



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 / 1 9 8 6

La Laguna, a 15 de mayo de 1986.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con *la adecuación a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del Ordenamiento jurídico, de una proposición no de Ley del Grupo Parlamentario mixto relativa a la interposición, por el órgano legislativo autonómico, de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/1986, de 14 de abril (EXP. 14/1986 RI)**.

F U N D A M E N T O S

I

En principio, conforme se deduce de la solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, al amparo de los arts. 10 y 11 de la Ley autonómica 4/1984, el objeto del presente dictamen debe ser determinar la procedencia, de acuerdo con la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EACan) y el resto del Ordenamiento jurídico, de la eventual interposición por dicho Parlamento de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación científica y técnica, de entenderse que algunos de sus preceptos vulneran las competencias exclusivas que constitucional y estatutariamente corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC).

A la vista de la documentación remitida al efecto por la Presidencia del referido Parlamento, particularmente del texto íntegro de la proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Mixto por la que se insta la interposición del indicado recurso, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 22, de 23 de abril de

* Ponente: Sr. Pedreira Gómez.

1986, parece que en el dictamen requerido deberán ser resueltas dos cuestiones fundamentales que, aún siendo diferentes entre sí, están íntimamente relacionadas.

La primera de ellas, de carácter básicamente formal, concierne al respeto que la Ley 13/1986 debe al reparto competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia de fomento de la investigación científica y técnica, reparto que está diseñado y regulado fundamentalmente en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Canarias, siendo su determinación evidentemente necesaria para resolver esta cuestión, lo que exigirá analizar tanto las correspondientes normas constitucionales y estatutarias, como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre los criterios de delimitación de competencias concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas (CCAA).

La segunda, de carácter material, se refiere a la eventual vulneración específica que determinados preceptos de la Ley 13/1986, contenidos en varias de sus disposiciones adicionales, hayan podido ocasionar en el orden competencias atribuido por el Ordenamiento jurídico a la CAC, al incidir, supuestamente de forma antijurídica, sobre la normativa que disciplina el Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC), creado por el Real Decreto Ley 7/1982 como persona jurídica peculiar en la que interviene, como parte integrante, la Comunidad Autónoma junto con otras instituciones.

II

1. El art. 149.1.15ª de la Constitución (CE), establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica». Por su parte, el art. 29.8, EACan, prevé que la CAC tendrá competencia, igualmente exclusiva, en materia de «fomento de la investigación científica y técnica, en coordinación con el Estado». De este modo, se configura un supuesto de concurrencia competencial cuyos exactos términos es preciso dilucidar.

Es evidente, en efecto, que de los preceptos citados cabe inferir que, en principio, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma tienen competencia calificada de «exclusiva», por lo que parece que su ejercicio por la Comunidad Autónoma no está predeterminado, y consiguientemente delimitado a «priori», por normativa estatal alguna que tenga carácter de «básica» o de «habilitante». En consecuencia, Estado y CAC pueden crear, sostener y tutelar centros o servicios

destinados a la investigación, o apoyar iniciativas privadas con tal fin, estando limitados únicamente, al parecer, por sus respectivos presupuestos y sin que, «ab initio», estas actividades de fomento a la investigación científica y técnica impliquen violación competencias de ninguna clase.

Sin embargo, la regulación constitucional y estatutaria en la materia introduce, tras la declaración de exclusividad inicial, una matización contenida en la expresión «coordinación», que resulta fundamental para la cuestión que se dictamina. Es claro que de la redacción de los preceptos citados, tanto el constitucional como el estatutario, se deduce que dicha expresión es clave para encontrar una solución jurídicamente válida a aquélla, de modo que será imprescindible determinar cuál pueda ser el significado que constitucionalmente tiene esa «coordinación general» del Estado, pues de tal significado podría ingerirse que la competencia teóricamente exclusiva que el EACan reconoce a la CAC está, en la práctica, limitada por la actividad coordinadora estatal sobre la materia, en uso de una competencia reservada en exclusiva al Estado por la Constitución, con la finalidad evidente de lograr unos resultados más satisfactorios en este campo de actividades públicas, en beneficio, en última instancia, del interés general, mediante una política de investigación global que concentre esfuerzos y recursos.

En otras palabras, de lo que sea la «coordinación general» del Estado, según el Ordenamiento jurídico y la interpretación que de éste haya hecho el TC, podría concluirse que la competencia autonómica sobre esta materia de fomento a la investigación no es tan absoluta y libre como originariamente cabría suponer, quedando su ejercicio limitado de alguna manera por la coordinación estatal sobre tal fomento.

2. El concepto de «coordinación general» ha sido precisado por el TC en su sentencia 32/1938, de 28 de abril, entendiéndose que consiste en la fijación de medios y sistemas de relación que permitan, tanto la información recíproca o la actividad conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, como la homogeneidad técnica en ciertos aspectos vitales de una materia, todo ello con la finalidad de lograr la integración de actividades parciales en la globalidad de un sistema general, evitándose así la producción de contradicciones cuya existencia o subsistencia impedirían o dificultarían la realidad misma de tal sistema.

Por tanto, parece claro que, para el TC, la coordinación es algo más que una simple técnica de operatividad variable, aleatoria y discrecional, pues la concibe como un instrumento fundamental para que el sistema político diseñado y ordenado en el llamado «bloque de la constitucionalidad» sea viable y productivo para el interés general o nacional, bien jurídico vital en el Ordenamiento constitucional vigente como se aprecia en diversos preceptos de la CE. Precisamente, la coordinación concebida de este modo es el medio que hace posible la asunción por las CCAA de competencias «exclusivas» sobre ciertas materias, puesto que, sin ella, no sería posible, ni constitucionalmente admisible, que las Comunidades pudieran elaborar y ejecutar una política sectorial efectiva y, sobre todo, respetuosa para el interés general.

Por otra parte, conviene recordar que el art. 149.1, CE, incluye varias veces la expresión «coordinación»; unas, apartados 6ª y 13.1, como refuerzo o complemento de la idea de bases o legislación básica del Estado; otra, apartado 15ª, en solitario. Así, cabe perfectamente deducir que, si la coordinación sirve en ocasiones como elemento complementario a la normativa básica estatal para eliminar por completo toda disyunción en el sistema previamente delimitado por aquélla, cuando la distribución o reparto competencial se ordena mediante la posible asunción de competencias exclusivas, forzosamente concurrentes, por el Estado y por las CCAA, el correcto funcionamiento del sistema exige, con mayor razón aún que en el caso anterior, la existencia de una coordinación general del Estado.

Naturalmente, la coordinación de una actividad presupone la previa existencia de actividades de las CCAA realizadas al ejercitar sus respectivas competencias. En este sentido, la STC 69/1982, de 23 de noviembre, advierte que el Estado, al coordinar el ejercicio de las competencias autonómicas, debe respetar la existencia de éstas, porque, ni la fijación de bases, ni la coordinación general, pueden vaciarlas de contenido, aunque, en todo caso, la asunción de competencias en los Estatutos de Autonomía, y su correspondiente ejercicio, siempre deberá interpretarse dentro del marco establecido al respecto por la Constitución.

III

1. Teniendo el Estado y la CAC competencia para fomentar la investigación científica y técnica, sin que existan bases estatales que delimiten previamente la actividad comunitaria al respecto, sino tan sólo una posible coordinación del Estado

en la materia -en la forma que se acaba de indicar la concibe el TC-, será preciso determinar si la actividad de tal clase articulado en la Ley estatal 13/86 anula o vacía la competencia atribuida por el Estatuto a la Comunidad Autónoma, puesto que sólo si se produjera ese efecto cabría calificar de inconstitucional a dicha Ley por violar una distribución competencias establecida en el «bloque de la constitucionalidad».

Concretamente, en lo que respecta a la «coordinación» que nos interesa, la que se pueda producir entre el Estado y las CCAA, cabe afirmar que existen dos posibilidades para llevarla a cabo constitucionalmente: o bien que el Estado permita que las CCAA participen en la elaboración y ejecución de planificaciones o programaciones nacionales, o bien permitiendo que dichas Comunidades elaboren y ejecuten sus propios planes y programas bajo la coordinación de un órgano creado al efecto en el que intervengan, de alguna manera, uno y otras.

2. El art. 1 de la Ley 13/1986 establece que el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (PNICDT), tiene como objetivo cumplimentar el fomento y la coordinación general que, en materia de investigación, encomienda al Estado el art. 149. 1.15ª, CE. Cabe entender que el PNICDT sólo puede ser un instrumento marco estatal para el fomento de la investigación, mientras que la coordinación es una actividad que, necesariamente, requiere articularse a través de otros mecanismos, tales como los que se indicaron en el punto anterior. Por eso, resulta lógico que la propia Ley, en su art. 4, matice convenientemente lo declarado en su art. 1, estableciendo que el PNICDT servirá para fomentar la investigación en los distintos campos del conocimiento, correspondiendo su elaboración a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICT), que actuará, además, como órgano de *coordinación intraestatal* de los distintos centros del Estado que intervienen en dicha investigación, según advierte el art. 1.

El art. 2. c) permite que se incluyan en el PNICDT programas de las CCAA que deban estarlo en razón de su interés general, pudiéndose acordar que sean financiados total o parcialmente con fondos estatales, tras ser presentados por el Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma, estableciéndose los criterios para su ejecución y gestión mediante acuerdo entre el Estado y la Comunidad. Es más, el art. 11 señala que en la ejecución del PNICDT podrán participar organismos dependientes de la Administración de las CCAA.

El art. 12 crea el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología (CGCT), como órgano fundamental de la coordinación general en materia de investigación, señalando que en él estarán representados, en condiciones de paridad, el Estado y las CCAA, lo cual es vital porque éste es el órgano que debe informar la confección y ejecución del PNICDT, proponer la inclusión en éste de programas autonómicos, dictaminar la coordinación de todos los programas de investigación en marcha en el Estado y promover la colaboración informativa y operativo entre todas las Administraciones públicas en este campo.

En definitiva, del análisis de los preceptos citados, difícilmente puede deducirse que la Ley 13/1986 contenga una regulación que establezca medidas o mecanismos que obstaculicen o impidan decisivamente la existencia y realización de una política investigadora propia de las CCAA, pues únicamente sus preceptos se limitan a coordinar, en una forma constitucionalmente admisible, todas las que se promuevan, entre sí y con la estatal. Particularmente, esta Ley no impide en absoluto que la Comunidad Autónoma de Canarias realice sus actividades particulares de fomento de la investigación en ejercicio de la competencia al respecto prevista en el art. 29.8, EACan, sin perjuicio de que, al hacerlo, deba atender a los criterios de coordinación establecidos por el Estado mediante la Ley 13/1986.

Por tanto, debe concluirse que la actividad coordinadora estatal permitida por la Ley 13/1986, tratando de corregir, en interés general, los males tradicionales de la producción científica y técnica nacional, debidos, en gran medida, a la insuficiente dotación de recursos y a la enorme desconexión de su gestión, no puede ser calificada de inconstitucional, pues con ello no se vulnera la competencia de la CAC en materia cuya naturaleza y ámbito de realización generales exigen la existencia de aquélla sin eliminación de ésta.

IV

1. Ligeramente distinto es el problema que aparentemente puede plantear el contenido del art. 8 de la Ley 13/1986, también en relación con una hipotética violación de las competencias estatutarias de la CAC en materia de fomento de la investigación, incidencia que, por cierto, es de diferente naturaleza a la que podría provocarse de afectar algún precepto de aquella Ley a la llamada «autonomía consorcial» del IAC, cuestión que será tratada en el siguiente Fundamento de este Dictamen. Concretamente, el citado artículo establece que será la CICT quien defina

las exigencias que deban incorporarse al PNICDT en materia de relaciones internacionales y quien decida las subsiguientes previsiones a adoptar para su ejecución, siempre en colaboración con los órganos competentes en la acción exterior del Estado; debiendo igualmente realizar la coordinación y seguimiento de los programas internacionales de investigación científica y desarrollo tecnológico en los que participe España.

Al respecto, debe recordarse, para empezar, que el Real Decreto-Ley 7/1982, de creación del IAC, es una normativa previa al EACan, de manera que no resulta extraño en absoluto que no previera la solución de una cuestión de carácter competencias que habría de surgir más tarde con el establecimiento del Estatuto y el desarrollo legal de la regulación constitucional en materia de investigación. En este sentido, la Ley 13/1986, incluido naturalmente su art. 8º, define el ámbito en el que deberá desenvolverse, a través del concepto de «coordinación», la política autonómica de investigación científica y técnica, lo cual es, como ya se ha expuesto, constitucionalmente adecuado y, además, coherente con la propia regulación estatutaria contenida en el art. 29.8, EACan. Por otra parte, el hecho de que el germen de lo que luego sería el actual IAC fuese un convenio de naturaleza consorcial, celebrado en 1975, entre el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), la Mancomunidad Interprovincial de Cabildos de la provincia de Santa Cruz de Tenerife y la Universidad de La Laguna, no empece la realidad de que el IAC hoy en día existente nace formalmente en 1982, concebido como un organismo peculiar dotado de una especial personalidad jurídico-administrativa e integrado, por expresa decisión del legislador, por varias instituciones, una de las cuales -la Junta de Canarias- bien pronto se extinguirla al constituirse la CAC, sucesora de aquella en sus derechos y obligaciones, por mandato estatutario (disposición transitoria sexta EACan). Es más, esta circunstancia, fundamental y decisiva para comprender qué es el IAC y qué consecuencias pueden derivarse de ello, tampoco pierde virtualidad por el hecho de que el IAC surgiera básicamente a consecuencia del Convenio Internacional suscrito por España con varios países europeos el 26 de mayo de 1979, como organismo que pudiera asumir, en este momento, los derechos y las obligaciones derivadas de tal Convenio y de los subsiguientes Protocolos para España y para fomentar las relaciones con la Comunidad científica nacional e internacional.

2. A la vista de lo apuntado anteriormente, resulta difícil mantener la inconstitucionalidad del art. 8 de la Ley 13/1986, no sólo porque su contenido

regulador no parece que atente o viole directa o inmediatamente las funciones y objetivos que el Real Decreto-Ley 7/1982 prevé para el Instituto Astrofísico de Canarias -pues, como señala la STC 67/1983, el Tribunal, al resolver conflictos de competencia, no puede pronunciarse sobre la existencia de supuestos implícitos en las normas y sus posibles consecuencias-, sino porque, en cualquier caso y en lo que a los efectos de la solución del problema planteado se refiere, no puede desconocerse que asuntos como la investigación y la cooperación científicas de ámbito externo al Estado inciden totalmente en materia de relaciones internacionales, cuya competencia exclusiva está reservada al Estado por el art. 149.1.3ª, CE.

Por consiguiente, no parece que las funciones atribuidas por el citado art. 8 a la CICT, en particular las de «coordinación y seguimiento de programas investigadores de ámbito internacional con participación española», supongan la inconstitucionalidad del precepto, ni se violen con ellas las competencias exclusivas de la CAC, al no suponer, según se ha argumentado en Fundamentos previos, traspasar el nivel competencias autonómico definido estatutariamente.

Además, tampoco cabe predicar su inconstitucionalidad por provocar un supuesto incumplimiento español de las obligaciones asumidas por España en el Convenio Internacional de 1979, puesto que es asunto de orden totalmente interno de cada Estado parte del mismo decidir cuál de los organismos de su estructura gubernativa realizará, en cada momento, las actividades que deba llevar a cabo en razón del contenido del Convenio, siendo lo relevante en el orden jurídico-internacional su correcta y total realización y no quién las efectúe concretamente, máxime cuando, como sucede en este caso, sigue siendo el IAC quién habrá de realizarlas.

V

Queda aún por analizar si pese a no afectar, como se ha dicho, a las competencias que en materia de fomento de la investigación científica y técnica tiene estatutariamente asumidas la CAC, resulta que, no obstante, las modificaciones del régimen jurídico del IAC contenidas en la disposición adicional 11 de la Ley 13/1986 alteran de manera sustancial y significativa las condiciones de participación en el mismo de nuestra Comunidad Autónoma, sucesora estatutaria de la Junta de Canarias, de forma tal que suponga un menoscabo de los derechos o un agravamiento de las obligaciones asumidas en su día por el Ente preautonómico.

Planteada de este modo la cuestión, hemos de preguntarnos ahora por la naturaleza jurídica del IAC y, en consonancia con ella, por las consecuencias negativas que para la CAC derivan o pueden derivar de las modificaciones introducidas en su régimen jurídico por la referida Ley 30/1982.

1. Para la determinación de la naturaleza jurídica del IAC es preciso partir de su norma de creación -el tantas veces mencionado Real Decreto-Ley 7/1982- que, en su art. 1, le configura como un «consorcio público de gestión», en el que se integran la Administración del Estado, la Junta de Canarias, la Universidad de La Laguna y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Por otra parte, según se dispone en su art. 2, dicho Instituto tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de los fines que en el mismo precepto se señalan. Nos encontramos, pues, con la creación mediante normativa estatal de rango legal de un organismo administrativo de carácter peculiar en cuanto, al servicio de los indicados fines, se incorpora *ex lego* al mismo a distintas personas jurídico-públicas que, como partes del IAC, asumen consiguientemente las facultades y obligaciones explicitadas en dicha norma. De aquí, la dificultad de calificar adecuadamente esta figura, pese al *nomen iuris* de «consorcio», por cuanto: a) su creación *ex lege* resta evidentemente relevancia jurídica a los elementos pactistas que pudieran haber concurrido, y efectivamente concurrieron, a la determinación de la voluntad política que precedió a la decisión normativa, en tanto que, por otra parte, b) su régimen jurídico evidencia una innegable proximidad al de las Entidades estatales autónomas (creadas al amparo de la Ley de 26 de diciembre de 1985), a cuyo régimen jurídico incluso remite expresamente, aunque con ciertas derogaciones, el Real Decreto-Ley 7/1982, en los términos de sus artículos 10 y 11. Todo ello, sin perjuicio de la subrogación en el Convenio de 16 de septiembre de 1975 a que se refiere la disposición adicional 2ª.

Las negociaciones y acuerdos de las entidades interesadas en la creación del Instituto pierden evidentemente toda significación jurídica, una vez que el Gobierno y las Cortes Generales, respectivamente, aprueban y convalidan el Real Decreto-Ley de creación de aquél. Poco importa, en este sentido que, después, la junta de Canarias, entidad integrada por la Ley en el «consorcio», se haya extinguido al constituirse la Comunidad Autónoma de Canarias, pues por disposición estatutaria (cfr. disposición transitoria 6ª, EACan), ésta asume la «totalidad de los derechos y obligaciones» de aquélla (entre ellos, los que derivan de la mencionada subrogación), sin que se haya expresado reserva alguna respecto de los que dimanen de su

participación en el IAC. Cuestión distinta, sobre la que volveremos seguidamente, es la que se refiere a la modificación del *status jurídico* del IAC, una vez incorporada al mismo la nueva personalidad jurídico-política.

Por otro lado, el régimen jurídico del IAC tal como aparece regulado en el Real Decreto-Ley 7/1982, le configura, insistimos, con rasgos de inequívoca similitud con los de las Entidades estatales autónomas, siendo evidente el carácter instrumental de su personalidad jurídica, más plena en las relaciones *externas*, al posibilitársele actuaciones y servicios en régimen de Derecho privado -cfr. arts. 9.c) y 8.c), *in fine*- que en sus relaciones *internas*, en las que su sujeción al régimen jurídico de la Administración institucional del Estado (y no al de ninguna otra de las Administraciones «consorciadas») es manifiesta, como resulta de los arts. 3, apartados c) y f); párrafo 3º; 6, 10, 11, 12.

Cabe por todo ello concluir que, en su configuración de 1982, el IAC es una persona jurídico-pública de carácter instrumental, a cuyo través la Administración del Estado provee al cumplimiento de unos fines en los que igualmente se hallan interesadas las restantes entidades «consorciadas» que, en los términos del referido Real Decreto-Ley 7/1982, coadyuvan a su logro y a las que con tal propósito se les atribuyen funciones de representación y participación en dicho Instituto, en consonancia con los fines e intereses que en su día determinaron el Convenio de 1975.

2. Llegados a este punto, es cuestión de preguntarnos ahora por la concreta incidencia de la disposición adicional 11 de la Ley 13/1986 en la ordenación del IAC vigente hasta su entrada en vigor. Dos son las cuestiones que hemos de considerar. Por una parte, la reorganización del personal al servicio del Instituto, afectándose, principalmente con las modificaciones introducidas por aquella, la existencia de unas categorías funcionariales determinadas. Por otra, la remodelación orgánica del propio IAC, al reestructurarse su Consejo Rector.

Por lo que se refiere a la primera de estas cuestiones, los arts. 149.1.18ª, CE y 32.2 EACan, permiten mantener la legitimidad constitucional de las medidas contenidas en la mencionada disposición adicional desde la perspectiva de la exclusividad de la competencia estatal en materia de ordenación del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Con la Ley 13/1986, el legislador estatal se ha limitado a concretar, respecto del personal de varios organismos entre los que está el IAC, una competencia exclusiva estatal de manera similar a como lo hizo en

su día, ciertamente de modo más genérico, la Ley 30/1984. Como en ésta, el fundamento principal de la competencia del Estado se halla en el apartado 18ª del mencionado art. 149.1, CE, aunque también, complementariamente, la Ley 13/1986 se funda en el apartado 15ª del mencionado precepto, lo que se comprueba fácilmente con sólo observar las funciones que el art. 7.3.g) de la misma asigna a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.

En cuanto a la segunda de las cuestiones planteadas, la remodelación del Consejo Rector, cabría plantear en términos hipotéticos si, dada la personalidad política de la Comunidad Autónoma canaria, no reconducible evidentemente a la que en su día ostentara la junta de Canarias -a la que ha sucedido en todos los ámbitos, y entre ellos, en el IAC-, la nueva entidad debió haber participado mediante procedimientos o expedientes apropiados en tal decisión modificadora del *status* de aquél, determinando en tal caso el alcance de su no participación en el supuesto que nos ocupa.

Sin perjuicio de los deberes de lealtad recíproca que, en todo momento, deben presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (cuyo fundamento constitucional podría encontrarse en el principio de solidaridad del art. 2, CE), parece claro que, cuando se estableció estatutariamente la asunción por la Comunidad Autónoma de la «totalidad de los derechos y obligaciones de la junta de Canarias» (dentro de los que, evidentemente, hay que incluir los que derivan de la participación *ex novo* de aquélla en el IAC), no se hizo reserva alguna sobre la participación que la CAC habría de tener en eventuales modificaciones *del status* de dicho ente «consorcial», por lo que sólo *pro futuro* cabría proveer al respecto. En todo caso, si se estimase que el nuevo *status* del IAC altera sustancialmente las condiciones en las que la CAC ha venido participando en el mismo -cuestión sobre la que el Consejo tiene serias dudas de que así ocurra efectivamente-, habría que plantear y resolver estas tres cuestiones: a) si se debió recabar de algún modo el consentimiento de la CAC para modificar dicho *status*; b) si el Estado se ha excedido en sus competencias al regular cuestiones que no le competen, al menos, en exclusiva; c) si en algún modo el Estado ha violado la cláusula subrogatoria de la disposición adicional 2ª, EACan, o la misma ha de entenderse subsistente y no afectada por la Ley 13/1986. Al respecto, el Consejo entiende lo siguiente: 1) Que la naturaleza no contractual del IAC, tal como ha quedado precedentemente expuesto, excluye la obligatoriedad de tal consentimiento (sin perjuicio, quede claro, de los

deberes de información que derivan de la lealtad recíproca a que antes nos hemos referido y respecto de los cuales nada consta, positiva ni negativamente, en el expediente que motiva este Dictamen); 2) Que la condición «estatal» del régimen jurídico del IAC (no obstante la participación de otras Administraciones), excluye la hipótesis de un exceso competencial; 3) En fin, si de un acto constitucionalmente legítimo del Estado deriva un agravamiento de las condiciones de participación de alguno de los entes «consorciados», lo procedente parece ser requerir que dé plenos efectos a la cláusula subrogatoria mencionada, evidentemente subsistente en su eficacia tras la Ley 13/1986.

En último término, no debiera desconocerse que en un Estado autonómico, las relaciones de cooperación no sólo son absolutamente indispensables sino que, además, ofrecen múltiples formas que no tienen por qué acomodarse necesariamente al esquema de los organismos mixtos o comunes. Así, no es extraño el caso en que el Estado da entrada en un órgano propio a un ente no estatal, concediéndole un derecho de representación y participación en el mismo, situación a la que se asemeja ciertamente el supuesto analizado.

CONCLUSIONES

1. Desde la perspectiva de la solicitud efectuada por el Parlamento, este Consejo entiende que la Ley 13/1986, concretamente su disposición adicional 11ª, se adecua al Ordenamiento Jurídico; más específicamente, a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. Efectivamente, la citada disposición no parece deba ser tachada de inconstitucional, pues la misma, en el marco del bloque de la constitucionalidad, respeta la potencial operatividad de las competencias autonómicas en materia de investigación científica y técnica. En todo caso, el Consejo no puede ni debe hacer pronunciamiento alguno sobre un futurible o hipotético uso inconstitucional de las competencias estatales en esta materia.

2. El Consejo es consciente de las dificultades que entraña aprehender, utilizando las categorías jurídicas al uso, la naturaleza del IAC como organización administrativa. No obstante ello, el acto jurídico normativo de que trae origen y las notas dominantes de su régimen jurídico llevan al convencimiento de la cuestionabilidad de su naturaleza «consorcial» y de sus innegables similitudes con los entes estatales autónomos. En consecuencia, tampoco parece defendible que el desarrollo del contenido de la disposición de referencia permita a la CAC, con

suficiente fundamentación, plantear un futuro conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, máxime cuando en el Estatuto de Autonomía no se hizo ninguna previsión que hiciera más gravosa para el Estado la modificación de las condiciones y organización del IAC. Ello, naturalmente, sin perjuicio de los deberes de lealtad recíproca que deben presidir en todo momento las relaciones entre el Estado y las CCAA.

3. Es el Estado quien tiene constitucionalmente reservadas competencias exclusivas en materia de relaciones internacionales, por lo que puede, en cada momento y según las circunstancias que sólo a aquél corresponde valorar, y, en todo caso, con arreglo a su propio Ordenamiento, decidir qué Organismo va a desempeñar las actividades a las que él mismo se comprometió mediante Acuerdo Internacional, sin que ello suponga violación alguna del nivel competencias autonómico definido estatutariamente.