

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO Y ESPACIO

ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA HISTORIA DE LA I+D COMUNITARIA: 1. Primera etapa: 1951-1974. 2. Segunda etapa: 1974-1982. 3. Tercera etapa: el primer programa-marco (1983-1987). 4. Cuarta etapa: la institucionalización (1987-1992). 5. Quinta etapa: desde 1992 a 2000. 6. Sexta etapa: desde la Estrategia de Lisboa. III. LA I+D EN LOS TRATADOS: 1. El Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (TCECA). 2. El Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA o Euratom). 3. El Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE): 3.1. El Acta Única Europea. 3.2. El Tratado de la Comunidad Europea (Maastricht). 3.3. El Tratado de la Comunidad Europea (Amsterdam). 3.4. El Tratado de la Comunidad Europea (Niza). 3.5. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

I. INTRODUCCIÓN

Los fundadores de las Comunidades Europeas apenas –por no decir nada– se ocuparon de la investigación científica y técnica salvo en el ámbito específico de algunas políticas comunes: CECA, Euratom y, en la CEE, la agricultura¹. Era quizás lógico que el espacio económico que se pretendía formar hubiera sido considerado, también, el marco natural para la cooperación científica y técnica, pero tal vez, no advirtieron la importancia que esta materia iría adquiriendo de cara al proceso de integración y desarrollo económico y social de las Comunidades Europeas y, en consecuencia, no la regularon de manera general con los perfiles que, con el transcurso del tiempo y la propia dinámica comunitaria, ha ido alcanzando. La política de

¹ No es de esta opinión SAN MÉNDEZ, L., «¿Por qué cambian las políticas? La política europea de investigación y desarrollo tecnológico», *Revista española de Ciencia Política*, nº 4, 2001, para quien «Las Comunidades Europeas en sus Tratados originales de los años cincuenta... también han definido las políticas de investigación, desarrollo e innovación como elementos esenciales de sus actuaciones», p. 98.

Investigación y desarrollo tecnológico (IDT) de la Comunidad –se ha dicho acertadamente– ocupa hoy una posición clave en el dispositivo de actuación de la Comunidad Europea².

Mucho menos se ocuparon del espacio, que es la gran novedad –a nuestro juicio– del Título que nos proponemos estudiar. En efecto, el Tratado de Lisboa o, mejor dicho, el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por una parte, atribuye a la Unión Europea la competencia para llevar a cabo acciones en el ámbito del espacio, «sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya»; y, por otra, incorpora al Título dedicado a la IDT el espacio y, en concreto, un precepto: el 189, que es el germen de lo que constituirá en un futuro la política espacial europea y del que daremos cuenta de manera separada al resto de los preceptos que integran el Título XIX del TFUE.

Los Tratados CECA y CEEA sí dedicaron algunos preceptos a esta materia aunque, lógicamente, referidos sólo a los aspectos materiales de los que se ocupaban dichos Tratados, es decir, al carbón y el acero, por un lado, y a la energía atómica, por otro. Por el contrario, el Tratado CEE no dedicó ninguno de sus artículos, con exclusión de una breve referencia en el artículo 41, a la investigación científica y al desarrollo tecnológico.

La preocupación por otras cuestiones más inmediatas como, por ejemplo, la unión aduanera; la convicción de los autores del Tratado de Roma de que la investigación tecnológica era un campo marginal e innecesario para la instauración del Mercado Común; la escasa importancia que en esos momentos se daba a la política científica y tecnológica en Europa o, en fin, la no incorporación a la «Comunidad de los seis» de países tecnológicamente más desarrollados como Gran Bretaña o los Países Nórdicos, son algunas de las razones que explican la ausencia de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en los orígenes (al menos a nivel de Derecho originario) de la Comunidad Económica Europea³.

Aunque la atención a la investigación científica y el desarrollo tecnológico por parte de los Estados miembros fue naciendo en la década de los setenta, no será sino hasta la entrada en vigor del AUE cuando se pueda hablar de la existencia en los Tratados constitutivos de una I+D comunitaria o, dicho en otros términos, cuando se produzca la institucionalización –si así queremos llamarlo– de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la Comunidad Europea en su Derecho originario.

En efecto, el AUE, en virtud de lo dispuesto en su artículo 24, introdujo un Título VI, que llevaría por rúbrica «Investigación y desarrollo tecnológico» (artículos 130 F a 130 Q), a la Tercera Parte del TCEE, precisamente la parte dedicada, como es sabi-

² DECHAMPS, G., «La política de investigación y desarrollo tecnológico de la Comunidad Europea: el programa marco 1987-1991», *Revista de estudios e investigación de las Comunidades Europeas*, n.º 5, 1988, p. 305.

³ *Vid.*, en este sentido, SOLÁ Y SOLÁ, J., *Política tecnológica en la CEE*, Valencia, 1986, p. 9 y BOTANA AGRA, M., «El Acta Única Europea y el marco jurídico de la política de la CEE sobre investigación y desarrollo tecnológico», *Noticias/CEE*, n.º 51, 1989, p. 31.

do, a las «Políticas de la Comunidad», lo que implica, como atinadamente ha escrito BOTANA AGRA, de una parte, que la promoción de la I+D se ha de realizar en armonía con las restantes políticas contempladas en la Tercera Parte del Tratado; y, de otro lado, que dicha promoción ha de respetar las normas comunes del Título I, entre las que destacan las «Normas sobre la competencia»⁴.

No significa lo que acabamos de exponer que antes de la aprobación del AUE no existiera investigación científica comunitaria. Todo lo contrario, podemos afirmar que la historia de la I+D es tan antigua como las mismas Comunidades⁵. En esta materia, como en tantas otras, hemos asistido a un proceso de continuo crecimiento y maduración muy propio de lo que es y supone la integración europea que, debe recordarse, no es un fin inmediato, sino un proceso continuo, progresivo⁶. En definitiva, queremos poner de relieve que también en este campo las palabras que pronunciara Robert SCHUMAN, uno de los padres fundadores de lo que hoy es la Unión Europea, en ese ya histórico discurso del 9 de mayo de 1950, definen lo que ha sido la evolución de la política comunitaria de Investigación y desarrollo tecnológico. Manifestaba el que fuera Ministro francés de Asuntos Exteriores: «Europa no se hará de un golpe, ni como una consecución global; se hará mediante realizaciones concretas». Pues bien, así ha ocurrido también en esta materia.

Nos proponemos, pues, dedicar las páginas que siguen al estudio de algunas cuestiones de la investigación científica y técnica en la Unión Europea. En primer lugar, haremos un sucinto recorrido a través de su historia, esto es, desde los orígenes de las Comunidades Europeas hasta la actualidad. Y, en segundo término, realizaremos un análisis de las previsiones comunitarias, al menos, a nivel de Derecho originario. También, como ya hemos anunciado, abordaremos la denominada política espacial europea que nace muy estrechamente ligada a la política de IDT.

II. LA HISTORIA DE LA I+D COMUNITARIA

La historia de la política de investigación científica y técnica comunitaria es, como acabamos de señalar, la historia de una continua y progresiva evolución que arranca en los propios orígenes de las Comunidades Europeas y finaliza, por ahora, con la aprobación del Tratado de Lisboa o, mejor dicho, de uno de los Tratados que lo integran: el TFUE.

⁴ BOTANA AGRA, M., (1989), p. 33.

⁵ ANDRÉ, M., *Política de investigación y desarrollo tecnológico*, Luxemburgo, 1988, p. 19.

⁶ Si la integración horizontal supuso un avance frente a la orientación francesa de la integración sectorial, aquella no se agotaba en sí misma. Los Tratados de Roma no obviaron que existía una interrelación entre los factores económicos y los factores estructurales jurídico-institucionales. En sus preámbulos se conocía que el objetivo final al que debían conducir las acciones de integración era la «unión cada vez más estrecha de los Pueblos Europeos».

Podemos distinguir en este largo período de casi sesenta años hasta seis etapas. La primera tiene su inicio en 1951 y se extiende hasta 1974; la segunda abarca el período comprendido entre los años 1974-1982; la tercera se inicia en 1983 con la aprobación del Primer Programa Marco comunitario y finaliza en 1987; la cuarta comienza con la entrada en vigor del AUE en 1987 y se extiende hasta la aprobación del Tratado de Maastricht, la quinta etapa tiene su comienzo en 1992 y la sexta y última etapa tiene su punto de partida en la aprobación de la Estrategia de Lisboa en el año 2000.

Como ya hemos indicado, la investigación comunitaria comenzó siendo sectorial y limitada a los estrictos ámbitos materiales que señalaron los Tratados constitutivos y ha finalizado, por el momento, constituyendo una auténtica «política común»⁷.

Veamos cada una de las etapas señaladas con la advertencia de que aun cuando estas fechas coinciden con las principales variaciones de los enfoques comunitarios en materia de IDT o de alguno de sus hitos más importantes, conviene dejar claro que la elección de una fecha determinada no deja de ser un convencionalismo. Los períodos que hemos citado son flexibles, en el sentido de que no están separados por un único hecho trascendental que supusiera una ruptura absoluta con el pasado.

1. Primera etapa: 1951-1974

Con la aprobación de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas que dedican, como veremos, algunos preceptos a esta materia, se inicia un proceso de continua maduración hasta llegar a culminar en lo que hoy es la política de IDT en la Unión Europea.

Esta primera etapa se caracteriza, fundamentalmente, por el limitado ámbito material de la investigación comunitaria recluida en lo que son los sectores contemplados en los Tratados. Esto es, la investigación comunitaria se circunscribe al carbón y al acero, a la energía atómica y a la investigación agrícola, que era, como hemos señalado, la única prevista en el TCEE. No existe, pues, una política global a nivel comunitario.

Deben ser destacados dos hechos en esta primera etapa. En primer lugar, la creación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 8 TCEEA, del Centro Común de Investigaciones Nucleares (CCR), el primer centro de investigación propio de la Comunidad, que desarrollará su actividad en este campo durante toda la década de los sesenta. Y, en segundo término, un hecho que excede del ámbito de la Comunidad: la puesta en marcha en el plano intergubernamental de la «Cooperación Científica y Técnica (COST)», organización internacional que agrupa a 19 países europeos para la realización conjunta de investigaciones en distintos ámbitos⁸.

⁷ Los documentos oficiales de la Comisión califican desde hace tiempo a la política de IDT como una «política común». *Vid.*, por ejemplo, «Un marco para las Acciones comunitarias de Investigación y Desarrollo Tecnológico en los años 1990», Comunicación de la Comisión, SEC (89) 675 final, Bruselas, 13 de junio de 1989, p. 7.

⁸ Sobre esto *vid.*, MUÑOZ-DELGADO ORTIZ, J.A., «Las acciones COST», *Política Científica*, junio-septiembre, 1986, pp. 9-12.

2. Segunda etapa: 1974-1982

Ya desde finales de los años sesenta se sentía la necesidad de desarrollar una política común de investigación científica fuera del campo nuclear. El CCR, como diremos más adelante, entró en una profunda crisis como consecuencia de la rivalidad entre las industrias nucleares francesas y alemanas que se saldaría con la diversificación de sus actividades a otros campos distintos de los que hasta entonces había sido su campo propio de actuación.

En 1974 se dictaron por parte del Consejo una serie de Resoluciones que habrían de marcar el camino a seguir por las Comunidades en esta materia.

La más importante es la relativa a la coordinación de las políticas nacionales y a la definición de interés comunitario en el campo de la ciencia y la tecnología⁹. En esta disposición se establecía la necesidad de definir los objetivos y asegurar el desarrollo de una política común en el campo de la ciencia y la tecnología, que implique la coordinación de las políticas nacionales y la ejecución común de acciones de interés comunitario (artículo 1º); creaba un Comité de Investigación Científica y Técnica (CREST) para asesorar a la Comisión y al Consejo en el cumplimiento de las tareas señaladas en el artículo 1º (artículos 2º a 4º) y, al mismo tiempo, precisaba que al final de 1976, tras una fase de dos años, serían extraídas las conclusiones de las experiencias realizadas de cara a apreciar la eficacia de los procedimientos, perfeccionar los mecanismos y enunciar las líneas directrices de una política común en el campo de la ciencia y la tecnología (artículo 6º).

En esta fecha se adoptó también una Resolución relativa a la participación de las Comunidades Europeas en la Fundación Europea de la Ciencia¹⁰; se aprobó un primer programa de acción de las Comunidades Europeas en el campo de la ciencia y la tecnología¹¹, que determinó como cauce jurídico para la adopción de las acciones de investigación el artículo 235 TCEE, que –como sobradamente se conoce– permite otorgar poderes de acción a la Comisión cuando dicha acción aparece necesaria para realizar uno de los fines de la Comunidad sin que el Tratado haya previsto tales poderes de acción y, por último, se aprobó un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de previsión, evaluación y metodología¹².

En resumen, esta etapa se caracteriza, a mi juicio, por la ampliación de las actividades comunitarias de investigación a todo el campo científico y tecnológico. Así, se pusieron en marcha distintos programas sectoriales de investigación en campos tales como la energía, el medio ambiente, las materias primas, etc. Más adelante, en los años ochenta, aparecieron una serie de programas que fueron denominados de

⁹ Resolución del Consejo de 14 de enero de 1974 (JOCE nº C 7/2, de 29 de enero de 1974).

¹⁰ Resolución del Consejo de 14 de enero de 1974 (JOCE nº C 7/5, de 29 de enero de 1974).

¹¹ Resolución del Consejo de 14 de enero de 1974 (JOCE nº C 7/6, de 29 de enero de 1974).

¹² Resolución del Consejo de 14 de enero de 1974 (JOCE nº C 7/7, de 29 de enero de 1974).

«segunda generación», muy integrados en los campos tecnológicos: tecnologías de la información¹³.

3. Tercera etapa: el primer programa-marco (1983-1987)

La tercera etapa de esta evolución de la política de investigación comunitaria viene presidida por la aprobación del primer programa-marco de I+D para el período 1983-1987.

El desarrollo y la diversificación de las actividades de investigación comunitarias hicieron sentir cada vez más la necesidad de coordinarlas en una estructura de conjunto que permitiese una visión global y sintética. La Comisión propuso al Consejo la aprobación de un programa-marco que cumpliera con esta finalidad y por Resolución del Consejo de 25 de julio de 1983 se aprobó el primer Programa-Marco comunitario¹⁴.

Este programa, adoptado al amparo del artículo 235 TCEE, agrupó al conjunto de acciones de investigación en marcha o ya comprometidas al tiempo que fijó los objetivos científicos y técnicos¹⁵, los criterios de selección¹⁶ y preveía su revisión durante el año 1985. Debe subrayarse que este programa-marco no tenía carácter obligatorio, sino meramente indicativo.

En coherencia con lo dispuesto en este programa, las Comunidades adoptaron distintos programas específicos sobre acciones comprendidas en los objetivos de aquél¹⁷. El programa-marco constituyó un cambio de rumbo en la política de I+D comunitaria, no sólo por el presupuesto asignado (3.750 millones de ecus), sino también por el enfoque general que se hace de la I+D.

4. Cuarta etapa: la institucionalización (1987-1992)

Es la etapa que podemos denominar de la institucionalización de la política comunitaria de investigación científica y técnica. Hasta 1987 la política comunitaria de I+D no tenía más base jurídica que la que le proporcionaba el precepto regulador de los «poderes implícitos»: el artículo 235 TCEE. Con la entrada en vigor del AUE

¹³ Vid. Sobre esta cuestión LÓPEZ MAYOR, V., «Nueva política y normativa comunitaria de investigación y desarrollo sobre tecnologías de la información: 1985-1990», *Noticias/CEE*, nº 75, 1991, pp. 53-65.

¹⁴ JOCE nº C 208, de 14 de agosto de 1983.

¹⁵ Los objetivos del primer programa-marco eran los siguientes: promoción de la competitividad agrícola, promoción de la competitividad industrial, mejora de la utilización de las materias primas, mejora de la gestión de las fuentes energéticas, fortalecimiento de las ayudas al desarrollo, mejora de las condiciones de la vida y del trabajo y mejora de la eficacia del potencial científico y técnico de la Comunidad.

¹⁶ Estos criterios se exponen en el Anexo II de la Resolución.

¹⁷ BOTANA AGRA, M. (1989), p. 33.

esta situación se alterará de manera notable. El Acta Única proporciona, como hemos destacado, una base jurídica expresa a esta materia; a partir de aquí la investigación científica y el desarrollo tecnológico pasan a ser un campo de competencia formal de la Comunidad.

No significa esto que la política comunitaria de investigación cambiara sustancialmente. Pero sí otorgó el AUE a la Comunidad los medios necesarios para hacer frente a los retos tecnológicos siguiendo el método comunitario; sí estableció una estructura general de la investigación comunitaria, aunque limitándose a recopilar, a nivel de Derecho originario, las disposiciones reguladoras de la materia, sin introducir grandes modificaciones.

Esta etapa se caracteriza fundamentalmente por la vinculación de la I+D, de un lado, al desarrollo de la industria comunitaria y al fomento de la competitividad internacional y, de otro, a la pretensión del establecimiento del mercado interior¹⁸.

5. Quinta etapa: desde 1992 a 2000

La quinta etapa de la política de investigación comunitaria, la actual, tiene su inicio con la aprobación del Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992.

No supone ningún cambio revolucionario con respecto a la anterior. Se limita –ello es importante–, de un lado, a superar la orientación puramente económica que el AUE había dado a la investigación comunitaria y, de este modo, se ha añadido un párrafo al apartado 1º del artículo 130 F estableciendo también como objetivo de la Comunidad en esta materia el fomento de todas las acciones de investigación que se consideren necesarias en virtud de los demás capítulos del presente Tratado y, de otro, a agilizar los procedimientos de adopción de decisiones en materia de investigación, así como reforzar el papel del Parlamento Europeo en esta materia.

La investigación científica y el desarrollo tecnológico parecen haber adquirido ya su plena madurez en las políticas de la Unión Europea y, además, el importante papel que les corresponde de cara al progreso económico y social de la Comunidad.

6. Sexta etapa: desde la Estrategia de Lisboa

Sin modificar los Tratados comunitarios, la política de IDT experimenta un nuevo salto hacia delante con la aprobación de la Estrategia de Lisboa. En efecto, el Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2000 celebrado en la capital portuguesa aprobó todo un extenso programa que tenía como objetivo estratégico convertir la economía de la Unión Europea en «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo antes de 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañada por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social». Para el

¹⁸ A este respecto ya es revelador el Memorandum de la Comisión, que el Consejo hizo suyo, «Hacia una Comunidad Europea de la Tecnología», COM (85) 320 final, *JOCE* n° 6/1985, p. 24.

logro de este objetivo la IDT y, de forma más general, el «triángulo del conocimiento» (investigación, educación e innovación) constituirá la piedra angular de la Estrategia de Lisboa.

Hacia finales de la década los noventa, la Unión Europea fue consciente de que no existía una política coherente de investigación en Europa. Las políticas nacionales y la europea se estaban solapando, y, además, el marco de las actividades de investigación para las acciones de investigación era todavía más nacional, cuando debería predominar el carácter europeo.

Para solucionar este problema, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros adoptaron una iniciativa para la creación del Espacio Europeo de Investigación (ERA, según las siglas anglosajonas). La Comisión, mediante la Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «Hacia un espacio europeo de investigación» COM (2000) 6 final sentó las bases de este Espacio Europeo de Investigación creando un «mercado interior de la investigación», que tenía como objetivo establecer una zona de investigación sin fronteras o, mejor expresado, un verdadero espacio de libre circulación del conocimiento, los investigadores y las tecnologías dirigido a reforzar la cooperación, estimular la competencias y sacar el máximo partido a la asignación de los recursos para fomentar el empleo y la competitividad en Europa.

En fin, esta última etapa se caracterizará por la creación y construcción del Espacio Europeo de Investigación. El sexto Programa Marco 2002-2006 se consideró un elemento primordial para poder alcanzar el ERA, del mismo modo que el VII Programa marco continuará realizando esta misma función.

III. LA I+D EN LOS TRATADOS

La investigación científica y el desarrollo tecnológico, como hemos afirmado, está presente en los Tratados. Primero, la encontramos en los Tratados CECA y Euratom referida sólo a los ámbitos materiales sobre los que versan los mencionados Tratados; después, en el TCEE, con carácter general, como consecuencia de la modificación que introdujo el AUE y, finalmente, el Tratado de Maastricht que también ha introducido algunas modificaciones a la regulación de la IDT hasta llegar al Tratado de Lisboa de 2007 que apenas ha modificado las disposiciones del Tratado de la Unión Europea, ya sea en su versión de Maastricht, Amsterdam o Niza. Veamos las previsiones que contienen los distintos Tratados comunitarios, esto es, el llamado Derecho primario u originario.

1. El Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (TCECA)

Aunque este Tratado ya no esté vigente, pues, como es sabido, la CECA era la única Comunidad que tenía un periodo de vigencia y que cuando concluyó –después

de cincuenta años— los Estados signatarios decidieron darla por finalizada, nos parece conveniente abordar la regulación que en esta primera Comunidad se tenía sobre la materia objeto de este capítulo.

El TCECA fue muy parco en la materia. Dedicaba solamente un precepto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico: el artículo 55.

El apartado 1º del citado precepto establecía que la Alta Autoridad (la Comisión¹⁹) «deberá fomentar la investigación técnica y económica relacionada con la producción y el desarrollo de consumo de carbón y acero, así como la seguridad en el trabajo de estas industrias». Esto es, encomendaba a la Comisión el deber de potenciar la investigación científica y técnica destinada a aumentar el rendimiento y la seguridad en las industrias siderúrgicas y del carbón.

Para estimular y facilitar el desarrollo de estas investigaciones, la Comisión, previa consulta al Comité Consultivo CECA —que, de este modo se convierte en órgano consultivo de investigación²⁰— realizaría las acciones siguientes:

- a) Promoverá una financiación común por parte de las empresas interesadas.
- b) Destinará fondos recibidos a título gratuito.
- c) Asignará, con el dictamen conforme del Consejo, fondos procedentes de las exacciones previstas en el artículo 50, sin que pueda sobrepasar, sin embargo, el límite máximo establecido en el apartado 2º de dicho artículo.

En relación a las dos primeras acciones, el propio apartado 2º de este artículo 55 establecía la obligación de que los resultados obtenidos fueran puestos a disposición de todos los interesados en la Comunidad.

Finalmente, el último apartado de este precepto indicaba que la Alta Autoridad emitiría cuantos dictámenes fueren apropiados para la difusión de las mejoras técnicas, especialmente en lo que concierne a los intercambios de patentes y a la consecución de licencias de explotación.

Como puede observarse, la regulación que hacía esta norma de la investigación científica y técnica estaba limitada al estricto ámbito material del Tratado, esto es, al carbón y al acero.

De otra parte, también puede observarse que distinguía dos tipos de investigación: la investigación técnica, de una parte, y lo que algún autor ha denominado acerta-

¹⁹ Como es conocido, por el Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965 (el denominado Tratado de Fusión de Ejecutivos), se constituyó un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.

²⁰ ANDRÉS GÓMEZ DE BARREDA, M^a R., LORCA CORRONS, A., y URZAINQUEL MIGUÉLEZ, E., *Investigación y Desarrollo en las Comunidades Europeas*, Madrid, 1985, p. 21.

Sobre el Comité consultivo CECA en general, *vid.*, MANGAS MARTÍN, A., «Los órganos auxiliares: el Comité de Representantes Permanentes (COREPER). El Comité Económico y Social. El Comité Consultivo CECA y el Tribunal de Cuentas», *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, I, Madrid, 1986, pp. 167-171.

damente la investigación social²¹. En lo que hace referencia a la primera, la CECA adoptó distintos programas de ayuda a medio plazo²². Y por lo que respecta a la investigación social, aprobó, asimismo, distintos proyectos de higiene industrial en las minas, seguridad en el trabajo, lucha contra las enfermedades mineras, etc.²³.

Señalemos, por último, que la CECA –disponía, *in fine*, el apartado 1º del artículo que estamos examinando– organizará para realizar las tareas investigadoras los contactos adecuados entre los organismos de investigación existentes, que forzosamente, en un principio, serían sólo los de los Estados miembros puesto que este Tratado, a diferencia del TCEEA, no creó ningún órgano de investigación propio para el desarrollo de estas misiones.

2. El Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA o Euratom)

El TCEEA procuró también, como el anterior, una base jurídica explícita a la investigación comunitaria en el campo de la energía nuclear, contemplándola, al menos, en tres lugares distintos:

En primer lugar, en el artículo 2º donde se establecían las tareas o acciones a desarrollar por la CEEA y, así, en su letra a) señala «desarrollar la investigación y asegurar la difusión de los conocimientos técnicos».

En segundo lugar, en el Capítulo I «Desarrollo de la Investigación del Título II» (artículos 4 a 10).

Y, por último, en el artículo 134 por el que se creó un Comité Científico y Técnico (CST) de carácter consultivo, adjunto a la Comisión, que se ocupaba de las cuestiones generales derivadas del Tratado para asesorar a aquélla en los programas de investigación y enseñanza en materia de energía nuclear. Este órgano estaba formado por treinta y tres miembros (dos o tres representantes de cada Estado miembro), nombrados a título personal por un período de cinco años renovable por el Consejo, previa consulta a la Comisión²⁴.

El artículo 4º del Tratado recoge los objetivos que se precisan conseguir en el campo de la energía nuclear, a saber: promover y facilitar las investigaciones nuclea-

²¹ SOLÁ Y SOLÁ, J., (1986), p. 10.

²² En 1968 el Consejo de Ministros aprobó el primer programa de ayuda a la investigación del carbón para el período 1967-1969, *vid. Bulletin de la Communauté Européenne du charbon et de l'acier*, nº 41, 1966. El segundo programa fue elaborado en 1970 y puesto en marcha para los años 197º-1974, publicado en el *JOCE* nº C 99 de 31 de julio de 1970; fue revisado en 1972 y publicado en el *JOCE* nº C 74 de 10 de julio de 1972. El tercer programa para el período 1975-1980 fue publicado en el *JOCE* nº C 60/16 de 25 de mayo de 1974, etc.

²³ *Vid.*, por ejemplo, *JOCE* nº C 10/2 de 14 de enero de 1977, establecimiento de un programa de investigación en materia de seguridad minera o *JOCE* nº C 159/3 de 5 de julio de 1978, establecimiento de un programa de investigación en materia de higiene industrial en las minas.

²⁴ *Vid.* «Comités Europeos competentes en I+D», *Política Científica*, abril, 1986, p. 11.

res de los Estados miembros y completar la ejecución del programa de investigación y enseñanza de la Comunidad. También señala, remitiéndose a lo establecido en el Anexo I, el ámbito de las acciones en la investigación nuclear y se refiere a las materias primas, la física aplicada de la energía nuclear, la fisicoquímica de los reactores, el tratamiento de materiales radioactivos, las aplicaciones de los radisótopos, el estudio de los efectos nocivos de las radiaciones en los seres vivos, los equipos y los aspectos económicos de la producción de la energía.

La técnica de la programación en la investigación comunitaria tiene su origen explícito en el marco de este Tratado. De este modo, su artículo 7º prevé que el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión que consultará al CST, establecerá los programas de investigación, que serán fijados para un período de cinco años, correspondiendo su ejecución al Centro Común de Investigaciones Nucleares (CCR).

Quizás, una de las cuestiones más importantes que se contienen en este Tratado sea, precisamente, la previsión de la creación de un Centro de investigación que realizará la denominada investigación propia de la Comunidad o también «acción directa». Es decir, que el propio Tratado constitutivo crea un órgano de investigación.

El CCR está previsto en el artículo 8º TCEEA como órgano encargado de hacer progresar en común los conocimientos y las técnicas necesarias para utilizar de forma industrial la energía nuclear. Constituido por Decisión de la Comisión 71/57, tiene, como preveía el apartado 2º de este artículo, distintos establecimientos para ejercer sus actividades, concretamente en Ispra (Italia), Kalsruhe (Alemania), Petten (Holanda) y Gell (Bélgica). El CCR está financiado exclusivamente por la Comunidad y cumple, fundamentalmente, tres objetivos: a) realización de programas de investigación con carácter general, concentrando esfuerzos sobre sus actividades; b) prestación de un servicio de interés público, poniendo a disposición de los organismos y las empresas industriales, los equipos especiales, conocimientos, productos y servicios que necesiten y c) elaboración de informes científicos y técnicos para la Comisión.

A comienzos de los setenta y como consecuencia, según ha explicado De Ruyt, de la rivalidad entre las industrias nucleares francesas y alemanas, cada una desarrollando sus propias técnicas de construcción de reactores y haciéndose competencia en el mercado mundial²⁵, el Centro entró en una profunda crisis que se saldaría con la diversificación de sus actividades extendiéndolas a sectores tales como el medio ambiente, la energía solar, los materiales, etc.

En resumen, el Tratado de Euratom es, como vemos, más extenso que el TCECA a la hora de regular la investigación científica y técnica, quizás como consecuencia de la necesidad de conocimientos que sentía la Comunidad en esta singular materia, aunque tiene en común con el anterior que tampoco se hace aquí una regulación general de la I+D, sino solamente referida al ámbito material del Tratado.

²⁵ DE RUYT, J., *L'Acte Unique European*, Belgique, 1987, p. 203.

3. El Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE)

El TCEE en su versión originaria no contenía normas relativas a la investigación científica y tecnológica, salvo un precepto, el artículo 41, dedicado a una materia muy concreta: la investigación agraria.

En efecto, el citado precepto disponía que para alcanzar los objetivos de la política agrícola común (PAC) podrían preverse medidas tales como «una eficaz coordinación de los esfuerzos emprendidos en los sectores de... la investigación y divulgación de conocimientos agronómicos»²⁶.

Esta ausencia de normas reguladoras de la investigación no significa, como hemos manifestado, que no existiera desde el principio investigación comunitaria en el marco de la CEE. Sin embargo, la base jurídica de estas acciones durante mucho tiempo sólo tuvieron apoyo en un artículo muy general del Tratado, el famoso artículo 235, que, como se conoce, establecía que si una acción de la Comunidad se considera necesaria para el objetivo de ésta, y en el Tratado no se hubiera previsto, el Consejo, a propuesta de la Comisión y después de la comunicación al Parlamento, adoptará por unanimidad las disposiciones que considere oportunas²⁷.

La base jurídica expresa de la I+D comunitaria no llegará sino hasta la entrada en vigor en julio de 1987 del AUE, cuyo artículo 24 introduce, como hemos advertido, un Título VI a la Tercera Parte del Tratado que contiene once nuevos artículos, que definen de manera bastante elaborada los objetivos, el marco y los medios de acción de esta nueva política.

²⁶ Sobre este tema, *vid.*, VÁZQUEZ LOSADA, A.M^a., «La política comunitaria de investigación y desarrollo tecnológico en el sector agrario», *Noticias/CEE*, n^o 73, 1991, pp. 27-35.

²⁷ El profesor JEA, Victor Louis establece tres condiciones para la aplicación de este precepto: 1^a tiene que considerarse la acción como necesaria; 2^a la acción debe tener como finalidad la realización de un objetivo del Tratado ya sea general o particular y 3^a es necesario que el Tratado no haya previsto las medidas de acción suficientes para alcanzar el objetivo perseguido, *vid.*, *L'ordre juridique communautaire*, Luxemburgo, 1986, p. 50. Es claro que estas tres condiciones se dan en la política a que nos estamos refiriendo. La doctrina más autorizada (VAN DER MEERSCH, W., «L'ordre juridique des Communautés Européennes et le Droit International», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 5, n^o 148, 1975) considera que esta histórica disposición «no crea ni determina las competencias ni las distribuye entre las instituciones comunitarias. Es estrictamente subsidiario y no tiene por objeto más que colmar una laguna en el ejercicio de una competencia determinada sin poner en cuestión el equilibrio institucional del Tratado». Sin embargo, la jurisprudencia comunitaria ha adoptado posiciones más expansivas a la hora de interpretar el alcance de esta disposición, al declarar expresamente que el artículo 235 permite al Consejo tomar todas las disposiciones apropiadas incluso en el marco de las relaciones internacionales (Aff. 22/70. Arrêt 31/3/71. «Commission c Conseil. Accord Européen sur les Transports Routiers». *Recueil de Jurisprudence*, 1971, pp. 263-284). *Vid.* igualmente sobre este artículo, entre otros, OLMÍ, G., «La place de l'article 235 TCEE dans le système des attributions de compétence a la Communauté», *Mélanges Fernand Dehousse*, vol. II, Bruselas, 1979, p. 285; MARENCO, G., «Les conditions d'application de l'article 235 du Traité CEE», *RMC*, n^o 131, 1970, p. 154; LESGUILLONS, H., «L'extension des compétences par l'article 235 du Traité de Rome», *Annuaire Français de Droit International*, 1984, p. 887 y TIZZANO, A., «Las competencias de la Comunidad», *Treinta Años de Derecho Comunitario*, Luxemburgo, 1981, p. 54.

Por su parte, el Tratado de la Unión Europea (TUE) en su versión de Maastricht, además de modificar la ubicación sistemática del Título dedicado a la I+D (pasó a ser el XVI TCE) también introducirá algunos cambios que mejorarían la regulación en este campo. En su versión de Ámsterdam tan sólo modificó dos apartados del Título dedicado a la investigación: el apartado 1 del artículo 130 I, que suprimió la necesidad de unanimidad en el Consejo para aprobar el programa marco plurianual, y el artículo 130 O que, asimismo, suprimió la exigencia de unanimidad para adoptar las disposiciones previstas en el precepto anterior relativas a la creación de empresas comunes o cualquier otra estructura para la correcta ejecución de los programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios. Y, por último en su versión de Niza, la regulación de esta materia, ahora contenida en el Título XVII (artículo 163 a 173), no contendrá modificación alguna.

3.1. El Acta Única Europea

El AUE, sin duda, supuso para la investigación comunitaria un cambio muy notable. Significó nada menos que su transformación en un campo de competencia formal de la Comunidad o, dicho en otros términos, otorgó cabida a una «nueva» política comunitaria, que en realidad sólo es nueva, como han destacado todos los autores, por lo que se refiere a su inclusión en el Tratado²⁸, muy de acuerdo, por otra parte, con el habitual actuar comunitario.

El AUE contiene, como de inmediato tendremos ocasión de comprobar, una serie de nuevas disposiciones que definen la estructura general de la política de investigación comunitaria. Más acertado, sin embargo sería señalar –con un tono más modesto– que en realidad se limita a codificar, aunque sea en el plano del Derecho originario, los objetivos, modalidades de programación, de acción y de cooperación aplicadas en el primer programa-marco o incluso mucho antes²⁹.

Pero lo cierto es que hubo que esperar a este Tratado para asistir a la elevación de la política de investigación comunitaria a la categoría de Derecho originario, esto es, a tener una base jurídica expresa de la que carecía, salvo la muy general –como ya hemos hecho notar– del artículo 235 TCEE. El AUE representa, en suma, el desenlace del proceso evolutivo que ha venido desarrollando la ciencia y la tecnología en el marco de la integración comunitaria.

El Título VI dedicado a la Investigación y desarrollo tecnológico comienza señalando en su primer precepto, el artículo 130 F, los fundamentos, la razón de ser y los límites de la investigación comunitaria.

El apartado 1º formula lo que muchos –de modo acertado– han denominado el objetivo general de la Comunidad en este campo³⁰: «fortalecer las bases científicas y tecnológi-

²⁸ Vid., por todos, DE RUYT, J. (1987), p. 202.

²⁹ GONÇALVES, M.E., «Quelques réflexions critiques sur l'Acte Unique Européen et la recherche-développement», *RMC*, nº 338, 1990, p. 459.

³⁰ Vid., por todos, CARTOU, L., *Communautés Européennes*, 9ª ed., París, 1989, p. 492.

cas de la industria europea y favorecer el desarrollo de la competitividad internacional». Los dos objetivos indicados se complementan pues tratan de explotar las potencialidades que da a la industria su dimensión comunitaria en relación a la de sus principales oponentes. Desde esta perspectiva, hay que señalar que la formulación del objetivo es bastante amplia y no se restringe, como algunos habrían querido, a que la investigación comunitaria sólo fuera complementaria en relación a la que realizan los Estados miembros, si bien esta noción de complementariedad aparecerá, después, en el artículo 130 G.

Por su parte, los apartados 2º y 3º, formulan otros objetivos más concretos. El apartado 2º indica la vía a seguir por la Comunidad y la conexión entre la política tecnológica y la realización del mercado común; así señala, de una parte, que «estimulará a las empresas, incluyendo a las pequeñas y medianas empresas»³¹, centros de investigación y universidades y, de otro, que «apoyará sus esfuerzos de cooperación fijándose, en especial, como objetivo, permitir a las empresas la plena utilización de las potencialidades del mercado interior de la Comunidad, en particular por medio de la contratación pública nacional, la definición de normas comunes y la supresión de los obstáculos jurídicos y fiscales que se opongan a dicha cooperación»; en definitiva, ir a un espacio científico único, un mercado interior o, en palabras de la Comisión, hacia una Comunidad Europea de la ciencia y la tecnología³². El apartado 3º, por su parte, subraya la relación entre el esfuerzo tecnológico y las políticas comunes, disponiendo que en la consecución de estos objetivos, se tendrá especialmente en cuenta la relación entre el esfuerzo común emprendido en materia de investigación y de desarrollo tecnológico, el establecimiento del mercado interior y la ejecución de políticas comunes, en particular, en materia de competencia y de intercambios.

De lo expuesto en este precepto se desprende –además de lo señalado– que la Comunidad no tiene vocación de sostener la llamada investigación básica, fundamental o pura, sino únicamente el estadio «precompetitivo»³³ puesto que hace referencia al fortalecimiento de las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional, es decir, se ha concentrado sobre el propósito más específico y estratégico de la promoción de la competitividad industrial europea. Aquí aparece la característica más original de la investigación comunitaria que es esencialmente la investigación aplicada, que procura conseguir resultados que puedan rápidamente encontrar una salida en el campo industrial o comercial, con la reserva, sin embargo, de que se trate de un desarrollo precompetitivo³⁴.

³¹ El profesor BOTANA AGRA (1986), p. 34, ha dicho que a través de esta expresa referencia a las pequeñas y medianas empresas resalta la conexión que se establece con la política social.

³² «Hacia una Comunidad Europea de la Tecnología», *Comunicación de la Comisión al Consejo*, COM (85) 350 final, Bruselas, 25 de junio de 1985.

³³ Por investigación «precompetitiva» se entiende aquella que ha superado la etapa básica del laboratorio, pero requiere un esfuerzo adicional significativo para elaborar los conceptos hasta la etapa precedente al desarrollo comercial. Vid. DOPAZO, C., «La investigación tecnológica “precompetitiva” en Europa», *Política Científica*, núm. Extraordinario, 1986, pp. 6-8.

³⁴ DECHAMPS, G. (1988), p. 306.

Además, el objetivo general en esta materia es, como ha denunciado la profesora GONÇALVES, restrictivo, puesto que somete la promoción de las actividades comunitarias de I+D únicamente al desarrollo de la industria sin hacer referencia a otros sectores de la actividad económica ni a objetivos de interés general³⁵. Si nos limitamos a hacer una interpretación literal –continúa escribiendo esta autora– las actividades de investigación en el campo de la medicina y del medio ambiente por ejemplo no estarían cubiertas más que en la medida que contribuya a promover la competitividad industrial³⁶. Es decir, ha adoptado una orientación exclusivamente económica.

Lo establecido en este precepto –en concreto en su apartado 3º– resulta, asimismo, restrictivo en relación a la aplicación de los objetivos de desarrollo científico y tecnológico y las otras políticas comunes ya que sólo menciona la de competencia y la comercial, olvidándose de otras que también podían haber sido señaladas en este precepto. No obstante, esta afirmación debe ser matizada en el sentido de que el precepto, en mi opinión, no puede ser interpretado como excluyente del resto de políticas comunes que expresamente no menciona pues textualmente dice: «políticas comunes, en particular, en materia de competencia y de intercambios»; simplemente, pues, debe entenderse que los autores del Tratado tuvieron en cuenta especialmente las señaladas, pero nada más. No significa que las demás fueran excluidas.

Se desprende de este examen de los objetivos de la política de I+D, como ha nombrado GONÇALVES, que éstos no están planteados como fines en sí mismos, sino medios del proceso económico que el sistema comunitario concibe en cada momento. La investigación no está valorada como tal. Esto explica –dice– el puesto secundario reservado a la investigación fundamental y a las ciencias sociales y humanas en el marco de la Comunidad³⁷.

La política de I+D se configura, en fin, como uno de los objetivos comunitarios que se plasmará, como establece el artículo 130 G, en cuatro tipos de acciones:

- Aplicación de programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración.
- Promoción de la cooperación en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitaria con terceros países y organizaciones internacionales.
- Difusión y explotación de los resultados de las actividades en materia de investigación, desarrollo tecnológico y demostración.
- Estímulo a la formación y a la movilidad de los investigadores de la Comunidad.

No obstante, en mi opinión, aun siendo esto importante todavía lo es más lo que dispone este precepto en su encabezamiento cuando señala que las acciones comunitarias de investigación «completarán» las emprendidas en los Estados miembros.

³⁵ GONÇALVES, M.E. (1990), p. 459.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*, p. 460.

O, dicho en otros términos, el párrafo 1º de este artículo 130 G establece el principio general de que la política de investigación comunitaria reside en la responsabilidad de los Estados miembros y la acción comunitaria no hace más que completarla. Aquí está la noción de complementariedad a que antes nos referíamos.

Esta formulación, sin embargo, no es muy afortunada ya que podría ser interpretada en el sentido de que una acción comunitaria de investigación sólo puede ser desarrollada si figura ya en los programas de algún Estado miembro, lo que resueltamente estaría en contradicción tanto con los objetivos que figuran en el artículo 130 F.1 como con la definición de acciones ofrecida en el mismo artículo 130 G. Es necesario entender esta frase –como ha avanzado DE RUYT– «expresando el papel, bastante lógico, de evitar las duplicaciones y concentrar los programas sobre acciones que correspondan a la dimensión comunitaria»³⁸.

Además, y como consecuencia de este carácter de complementariedad de la política de investigación comunitaria, el siguiente precepto del AUE, el artículo 130 H, impone una obligación de coordinar los programas nacionales de I+D de los Estados miembros, entre sí, en contacto con la Comisión, pero sin otorgar a ésta ninguna competencia directa sobre el tema, aunque sí la facultad para que tome en estrecho contacto con los Estados miembros «cualquier iniciativa útil para promover dicha coordinación». El artículo 130 H, en suma, obliga a que los Estados miembros coordinen, entre sí, sus programas de investigación, pero sin que una institución comunitaria, como en otras políticas, tengan facultades en esta materia. Se tratará, como ha dicho la profesora GONÇALVES, de una «cooperación institucional» más que de un instrumento típico de la constitución económica de una Comunidad integracionista³⁹. El resultado ha sido, pues, un precepto de contenido relativamente modesto, aunque confirma la autonomía de los Estados miembros para la formulación de sus respectivas políticas nacionales. Como tendremos ocasión de exponer, el Tratado de Maastricht modificará estos aspectos introduciendo una auténtica coordinación comunitaria.

Los artículos 130 I a 130 P regulan la programación de la I+D comunitaria. Debe destacarse que estos preceptos, con carácter general, no representan novedad alguna ya que, como conocemos, la programación de la investigación en el marco de la CEE estaba recogida desde las Resolución de 1974. En este punto, el AUE se limita a conferir un estatuto de conjunto a la programación elevándola al rango de Derecho originario.

La programación de la I+D se articula en torno a tres niveles:

El primer nivel, el más genérico, estará integrado por el programa-marco pluriannual (artículo 130 I). El contenido de este precepto no incorpora ninguna novedad, pues como se recordará, ya por Resolución del Consejo de 25 de julio de 1977 se aprobó el primer programa-marco. El AUE, en consecuencia, no hace sino recoger lo que ya estaba establecido. La diferencia ahora está en que los programas que se

³⁸ DE RUYT, J. (1987), p. 207.

³⁹ GONÇALVES, M.E. (1990), p. 463.

aprueben en base al precepto citado tendrán carácter constrictivo, es decir, ninguna acción podrá ser adoptada por la Comunidad fuera de ellos.

El programa-marco, que incluirá el conjunto de acciones a desarrollar, fijará los objetivos científicos y técnicos; determinará sus respectivas prioridades; indicará las grandes líneas de acción previstas; fijará el importe que se considere necesario y las modalidades de participación financiera de la Comunidad en el conjunto del programa, así como el reparto de dichos importes entre las diferentes acciones previstas. El programa-marco –finaliza el artículo 130 I.2º– podrá ser adoptado o completado en función de la evolución de las situaciones, esto es, prevé el examen y revisión del programa-marco atendiendo a un criterio de flexibilidad que ya había sido incorporado en el primer programa-marco sobre I+D para el período 1984-1987.

El segundo nivel de programación lo constituyen los programas específicos. El artículo 130 K, que contempla este tipo de programas, establece que el programa-marco se ejecutará mediante programas específicos desarrollados dentro de cada una de las acciones previstas en aquél. Cada programa específico precisará las modalidades de su realización, fijará su duración y preverá los medios que se estimen necesarios. Por su parte, el Consejo determinará las modalidades de difusión de los conocimientos que resulten de los programas específicos. Representan, como ha dicho Botana Agra, «el cauce de ejecución del programa-marco»⁴⁰.

Por último, el tercer nivel está integrado por los programas complementarios (artículo 130 L), que sirven, como los anteriores, para ejecutar el programa-marco, pero con la singularidad de que sólo participarán en ellos aquellos Estados miembros que se comprometan a financiarlos, sin perjuicio de una posible participación de la Comunidad.

El Consejo establecerá las normas aplicables a este tipo de programas, especialmente en materia de difusión de los conocimientos y de acceso de otros Estados miembros.

Además, en la ejecución del programa-marco, la Comunidad, podrá prever, de acuerdo con los Estados miembros interesados, una participación en programas de investigación emprendidos por ellos (artículo 130 M) y, asimismo, cooperar con terceros países o con organizaciones internacionales celebrando acuerdos basados en el artículo 228 TCEE (artículo 130 N).

En cuanto a la financiación de los programas comunitarios, el artículo 130 P dispone que será señalada, comprendiendo una eventual participación de la Comunidad, al aprobarse cada uno de ellos. En este sentido, el citado precepto no hace sino reiterar las previsiones que contempla el artículo 130 I.

La contribución anual de la Comunidad a la I+D será, sin embargo, adoptada en el marco del procedimiento presupuestario, sin perjuicio de otros modos de intervención eventual de la Comunidad.

Finalmente, el artículo 130 Q regula el procedimiento de adopción de acuerdos en esta materia. Los procedimientos son varios:

⁴⁰ BOTANA AGRA, M. (1986), p. 35.

El párrafo 1º establece que serán adoptadas por unanimidad a propuesta de la Comisión y después de consultar al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social las disposiciones contempladas en los artículos 130 I (programa-marco plurianual) y 130 O (creación de empresas comunes).

El párrafo 2º en su primera parte establece que el Consejo, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Comité Económico y Social y en consulta con el Parlamento Europeo, adoptará por mayoría cualificada, las disposiciones contempladas en los artículos 130 K (programas específicos), 130 L (programas complementarios), 130 M (participación comunitaria en los programas nacionales), 130 N (cooperación con terceros países o con organizaciones internacionales) y apartado 1º del artículo 130 P (financiación de programas).

Y, por último, el párrafo 2º *in fine* establece que los programas complementarios requerirán además la aprobación de los Estados miembros.

3.2. El Tratado de la Comunidad Europea (Maastricht)⁴¹

El nuevo Título XV (artículos 130 F al 130 P) de la Tercera Parte del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) está dedicado a la investigación y al desarrollo tecnológico. Lo primero que debe subrayarse es que no estamos en presencia, como comprobaremos, de una modificación sustancial de la regulación de la política de investigación comunitaria, sino de una reescritura de su texto –como ha expresado la Comisión en una Comunicación de 21 de octubre de 1990 sobre la revisión del Tratado– en aras, tras la experiencia obtenida, de mejorar la eficacia de las acciones de investigación desarrolladas por la Comunidad.

La redacción que da en este Tratado al artículo 3.m) y al apartado 1º del artículo 130 F supone una ampliación de los objetivos que persigue la Comunidad en la materia. En efecto, ya no tiene sólo el objetivo general anunciado de «fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional», sino que se ha establecido expresamente en el primero de los preceptos mencionados «el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico» y en el segundo se le ha añadido, consecuentemente, un párrafo del siguiente tenor: «así como fomentar todas las acciones de investigación que se consideren necesarias en virtud de los demás capítulos del presente Tratado».

⁴¹ Desde una perspectiva formal, el Tratado de la Unión Europea se configura como un «Tratado de Tratados» integrando en el mismo los Tratados constitutivos. Los Títulos II, III y IV vienen encabezados, respectivamente, por los artículos G, H e I, cuyo contenido es el de los Tratados de París y de Roma modificados (con una variación en la denominación «Comunidad Económica Europea» por «Comunidad Europea» –artículo G–). Esta técnica de refundición ha sido criticada por la doctrina, considerándose esta técnica, aunque novedosa, de «absoluta complejidad». Para la profesora MANGAS MARTÍN «el TUE envuelve los Tratados existentes, sobre los que se asienta, y está redactado para ensartar, artificiosamente, en un supuesto de corpus único casi todo el Derecho Constitucional comunitario». Manifestándose quiebras en esta técnica de refundición «ya que se incluyen las modificaciones a los Tratados constitutivos o repiten a veces textos normativos de otras reformas para insertarlos en el articulado de los Tratados». *Vid.*, «El Tratado de la Unión Europea. Análisis de su estructura general» *Gaceta Jurídica de la CE*, nº D-17, 1992, p. 20.

Como observamos, con este nuevo objetivo se ha superado la orientación puramente económica que el AUE parecía haber dado expresamente a la investigación comunitaria, abriéndose a todos los campos posibles y emitiendo una utilización plurisectorial y diversificada de los esfuerzos de investigación. La Comunidad, ahora de modo explícito, podrá promover la investigación en todo tipo de campos (medio ambiente, sanidad, etc.), donde el primer objetivo ya no tiene por qué ser el desarrollo de la industria europea y de su competitividad internacional. La crítica que habíamos realizado al AUE por lo restrictivo de sus objetivos expresos puede ser considerada, tras la reforma de Maastricht, superada ya que, como ha reconocido la propia Comisión. El Tratado de Maastricht sitúa la política de I+D en una doble perspectiva, sintetizada del modo siguiente: fortalecimiento de la vocación industrial y ampliación de horizontes⁴².

El apartado 2º del precepto que examinamos contiene dos adiciones. De un lado, se señala que la Comunidad estimulará «en todo su territorio» a las empresas...; y, de otro, se ha precisado que los esfuerzos de investigación deben ser de «alta calidad». Como han explicado distintos autores, la referencia al conjunto del territorio de la Comunidad que se ha hecho en este precepto es como consecuencia del debate que se produjo en el seno de la Conferencia Intergubernamental respecto a los deseos de algunas delegaciones de introducir en el capítulo de la investigación una referencia explícita a la cohesión económica y social⁴³. Mencionar la cohesión en este Título hubiera comportado el riesgo de restringir la investigación a un mero instrumento de política de desarrollo regional, por lo que se optó por no incluirla, aunque ha tenido su reflejo en esta expresión.

El apartado 3º del artículo 130 F, que relegaba la investigación al establecimiento del mercado interior y de otras políticas comunitarias, en particular la de la competencia y la comercial, ha sido suprimido por considerarse que esa disposición se imponía desde la óptica de 1986, a saber la realización del mercado común, pero en 1992 ya no tenía tanta importancia.

Ahora este párrafo tiene un contenido completamente distinto pues se establece que todas las acciones de la Comunidad que se realicen en virtud del presente Tratado se decidirán y ejecutarán de acuerdo con lo establecido en el presente Título. Es decir, la política de I+D adquiere, en virtud de esta disposición, una dimensión horizontal que atraviesa las diferentes políticas comunitarias. Sus horizontes –ha señalado la Comisión– se amplían, y se fortalece su papel⁴⁴.

También ha sufrido una modificación lo referente a la coordinación de la política de investigación de los Estados miembros. Como se recordará, el AUE contemplaba la coordinación de dichas políticas de los Estados entre sí, sin intervención de la Co-

⁴² «La investigación después de Maastricht: un balance, una estrategia. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo», Secc. (92) 682 final, *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 2/92, p. 8.

⁴³ CLOOS, J., REINESCH, G., VIGNES, D. y WIELAND, J., *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, 2ª ed., Bruselas, 1994, p. 294.

⁴⁴ «La investigación después de Maastricht...», cit., p. 8.

munidad. Ahora, la coordinación debe efectuarse entre la Comunidad y los Estados miembros «con el fin de garantizar la coherencia recíproca de las políticas nacionales y de la política comunitaria». A este fin, se otorga a la Comisión la facultad de promover cualquier iniciativa, en estrecho contacto con los Estados para promover dicha coordinación. Ya no se trata, pues, de una coordinación de las políticas nacionales de los Estados miembros, entre sí, sino de las de éstos con la política comunitaria.

Pero, desde luego, lo que más modificación ha sufrido ha sido lo relativo a los procedimientos de adopción de decisiones. Los procedimientos prescritos en el AUE resultaron particularmente lentos y complicados (el programa-marco 1990-1994 sufrió un considerable retraso). En la redacción que se da en el Tratado de Maastricht los programas-marcos plurianuales serán adoptados por el Consejo, por unanimidad, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B (procedimiento de codecisión⁴⁵) y previa consulta al Comité Económico y Social. El Consejo se pronunciará por unanimidad durante todo el procedimiento de codecisión (artículo 130 I), lo que hace particularmente estrecho el margen de acuerdo con el Parlamento y disminuye el papel de éste. Idéntico procedimiento se seguirá, a tenor de lo establecido en el artículo 130 O, para la creación de empresas comunes o cualquier otra estructura que se considere necesaria para la concreta ejecución de los programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios.

Los programas específicos (artículo 130 I.3) serán adoptados, como indica el apartado 4º de este precepto, por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Asimismo, las disposiciones previstas en los artículos 130 J a 130 L deberán ser adoptadas siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 189 C (procedimiento de cooperación⁴⁶) y previa consulta al Comité Económico y Social, de conformidad con lo que establece el artículo 130.2.

⁴⁵ Sobre el procedimiento legislativo del artículo 189 B del Tratado de la Unión Europea, comúnmente denominado codecisión parlamentaria, *vid.*, CLOOS; J., REINESCH, G, VIGNES, D y WELAND, J. (1994), pp. 369 a 384; RUIZ ROBLEDO, A., «Una nota sobre el iter legis en el Proyecto de Constitución de la Unión Europea», *Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense*, nº 18, 1994, pp. 175 y 176; DÍEZ HOCHLEINER, J., «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la CE*, nº D-18, 1992, pp. 21-33; OLESTI RAYO, A., «El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea», *Gaceta Jurídica de la CE*, nº D-20, 1993, p. 121 y ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Madrid, 1994, pp. 121-130.

⁴⁶ Sobre el procedimiento de cooperación del AUE que reformó el artículo 149 TCEE, actualmente contenido en el artículo 189 C TUE, *vid.*, entre otros, PMESTICE-MET, M., «Les procédures législatives communautaires après l'Acte Unique», *RMC*, nº 310, 1987, pp. 559 y 560; GOLBET, C., «Luxembourg, le sommet de relance de l'Europe», *RMC*, nº 292, 1985, p. 595; VILA COSTA, B., «El Acta Única Europea: aproximación y balance», *La Ley-Comunidades Europeas*, 1986, pp. 7 y 8; DE RUYT, J. (1996), pp. 125-128; MEDINA ORTEGA, M., «El Parlamento Europeo y el Acta Única», *Noticias/CE*, nº 45, 1988, p.644; Jacques, J.P., «L'Acte Unique Eurpéen», *RTDP*, nº 4, 1986, p. 593 y Allué Buiza, A., «Cooperación, codecisión y competencias de ejecución en el Acta Única Europea», *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, nº 2, 1987, pp. 264-267.

Como vemos, en estos nuevos procedimientos que se establecen, el Parlamento Europeo adquiere un mayor papel en el proceso de decisión, que se refuerza, además, con lo dispuesto en el artículo 130 P que obliga a la Comisión a la presentación de un informe anual al Parlamento y al Consejo que versará en particular sobre las actividades realizadas en materia de investigación y desarrollo tecnológico y de difusión de los resultados durante el año precedente, así como sobre el programa de trabajo del año en curso.

3.3. El Tratado de la Comunidad Europea (Amsterdam)

El Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997⁴⁷ no introdujo, en lo que a la materia que estudiamos hace referencia, ninguna novedad sustancial más allá de la mera reenumeración del Título, que pasó a ser XVIII y sus artículos del 163 al 173, pero su contenido permaneció prácticamente invariable.

Debe tenerse presente que el objeto de la reforma prevista, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo N 2 TUE, se circunscribía a «las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea modificación», esto es, a los preceptos y Declaraciones siguientes: el artículo B TUE sobre los objetivos de la Unión Europea, en relación con el mantenimiento del acervo comunitario y la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios en las políticas y formas de cooperación; la extensión del procedimiento de codecisión a otros ámbitos (artículo 189 B.8 TCE); las disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común en relación con la Unión Europea Occidental (artículos J.4.6 y J.10 TUE); la Declaración nº 1 TUE, sobre la posible incorporación como nuevos Títulos en el TCE de la protección civil, la energía y el turismo, sectores incluidos en el radio de acción comunitaria en virtud del artículo 3,t TCE y la Declaración nº 16 TUE relativa a la jerarquía de los actos comunitarios. En lo que a nosotros nos interesa, pues, no se incluía mención alguna a la política de investigación y desarrollo tecnológico.

Diversos Consejos Europeos (Bruselas, diciembre de 1993; Corfú, julio de 1994; Cannes, junio de 1995; Madrid, diciembre de 1995 y Turín, marzo de 1996, posteriores a la firma del Tratado de Maastricht, así como los informes de las instituciones y organismos comunitarios elaborados por el grupo de reflexión creado y el trabajo realizado por el mismo grupo fueron ampliando el objeto de la reforma a otros muchos y variados aspectos de la Unión Europea, pero la IDT no se encontraba entre ellos⁴⁸.

⁴⁷ Sobre este texto, *vid.*, en general, *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, 2 vols., dir. Marcelino OREJA AGUIRRE, cord. FRANCISCO FONSECA MORILLO, Madrid, 1998.

⁴⁸ Las cuestiones debatidas en la Conferencia se agruparon en seis grandes áreas: 1ª «Libertad, seguridad y justicia» (derechos fundamentales, no discriminación y establecimiento progresivo de una zona de libertad, seguridad y justicia); 2ª «La Unión y el ciudadano» (empleo, política social, medio ambiente, salud pública, protección a los consumidores, otras políticas comunitarias, subsidiariedad, transparencia, calidad de la legislación); 3ª «Una política exterior coherente y eficaz» (la Política Exterior y de Seguridad Común y las relaciones económicas exteriores); 4ª «Las Instituciones de la Unión» (el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, otras cuestiones ins-

Las únicas modificaciones que con la reforma de Amsterdam se hicieron en este Título las encontramos en los artículos 166 y 172 TCE.

En virtud del primero de los preceptos citados, el Parlamento Europeo pasa a formar parte de las Instituciones que toman decisiones en esta materia, lo que no ocurría antes. En efecto, hasta ese momento el programa marco, que es el objeto que regula el artículo 166 era aprobado sólo por el Consejo y por unanimidad, a partir de ahora el programa marco será adoptado conforme al procedimiento previsto en el artículo 251 TCE que, como sabemos, es el llamado procedimiento de codecisión que es el que permite una mayor intervención del Parlamento Europeo.

Conforme al segundo precepto, el artículo 172 TCE, la modificación que introduce se refiere a que la creación de empresas comunes o cualquier otra estructura que se considere necesaria para la correcta ejecución de los programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios ya no será necesaria por unanimidad del Consejo, sino que será suficiente la mayoría cualificada. Se inscribe este artículo en el buen número de preceptos que, en aras a una profundización en la integración, abandonaron la unanimidad para pasar a la mayoría cualificada.

3.4. El Tratado de la Comunidad Europea (Niza)

La Conferencia intergubernamental clausurada en Niza el 11 de diciembre de 2000 había recibido el mandato de realizar las reformas pertinentes de los Tratados y resolver de manera satisfactoria las cuestiones que se habían dejado pendientes en Amsterdam –o, como también se le ha denominado, Maastricht II– para preparar a la Unión para la ampliación. Inaugurada en Bruselas el 14 de febrero de 2001 fue convocada de manera expresa para tratar asuntos institucionales y los *Left overs* o flecos de Amsterdam y aquellos que necesitaran esclarecerse antes de la ampliación.

El propio Tratado de Amsterdam contemplaba una reforma del sistema institucional en dos etapas. Ahora bien, los sucesos acaecidos sobrepasarían las previsiones de Amsterdam y la aceleración que el proceso de ampliación experimentó exigía una sola y cuanto antes conferencia intergubernamental que reformara las instituciones antes de que las negociaciones de adhesión más avanzadas con los países candidatos llegaran a su término.

Así, el Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999 reiteró la convocatoria de una CIG a principios del año 2000 que debía concluir sus trabajos antes de finales de año y determinó su orden del día, es decir, los asuntos sobre los que debían acordar, que eran los siguientes:

- Tamaño y composición de la Comisión.
- Ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría; umbral para decisiones por mayoría cualificada).

titucionales, función de los Parlamentos nacionales); 5ª «La cooperación más estrecha o flexibilidad» y 6ª «La simplificación y consolidación de los Tratados».

- Posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el seno del Consejo.
- Y, además, podrán tratarse otras cuestiones necesarias de los Tratados, en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación a la citada temática y a efectos de la aplicación del Tratado de Amsterdam.

Como puede observarse, por el carácter y el objeto con que fue convocada la CIG 2000, no estaba en el ánimo de los Estados modificar las políticas comunitarias y eso es lo que sucedió respecto a la política de IDT, que no vio modificados ni su contenido, sino ni siquiera la enumeración de sus artículos. La política de IDT seguirá estando regida por las mismas reglas previstas en Amsterdam que, a su vez, son las mismas, que las adoptadas en Maastricht y con no muchas variaciones las que alcanzaron por primera vez la categoría de Derecho originario en el AUE.

3.5. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

El TFUE, que no es sino –en gran medida– la Tercera Parte del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, dedica a la política objeto de nuestro análisis el Título XIX, artículos 179 a 189.

Una mera lectura del Título citado nos haría observar, en primer término, que a la IDT se le ha añadido el espacio, esto es, el Título lleva ahora por rúbrica «Investigación y desarrollo tecnológico y espacio»; y, en segundo lugar, que se ha introducido lo que se denomina «el Espacio Europeo de Investigación» con la finalidad de constituir una auténtica política de la Unión y no una simple coordinación, aunque sea bajo unas reglas comunes, de la política de IDT.

Según señalamos, en el año 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros adoptaron una iniciativa para la creación de Área Europea de Investigación (ERA, de acuerdo con las siglas en inglés) para acabar con la fragmentación y el aislamiento de los esfuerzos nacionales de investigación y con la disparidad de regulaciones y sistemas administrativos, así como para facilitar la movilidad o libre circulación entre los investigadores, los recursos y los resultados.

La cumbre de Lisboa, celebrada los días 23 y 24 marzo de 2000, después de manifestar la importante función desempeñada por la investigación y el desarrollo en la generación de crecimiento económico, empleo y cohesión, social, definió el objetivo general del ERA: «Desarrollar mecanismos adecuados para la creación de redes de programas nacionales y conjuntos de investigadores sobre una base voluntaria y con objetivos elegidos libremente, con el fin de aprovechar mejor los recursos concertados dedicados a la I+D en los Estados miembros».

Pues bien, ahora en el precepto que encabeza el Título que estudiamos se introduce –con acierto, en nuestra opinión– entre los instrumentos o medios para el logro del que puede ser calificado como el principal objetivo de la IDT (fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la Unión) el espacio europeo de investigación, al señalar que ese objetivo se deberá lograr mediante la realización de este espacio en el que los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías circulen libremente.

Además, al regular el Programa Marco en el artículo 182 TFUE también se introduce el espacio europeo de investigación, ya que en su apartado 4 se obliga a que, a través del procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, Parlamento Europeo y Consejo establezcan las medidas necesarias para la realización de este espacio. Es decir, el Programa Marco se configura como el principal instrumento financiero para que el EEI sea una realidad.

Pero, sin duda, la principal novedad que introduce el TFUE en relación a esta materia que analizamos es el precepto que dedica al espacio y que ha servido, como hemos hecho notar, para que la rúbrica del Título incorpore esta materia.

En efecto, en este Título se introduce un nuevo precepto, el 189, dedicado al espacio. Se deduce, a simple vista, de esta ubicación sistemática que el espacio aparece en la Unión Europea íntimamente unida a la política de IDT, así como, también puede fácilmente observarse, que estas escasas previsiones son las primeras que, a nivel de derecho originario, regulan lo que acabará constituyéndose como una auténtica política espacial europea, a la que el propio Tratado obliga y con los objetivos que señala.

La Unión Europea es, desde hace tiempo, consciente de que el espacio constituye una fuente de progreso que debe ponerse al servicio de los objetivos y políticas de la Unión con la finalidad de construir la sociedad más avanzada del mundo.

Por ello, en 2003 la Comisión elaboró un Libro Verde sobre Política espacial europea⁴⁹ con el objetivo de sensibilizar a la sociedad europea sobre la importancia estratégica que reviste para la Unión Europea el espacio y la política espacial y hallar respuestas concretas a cuestiones relacionadas con el acceso, la financiación y las normas institucionales.

No concluiría el año cuando se dictó un Libro Blanco⁵⁰ que constituye, según propia confesión «un llamamiento a la acción de todos los agentes europeos implicados en esta materia (Agencia Espacial Europea, Unión Europea, Estados miembros de la AEE; agencias espaciales nacionales, centros de investigación, sector industrial, etc.) para que se movilicen hacia la superación de nuevas metas y desafíos; y en el que se contempla un Plan de Acción para la aplicación de la política espacial europea.

Después distintas Comunicaciones de la Comisión⁵¹ y la Resolución del Consejo de 22 de mayo de 2007 servirán para llegar hasta donde se ha alcanzado hoy que es, como hemos señalado, con la introducción del espacio y de la política espacial en el Tratado.

El artículo 189 TCE afirma que la Unión elaborará una política espacial europea para favorecer el progreso científico y técnico, la competitividad industrial y la aplicación de sus políticas, ya que ésta debe estar al servicio de aquéllas. Para ello

⁴⁹ *Libro verde* de 21 de enero de 2003, sobre Política espacial Europea, COM (2003) 17 final.

⁵⁰ *El Espacio: una frontera para una Unión en expansión*, Bruselas, 11.11.2003 COM (2003) final.

⁵¹ *Política espacial europea; elementos preliminares*, Bruselas, 23.5.2005 COM (2005) 208 final y *La política espacial europea*, Bruselas, 26.4.2007 COM (2007) 212 final.

fomentará iniciativas comunes, apoyara la investigación y el desarrollo tecnológico y coordinará los esfuerzos necesarios.

El Parlamento Europeo y el Consejo, a través del procedimiento legislativo ordinario, adoptarán las medidas que consideren necesarias para la consecución de los objetivos mencionados, pudiendo llegar a adoptar la forma de programa con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. En definitiva, se vislumbra que seguirá la metodología de la IDT, pero sin la profundización o integración de la IDT, ya que evita cualquier tipo de armonización con las disposiciones sobre la materia de los Estados miembros.

Por tanto, el TFUE otorga a la Unión Europea un marco legal para fomentar iniciativas comunes, apoya la I+D en el ámbito espacial y coordinar los esfuerzos necesarios para la exploración y explotación del espacio. Se trata, en suma, de una competencia compartida con los Estados miembros en los que se niega de manera expresa la primacía del Derecho de la Unión respecto del de los Estados miembros.

RESUMEN: La investigación fue una gran desconocida en la Europa comunitaria, al menos a nivel de Derecho originario, hasta que el Acta Única Europea (AUE), en virtud de lo dispuesto en su artículo 24, introdujo un Título VI, que llevaría por rúbrica “Investigación y desarrollo tecnológico” (artículos 130 F a 130 Q), a la Tercera Parte del TCEE.

En el presente trabajo se estudia el desarrollo que ha experimentado esta materia hasta ocupar la posición clave que ocupa hoy en el dispositivo de actuación de la Unión Europea. Asimismo, se aborda el estudio de los distintos preceptos (artículos 179 a 189) que hoy configuran el Título (XIX) del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dedicado a la investigación y al desarrollo tecnológico dando cuenta de los instrumentos y herramientas que dispone. Y, por último, se analiza la novedad que ha introducido este Tratado vinculado a la I+D, esto es, el Espacio (artículo 189 TFUCE, que constituye el germen de una nueva política de la Unión.

PALABRAS CLAVES: Unión Europea. Investigación y desarrollo tecnológico. Espacio. Programa marco. Programas específicos. Programas complementarios.

ABSTRACT: Research was largely unknown in the European community, at least at the level of primary legislation, until the Single European Act (SEA), under the provisions of Article 24, added to the third part of the EC Treaty a new Title VI called ‘Research and technological development’ (Articles 130 to 130 F Q).

Since then to nowadays this subject has experienced a great development and it plays a key role among the European Union policies. The present paper provides an overview of that evolution and it also analyses the various provisions (Articles 179 to 189) that today make up the Title XIX of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) dedicated to research and technological development, analysing all their means and measures. And finally, the introduction of Space in the Article 189 of the TFEU is examined as the seed of a new European Union policy.

KEYWORDS: European Union. Research and technological development. Space. Framework Programme. Specific programs. Complementary programs.