apreciacions van habilitar una política científica estatal que va buidar

pràcticament de contingut les capacitats de foment i coordinació per part de la Generalitat.

De totes maneres, era obvi que la correcció jurídica de la Llei de la Ciència, apreciada pel Tribunal Constitucional, no impedia fer-ne altres lectures per part del Govern central, sobretot atenent altres models d'organització de països amb estructures polítiques semblants al nostre. Tampoc l'existència de la Llei no eximia de la responsabilitat política de buscar plantejaments de major racionalitat i eficàcia, i d'aplicar criteris de major eficiència en la gestió dels recursos públics. El fet, però, fou que, a l'empara de la concurrència de competències, es va esvair qualsevol possibilitat d'endegar un procés de negociació o concertació encaminat a impulsar i reforçar una política científica pròpia, d'acord amb les competències estatutàries i les característiques del nostre teixit social i productiu, i que permetés obtenir els majors retorns per a la societat del potencial científic i tecnològic existent a Catalunya. Si es volia incidir en aquest àmbit s'hauria de fer amb recursos propis.

Malgrat tot, el Govern no va deixar mai d'impulsar, amb fons propis i en la mesura de les seves possibilitats, les activitats d'R+D que es duïen a terme a Catalunya. Les quantitats absolutes van ser, a l'inici, relativament modestes, fruit de les importants limitacions pressupostàries i de l'esforç que es va haver de fer pel desplegament del sistema universitari.

L'any 1992, però, un cop feta pública la sentència del Tribunal Constitucional, desestimant els arguments de la Generalitat sobre les seves competències, i vistes les dificultats per aconseguir acords satisfactoris amb el Govern de l'Estat, el Govern català va donar un gir a la seva actuació en aquest camp, que es va materialitzar amb la creació del Comissionat per a Universitats i Recerca, la reorganització de la CIRIT i la posada en marxa del I Pla de Recerca 1993-1996.

L'any 2000 es va consolidar l'estructura amb la creació del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació amb l'objectiu, entre d'altres, de promoure l'excel·lència i la competitivitat del nostre sistema d'R+D.

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 poguéu 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*